

# Wieviel Informationsmanagement braucht die öffentliche Verwaltung?

Peter Schilling<sup>1</sup>

**Abstract:** Der Beitrag versucht, die Aufgaben des Informationsmanagements in der öffentlichen Verwaltung zu beschreiben. Ihre Besonderheiten im Vergleich mit dem Informationsmanagement eines privatwirtschaftlichen Unternehmens werden dargestellt. Entsprechend dem so entwickelten Aufgabenprofil und dem Vergleich mit der derzeitigen Praxis werden Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt. Dazu werden sowohl grundsätzliche Überlegungen als auch die Erkenntnisse aus ausgewählten praktischen Fallbeispielen herangezogen. Die Dokumentation beschränkt sich weitgehend auf die Bundesebene, ist aber auch für die übrigen Verwaltungsebenen weitgehend exemplarisch. Abschließend werden einige Vorschläge gemacht, wie diese Verbesserungen konkret umgesetzt werden könnten.

**Keywords:** Informationsmanagement, öffentliche Verwaltung, strategische Konzepte, Schwachstellen, ELENA, P23R, E Akte, Dienstleistungsrichtlinie.

## 1 Motivation des Beitrags

Die Fragestellung des Titels ist nicht nur im quantitativen sondern mehr noch im qualitativen Sinn zu verstehen. In den vergangenen 20 Jahren war zu beobachten, dass einerseits der Begriff der Digitalisierung und des eGovernment in aller Munde waren, andererseits aber Fortschritte auf diesem Gebiet, gemessen an den Möglichkeiten, nach meiner Einschätzung doch recht bescheiden sind. Wenn man einen Streifzug durch die einschlägige Literatur der letzten 20 Jahre macht, muss man feststellen, dass es eigentlich nichts substanziell Neues unter der Sonne gibt. Auch wenn vieles davon ausführlich diskutiert und auch vieles ansatzweise in Pilotprojekte überführt wurde, so wurde doch längst nicht alles in Produktionssysteme umgesetzt, was fachlich ausdiskutiert und technisch wie finanziell möglich ist und geboten wäre.

Die Ausführungen des vorliegenden Beitrags basieren sowohl auf der Analyse frei zugänglicher Veröffentlichungen vieler Verwaltungen als auch auf eigenen langjährigen Beobachtungen von zahlreichen Projekten mit und ohne eigene Beteiligung. Eine weitere Informationsquelle besteht darin, in Stichproben einzelne, seitens ihrer Urheber besonders gelobte und hervorgehobene eGovernment-Angebote einfach einem Praxistest aus der Sicht eines Nutzers ohne Verwaltungsvorkenntnisse zu unterziehen. Im Vorgriff

---

<sup>1</sup> Professor für Informationsmanagement der öffentlichen Verwaltung i.R., Berner Straße 30, 71522 Backnang, DE, prof.schilling@moderne-verwaltung.de

auf spätere Ausführungen sei schon hier angemerkt, dass sich dabei so manche Erfolgsmeldung relativiert.

Vielleicht fällt mir dies mehr auf als anderen, die in diesem Bereich tätig sind, weil ich auch auf persönliche Erfahrungen in einem ganz anders geprägten Umfeld zurückblicken kann. Es geht dabei um die Phase, während der in Baden-Württemberg das sogenannte Landessystemkonzept entwickelt und umgesetzt wurde. Damit wurde innerhalb weniger Jahre die Landesverwaltung von einer annähernd „IT-freien“ Verwaltung auf einen Stand gebracht, der die damaligen technischen Möglichkeiten weitgehend ausschöpfte. Dies war nur möglich, weil allen Beteiligten klar war, dass der damalige Ministerpräsident ein gesteigertes persönliches Interesse an diesen Fortschritten hatte und er auch organisatorische<sup>2</sup> und kameralistische<sup>3</sup> Maßnahmen festlegte, um die Entwicklung dauerhaft zu unterstützen. Nicht zuletzt durch solche Entscheidungen signalisierte er, dass er sich nicht auf Sonntagsreden und Absichtserklärungen beschränkte, sondern schnelle und deutliche Fortschritte erwartete. In diesem Umfeld fiel es auch weniger ins Gewicht, dass nicht alle Einzelentscheidungen der ausführenden Stellen optimal waren. Dies wurde an anderer Stelle durch andere Personen in der Regel ausgeglichen. Diese Situation war die fast lehrbuchhafte günstige Ausgangssituation für strategisches Informationsmanagement.

