Prof. Dr. Martin Brüggemeier, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin

# „Easy Government“ – Abbau von Bürokratie im Verwaltungsvollzug durch IT

In modernen pluralistischen Gesellschaften, die den sozialen Frieden und den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wahren wollen, sind rechtsstaatlich verantwortete formale Verfahren auch in Zukunft unentbehrlich. Aber nicht alle Bürokratie ist notwendig, um die angestrebten politisch-regulatorischen Ziele zu erreichen – im Gegenteil. Es sind vor allem die überflüssigen, zeitintensiven, nervenaufreibenden, kostspieligen und mitunter gar als schikanös empfundenen Erscheinungsformen von Bürokratie, welche die Wirksamkeit, Akzeptanz und das Ansehen von staatlich-administrativem Handeln seit jeher massiv belasten. Überflüssige Bürokratie belastet nicht nur die Wirtschaft, sondern auch die Bürger und – was noch immer häufig vergessen wird – vor allem auch die Verwaltung selbst. Dabei spielen nicht nur monetär messbare Bürokratiekosten eine Rolle, sondern vor allem auch subjektive Belastungen und unnötige Belästigungen im Vollzug von Regelungen.

Durch den starken Fokus auf Vorschriftenabbau und bessere Rechtsetzung wurde bislang noch weitgehend übersehen, welche umfangreichen Potenziale in einem bürokratiesparenden, unaufdringlichen und überflüssigen Interaktionsaufwand vermeidenden Verwaltungsvollzug schlummern.[1] Die Erschließung dieser Potenziale wird in einem Organisationskonzept für föderales E-Governmentin der Schweiz mit dem Slogan „Easy Government“ treffend auf den Punkt gebracht.[2]

Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug beginnt bei einer besseren, zielgruppen- und anliegengerechten Vorabinformation der Adressaten. Der Behördenfinder/LeiKaplus und D115 weisen beispielsweise in die richtige Richtung. Das Lebens- bzw. Unternehmenslagenprinzip kann dabei nützlich sein, um den Interaktionsaufwand für die Adressaten zu senken. Ontologie-basierte IT-Systeme ermöglichen es, dass die Adressaten ihre Lebenslage als subjektive, „lebensweltliche Lebenslage“ selber definieren können, statt in ein vordefiniertes Lebenslagen-Schema der Verwaltung gepresst zu werden.

Des Weiteren lassen sich Verfahrenserleichterungen durch eine Bündelung des Zugangs zu Leistungen realisieren. Solche Strategien firmieren unter dem bekannten Leitbild der „One-Stop-Verwaltung“ und finden sich in der Praxis in unterschiedlichen Varianten. Die belastende Komplexität von Bürokratie verflüchtigt sich für die Adressaten unsichtbar hinter einer benutzerfreundlichen Oberfläche im Backoffice Verwaltung. Inwieweit hierdurch die Spürbarkeit von Bürokratie tatsächlich verringert wird, hängt davon ab, ob der Zugang zum Leistungsangebot ohne Rücksicht auf Zuständigkeiten gebündelt wurde. Oftmals wird freilich vergessen, dass den Betroffenen eine Verschonung mit bürokratischen Zumutungen im Zweifel lieber ist, als deren serviceorientierte Verfreundlichung durch eine schicke One-Stop-Lösung.

An diesem Punkt setzen Zugangs- und Verfahrenserleichterungen an, bei denen die Proaktivität des Verwaltungshandelns im Mittelpunkt steht. Das Spektrum reicht hier von Formen der aufsuchenden Verwaltung unter Einschluss von mobilen Anwendungen über kontextsensible Lösungen (proaktive Erinnerungen und Hinweise auf komplementäre Leistungsangebote, intelligente und vorausgefüllte Formulare) bis hin zu Lösungen, die mit dem neuen verwaltungspolitischen Leitbild der „No-Stop-Verwaltung“ treffend beschrieben sind. Konkret ist damit gemeint, dass Adressaten aufgrund intelligenter IT-Lösungen beispielsweise nicht oder kaum noch mit der Abwicklung von Informationspflichten behelligt werden müssen, Statistiken aus bereits vorhandenen Daten generiert werden und die Verwaltung beim Erkennen vorliegender Voraussetzungen ihren Adressaten von sich aus öffentliche Leistungen anbietet (z. B. Förderprogramme) oder gewährt (z. B. Kindergeld).

