

Eröffnungsrede

**von Dr. Robert F. Heller,
Staatsrat der Finanzbehörde
der Freien und Hansestadt Hamburg
und
Vorsitzender der Staatssekretärs-Lenkungsgruppe
Deutschland-Online,**

**zum Deutschland-Online Kongress 2009
– Mit Strategie die Zukunft gestalten –
am 9./10. Juli 2009 in Berlin**

**„Bedingungen und Faktoren
für die erfolgreiche Umsetzung von E-Government“**

Sperrfrist: Redebeginn!

Es gilt das gesprochene Wort.

Überblick

I. E-Government als strategisches Reformhandeln	2
II. Umsetzung als wichtiger Aspekt einer E-Government-Strategie	5
III. Wann ist Umsetzung erfolgreich?	6
IV. Bedingungen und Faktoren der Umsetzung	7
1. Organisation/Verfahren der Umsetzung	7
2. Anforderungen an das Personal zur Umsetzung von E-Government	9
3. Umgang mit dem Recht in der Umsetzung	10
4. Anforderungen an die Nutzer/Adressaten von E-Government	11
5. Anforderungen an Finanzierung und Ressourcenbereitstellung	12
V. Schluss	13

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich freue mich, Sie zum Deutschland-Online Kongress 2009 „Mit Strategie die Zukunft gestalten“ hier in Berlin begrüßen zu dürfen. Wenn es um Modernisierung geht, dann ist Berlin immer ein guter Ort. Diese Stadt ist wie kaum eine andere europäische Metropole in ständiger Bewegung und stets voller Veränderung.

I. E-Government als strategisches Reformhandeln

Meine Damen und Herren,

bereits Mitte der sechziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts zog der Verwaltungsjurist und Systemtheoretiker Niklas Luhmann in seinem Werk zur Verwaltungsautomation das Fazit, dass wir den Orientierungsrahmen unseres traditionellen Verwaltungsden-

kens ändern müssten, um die Leistungen der computergestützten Informations- und Kommunikationstechnik für die Verwaltung erkennen und für künftige Verwaltungsreformen fruchtbar machen zu können. Damals erschien diese Forderung noch vielen als maßlose Überbewertung der Informationstechnik. Für die heutige Diskussion um Verwaltungsreform und E-Government gehört sie dagegen zu den selbstverständlichen Prämissen.

Dabei meinen die einen noch immer, jede Reform der Verwaltung müsse sich in erster Linie an Vorgaben der Organisation oder des Rechts orientieren und der Technik komme eher eine dienende oder umsetzende Rolle zu. Andere halten dagegen und sehen die Technik längst als autonome, wenn nicht sogar als maßgebliche Antriebskraft für Innovation und Veränderung von Verwaltung an. Ich meine aber: Gutes E-Government betrachtet Verwaltung ganzheitlich und begreift sich als **strategisches Reformhandeln, das Organisation, Recht und Technik *auch und gerade* in ihrem Zusammenspiel und ihrer wechselseitigen Beeinflussung** in den Blick nimmt. Ein so integriertes E-Government zu verwirklichen, ist nicht mehr nur ein Gebot politischer Klugheit oder wissenschaftlicher Erkenntnis. Spätestens mit der vertraglichen Verankerung eines Rechts auf gute Verwaltung in Artikel 41 der EU-Grundrechte-Charta und der Geltung der „EU-Dienstleistungsrichtlinie“ ist es auch zum **europarechtlichen Auftrag** für die Praxis der Verwaltungsreform geworden – und zu einer gewaltigen Herausforderung für Bund, Länder und Gemeinden. So gesehen ist E-Government eine neue Phase von Verwal-

tungsreform, die von der mächtigen Innovationskraft der IT ausgelöst wurde und vorangetrieben wird, die aber nicht auf die Frage des Einsatzes von IT reduziert werden darf.

Wie bei allen vorangegangenen Phasen der Reformgeschichte kommt es auch beim E-Government darauf an, die Verwaltung in allen ihren Aspekten und ihren Ausdifferenzierungen ganzheitlich zu betrachten. Das Handeln des Verwaltungspersonals, das Verwaltungsrecht, die Verwaltungsorganisation oder die Verwaltungs-IT jeweils für sich zu betrachten, greift zu kurz. Denn die Steuerungs- und Strukturebenen von Verwaltung bedingen und beeinflussen sich in ihren Wirkungen gegenseitig.

