



POSITIONSPAPIER

# Sparen mit E-Government

Ergebnisse des Projekts Negativliste

Tina Siegfried, Vitako  
Harald Schumacher, b.i.t.consult  
Stand: Juli 2016

## **Inhaltsverzeichnis**

### **SPAREN MIT E-GOVERNMENT**

1. Einführung in das Projekt Negativliste
2. Ergebnisse im Überblick
  - 2.1 Gewohntes verändern und medienbruchfreie Prozesse gestalten
    - 2.1.1 Auf persönliches Erscheinen verzichten
    - 2.1.2 Elektronische Formulare verwenden
    - 2.1.3 Nachweispflichten abschaffen, digitalisieren, ins Back Office verlegen
  - 2.2 Rechtlichen Rahmen ausschöpfen und anpassen
3. Handlungsbedarfe
  - 3.1 Modulare Angebote entwickeln
  - 3.2 Rechtsrahmen anpassen
  - 3.3 Prozesse optimieren und Informationssilos verhindern
  - 3.4 Daten nur einmal erheben
  - 3.5 Nachweispflichten verändern
  - 3.6 Experimentierklauseln schaffen und Erprobungsräume zulassen
  - 3.7 Leistungsfähige IT-Infrastrukturen schaffen
4. Zur Methode

## **Sparen mit E-Government**

### **1. Einführung in das Projekt Negativliste**

Die Gestaltung durchgängig elektronischer Prozesse scheitert in Kommunen trotz verabschiedeter E-Government-Gesetze von Bund und mehreren Ländern an unterschiedlichen Hindernissen. Wir wissen, dass geltendes Recht und kommunale Praxis nicht immer deckungsgleich sind. „Gefühlte“ Schriftformerfordernisse und diverse Informations- und Nachweispflichten sind häufig Gründe dafür, dass in der Praxis ergänzende Regelungen und Formerfordernisse angewendet werden, die über die de jure geltenden Regelungen hinausgehen. Mit der Positivliste hatte Vitako im Jahr 2012 auf diese Problematik hingewiesen und 20 kommunale Prozesse auf ihre elektronische Umsetzbarkeit nach damaligem Recht untersucht. Mit dem Folgeprojekt Negativliste wurde ein breiterer Ansatz gewählt; wieder wurden verschiedene Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen daraufhin analysiert, wie diese Prozesse schneller, bürgerfreundlicher und günstiger gestaltet werden können.

Bei der Durchführung der Studie, die Vitako gemeinsam mit der Firma b.i.t.consult durchgeführt hat, standen folgende Fragen im Vordergrund:

- Welche Formerfordernisse bestehen im Bereich des Bundesrechts für Top 10 Bürgerdienste, und welche Formerfordernisse bestehen in der kommunalen Praxis?
- Welche Gestaltungsalternativen stehen schon heute auf der Grundlage des E-Government-Gesetzes (eGovG) und weiterer relevanter Gesetze für die Umsetzung von elektronischen Angeboten zur Verfügung?
- Welche Einsparpotenziale ergeben sich bei den Prozesskosten durch die elektronische Abwicklung im Vergleich zu konventionellen Verfahren?
- Welche Formerfordernisse gehören auf den Prüfstand, und welche Kosten werden durch sie verursacht?
- Welche Handlungsempfehlungen können wir für Kommunen geben?

Die Ergebnisse sind beeindruckend, denn die realisierbaren Komfortverbesserungen und Einsparungen sind gewaltig! Untersucht wurden folgende (Teil-)Prozesse:



## 2. Ergebnisse im Überblick

Sieben der zehn (Teil-)Prozesse können nach geltendem Recht vollständig elektronisch abgewickelt werden. Elektronische Transaktionen sind in der Praxis aber die Ausnahme, das heißt bei den untersuchten Prozessen gibt es einen deutlichen Unterschied zwischen der rechtlichen Betrachtung und der gelebten Verwaltungspraxis, die von lieb gewonnenen Gewohnheiten geprägt ist. Notwendige Veränderungen im Rahmen der Digitalisierung der Prozesse sind

- der Verzicht auf Unterschriften und eine Identitätsprüfung ebenso wie der Verzicht auf persönliche Vorsprache bei der Antragstellung,
- die Verwendung elektronischer Formulare und die Möglichkeit elektronischen Bezahlens,
- eine Upload-Möglichkeit für erforderliche Nachweise oder
- die Beschaffung von Nachweisen durch die Behörden untereinander.