Generell geht es um eine konsequente Reduzierung der Spürbarkeit von Bürokratie im gesamten Verfahrensverlauf, die auch durch eine Vereinfachung der internen und organisationsübergreifenden Geschäftsprozesse sowie eine bessere Integration und Koordination des Verwaltungshandelns auf IT-Basis zu erreichen ist. Hier gilt es auch, die, z. T. mit Datenschutz-Killer-Argumenten bewehrte „Schießscharten-Sicht“ der Verwaltungen zu überwinden, die die bürokratischen Belastungen der Bürger und Unternehmen nur durch jene „Schießscharte“ wahrnimmt, durch die sie ihre Adressaten mit den eigenen Anforderungen konfrontiert („beschießt“). Diese selektive Wahrnehmung blendet

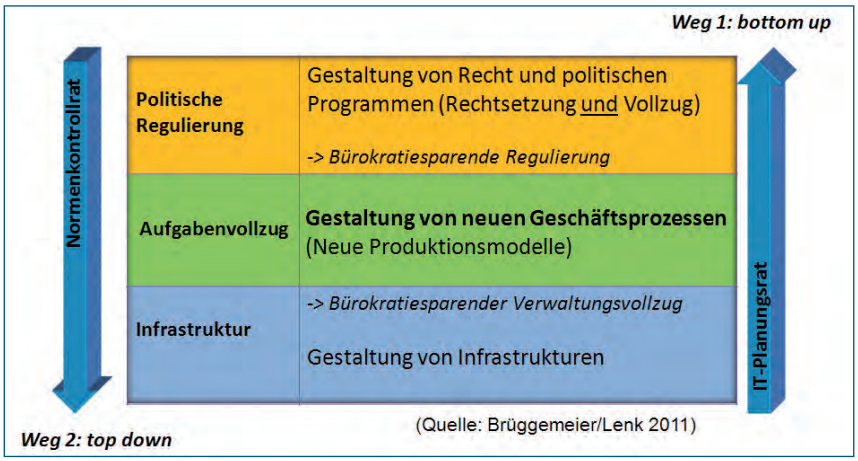
[1] Im Einzelnen: Brüggemeier/Lenk (Hrsg.): Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug – Better Regulation zwischen Go-Government und No-Government (= Schriftenreihe E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors, Bd. 12), Berlin 2011.

[2] http://www.ech.ch/vechweb/page?p=news&nodeRef=workspace://SpacesStore/90fdad8d-128a-405e-83fd-9f6e11b41265 (02.08.12)

aus, dass die Adressaten oft identische oder ähnliche Anforderungen in unterschiedlichsten Aufbereitungen auch gegenüber anderen öffentlichen Stellen erfüllen müssen, die nicht selten sogar nur wenige Bürotüren weiter sitzen. Bei einer Überprüfung des Rentenantrags in Kanada stellte sich beispielsweise überraschend heraus, dass der 30seitige Antrag durch die Integration von bereits an vielen Stellen in der Verwaltung gespeicherten Informationen komplett ersetzt bzw. vorausgefüllt werden kann. Unter Datenschutzaspekten ist hier nicht die Nutzung von bereits vorhandenen Daten mit dem Ziel einer erheblichen Bürokratie-Entlastung für die Adressaten zu monieren. Der eigentliche Missstand ist, dass derzeit weder für den Bürger noch für die Verwaltung selber transparent ist, wo eigentlich welche Daten über wen gespeichert sind.

Für die Realisierung eines Bürokratieabbaus durch E-Government, der sich nicht in kurzsichtigen Einzelprojekt-Betrachtungen erschöpfen will, bedarf es eines umfassenderen verwaltungswissenschaftlichen Bezugsrahmens. Im Sinne eines solchen Bezugsrahmens ist Bürokratieabbau durch E-Government ein „Bürokratieabbau per Design". Die Vermeidung überflüssiger Bürokratie wird zu einem integralen, ganzheitlichen Gestaltungsprinzip. Wie die Abbildung zeigt, ist Bürokratieabbau per Design auf zwei komplementären Wegen voranzubringen. Der Weg von unten setzt an bei der Gestaltung der technisch-organisatorischen IT-Infrastrukturen und weiteren Basispotenzialen des Verwaltungshandelns. Institutionell wird dieser Weg vom IT-Planungsrat (ITP) begleitet und koordiniert. Der Weg von oben setzt an bei der politischen Regulierung, der Gestaltung von Recht und politischen Programmen (Rechtsetzung und Vollzug). Dieser Weg wird institutionell vom Nationalen Normenkontrollrat (NKR) begleitet. Beide Wege treffen schließlich „in der Mitte" auf der Ebene des Aufgabenvollzugs aufeinander, bei der es um die Gestaltung von neuen Geschäftsprozessen auf der Basis neuer Produktionsmodelle für eine vernetzte öffentliche Leistungserstellung geht. Doch wer kümmert sich hier institutionell um die notwendige verwaltungspolitische Planung und Koordination? Der aufgespannte Bezugsrahmen verdeutlicht noch eine politisch-strategische Lücke, was die Institutionalisierung von gemeinsamen Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen zur bürokratiesparenden Ausgestaltung von konkreten Verfahren und Prozessen des Verwaltungsvollzugs mit IT– jenseits des Bundesrates – anbelangt.