## 2 Rolle des Informationsmanagements und Unterschiede zur Privatwirtschaft

Da dieser Begriff durchaus nicht einheitlich interpretiert wird, ist es sinnvoll, für die weiteren Überlegungen hier eine Definition festzulegen. Wichtig ist hierbei auch, dass diese Definition auch die Besonderheiten des Informationsmanagements in der öffentlichen Verwaltung enthält. Als Grundlage soll hier die Definition im Gabler Wirtschaftslexikon Online<sup>4</sup> dienen:

*„Die wirtschaftliche Bedeutung von Information liegt in deren Eigenschaft als Wirtschaftsgut, Wettbewerbs- und Produktionsfaktor. Mangelhaftes Informationsverhalten (Nachfrage, Angebot) erhöht generell das Risiko für den Misserfolg von Entscheidungen und Maßnahmen in den verschiedenen Institutionen (Unternehmen, Ministerien, Standesvertretungen etc.). Spezielle Bedeutung hat Informationsmanagement für das Unternehmen in Verbindung mit strategischer Planung und Innovationsmanagement gewonnen.“*

Für das Informationsmanagement in der öffentlichen Verwaltung sind nach meiner Auffassung [S13-1] einige Ergänzungen notwendig:

<sup>2</sup> die Einrichtung einer Stabsstelle „Informations- und Kommunikationstechnik“, die direkt dem Staatsministerium zugeordnet und damit dem Ministerpräsidenten unmittelbar unterstellt war.

<sup>3</sup> zum Beispiel die ressortübergreifenden Deckungsfähigkeit der Titelgruppe 69 „Informations- und Kommunikationstechnik“

<sup>4</sup> <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/informationsmanagement.html>

- Für die meisten Produkte der öffentlichen Verwaltung wird eine Nachfrage durch Vorschriften künstlich generiert. Die Nachfragesituation ist also mit derjenigen der Privatwirtschaft nicht direkt vergleichbar.
- In den meisten Fällen fehlt die Konkurrenzsituation und damit auch ein Mechanismus zur Preisbildung. Einerseits werden Verwaltungsprodukte nicht kostendeckend abgegeben, andererseits ist bei vielen Produkten eine Gewinnerzielungsabsicht gesetzlich oder politisch ausgeschlossen.
- Kostenvorteile, die durch eine Modernisierung der Produktpalette oder der Produktionsverfahren entstehen können, kommen häufig nicht derjenigen Organisation zugute, die die Modernisierung finanziert oder finanzieren muss.
- Ein existenzieller Kosten- und Erfolgsdruck wie in der Privatwirtschaft besteht in der Regel nicht oder nur in geringerem Umfang. Entstehende Defizite werden in der Regel durch Umschichtungen im Haushalt oder sogar Erhöhung der Einnahmen über höhere Steuern und Abgaben oder Kreditaufnahme finanziert. – Eine Verwaltung „kann nicht Pleite gehen“; selbst bei zahlungsunfähigen Kommunen gibt es Mechanismen, die dafür sorgen dass die existenziellen Funktionen aufrechterhalten werden.
- Die Informationsverarbeitung – mit oder ohne IT – war und ist das Kerngeschäft jeder öffentlichen Verwaltung seit es eine solche gibt; entweder die Produkte sind unmittelbar Ergebnis einer Informationsverarbeitung oder die Produktion wird – wie auch in der Privatwirtschaft – durch die Informationsverarbeitung organisiert.

Diese Unterschiede haben nach meiner Erfahrung deutliche Auswirkungen auf das Handeln der Organisationen und der verantwortlichen Personen. Die Unterschiede haben zur Folge, dass das Informationsmanagement der öffentlichen Verwaltung als Zielgröße die Effizienz der gesamten Volkswirtschaft und Zivilgesellschaft hat bzw. haben sollte. Im Vergleich zu der relativ einfachen Zielgröße in einem Wirtschaftsunternehmen, die lediglich die Effizienz dieser Organisation optimieren soll, bedeutet dies wesentlich komplexere zu lösenden Fragestellungen. Die Volkswirtschaft und die Zivilgesellschaft existieren bei Wirtschaftsunternehmen lediglich als externe Einflussgrößen. Damit sollte erkennbar sein, dass, bei aller Ähnlichkeit zwischen Verwaltungs- und Wirtschaftsinformatik eine zu wenig reflektierte Übernahme von Konzepten der Wirtschaftsinformatik in vielen Fällen zu suboptimalen Lösungen führt. Eine im konkreten Einzelfall zu definierende Zwischenstellung und entsprechendem Modifikationsbedarf der anzuwendenden Konzepte nehmen Wirtschaftsunternehmen ein, die ganz oder teilweise im Besitz der öffentlichen Hand sind.

