

2. E-Government: Der Wandel zur digitalen Verwaltung

Die Informations- und Kommunikationstechnologie hat sich seit Mitte der 1990-er Jahre stark entwickelt. Nicht nur der Benutzerkreis privater Anwender hat sich zunehmend vergrößert, auch in der Wirtschaft haben sich moderne Geschäftsmodelle - unterstützt durch den Einsatz von IT - etabliert. Befeuert durch diese Entwicklung in der freien Wirtschaft hat sich auch eine Diskussion um den Einsatz von moderner IT in öffentlichen Bereichen entwickelt. Diese Entwicklung in der öffentlichen Verwaltung bereitet den Weg zum so genannten „E-Government“, zu Deutsch: „elektronische Regierung“.¹

2.1 Definition

Der Begriff E-Government beschreibt im Allgemein die „Abwicklung von Geschäftsprozessen mittels neuer Technologien in der öffentlichen Verwaltung“². Dabei gibt es unterschiedlich umfangreiche Vorgänge im E-Government und somit eine entsprechend variabel starke Einbindung von Informations- und Kommunikationstechnologie, angefangen bei der reinen Datenübermittlung, wie beispielsweise Regierungspublikationen im Netz, bis hin zu komplexen Lösungen, wie zum Beispiel die elektronische Steuererklärung.³

An den Prozessen können verschiedene Akteure beteiligt sein, wie die unterschiedlichen staatlichen Behörden jeder föderaler Ebene, die Bürger sowie auch Unternehmen bzw. Organisationen. Auf der einen Seite der Interaktion steht die staatliche Instanz, die andere Seite nimmt ein weiterer Akteur ein.

Daraus leiten sich folgende Paarungen für Austauschbeziehungen ab:⁴

- Leistungsaustausch zwischen verschiedenen staatlichen Instanzen

Die Behörden selbst nutzen intern die neuen Technologien zur Vereinheitlichung und Verbesserung ihrer Prozesse innerhalb ihrer Organisation. Informations- und Austauschbeziehungen können auf föderaler Ebene oder auch zwischen unterschiedlichen Zuständigkeiten stattfinden.

- Austausch und Beziehungen von Behörden mit Bürgern

¹ Vgl. Olbrich, S. (2008), S. 11

² Vgl. Brüne, K. (2009), S. 97

³ Vgl. Brüne, K. (2009), S. 97 f.

⁴ Vgl. Meier, A. (2009), S. 8 f.

Die öffentliche Hand bietet ihre Dienstleistungen den Bürgern gegenüber elektronisch an. Hierunter werden „alle Informations-, Kommunikations-, Austausch- und Partizipationsbeziehungen zwischen behördlichen Instanzen oder Regierungsstellen und der Öffentlichkeit“⁵ verstanden.

- Leistungsaustausch zwischen Behörde und Unternehmen

Diese Option betrifft die elektronischen Behördendienste gegenüber Unternehmen und Organisationen. Diese können von „steuerrechtlichen Abläufen über Unternehmensgründungen bis hin zu öffentlichen Ausschreibungen reichen“⁶.

2.2 Ziel, Potential und Perspektiven von E-Government

Durch den Wandel von einer Produktions- zu einer Informations- und Wissensgesellschaft gewinnt der Faktor „Information“ immer mehr an Bedeutung.

Wie in dem vorherigen Abschnitt dargestellt gibt es unterschiedliche Instanzen, mit denen der Staat im Informationsaustausch steht.

Unternehmen müssen für unterschiedlichste Zwecke Daten an Behörden übermitteln. So gab es im Jahr 2006 in Deutschland 10.407 Informationspflichten respektive Auskunftspflichten der Wirtschaft gegenüber der öffentlichen Verwaltung aus nationalen Gesetzen und Verordnungen⁷.