Ebenso selbstverständlich muss es sein, Verwaltung stets im Kontext des gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Lebensbereiches zu betrachten, den sie reguliert und verwaltet. So verschieden diese Lebensbereiche sind, so sehr unterscheiden sich die jeweils für sie zuständigen Verwaltungen in ihren Strukturen und Eigenarten.

Schließlich würde es umgekehrt die Veränderungskraft moderner IT unterschätzen, würde man sie lediglich als innovatives Verwaltungsinstrument begreifen. Die moderne IT bedeutet für eine Verwaltung, die historisch bedingt ganz selbstverständlich auf „Papier und Stift“ basiert, vielmehr einen grundlegenden kulturellen Wandel.

II. Umsetzung als wichtiger Aspekt einer E-Government-Strategie

Meine Damen und Herren,

Heute steht zu Recht die Frage nach einer nationalen Strategie für E-Government im Mittelpunkt der Debatte. Denn allzu häufig ließen Versuche, E-Government zu verwirklichen, ein vorausschauendes, denkbare Umstände und Faktoren gezielt einkalkulierendes Vorgehen vermissen.

Dabei fehlten unter strategischen Gesichtspunkten gar nicht mal die Ziele: Dass Transparenz, Effizienz, Bürgerfreundlichkeit und Rechtsstaatlichkeit anzustrebende Ziele einer guten Verwaltung sind, dürfte kaum noch bezweifelt werden.

Auch an Leitbildern, Visionen und Konzeptionen besteht kein Mangel, mögen diese auch allzu häufig nicht den notwendigen ganzheitlichen Blick auf die Verwaltung leisten.

Wenn man dennoch in vielen E-Government-Projekten und -Vorhaben kaum von einem in jeder Hinsicht strategisch durchdachten Vorgehen sprechen kann, liegt dies vor allem daran, dass häufig zu wenig Gedanken darauf verwendet werden, wie die gesetzten Ziele oder die erarbeitete Konzeption umgesetzt werden kann. Häufig wird E-Government-Reformern erst mit Beginn der Umsetzung in voller Tragweite bewusst, dass E-Government stets *in bestehende* Verwaltungen implementiert werden muss, die wiederum in ihren Strukturen, ihrem Personal, ihrer Organisation und ihrem Recht auf die Eigenarten und Be-

dürfnisse bestimmter Gesellschafts- und Wirtschaftsbereiche ausgerichtet, zugleich aber über Schnittstellen organisatorisch mit anderen Verwaltungen zu einem Netzwerk verbunden sind. Insofern kann kaum unterschätzt werden: E-Government umzusetzen bedeutet bestehende Verwaltung zu verändern.

Damit wird die Frage, unter welchen Bedingungen und Faktoren Umsetzung von E-Government erfolgreich wird, zu einer strategischen.

III. Wann ist Umsetzung erfolgreich?

Meine sehr geehrte Damen und Herren,

bevor man sich darüber Gedanken machen kann, worauf es bei der Umsetzung von E-Government unter strategischem Blickwinkel ankommt, muss Klarheit darüber bestehen, woran Erfolg von E-Government eigentlich erkennbar ist.

Und auch dies ist – betrachtet man die „E-Government- Szene“ – alles andere als selbstverständlich: Schnell wird zwar etwa postuliert, erfolgreiches E-Government sei effektives E-Government, also E-Government *mit Auswirkungen* auf die Verwaltung und deren Handlungen und Produkte. Aber sogleich wird übersehen, dass **die Erarbeitung eines Konzepts, die Herbeiführung einer Gesetzesänderung oder die Bereitstellung einer Software für sich noch zu keiner merkbaren Veränderung** von Verwaltung führt, weil z.B. der Bürger keine Erleichterung im Umgang mit der

Verwaltung erfährt oder weil die innerbehördlichen Verfahren nicht tatsächlich verbessert ablaufen.

IV. Bedingungen und Faktoren der Umsetzung

Meine Damen und Herren,

für eine verwaltungsreformerische und zugleich pragmatische Vorstellung von E-Government kann damit die Einsicht kaum überraschen, dass die erfolgreiche Umsetzung von E-Government maßgeblich von bestimmten Bedingungen und Faktoren abhängt, die es aus strategischer Sicht zu berücksichtigen gilt. Sie betreffen die Organisation und das Verfahren der Umsetzung, das beteiligte Personal, den Umgang mit dem Recht, die Nutzer und Adressaten von E-Government sowie die Finanzierung und Ressourcenbereitstellung.