### 3 Einschätzung des Ist-Zustandes

#### 3.1 Relevante Rechtsgebiete

Die das Informationsmanagement besonders prägenden Rechtsgebiete betreffen die Zuständigkeiten des IT-Planungsrates<sup>5</sup> sowie die Bereiche eGovernment-Gesetze des Bundes und der Länder, Datenschutzrecht und informationelle Selbstbestimmung, Schutz von Unternehmensgeheimnissen, aber auch die Vorschriften, die aus der EG-Dienstleistungsrichtlinie hervorgegangen sind sowie Vorgaben zum Bereich Open Government und Open Data. Entsprechend der Feststellung, dass Informationsverarbeitung das Kerngeschäft der öffentlichen Verwaltung ist, wäre es aber zu kurz gegriffen, nur diese Bereiche zu betrachten. Vielmehr sind alle Rechts- und Verfahrensvorschriften mit ihren Auswirkungen und Unterstützungsmöglichkeiten in ein strategisches Informationsmanagement in der öffentlichen Verwaltung einzubeziehen. Auch die technischen Möglichkeiten und deren Nutzung die durch die Vorgaben zu Hilfsprozessen wie Registratur und Beschaffung mehr oder weniger günstig beeinflusst wird, sind bei diesen Überlegungen zu beachten. Diese Punkte können zu einem großen Teil für jede Organisation der öffentlichen Verwaltung getrennt betrachtet werden.

Dies aber gilt nicht mehr, sobald eine Kommunikation mit Unternehmen oder Bürgern einzubeziehen ist. Der Kardinalfehler der vielen unterschiedlichen Organisationen in der öffentlichen Verwaltung, sowohl was die Benutzerfreundlichkeit als auch die verursachten Kosten bei den Betroffenen betrifft, liegt darin, Verfahren und Lösungen weitestgehend aus der Binnensicht der eigenen Organisation zu betrachten und zu konzipieren. Diese Einschätzung wird u.a. von der jährlichen D21-Studie zur e-Government-Nutzung<sup>6</sup> gestützt; diese ist in Deutschland, im Gegensatz zu anderen Staaten, rückläufig. Wenn auch die dadurch vorhandenen Schwächen bei der Benutzerfreundlichkeit nicht mehr so gravierend sind wie noch vor wenigen Jahren, bleibt die negative Auswirkung auf die bei den Betroffenen entstehenden Kosten meist bestehen. Verbunden mit dem Kostenfaktor bleibt, vor allem bei kleinen Unternehmen und dem Bürger, ein weiterer Effekt, den ich an anderer Stelle schon als „Lästigkeitsfaktor“ [S13-2] bezeichnet habe. D.h. inkonsistente Vorschriften, Überschneidung von gesetzlichen Meldungen oder auch nur umständliche, wenig benutzerfreundliche Insellösungen für einzelne Web-Anwendungen kosten die Betroffenen nicht nur Zeit und damit meist Geld, sondern sie führen auch zu einer Verärgerung, die die Akzeptanz der öffentlichen Verwaltungen und rechtlicher Vorschriften insgesamt beeinträchtigt.

---

<sup>5</sup> Mit den durch Art 91c GG eröffneten Möglichkeiten.

<sup>6</sup> eGovernment Monitor 2015 - Nutzung und Akzeptanz von elektronischen Bürgerdiensten im internationalen Vergleich, , D21 (Hrsg.), [http://www.initiaved21.de/wp-content/uploads/2015/07/150715\\_eGovMon2015\\_FREIGABE\\_Druckversion.pdf](http://www.initiaved21.de/wp-content/uploads/2015/07/150715_eGovMon2015_FREIGABE_Druckversion.pdf)

### 3.2 Organisation der Gremien und Verantwortlichkeiten

Hinsichtlich der IT-Verantwortung in öffentlichen Verwaltungen hat sich in den vergangenen Jahren einiges verbessert. Dies gilt sowohl für die Bund-Länder-Zusammenarbeit durch die Einführung des IT-Planungsrates<sup>7</sup> als auch für die einzelnen Organisationen, wo zumindest in den größeren Einheiten die Rolle des CIO definiert und besetzt wurde.

Im Folgenden wird nur auf Dokumente vom und zum CIO-Bund referenziert. Die Sachlage stellt sich bei den Bundesländern und, soweit vorhanden, bei den Kommunen wohl ähnlich dar.

Auf der Webseite des CIO-Bund findet sich die folgende Feststellung<sup>8</sup>:

*„Jedes politische Großprojekt ist heute auch immer ein IT-Projekt. Rund drei Milliarden Euro gibt allein der Bund jährlich für seine IT aus. Dieser wachsenden Rolle der IT gilt es, mit einer entsprechenden IT-Steuerung personell und institutionell gerecht zu werden.“ Auch das Konzept von BMI und BMF sowie der Umsetzungsplan IT-Steuerung Bund<sup>9</sup> mit der Laufzeit 2008-2011 sind geprägt von technologischen Überlegungen und behandelt im Wesentlichen die Binnenaspekte einer wirtschaftlichen Bereitstellung von ausreichender Rechnerleistung für die internen Ressortbedürfnisse“.*

Es fehlt nach meiner Einschätzung in diesem Konzept der Aufgaben des CIO<sup>10</sup> die Definition von Einflußmöglichkeiten des jeweiligen CIO auf ressortinterne und ressortübergreifende Projekte; d.h. u.a. Maßnahmen zur Vermeidung von Redundanzen und Inselösungen sowie Qualitätssicherung. Der formale Zugriff auf notleidende Projekte mit dem Ziel der Sanierung oder des Abbruchs mit geringstmöglichen Schaden wäre ebenfalls wünschenswert. Eine Daueraufgabe sollte auch der Aufbau von organisationsinternem strategischem und Projekt-Know-how sein. Auch das Anliegen der Entlastung der Bürger und Unternehmen von Bürokratie erscheint im Vergleich zu dem Ziel der internen Effizienz unterrepräsentiert.

