

Zukunft der Verwaltung

Das Forschungsprojekt "Stein-Hardenberg 2.0"

(BS/Tino Schuppan im Namen des Projektteams*) Seit mehr als zehn Jahren wird in Deutschland intensiv über E-Government diskutiert und es wurden diverse Projekte aufgesetzt. Viele dieser Aktivitäten reich(t)en über reine IT-Projekte hinaus und erfass(t)en die Organisation der Verwaltung. Nicht selten waren diese Vorhaben von übertriebenen Erwartungen im Hinblick auf die Veränderung von Verwaltung begleitet. Wichtig ist: IT kann nicht wirken, wenn die organisatorische Seite nicht mitgedacht wird.

An dieser Stelle setzt das seit Mitte des Jahres 2011 beim IfG.CC – The Potsdam Institute for eGovernment – ausgeführte Forschungsprojekt mit dem Titel "Stein-Hardenberg 2.0" an. Der Titel nimmt darauf Bezug, dass mit E-Government nicht nur bisherige Formen der öffentlichen Leistungserbringung zur Disposition stehen, sondern auch bestimmte staats- und verwaltungsorganisatorische Grundprinzipien sich verändern. Konkret handelt es sich u. a. um die kommunale Selbstverwaltung, die *Freiherr vom Stein* und *Graf von Hardenberg* vor mehr als 200 Jahren in Preußen vorgedacht und eingeführt haben. Weiterhin steht in engem Zusammenhang mit *Stein* und *Hardenberg* das Ressortprinzip, das bis heute für die Regierungs- bzw. Verwaltungsorganisation der Ministerialverwaltung bestimmend ist. Beiden Prinzipien ist gemein, dass aus ihnen ein hoher Grad an organisatorischer Verselbstständigung resultiert, was in gewissem Maße im Widerspruch zu einigen Kernanforderungen von E-Government, insbesondere der Vernetzung, steht. Hier wird deutlich, dass bei E-Government weniger die Technik an sich interessiert, sondern eher die Frage, welche neuen Bauprinzipien der Verwaltungsorganisation sich damit verbinden. Aufgezeigt wird, wie sich Aspekte von Staatlichkeit heute schon geändert haben und wie



sie sich zukünftig ändern könnten.

IT verändert Staatlichkeit

Obwohl das Projekt noch nicht abgeschlossen ist, können erste Ergebnisse und konkretisierende Hypothesen formuliert werden:

Staatlichkeit verändert sich durch IT bereits heute mehr als gedacht, manchmal auch unmerkelt, weil die Wirkungen der gegenwärtigen Praxis von Informationstechnik-Einführung nicht immer offensichtlich sind.

Zunächst geht es um eine breitere Perspektive veränderter Staatlichkeit. Hintergrund ist, dass IT bereits heute alle gesellschaftlichen Bereiche durchdrungen hat, was Rückwirkungen auf Staat und das Staatsverständnis hat. Es zeichnet sich die gesellschaftliche Erwartung ab, dass der Staat neue Aufgaben wahrnimmt, weil IT-induzierte Veränderungen in der Gesellschaft stattfinden. So steigt durch IT-Vernetzung die Anfälligkeit von Kritischen Infrastrukturen, wie zum Beispiel der Energie- oder Wasserversorgung. Deshalb wird Cyber-Sicherheit zunehmend wichtiger

und als öffentliche bzw. staatliche Aufgabe verstanden, was am errichteten Nationalen Cyber-Abwehrzentrum (NCAZ) im Jahr 2011 deutlich wird. Weiterhin kann der Staat Informationstechniken so einsetzen, dass mehr Daten ausgewertet werden und diese beispielsweise zu einer größeren staatlichen Eingriffstiefe führen. Hieraus könnte die gesellschaftliche Erwartung entstehen, dass der Staat präventiv handeln soll, was im Ergebnis zu einem elektronischen Präventiv- und Vorsorgestaat führen könnte, der weite gesellschaftliche Teilbereiche steuert. Darüber hinaus werden Aspekte von Staatlichkeit verändert, indem der Staat selbst IT nutzt, um sich zu modernisieren, wie zum Beispiel seine Strukturen auf IT-Basis vernetzt, wodurch sich bestehende Institutionen verändern.