Jede dieser Maßnahmen trägt dabei zu erheblichen Kosteneinsparungen sowohl auf Seiten der Kunden als auch der Verwaltung bei. Bei allen von uns untersuchten Prozessen lassen sich erhebliche Einsparpotenziale realisieren. Der Vergleich der erhobenen Ist-Kosten mit den errechneten Kann-Kosten zeigt Werte zwischen 30 und mehr als 70 Prozent, die pro Prozess eingespart werden können. Hierbei sind allein die mittleren Bearbeitungszeiten beim Antragsteller oder bei der Behörde berechnet worden, andere Kosten wie Produktions- oder Versandkosten wurden hier nicht betrachtet.

Für alle untersuchten Prozesse wurde ein Soll-Ist-Vergleich der Standardkosten durchgeführt. Die Kosten und Einsparpotenziale haben wir für einige ausgewählte Beispiele in Form von Grafiken veranschaulicht. Die Grafiken enthalten entweder einen weißen oder einen schwarzen Hintergrund. Die weiß hinterlegten Grafiken verdeutlichen die errechneten Standardkosten zur Erbringung des E-Government-Service auf der Basis des geltenden Rechts („ohne Normenkritik“). Die schwarz hinterlegten Grafiken verdeutlichen die Kosten in den Fällen, für die wir legislativen Änderungsbedarf sehen („nach Normenkritik“).

## **2.1 Gewohntes verändern und medienbruchfreie Prozesse gestalten**

Insgesamt werden die elektronischen Möglichkeiten zur medienbruchfreien Gestaltung von Prozessen nicht ausgeschöpft – aus Gewohnheit, Unwissenheit, Unsicherheit oder Angst vor mangelnder Rechtsverbindlichkeit.

### **2.1.1 Auf persönliches Erscheinen verzichten**

Die kommunale Praxis erfordert häufig die persönliche Vorsprache bei der Antragstellung, obwohl es nicht vorgeschrieben ist. Außer der persönlichen Vorsprache könnten auch Identitätsprüfungen entfallen. Zwar lassen sich Identitätsnachweise mithilfe der eID-Funktion des Personalausweises formal elektronisch abbilden. Da sich aber bisher weder in den Verwaltungen noch bei Bürgern der elektronische Personalausweis durchsetzen konnte, sollten ersatzweise die Prozesse selbst vereinfacht werden. Häufig las-

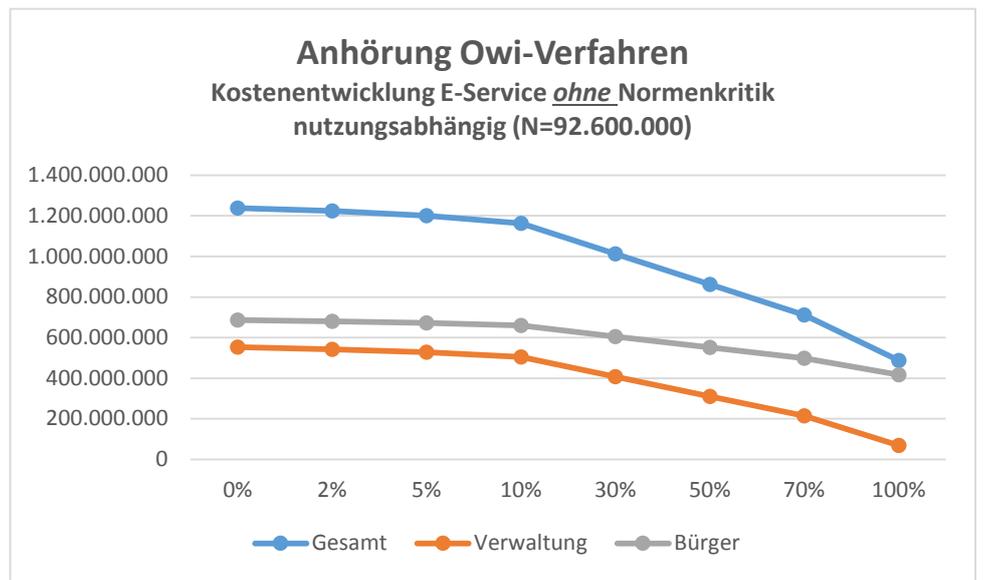
sen sich Verwaltungsleistungen, die nicht formell eine eindeutige Identifizierung erfordern, durch Plausibilisierung oder kontextbezogene Identifikation (zum Beispiel durch Angabe eines Aktenzeichens) einfacher umsetzen.