### 3.3 Rolle der Standards

Die Erarbeitung und die Überwachung der Durchsetzung von Standards haben in den meisten Konzepten einen sehr hohen Stellenwert. Die auf der Website CIO-Bund veröffentlichten Themenbereiche<sup>11</sup> sind ebenfalls sehr technologielastig. Nach meinen Beob-

<sup>7</sup> [http://www.it-planungsrat.de/DE/Home/home\\_node.html](http://www.it-planungsrat.de/DE/Home/home_node.html)

<sup>8</sup> [http://www.cio.bund.de/Web/DE/Strategische-Themen/IT-Steuerung-Bund/it\\_steuerung\\_bund\\_node.html](http://www.cio.bund.de/Web/DE/Strategische-Themen/IT-Steuerung-Bund/it_steuerung_bund_node.html)

<sup>9</sup> [http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Bundesbeauftragter-fuer-Informationstechnik/konzept\\_it\\_steuerung\\_bund\\_download.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Bundesbeauftragter-fuer-Informationstechnik/konzept_it_steuerung_bund_download.pdf?__blob=publicationFile)  
Steuerung Bund – Soll-Beschreibung und Maßnahmen – Laufzeit: 2008 bis 2011 Endfassung vom 20.06.2008  
Steuerung; [http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Bundesbeauftragter-fuer-Informationstechnik/up\\_it\\_steuerung\\_bund\\_download.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Bundesbeauftragter-fuer-Informationstechnik/up_it_steuerung_bund_download.pdf?__blob=publicationFile) – Umsetzungsplan IT-

<sup>10</sup> [http://www.cio.bund.de/Web/DE/Politische-Aufgaben/BfIT/bfit\\_node.html](http://www.cio.bund.de/Web/DE/Politische-Aufgaben/BfIT/bfit_node.html) - sowie -

[http://www.cio.bund.de/Web/DE/Strategische-Themen/strategische\\_themen\\_node.html](http://www.cio.bund.de/Web/DE/Strategische-Themen/strategische_themen_node.html)

<sup>11</sup> [http://www.cio.bund.de/Web/DE/Architekturen-und-Standards/architekturen\\_standards\\_node.html](http://www.cio.bund.de/Web/DE/Architekturen-und-Standards/architekturen_standards_node.html)

achtungen unterliegt man hier der Gefahr, zu viele Ressourcen in diesen Bereich zu investieren und vor allem durch die langwierigen Zeitabläufe bei der Suche nach konsensfähigen Standards Projekte unangemessen zu verzögern. Anstelle einer sehr detaillierten Definition der Standards in allen Einzelheiten, die auf der Suche nach dem Konsens zumeist auch extrem kompliziert ausfallen, wäre eine Definition von wenigen technischen und semantischen Standards für Schnittstellen und die Anwendung von mittelfristigen Migrationskonzepten sinnvoller. Die weitgehende Bewahrung der Autonomie der einzelnen Organisationseinheiten bei einer solchen Strategie wie sie von Brügge-meier, Schilling, Schulz in [BSS11] dargestellt wird, würde die Zeiten bis zur Erreichung konsensfähiger und möglichst einfacher Lösungen wahrscheinlich deutlich verkürzen

### 3.4 Häufige Fallstricke

Hier werden die in den vorhergehenden Abschnitten erwähnten Schwachpunkte zusammengefasst und durch einige weitere Anmerkungen ergänzt. Es wird dabei weniger auf Details abgehoben als vielmehr die Punkte angesprochen, die ihren Ursprung in der Organisationskultur der öffentlichen Verwaltung und ihren o. a. erwähnten Besonderheiten im Vergleich mit der Privatwirtschaft haben.

Die Strategie der Informationsverarbeitung der öffentlichen Verwaltung betrachtet bisher (fast) ausschließlich innerorganisatorische Effizienz und fiskalische Gesichtspunkte. Die Minimierung des volkswirtschaftlichen Aufwands aus den Folgen gesetzlicher Regelung wird dabei de facto zu wenig bis gar nicht betrachtet. Bürokratiekostenentlastung wird gerne nur als Deregulierung, meist durch Wegfall von Vorschriften, verstanden. Ein vollständiger Wegfall von Vorschriften ist der interessierten Öffentlichkeit natürlich wesentlich leichter zu kommunizieren als eine Vereinfachung von Verfahren, bei denen eine staatliche Kontrolle bestehen bleibt. Dass aber in vielen Bereichen staatliche Kontrolle durchaus erforderlich ist und an einigen Stellen sogar intensiviert werden müsste, zeigen Lebensmittel- und Bankenskandale wohl zur Genüge.