Inwiefern begünstigen die beiden aufgezeigten Wege die Chancen für einen nachhaltigen Bürokratieabbau? Bottom-up: Mit dem Aufbau neuer Infrastrukturen für vernetztes und bürokratiesparendes E-Government in gemeinsamer Verantwortung kann ein Leistungspotenzial geschaffen werden, das nicht nur eine ganzheitlich bürokratiesparende Durchführung von derzeitigen Leistungsprozessen ermöglicht, sondern ebensolche Lösungen für heute noch gar nicht bekannte politische Programme und Maßnahmen vorhält. Ein Beispiel für derartige Infrastrukturen ist der FRESKO-Prozessor bzw. der im Kern auf diesem Konzept basierende P23R.[3] Dabei handelt es sich um ein regelbasiertes Informationssystem, das – wenn alles gut geht – als „Compliance Engine" einmal die unterschiedlichsten Informationspflichten von Unternehmen effizient und nahezu belästigungsfrei nach dem Prinzip der No-Stop-Verwaltung abwickeln wird. Ein anderes Beispiel eines bürokratiesparenden Infrastrukturansatzesfür die vernetzt arbeitende No-Stop-Verwaltung wäre das Konzept des Datenpointernetzwerks (DPN).[4] Es sieht ein behördenübergreifendes Information Sharing auf der Basis eines zentralen Referenzierungssystems



*Bürokratieabbau per Design – zwei Wege.*

Bürokratieabbau wird somit zum einen Top-down in den Kontext von „Better Regulation" gesetzt, das freilich über Bürokratieabbau hinausgeht und sich als internationales Leitbild der Staats- und Verwaltungsmodernisierung überdies keineswegs nur auf bessere Rechtsetzung beschränkt, sondern den gesamten Policy-Zyklus im Blick hat. Zum anderen wird Bürokratieabbau Bottom-up in den Kontext einer weitreichenden „E-Transformation" der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung gestellt.

[3] Schilling/Brüggemeier et al., Spürbare Bürokratie-Entlastung, in: Verwaltung & Management, H.1/2011.; http://www.p23r.de/start/ (02.09.12).

[4] Brüggemeier, Das Konzept des Datenpointernetzwerks, in: Verwaltung & Management, H.6/2011.

vor. Zugleich wäre mit dem DPN die von Datenschützern und der Nationalen E-Government-Strategie zu Recht geforderte umfassende Transparenz realisierbar („Datenschutz 2.0“).

Top-down: Die neue, bewirkensorientierte Verbindung von Rechtsetzung bzw. Regulierung und Vollzugsplanung zielt darauf ab, frühzeitig bei der Planung neuer Gesetze bzw. politischer Programme und Maßnahmen zu bedenken, wie sie im Lichte von E-Governmentoptimal vollzogen werden können. Die Verpflichtung zur ex-ante-Abschätzung des sog. Erfüllungsaufwands (Zeit, Kosten) für die Befolgung von bundesrechtlichen Vorschriften für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung weist in die richtige Richtung (NKRGÄndG v. 16.03.2011). Vollzugsalternativen müssen systematisch erkannt und bewertet werden, damit nicht nur eine Überwälzung von Bürokratie geschieht, sondern überflüssige Bürokratie ganzheitlich vermieden wird. Denkbar sind hierbeispielsweise „No-Stop-Gesetze“, die von vornherein den Weg für bürokratiesparende Vollzugsstrategien ebnen oder eine flankierende „Ask-once“-Gesetzgebung, mit der die Mehrfachabfrage identischer Daten eingeschränkt oder gar verboten wird (so z. B. im Unternehmensserviceportalgesetz in Österreich). Allerdings sind Rechtsetzung und Vollzug in Deutschland mit Verfassungskraft getrennt. Schon insofern ist eine arbeitsteilige, gestufte Konkretisierung der Vollzugsgestaltung erforderlich, zu deren Unterstützung wir mit „Innovation Impact Assessment“[5] und „Open Choice“[6] bereits an anderen Stellen geeignete Vorgehensmodelle aufgezeigt haben.