### **2.1.2 Elektronische Formulare verwenden**

Ein Antragsteller muss Formulare verwenden, die selbst in elektronischer Form oft eine Unterschriftenzeile vorsehen, auch wenn dies rechtlich nicht erforderlich ist („gefühlte Schriftform“). Eine Klarstellung oder ein ergänzender Hinweis im jeweiligen Fachrecht könnte dabei helfen, Unsicherheiten bei der Interpretation der Rechtslage abzubauen.

Ein Beispiel: Die Verwendung elektronischer Formulare (und die Möglichkeit des elektronischen Bezahlens) würden den Prozess „Anhörung bei Ordnungswidrigkeitsverfahren“ beschleunigen und günstiger machen. Da weder ein Schriftformerfordernis noch eine Identifikationsnotwendigkeit besteht, würde eine kontextbezogene Identifikation mit dem Aktenzeichen des Bußgeldvorganges in einem elektronischen Formular „Anhörung“ vollkommen ausreichen. Wir haben für diese Lösung eine Kostenersparnis von knapp 27 Prozent errechnet.

Der Prozess „Anhörung OWI-Verfahren Verkehrsordnungswidrigkeiten“ kostet pro Fall sowohl den Bürger als auch die Wirtschaft jeweils 7,41 €, die Verwaltung 5,97 €, zusammen 13,38 €. Bei der elektronischen Abwicklung des Prozesses auf der Grundlage des derzeit geltenden Rechts sinkt der Stückkostenpreis auf 4,51 € für den Bürger und die Wirtschaft und auf 0,75 € für die Verwaltung, insgesamt also auf 5,26 €.



### 2.1.3 Nachweispflichten abschaffen, digitalisieren, ins Back Office verlegen

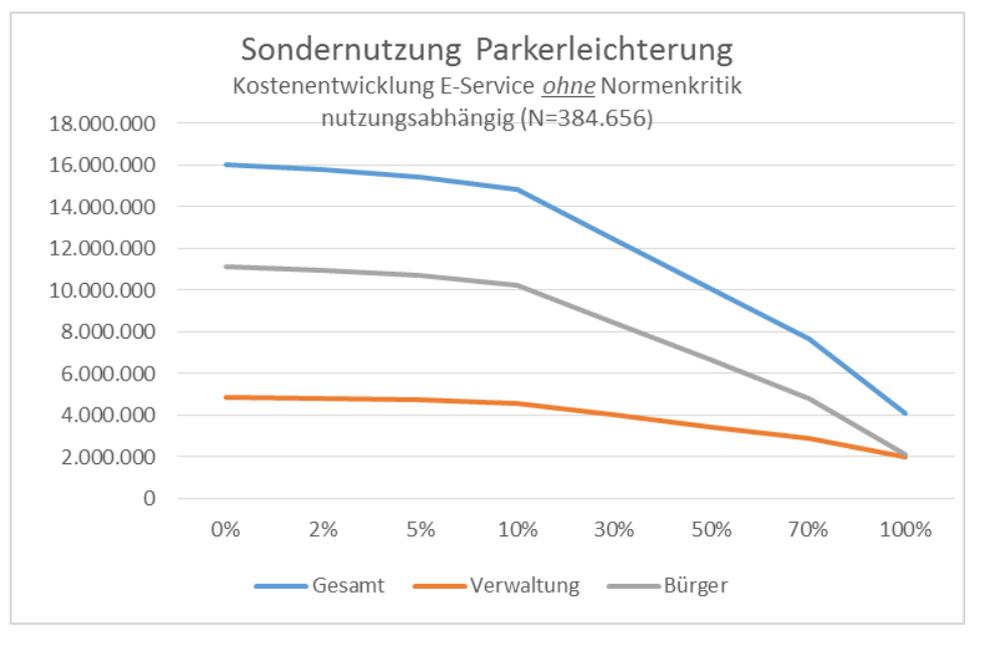
Ein weiteres Hindernis sind die Nachweise, die einem Antrag beigelegt werden müssen. In der digitalen Verwaltung sind Nachweispflichten eigentlich ein Anachronismus. Auf dem Weg zu durchgängig medienbruchfreien Verwaltungsprozessen muss darüber nachgedacht werden, wie diese Nachweise anders beigebracht werden können. Erstens kann man Nachweispflichten ähnlich wie Schriftformerfordernisse grundsätzlich auf den Prüfstand stellen und wo immer möglich abschaffen. Zweitens – wenn Nachweise erforderlich sind - sollten sich Behörden in Zukunft untereinander die Nachweise selbst beschaffen. Es erscheint sinnvoller, auf einen gemeinsamen Datenbestand zuzugreifen als jedes Mal bereits erhobene Daten neu zu erfassen. Das E-Government-Gesetz des

Bundes sieht diese Möglichkeit ausdrücklich vor. Was derzeit fehlt, sind konkrete Überlegungen, wie die Nachweisbeschaffung der Behörden untereinander technisch, organisatorisch und rechtlich unterfüttert werden muss.