Bürokratiekostenentlastung durch eine Effizienzsteigerung für die Betroffenen durch Einsatz moderner IT-Konzepte spielen, wenn überhaupt, bisher nur eine nachgeordnete Rolle. Der E-Government-Prüfleitfaden<sup>12</sup> des IT-Planungsrates ist ein erster, aber noch sehr pauschaler und stark am Einzelverfahren orientierter Ansatz. Die gesamtwirtschaftliche Sicht wird eher als Aufgabe des Normenkontrollrats<sup>13</sup> betrachtet. Dieser wiederum sieht sich erst in jüngerer Zeit in der (Mit-) Verantwortung für die IT Aspekte. Dass Anspruch und Wirkung in der Realität nicht immer zur Deckung kommen, zeigt z.B. die damalige Einschätzung<sup>14</sup> des ELENA-Verfahrens. Dass in den letzten Jahren sehr vieles Ankündigungen geblieben sein dürften, lässt sich m.E. z.B. schon aus den Titeln der

<sup>12</sup> [http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webbs/NKR/Content/DE/Publikationen/2013-07-09-e-government-pruefleitfaden-bearbeitbar.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webbs/NKR/Content/DE/Publikationen/2013-07-09-e-government-pruefleitfaden-bearbeitbar.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

<sup>13</sup> [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webbs/NKR/DE/Ueber\\_uns/\\_node.html](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webbs/NKR/DE/Ueber_uns/_node.html)

<sup>14</sup> Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrates (Juni 2008)

Jahresberichte 2008 (Bürokratieabbau – Jetzt Entscheidungen treffen) und 2015 (Chancen für Kostenbegrenzung verbessert. – Digitale Chancen tatsächlich nutzen!) des NKR oder dem Text einer jüngeren Pressemeldung<sup>15</sup> des NKR schließen.

## 4 Fallbeispiele

Die nachstehenden Beispiele sollen dazu dienen, die bisherigen Ausführungen anhand konkreter Fälle zu verdeutlichen. Diese exemplarischen Ausführungen erheben weder einen Anspruch auf Vollständigkeit hinsichtlich der Zahl der möglichen Beispiele noch hinsichtlich der Beschreibung des einzelnen Beispiels in jedem Detail. Es geht vielmehr darum, anhand einzelner Charakteristika im vorausgehenden Text gemachte Aussagen zu verdeutlichen und zu untermauern. Der verfügbare Zeit- und Textrahmen reicht nur aus, um ein Beispiel etwas ausführlicher und drei weitere sehr kurz anzusprechen.

### 4.1 ELENA

Betrachtet wird hier die Entwicklung der Projekte ELENA sowie des Vorgängerprojekts Jobcard und der Nachfolgeprojekte.

Zuerst eine Anmerkung zur Jobcard: auf einer Tagung 2007 „Kontrolle durch Transparenz – Transparenz durch Kontrolle“ des Fachbereichs „Informatik und Gesellschaft“ der GI<sup>16</sup> wurde in einem von acht Workshops das Thema Jobcard ausführlich diskutiert. Bereits damals konnte jedem Zuhörer klar sein, dass dieses Konzept aus Datenschutzgründen zu Recht keine Chance auf Verwirklichung hat. Das Konzept von ELENA ist nach meiner Auffassung der untaugliche Versuch, durch eine Eingrenzung des Meldungsumfangs auf wenige Anwendungsfälle das Konzept für den Datenschutz akzeptabel zu machen. Dass dabei die ursprünglich beabsichtigte Verringerung des Bürokratieaufwandes der Arbeitnehmer noch geringer werden würde als bei der Jobcard, wurde dabei in Kauf genommen oder übersehen. Auch an diesem Projekt wurde zu lange festgehalten. Als sich schon abzeichnete, dass auch ELENA scheitern würde, hat einer der führenden Köpfe des eGovernment im deutschsprachigen Raum, Klaus Lenk<sup>17</sup>, das Konzept kritisch analysiert und auf eine bessere Alternative hingewiesen:

*„... alternative Lösungen wurden zu keiner Zeit in Betracht gezogen. Eine Interessenkoalition, die sich in der Konzeptphase noch verstärkte, war stark genug um ELENA bzw. das Jobcard-Verfahren auf einer Linie zu halten, die den früheren Präferenzen im eGovernment entsprach. Isolierte Transaktionssysteme wurden lange als das Nonplus-ultra gesehen, was zu einer eins-zu-eins-Umstellung von Verfahren führte, ohne eine*

<sup>15</sup> 25. Mai 2016 – Pressemitteilung – Nationaler Normenkontrollrat begrüßt Digitalisierung als zentrales Thema auf der Klausurtagung des Bundeskabinetts in Meseberg: Es ist 5 vor 12 – Wir brauchen mutige Entscheidungen für eine konsequente Digitalisierung der Verwaltung!