Die Untersuchung der verschiedenen Aspekte sich verändernder Staatlichkeit zeigt, dass sich hier schon diverse Änderungen vollziehen, was gegenwärtig kaum beachtet oder wahrgenommen wird. Infolge von Projekten wie dem Prozessdatenbeschleuniger (P23R) und

Föderales Informationsmanagement (FIM) wandeln sich wichtige Funktionen von Staat und Verwaltung, ohne dass dies auf den ersten Blick offensichtlich ist. Neben technischer Expertise bedarf es zusätzlich verwaltungswissenschaftlich angeleiteter Gestaltung. Solche Projekte müssen daher von Organisatoren und Informatikern gemeinsam vorangebracht werden.

Gestaltung kann gelingen, wenn zwischen Bewirkung, Produktion und Infrastruktur unterschieden wird und alle drei Bereiche eng aufeinander bezogen werden.

Konkrete Gestaltungsfragen können schwer auf abstrakter Ebene von veränderter Staatlichkeit beantwortet werden. Gefragt ist deshalb eine konkretere Betrachtung, die sich im Forschungsprojekt bewusst an der Gestaltung/Modernisierung der öffentlichen Leistungserbringung ("Machinery of Government") orientiert. Hierfür wurde ein verwaltungswissenschaftlich angeleiteter Bezugsrahmen entwickelt, in dem zwischen einer Bewirkungsebene, einer sogenannten Produktionsebene und einer Infrastrukturebene unterschieden wird. Kernaussage ist: Nur wenn bereits bei der Gesetzgebung Implementationsfragen auf der Ebene der Leistungserstellung (Produktion) und Infrastrukturebene mitgedacht werden, kann eine weitreichende

Umsetzung von E-Government funktionieren. Auf diese Weise kann es gelingen, positive Werte wie Rechtsstaatlichkeit oder Transparenz in ein Gesamtsystem einzubringen, die durch eine technikdominante Gestaltung verloren zu gehen drohen.

Fach- und Unterstützungsaufgaben neu organisieren

Die Potenziale von vernetztem E-Government können föderalismusfreundlich genutzt werden; eine Veränderung oder gar Abschaffung von Zuständigkeiten ist nicht erforderlich.

IT ermöglicht neue Formen der Vernetzung und Kooperation. Je nach Grundtyp kann Vernetzung z. B. dazu dienen, bürokratische Lasten oder Kosten zu reduzieren. Vernetzung führt aber nicht zwangsläufig zu einer Veränderung von Zuständigkeiten, weil die Entscheidung weiterhin bei der zuständigen Stelle getroffen wird, wengleich einzelne Prozessschritte durch andere Akteure erbracht werden. Werden nicht oder nur schwach legitimationsbedürftige Prozessschritte vernetzt, verändert sich nicht die Zuständigkeit und schon gar nicht das Zuständigkeitsprinzip. Deutlich wurde im Projekt, dass der Zuständigkeitsbegriff für eine differenzierte Betrachtung von Netzwerken wenig geeignet ist. Vielmehr geht es um Verantwortung und Steuerung. Wer trägt für was gegenüber wem in welchem Umfang Verantwortung? Prozessschritte können durch diverse Träger verteilt ausgeführt werden, wengleich die Verantwortung gegenüber dem Bürger für die Richtigkeit einer Entscheidung bei der bisherigen Behörde verbleibt. Diese Art der Vernetzung hätte auch nur geringe Auswirkungen auf die föderale Arbeitsteilung.

Wie können sich Föderalismus, (kommunale) Selbstverwaltung und das Ressortprinzip weiterentwickeln?

Projektdaten

Am 14. Dezember 2010 ist das Verwaltungsabkommen "Staatlicher Wandel im Informationszeitalter" zwischen dem Bundesministerium des Innern, der Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin, der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, der Anstalt Dataport und dem Ministerium des Innern des Landes Brandenburg in Kraft getreten. Diese Vereinbarung ist Grundlage und Ausgangspunkt für die Ausschreibung und die Durchführung des Forschungsprojektes "Stein-Hardenberg 2.0".

Im Rahmen eines ausgeschriebenen Ideenwettbewerbs wurde das IfG.CC – The Potsdam eGovernment Competence Center – ermittelt. Das vierköpfige Forschungsteam mit dem Leiter des Gemeinschaftsprojektes, Prof. Dr. Tino Schuppan, hat im Juni 2011 mit der Arbeit begonnen. Ende 2013 soll das Projekt zum Abschluss kommen.