Durch diese Pflichten entstehen auf der einen Seite der Wirtschaft ca. 50 Milliarden Euro im Jahr an Bürokratiekosten, jedoch kausal auch auf Seiten des Staats.⁸ Auch für Bürger gibt es in Deutschland unterschiedlichste Auskunftspflichten gegenüber den Behörden, sei es die Steuererklärung oder die Meldebescheinigung. Neben dieser Interaktion sucht durchschnittlich jeder deutsche Bundesbürger einmal Kontakt pro Jahr Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung via Telefon um allgemeine Auskünfte einzuholen⁹.

An diesen Zahlen lässt sich der Umfang der Interaktionen die der Staat betreibt erkennen und abgeleitet davon auch das Potential von E-Government-Lösungen erahnen.

⁵ Meier, A. (2009), S. 9

⁶ Ebenda, S. 9

⁷ Vgl. Die Bundesregierung (2008), S. 8

⁸ Vgl. Die Bundesregierung (2010), S.9

⁹ Vgl. Bundesministerium des Inneren (2011c), S. 18

Dass innerhalb des öffentlichen Sektors Optimierungspotential besteht, belegen zahlreiche Projekte bei öffentlichen Einrichtungen, wie bspw. die Einführung von elektronischen Akten bei unterschiedlichen Behörden.

In einer McKinsey Studie zu diesem Thema wird dargelegt, dass die öffentliche Verwaltung der privaten Wirtschaft um 20 Jahre hinterher hinkte, so könne „allein durch professionelles Management [...] die öffentliche Verwaltung in Deutschland jährlich knapp zwei Milliarden Euro oder 20 Prozent ihrer gesamten IT-Ausgaben von rund elf Milliarden Euro sparen und ihre Effizienz deutlich steigern“¹⁰. Weiter wird ausgeführt, dass 5 Milliarden der IT-Ausgaben auf Projekte entfallen, von denen sich die Hälfte verzögern oder ihr geplantes Budget überschreiten. Knapp ein Drittel scheiterte sogar.¹¹

Der öffentliche Sektor könne „trotz Einschränkungen durch das Vergabe-, Haushalts- und Beamtenrecht sowie der kameralistischen Buchhaltung von der Privatwirtschaft lernen“¹². Wichtig für den Erfolg von IT-Projekten sei eine klare Definition der Ziele, sowie professionelles Projektmanagement, welches zur Motivation der Mitarbeiter beitrage und das Projekt auf Kurs halte¹³.

Der Einsatz von E-Government soll nun zu Erleichterungen für alle Partizipierenden führen. So beschreibt der IT-Planungsrat in dem Beschluss zur Nationalen E-Government-Strategie: „E-Government ist [...] zugleich ein wirtschaftlicher Standortvorteil für Unternehmen, sowie ein bürgerfreundliches und modernes Hilfsmittel bei allen Verwaltungsabläufen“¹⁴.

Ziele des E-Governments seien die „Bürger- und Kundenfreundlichkeit (externe Vorgaben), Effizienzgewinn und Kostenersparnis (interne Vorgaben), Wirtschaftsförderung und Standortsicherung sowie Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung (politische Vorgaben)“¹⁵ übereinstimmend zu verbessern. Dass eine moderne Verwaltung entscheidender Standortfaktor und Voraussetzung für die Ansiedlung internationaler Unternehmen sei, bestätigt auch die bereits erwähnte McKinsey Studie.¹⁶

Aus diesen beiden Aspekten leitet sich die grundlegende Motivation für den Technologieeinsatz auf Seiten des Staates ab: Zum einen eine zeitlich und materiell effizientere Abwicklung der

¹⁰ McKinsey & Company (2005)

¹¹ Vgl. Ebenda

¹² Ebenda (2005)

¹³ Vgl. Ebenda

¹⁴ IT-Planungsrat (2010), S. 3

¹⁵ Olbrich, S. (2008), S. 12

¹⁶ McKinsey & Company (2005)

öffentlichen Verwaltungstätigkeit zur Erhöhung des Gemeinwohls, zum anderen die Verpflichtung, die verwaltungsinternen Verfahrensweisen an die Gewohnheiten des modernen Geschäftsverkehrs anzupassen.¹⁷

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass durch die Etablierung von E-Government „die Vereinfachung [...] von Informations-, Kommunikations- und Austauschprozessen innerhalb und zwischen behördlichen Institutionen sowie zwischen den Verwaltungseinheiten und den Citizen resp. Firmen und Organisationen“¹⁸ erreicht werden soll.