<sup>16</sup> Fachbereich „Informatik und Gesellschaft“ der Gesellschaft der GI e. V., 27.-29. April 2007

<sup>17</sup> [LK10] ELENA oder der Weg in die durchorganisierte Informationsgesellschaft



*weitergehende Reorganisation von Geschäftsprozessen ins Auge zu fassen. Das entspricht nicht mehr der erweiterten Sicht von eGovernment, ... In diesem Zusammenhang ergeben sich neue Möglichkeiten, auch die Pflicht der Arbeitgeber zur Erstellung von Entgeltnachweisen mit wenig Aufwand zu erfüllen. ... Dieser FRESKO-Prozessor (später: P23R)<sup>18</sup> erzeugt damit alle einmaligen und periodischen Berichte, die den diversen Informationspflichten entsprechen. ... Mit FRESKO ergibt sich ein erheblicher Entlastungseffekt, der über die bislang schon vorgenommenen Bündelungen... hinausgeht. ... Die bisherigen Befürworter von ELENA werden geradezu gezwungen, sich gegen FRESKO auszusprechen oder dafür zu sorgen, dass das Vorhaben ignoriert oder diskreditiert wird. ...“*

Auch wenn die Bundesregierung dies anders sieht, dürfte OMS im Wesentlichen doch ein Nachfolgeprojekt für das gescheiterte ELENA sein. Die Meldung auf Heise online<sup>19</sup> „Bundesregierung streitet Wiedergeburt von ELENA ab“ und die dortigen Ausführungen lassen auch eine andere Sicht zu. Der wohl kürzeste und prägnanteste Kommentar zu der Meldung lautet: „Raider heißt jetzt Twix“

Ebenfalls in Heise online findet sich die Meldung über den Projektstart von OMS<sup>20</sup> und ebenfalls vom Start des Projekts „BEA - Bescheinigungen elektronisch annehmen“ der Bundesagentur für Arbeit nur wenige Tage zuvor. Diese Parallelität ist ein klares Beispiel für die aus dem Ressortdenken resultierende Binnensicht. Dies wird nicht nur von mir kritisch gesehen. Diese Parallelität ist auch deshalb ärgerlich, weil, wie oben erwähnt, bereits 2010 eine weniger belastende Alternative vorgelegen hat.

Ein Lichtblick ist die Tatsache, dass in der Machbarkeitsstudie<sup>21</sup> Optimierte Meldeverfahren in der sozialen Sicherung (OMS) ein Datenlexikon für den Bereich „soziale Sicherung“ angekündigt wird. Dies könnte ein erster Schritt in eine übergreifende Betrachtung sein, wenn dieser Ansatz konsequent verfolgt und über den Bereich der sozialen Sicherung hinaus auf die gesamte Gesetz- und Vorschriftengebung ausgeweitet wird.

## 4.2 EG-DLR/Zuständigkeitsfinder/FIM

Beim Thema Föderalismus wird regelmäßig auf die u.a. durch den Artikel 3 GG gezogenen Schranken gegenüber den Ländern und die in Art 28 GG verankerte Organisationshoheit der Kommunen verwiesen. Auch wenn die Einführung von Standards für alles

<sup>18</sup> der Name des Konzepts FRESKO wurde für den Ende 2011 erstellten funktionsfähigen Prototyp und die nachfolgenden Aktivitäten in P23R geändert. Weitere Informationen hierzu auf [p23r.de](http://p23r.de)

<sup>19</sup> Bundesregierung streitet Wiedergeburt von ELENA ab – Meldung vom 27.07.2013;

<http://www.heise.de/newsticker/meldung/Bundesregierung-streitet-Wiedergeburt-von-Elena-ab-1921388.html>

<sup>20</sup> Haufe Online-Artikel\_ Gesetzgebung & Politik - ELENA-Nachfolgeprojekt gestartet 2012

[https://www.haufe.de/steuern/gesetzgebung-politik/elena-nachfolgeprojekt-gestartet\\_168\\_74884.html](https://www.haufe.de/steuern/gesetzgebung-politik/elena-nachfolgeprojekt-gestartet_168_74884.html)

<sup>21</sup> Machbarkeitsstudie Optimierte Meldeverfahren in der sozialen Sicherung; Abschlussbericht 2013, Teil 1 - vorgelegt von der ITSG GmbH; Stand 31.12.2013; [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/projekt-oms-abschlussbericht-teil1.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/projekt-oms-abschlussbericht-teil1.pdf?__blob=publicationFile)



und jedes nach den obigen Ausführungen nicht die Lösung sein kann, so muss doch die Interpretation des Föderalismus überdacht werden. Der Föderalismus war von den Vätern des Grundgesetzes dazu gedacht, die Macht einer Zentralregierung zu beschränken und damit deren Missbrauch zu verhindern. Dieses Ziel wird durch eine Verteilung der Entscheidungsgewalt und der Zuständigkeiten, auch nicht zuletzt die Finanzhoheit der Körperschaften, erreicht und nicht durch ein Verbot von einfachen Standardisierungsschritten und Berichtspflichten oder Informationen eines Zuständigkeitsfinders.