1. Organisation/Verfahren der Umsetzung

Lassen Sie mich zunächst einen Blick auf die Organisation von Umsetzungsprozessen im E-Government werfen. E-Government muss **gemeinsam mit der jeweiligen Fachverwaltung** umgesetzt werden, die für den in Rede stehenden Lebensbereich zuständig war und ist (Einbeziehung der Fachressorts). Denn E-Government ist kein eigenständiger Verwaltungsbereich (mit anderen Worten: kein Gegenstand des Verwaltens), sondern verändert vielmehr nur die Art und die Möglichkeiten, wie verwaltet wird. Umso mehr sind Verwaltungsreform im Allgemeinen und E-

Government im Besonderen auf das Wissen und die Akzeptanz der jeweils betroffenen Fachverwaltung angewiesen. Dies wird am Beispiel Deutschland-Online Kfz-Wesen besonders deutlich, dessen Fortschritte in den letzten Monaten auch und vor allem auf die stärkere und aktive Einbeziehung der Verkehrsressorts und der Verkehrsfachseite in den Reformkonzeptions- und Umsetzungsprozess zurückzuführen sind.

Deutschland-Online Kfz-Wesen ist zugleich ein Beispiel dafür, wie wohlbedacht mit der Zuweisung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten in den verschiedenen Phasen eines E-Government-Vorhabens umgegangen werden sollte. Während der Erfolg einer Zieldefinition und wohl auch noch der Umsetzungskonzeption ganz wesentlich von der politischen Legitimation und der Unterstützung von Schlüsselakteuren aus den Fachbereich der Verwaltung abhängt, muss die **Umsetzung an sich in erster Linie in der Eigenverantwortung der operativ tätigen Verwaltungsebenen** stehen, mithin in der Verantwortung derjenigen, die von den Änderungen selbst betroffen sind. Denn nur so kann häufig die Reformbereitschaft erzeugt werden, die notwendig ist, um ein E-Government-Vorhaben tatsächlich umzusetzen.

Deutschland-Online Kfz-Wesen ist schließlich auch ein Beispiel dafür, wie wichtig es für den Umsetzungserfolg ist, für den Umsetzungsprozess erreichbare Zwischenziele oder **Umsetzungsstufen** festzulegen, die in absehbarer Zeit erreicht werden können. Nur so können Fortschritte und Erfolge in der Umsetzung für Beteiligte und Beobachter sichtbar gemacht werden, die ihrerseits

wichtig sind, um Akzeptanz für das E-Government-Vorhaben zu erzeugen und Reformkraft und Reformdynamik aufrechtzuerhalten.

Aufgrund ihres Querschnittcharakters sind an der Konzeption, aber auch an der Umsetzung von E-Government-Vorhaben häufig eine Vielzahl von Institutionen und Personen beteiligt. Um dennoch die Steuerungs- und Entscheidungsfähigkeit eines Vorhabens insbesondere im Zuge seiner Umsetzung zu erhalten, ist es wichtig, in jeder Phase der Umsetzung **Mandatsträger** für beteiligte Institutionen und Fachinteressen zu definieren und in jede Phase des Change-Prozesses einzubeziehen.

Über die Organisation eines Vorhabens hinaus wird es für den Erfolg von Umsetzungsprozessen zunehmend darauf ankommen, das im einzelne E-Government-Vorhaben **gewonnene Reformwissen in Staat und Verwaltung selbst zu konservieren, zu professionalisieren und für weitere Umsetzungsprozesse verfügbar zu halten.**

2. Anforderungen an das Personal zur Umsetzung von E-Government

Meine Damen und Herren,

Umsetzungsprozesse im E-Government setzten auch spezifische und strategisch zu berücksichtigende Anforderungen an das Personal. Eben weil E-Government für sich keinen eigenständigen Verwaltungsbereich zum Gegenstand hat, sondern vielmehr nur

die Art und die Möglichkeiten bestehender Verwaltungen verändert, ist die Umsetzung von E-Government mehr als andere Veränderungsprozesse auf **interdisziplinäre und fachübergreifende Expertise** angewiesen. Daneben – und auch das kann ich aus meiner Erfahrung als Federführer für das Vorhaben Kfz-Wesen berichten – bedarf es eines besonders **starken politischen Rückhalts**, soll die Umsetzung gelingen.