Vernetzung kann so weit reichen, dass stärker als bisher an den Grundfesten von Organisationsprinzipien gerüttelt wird. Das stellt nicht zwangsläufig diese Organisationsprinzipien an sich infrage, sondern führt eher zu einer Weiterentwicklung. In Bezug auf kommunale Selbstverwaltung wäre die Frage, wie viel die Kommunen noch selbst "produzieren" müssen, um sich als Selbstverwaltung zu verstehen? Des Weiteren wird durch Vernetzung das Territorialprinzip der Verwaltung neu gefasst. Was zukünftig zwingend lokal-kommunal ausgeführt werden muss und was besser in anderen Arrangements erbracht werden kann, ist neu zu beantworten. Im Ergebnis kommt es zu einer Neuausrichtung von Territorialität, weil Entörtlichung und stärkerer Territorialbezug parallel stattfinden. Zum Beispiel ermöglichen Geografische Informationssysteme (GIS) einen Territorialbezug auf elektronischem Weg, der organisatorisch zu einer Entörtlichung beitragen kann. Gleichzeitig lassen sich Entscheidungen aus der kommunalen Ebene herauslösen. Ähnliche Fragen stellen sich in Bezug auf das Ressortprinzip. Das Ressortprinzip bezieht sich eigentlich nur auf Aufgaben, die eine besondere politische bzw. mini-

sterielle Relevanz haben, sodass es nicht für Unterstützungsaufgaben in Betracht kommen muss.

Letztlich könnte E-Government auch zu einer stärkeren Veränderung föderaler Arbeitsteilung beitragen, weil sich in elektronischen Netzwerken die Fragen von Zentralität und Dezentralität neu stellen. Wenn Behörden, Menschen, Prozesse und IT-Anwendungen vernetzt werden, verwischt die Einteilung von Zentralität und Dezentralität in der bisherigen Denkart. Beides kann bei Vernetzung gleichzeitig stattfinden. Mögliche Auswirkungen sind: Bisher lässt der Bund Gesetze durch die Länder ausführen, was zu einer immer wieder kritisierten Verflechtung (Verwaltungsföderalismus) führt, weil sie hohen Steuerungs- und Koordinationsaufwand erzeugt. Mit vernetztem E-Government verringert sich dieser Aufwand, z. B. durch Gestaltung von Front- und Back-Office-Strukturen, ohne föderale Grundprinzipien aufgeben zu müssen. Mit anderen Worten: Entflechtung durch Vernetzung.

Strategie statt Hypes

Das Projekt hat nicht nur wissenschaftlichen Nutzen, sondern auch unmittelbare praktische Bedeutung, weil es The-

men berührt, die heute schon in der Praxis relevant sind. In nahezu jedem anspruchsvollen E-Government-Vorhaben stellen sich Fragen von Zuständigkeiten, Verantwortung, Steuerung und Umsetzbarkeit. Selbst die Frage, ob man in Zeiten von E-Government noch Gebietsreformen braucht, wird mittlerweile in diversen Enquete-Kommissionen, wenn auch zurückhaltend, diskutiert. Hierauf werden im Forschungsprojekt Antworten gegeben. Durch das Projekt wird deutlich, dass durch E-Government in zum Teil substantieller Form Funktionsweisen und Strukturen von Staat und Verwaltung verändert werden. Die sich abzeichnenden Ergebnisse des Forschungsprojektes geben Handlungsorientierung für die Ausführung von Praxisprojekten und können dort oft vorhandene Unsicherheiten reduzieren.

Mit den zu erwartenden Ergebnissen wird jenseits von aktuellen Technikhypes eine längerfristige Orientierung für die Gestaltung mit E-Government gegeben, die der Praxis dienlich sein kann. Statt z. B. bei E-Government-Strategien auf jeweils aktuelle Technikrends zu setzen, kann mit den Forschungsergebnissen viel strategischer gefragt werden, welche verwaltungspolitischen Wirkungen und Ziele erreicht werden sollen. Die Praxis kann sich bei ihrer E-Government-Ausrichtung zu einem gewissen Teil entschleunigen, weil es nicht in erster Linie um IT selbst, sondern um die Art der Verwendung von IT geht. Oder pointiert formuliert: Man muss nicht mehr hastig jedem IT-Hype hinterherlaufen, sondern kann E-Government strategisch als verwaltungspolitisches Instrument einsetzen.

**Prof. Dr. Tino Schuppan ist wissenschaftlicher Direktor des Potsdamer Instituts für E-Government, IfG.CC.*