Ein besonders betrübliches Beispiel ist die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie. Hier wurden durch Verzögerungen und Verwässerungen die von der EU-Kommission gesetzten Ziele bei weitem nicht erreicht. Hier wäre m.E. eine viel stärkere Koordination durch den Bund nötig und auf der Basis von Art 23 (5) GG auch zulässig gewesen. Wenn man die entsprechenden Vorgaben an praktischen Beispielen überprüft, kommt man sehr schnell auf dem Boden der Tatsachen an. Wenn ein Unternehmer sich informieren will, welche Möglichkeiten und Erleichterungen ihm die Dienstleistungsrichtlinie im Verkehr mit den Behörden bringt, wird er nach wenigen Schritten vermutlich resignieren. Abgesehen davon, dass der Begriff einheitlicher Ansprechpartner bei dem in Deutschland vorhandenen Konzept eine klassische Fehlbezeichnung ist, sind auch die vorhandenen Einzelangebote für die Unternehmen wenig benutzerfreundlich, da sie in aller Regel, wie so viele Angebote der öffentlichen Verwaltung nicht aus der Sicht des Informationssuchenden sondern aus der Sicht der einzelnen Verwaltungen erstellt sind. Auch wird in diesen Angeboten deutlich, dass es zwar Behörden-Wegweiser gibt, dass diese aber in ihrem konkreten Informationsgehalt, z. B. über Zuständigkeiten, weit hinter dem zurückbleiben, was an Unterstützung bei einer konsequenten Umsetzung der Richtlinie möglich wäre, und wie in [S09] beschrieben. Ein vollständiges Verzeichnis aller Zuständigkeiten für alle gesetzlichen Verpflichtungen von Bürgern und Unternehmen liegt in weiter Ferne. Die Aktivitäten des Projekts FIM (föderales Informationsmanagement) weisen zwar in diese Richtung, aber die Fortschritte erfolgen zu langsam und die gestellten Ansprüche erreichen nicht aus, um die Bedürfnisse von Bürgern und Unternehmen zufriedenstellend abzudecken. Selbst wenn die Informationen in Zukunft tatsächlich ohne nennenswerte Lücken verfügbar sein werden, muss noch beachtet werden, dass der Durchschnittsbürger mit Sicherheit semantische Hilfen bei der Suche braucht, die derzeit vollständig fehlen.

### 4.3 Elektronische Akte

Im Gegensatz zu den vorhergehenden Beispielen ist die elektronische Akte ein Thema, das vordergründig nur geringe Auswirkungen außerhalb der jeweiligen Verwaltungsorganisation hat. Allerdings wird durch die überwiegend technologisch geprägte Diskussion häufig übersehen, dass eine ordnungsgemäße Aktenführung ein wesentlicher Grundpfeiler unseres Rechtsstaats ist. Ohne sie ist die Nachvollziehbarkeit des Verwal-

tungshandelns<sup>22</sup> nicht sicherzustellen. Eine konsequente Anwendung der elektronischen Akte bedeutet aber mehr als die Nachvollziehbarkeit eines Verwaltungshandelns durch ein Verwaltungsgericht. Dies war bereits bei ordnungsgemäß geführten Papierakten gegeben. Seit dem Einsatz von IT in der öffentlichen Verwaltung hat sich nach meiner Einschätzung, diese auch durch eigene praktische Verwaltungstätigkeiten begründet, die Nachvollziehbarkeit eher verschlechtert. Grund ist, dass es versäumt wurde, die elektronischen Informationskanäle von Anfang an, d.h. bereits mit Einführung der Faxgeräte, konsequent in die Aktenführung einzubeziehen. Eine konsequent umgesetzte E-Akte unterstützt auch die Gleichbehandlung, wenn die Suchfunktion nach vergleichbaren Fällen verbessert und zielgenauer wird. Darüber hinaus sind hier auch erhebliche Steigerungen der Produktivität zu erwarten.

Das DOMEA-Konzept war halbherzig. Die Einführung der E-Akte im eGovernment Gesetz kommt spät und lässt ebenfalls viele Lücken. Auch hier ist festzustellen dass die entsprechenden Konzepte früher und klarer hätten erstellt werden können. Die fachliche Diskussion und die Nutzen-Kostenstruktur haben schon vor längerer Zeit dafür gesprochen. Z.B. in [S97]

## 5 Schlußfolgerungen

Das für OMS angekündigte Data Dictionary darf nicht auf das vorgesehene Gebiet beschränkt bleiben. Es muss konsequent zu einem Werkzeug für künftige Gesetzgebung weiter entwickelt werden, mit dem Ziel ressortübergreifende Verfahren oder Instrumente bereitzustellen, die den Betroffenen von unnötigen und redundanten gesetzlichen Meldeauflagen entlasten, ohne jedoch dabei die unverzichtbaren Kontrollfunktionen der öffentlichen Hand zu gefährden. Diese und viele andere Aufgaben müssen Ressort- und Föderalismusgrenzen überschreitend gelöst werden. Dazu sind weder die Schaffung oder Erweiterung zentraler Datenbestände noch ein Eingriff in die Entscheidungshoheit der einzelnen Verwaltungsebenen bei der Interpretation der an sie gelieferten Daten erforderlich.