In Anbetracht des ausgeprägten deutschen Exekutivföderalismus wird es spannend sein, zu beobachten, wie zukünftig mit politischen Programmen umgegangen wird, bei denen ein zentraler oder kooperativer Verwaltungsvollzug mit IT den Erfüllungsaufwand offenkundig deutlich senken würde. Wird sich das Modell„Bildungspaket“ durchsetzen (Verwaltungsvollzug als „E-Government-freie Zone“, Abwicklung über tausende Kommunen, Bürokratie-Chaos und Zumutungen für alle Beteiligten, unzureichende Wirkung, 20 % kalkulierte Verwaltungskosten allein für die Verwaltung selbst)[7] oder das Modell „Umwelt- bzw. Abwrackprämie“ Schule machen (effizienter, bürokratiearmer und schneller, konjunkturwirksamer Vollzug durch eine Bundesoberbehörde, komplett elektronisches Antragsverfahren über ein Internetportal, tatsächliche Verwaltungskosten: 0,04 %)?[8]

Jedenfalls entfaltet der neue Artikel 91c Grundgesetz, aber auch das neue Mandat des Normenkontrollrats (Erfüllungsaufwand), eine neue Dynamik, welche die Bestrebungen für eine tatsächlich dauerhaft weniger spürbare Bürokratie im Sinne eines „Easy Government“ mit IT spürbar voran bringen könnten. Ob dies gelingt, wird nicht zuletzt davon abhängen, ob Nationaler Normenkontrollrat und IT-Planungsrat zueinander finden. Mit einem Dialogforum zum „Bürokratieabbau durch E-Government“ auf dem Verwaltungskongress Effizienter Staat 2012 wurde dazu ein positiver und hoffnungsvoll stimmender Anfang gemacht, der nun vertieft und verstetigt werden sollte.

***Prof. Dr. Martin Brüggemeier ist Professor für Public Management an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin. Kontakt: martin.brueggemeier@htw-berlin.de***

5 Lenk, Innovation Impact Assessment, in: Brüggemeier/Lenk 2011 (s.o., Fn. 1).
6 Brüggemeier, Open Choice, in: Schliesky/Schulz, Die Erneuerung des arbeitenden Staates, Baden-Baden 2012.
7 http://www.government2020.de/blog/?p=871 (02.09.12).
8 http://www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/umweltpraemie/publikationen/ump_abschlussbericht.pdf (02.09.12).

## Impulsveranstaltung

### Public Sector Information – Wirtschaft und Verwaltung im Dialog

Mannheim IHK Rhein-Neckar L 1,2

Wir möchten Sie herzlich zur Impulsveranstaltung „Public Sector Information – Wirtschaft und Verwaltung im Dialog“ am 25. Oktober 2012 in der Metropolregion Rhein-Neckar einladen.

Gegenstand der Kooperationsveranstaltung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, der Metropolregion Rhein Neckar GmbH und der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V. ist der Vorschlag der EU-Kommission zur Novellierung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors.

Gemeinsam mit Ihnen wollen wir herausarbeiten, welche Potenziale und Herausforderungen mit der Novellierung der PSI-Richtlinie einhergehen. Praxisbeispiele sollen dazu beitragen, den Fachaustausch möglichst bedarfs- und nutzerorientiert zu gestalten und aufzeigen, wie schon heute Daten der öffentlichen Hand digital bereitgestellt und für die Gestaltung neuer Produkte oder Dienstleistungen weiterverwendet werden.

**Wir freuen uns auf Ihr Kommen und einen interessanten Dialog!**

***Anmeldung bitte bis zum 12. Oktober 2012 bei Laura Stein unter***
***Tel.: +49 (0)6196 77726-27***
***Fax: +49 (0)6196 77726-51***
***E-Mail: stein@awv-net.de***

***Die Veranstaltung ist kostenfrei.***
***Eine Anmeldung ist erforderlich. Die Teilnehmerzahl ist begrenzt.***