2.3 Risiken und Probleme

Besonders sensibel muss mit dem Thema Datenschutz umgegangen werden. So heißt es im Bundesdatenschutzgesetz: „Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten sind nur zulässig, soweit dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift dies erlaubt oder anordnet oder der Betroffene eingewilligt hat.“¹⁹ Ohne explizites Gesetz oder Einwilligung des Beteiligten ist also die Verarbeitung und damit das Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren und Löschen personenbezogener Daten verboten²⁰.

Wenn personenbezogene Daten erhoben werden, muss dies in geringst möglichem Umfang erfolgen, so ist das Ziel laut BDSG: „[...] so wenig personenbezogene Daten wie möglich zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen.“²¹ Außerdem sind „personenbezogene Daten zu anonymisieren oder zu pseudonymisieren, soweit dies nach dem Verwendungszweck möglich ist und keinen im Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck unverhältnismäßigen Aufwand erfordert“²².

Neben dem BDSG gibt es auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, „dieses Grundrecht zählt zu den allgemeinen Persönlichkeitsrechten und wurde auf höchstrichterlicher Ebene im Zuge des Volkszählungsurteils 1983 offiziell etabliert“²³. Dieses besonderen Schutzes bedürfe es, da durch den Einsatz integrierter Informationssysteme ein Persönlichkeitsbild zusammengefügt werden könne, ohne der Möglichkeit des Betroffenen die Richtigkeit und

¹⁷ Olbrich, S. (2008), S. 11

¹⁸ Meier, A. (2009), S.4

¹⁹ BDSG §4 Abs. 1

²⁰ Vgl. hierzu BDSG §3 Abs 4

²¹ Ebenda §3a

²² Ebenda §3a

²³ Witt, B. C. (2008), S. 43

Verwendung ausreichend überprüfen zu können.²⁴ Das informationelle Selbstbestimmungsrecht ist also das „Grundrecht des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen“²⁵. Dieses Recht umfasse alle Phasen, von der Erhebung der Daten bis hin zur Verarbeitung. Weiterhin sei laut Bundesverfassungsgericht ein staatlicher Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht bei überwiegendem Allgemeininteresse zwar zulässig, jedoch könne der Staat nicht darauf bauen, dass dies bereits ein Eingriff rechtfertige²⁶. So sei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen²⁷.

Neben den geltenden Datenschutzbedingungen müssen auch Richtlinien geschaffen werden, die zur Gewährleistung der Sicherheit der elektronischen Daten beitragen. Hierzu bedarf es bestimmten technischen Normen. Im Rahmen der Initiative BundOnline 2005 wurde das Dokument mit dem Namen Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen (SAGA) veröffentlicht. Das Dokument wird fortlaufend aktualisiert und befindet sich derzeit in der vierten Version²⁸.

Ob diese Standards ausreichend Sicherheit gewährleisten und wie die technische Implementierung von E-Government-Lösungen aussehen sollte, bedarf jedoch ausführlicher Betrachtung und kann nicht vollständig in dieser Arbeit beleuchtet werden.

Abschließend zu diesem Punkt sollte angemerkt sein, dass auch wenn die Erhebung und Nutzung von personenbezogenen Daten mit den geltenden Datenschutzgesetzen vereinbar ist, der Staat sich vor der Schwierigkeit sieht, für sein Vorhaben möglichst eine Mehrheit in Gesellschaft zu gewinnen, da staatliches Handeln legitimiert sein sollte²⁹.

²⁴ Vgl. ebenda S. 46

²⁵ Ebenda S. 47

²⁶ Vgl. ebenda S. 52

²⁷ Vgl. ebenda S. 53

²⁸ Vgl. hierzu Die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (2008)

²⁹ Siehe hierzu 3. Der öffentliche Sektor und seine Aufgaben