Die E-Akte muss konsequent und flächendeckend eingeführt werden. Die semantische Unterstützung einer zielgerichteten Suche in großen Datenbeständen muss deutlich verbessert werden. D.h. für die interne Suche der Verwaltungsmitarbeiter wie auch für die Suche des Bürgers in Verwaltungsangeboten müssen wesentlich verbesserte Suchstrategien und semantische Hilfen angeboten werden.

Das interne Projekt-Know-how der öffentlichen Verwaltungen, das nicht nur für IT-Projekte, sondern auch für die Verbesserung und Entwicklung von Rechtsnormen anhand politischer Zielvorgaben sinnvoll eingesetzt werden kann, muss ausgebaut und dauerhaft erhalten werden. Hierzu sind sowohl Maßnahmen im Bereich des Wissens-

---

<sup>22</sup> abgeleitet aus Art. 3 (3) GG: „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“

managements wie auch Maßnahmen im Bereich Personalpolitik, insbesondere Personaleinsatzplanung, -führung und -bezahlung erforderlich. Die jeweiligen CIO sollten hierbei Federführung und Koordination übernehmen. Der derzeitige Stand ist unzureichend, da immer noch auch solche Defizite auftreten, die seit Jahrzehnten bekannt sind; z.B. schon in [S91]. Auf der Ebene der politischen und der administrativen Entscheider muss für die Entscheidungsfindung sowohl der Investitionsgedanke zur Stärkung der Effizienz als auch der Vorrang volkswirtschaftlicher Überlegungen zur Entlastung der Betroffenen vor fiskalischen Erwägungen wesentlich stärker in die Entscheidungskultur eingehen.

Das Informationsmanagement sollte zwar nach wie vor als eigenständige Aufgabe organisatorisch abgebildet werden. Es ist aber trotzdem erforderlich, dass alle Verantwortlichen in der öffentlichen Verwaltung ihre Verantwortung für die Informationsverarbeitung als Kernaufgabe der öffentlichen Verwaltung verstehen und wahrnehmen. Dazu müssen entsprechende, zielgruppenadäquate Fortbildungsmöglichkeiten angeboten werden. Die Sicht dieser Verantwortlichen auf die Informationsverarbeitung als ein technologisches Gebiet, das sie als Angelegenheit von Spezialisten nichts angeht, muss sich entsprechend verändern. Hierzu ist ein Kulturwandel erforderlich, wenn er von den Spitzenkräften in Politik und Verwaltung nicht nur verbal beschworen sondern glaubhaft vorgelebt wird.

## Literaturverzeichnis

- [BSS11] Brüggemeier M., Schilling P., Schulz S., Potenziale des Prozesskettenansatzes im B2G-Kontext – Anwendungserfahrungen und Perspektiven in: Tagungsband des 14. Internationalen Rechtsinformatik Symposions und <http://www.jusletter-it.eu> (Österreichische Computergesellschaft 2011)
- [LK10] Lenk K., ELENA oder der Weg in die durchorganisierte Informationsgesellschaft; in: Verwaltung und Management, 16. Jg. (2010), Heft 3, S. 137-146 - [http://www.vum.nomos.de/fileadmin/vum/doc/VM\\_10\\_03.pdf](http://www.vum.nomos.de/fileadmin/vum/doc/VM_10_03.pdf)
- [S91] Schilling, P., Erfolgsfaktoren für die Durchführung von DV/TuI-Projekten in der öffentlichen Verwaltung - in: Verwaltungsmanagement, Maack H., Goller J., Müller-Hedrich B.W. (Hrsg.) Stuttgart (Mai 1991)
- [S97] Schilling P., Die Rolle der Registratur und der Schriftgutverarbeitung in einer modernen Verwaltung in "Fachhochschulen im Umbruch - Wege zur Verwaltungsinformatik" Scholl, M. (Hrsg.) FHöV Brandenburg Mai 1997, ISBN 3-00-001676-7
- [S09] Schilling P., Neuland EU-Dienstleistungsrichtlinie, Beuth Verlag 2009
- [S13-1] Schilling P., Tiefgreifendes Umdenken in Politik und Führungsebene ist ein Erfolgsfaktor der Verwaltungsmodernisierung; in: Abstraktion und Applikation – 16. Internationalen Rechtsinformatik Symposions (IRIS) und <http://www.jusletter-it.eu> (Österreichische Computergesellschaft 2013)
- [S13-2] Schilling P., Wechselwirkung Gesetzgebung - Prozessoptimierung am Beispiel P23R; in: Abstraktion und Applikation – 16. IRIS (Fundstelle wie [S13-1])