Allen an der Umsetzung Beteiligten ist gemein, dass von ihnen eine **erhöhte Lernbereitschaft** abverlangt wird. Dies gilt auch und gerade bei Reformprojekten des E-Government, die von der raschen Fortentwicklung der IT geprägt und motiviert sind.

3. Umgang mit dem Recht in der Umsetzung

Meine Damen und Herren,

Ein auch heute noch häufig unterschätzter Faktor für eine erfolgreiche Umsetzung von E-Government-Vorhaben ist das Recht, insbesondere sein Beharrungsvermögen. Dabei darf das Beharrungsvermögen nicht als etwas Hinderliches oder gar Lästiges begriffen werden. Im Gegenteil: Es ist die vornehme (und gewissermaßen auch natürliche) Aufgabe des Rechts, Veränderungen des Bestehenden unter den Vorbehalt von Rechtfertigung und demokratischer Entscheidung zu stellen. Das Recht soll Diskussionen um Veränderungen disziplinieren und strukturieren. Es ist der Ort, an dem um die Richtigkeit von Veränderung gerungen wird.

Ein Reformprozess im Allgemeinen wie die Umsetzung von E-Government im Besonderen muss freilich das mit dieser Funktion von Recht notwendig verbundene (gewollte) **Beharrungsvermögen von Anfang an einkalkulieren**, was etwa verlangen kann, frühzeitig rechtspolitische Diskussionen zu initiieren und Rechtsänderungsprozesse anzustoßen. Es bedeutet aber auch, sich mehr als bisher **mit innovationsoffenen oder sogar -fördernden Regulierungsmechanismen** vertraut und für den Umsetzungsprozess nutzbar zu machen. So hat etwa im Deutschland-Online-Vorhaben Kfz-Wesen erst die Einfügung einer Experimentierklausel-Ermächtigung in das Straßenverkehrsgesetz den erforderlichen rechtlichen Raum geschaffen, um technische und organisatorische Lösungen für eine Kfz-Online-Zulassung entwickeln und erproben zu können.

4. Anforderungen an die Nutzer/Adressaten von E-Government

Meine Damen und Herren,

wie schnell der Umsetzungserfolg eines E-Government-Vorhabens gefährdet ist, zeigt der Blick auf die Nutzer und Adressaten von E-Government-Vorhaben. Zu denken ist natürlich und vor allem an die Bürgerinnen und Bürger, denen mit der Reform regelmäßig ein Nutzen oder eine Erleichterung zukommen soll. Adressaten eines E-Government-Vorhabens können aber auch die Mitarbeiter der Verwaltung sein, die ihre Aufgaben einfacher oder effizienter wahrnehmen können sollen. Dementspre-

chend hat es ein strategisches Gewicht, die **Adressaten über die Zweckmäßigkeit eines E-Government-Vorhabens zu informieren und für Akzeptanz zu werben**. Denn was hilft es, wenn eine neu eingerichtete Software, mag sie auch konzeptionell noch so ausgereift sein, nicht oder nur widerwillig von Bürgerinnen und Bürger oder den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung genutzt wird und damit im Ergebnis wirkungslos bleibt.

5. Anforderungen an Finanzierung und Ressourcenbereitstellung

Meine Damen und Herren,

Veränderung zu bewirken bedeutet zunächst einmal, einen Veränderungsprozess überhaupt erst in Gang zu bringen. Insoweit kann es nicht überraschen, dass **vor allem die Initiierung und der Anstoß eines Prozesses zur Umsetzung von E-Government besonderer Anstrengung bedarf**. Ist der Anstoß erst einmal gelungen, ist häufig zu beobachten, dass der Umsetzungsprozess mit vergleichsweise weniger Investitionen vorangetrieben werden kann. Dieser Lastenverteilung muss auch in finanzieller Hinsicht und in Hinsicht der Ressourcensteuerung Rechnung getragen werden, soll eine Umsetzung erfolgreich sein.

V. Schluss

Meine Damen und Herren,

schon der kurze Blick auf die Bedingungen und Faktoren für die erfolgreiche Umsetzung von E-Government zeigt, wie wichtig es ist, Verwaltungsreformen im Allgemeinen und E-Government im Besonderen strategisch anzugehen. In diesem Sinne wurde es höchste Zeit, sich Zeit und Raum zu nehmen, um einer nationalen E-Government-Strategie erste Konturen zu verleihen. Ich wünsche uns allen einen interessanten und vor allem ertragreichen Kongress.