Zwei Beispiele verdeutlichen die Potenziale:

Beim Prozess „**Sondernutzung Parkerleichterung**“ ergeben sich aus Bundes- und Landesrecht keine Formerfordernisse, aber mit dem Antrag auf Sondernutzung müssen verschiedene Nachweise eingereicht werden (Kopien der Gewerbeanmeldung, der Handwerkskarte, der Fahrzeugscheine beziehungsweise der Zulassungsbescheinigungen Teil I für die Fahrzeuge, für die die Genehmigung gelten soll). Würde man eine Upload-Möglichkeit für die Nachweise zur Verfügung stellen, ließe sich für den Antragsteller die Bearbeitungszeit von 90 auf 17 Minuten senken. Die Kosten für den Prozess könnten um knapp 75 Prozent gesenkt werden.

Der Prozess „Sondernutzung im Straßenraum/Parkerleichterungen für Handwerker“ kostet die Wirtschaft 29,00 €, die Verwaltung 12,68 €, zusammen 41,68 €. Bei einer elektronischen Abwicklung des Prozesses auf der Grundlage des derzeit geltenden Rechts sinkt der Stückkostenpreis auf 5,48 € für die Wirtschaft, auf 5,22 € für die Verwaltung und damit insgesamt auf 10,70 €.



Auch die Kosten des Prozesses **„Anmeldung eines erlaubnispflichtigen Gewerbes“** könnten erheblich sinken, wenn der Prozess anders gestaltet würde. In Deutschland benötigt man für bestimmte Gewerbe eine Gewerbeerlaubnis, ergänzend muss dieses Gewerbe auch bei der zuständigen Gewerbebehörde angemeldet werden. Dabei muss der Antragsteller verschiedene Nachweispflichten erfüllen und bestimmte Vordrucke verwenden. Vorlegen muss er etwa die Gewerbeerlaubnis sowie Nachweise über fachliche Qualifikationen, finanzielle und betriebliche Sicherheiten sowie bauliche Anlagen. Außerdem einen Auszug aus dem Gewerbezentralregister und ein polizeiliches Führungszeugnis. Anträge auf Auskunft aus dem Gewerbezentralregister sind übrigens persönlich - alternativ schriftlich mit beglaubigter Unterschrift - zu stellen. Auch das Führungszeugnis verlangt die Schriftform und eine Identitätsprüfung.

Die für die Führung des Gewerberegisters zuständige Behörde muss Informationen an andere Behörden weiterleiten. Dazu gehören regelmäßig die Industrie- und Handelskammern beziehungsweise die Handwerkskammern. Außerdem die Landesbehörden für Immissionsschutz, für den Arbeitsschutz, Landesbehörden zur Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Mess- und Eichgesetz sowie Landesbehörden für die Lebensmittelüberwachung. Außerdem sind beteiligt die Bundesagentur für Arbeit, die gesetzliche Unfallversicherung, Registergerichte sowie Landesämter für Statistik. Zu guter Letzt muss die zuständige Gewerbebehörde dem Anzeigenden den Empfang der Gewerbeanzeige innerhalb von drei Tagen bestätigen.

In der kommunalen Praxis ist für die Anzeige eines erlaubnispflichtigen Gewerbes die persönliche Vorsprache des Anzeigenden empfohlen und teilweise sogar obligatorisch. Im Regelfall ist alternativ eine schriftliche Anzeige möglich. Verfahren zur Feststellung der Identität des Anzeigenden (mit Personalausweis oder Reisepass in Verbindung mit einer Meldebescheinigung) sind ebenso die Regel wie die Vorlage von Originaldokumenten beziehungsweise von amtlich beglaubigten Kopien zur Erbringung von Nachweisen. Nicht selten gehen die Nachweiserfordernisse der Praxis über die gesetzlich normierten Mindestanforderungen hinaus.

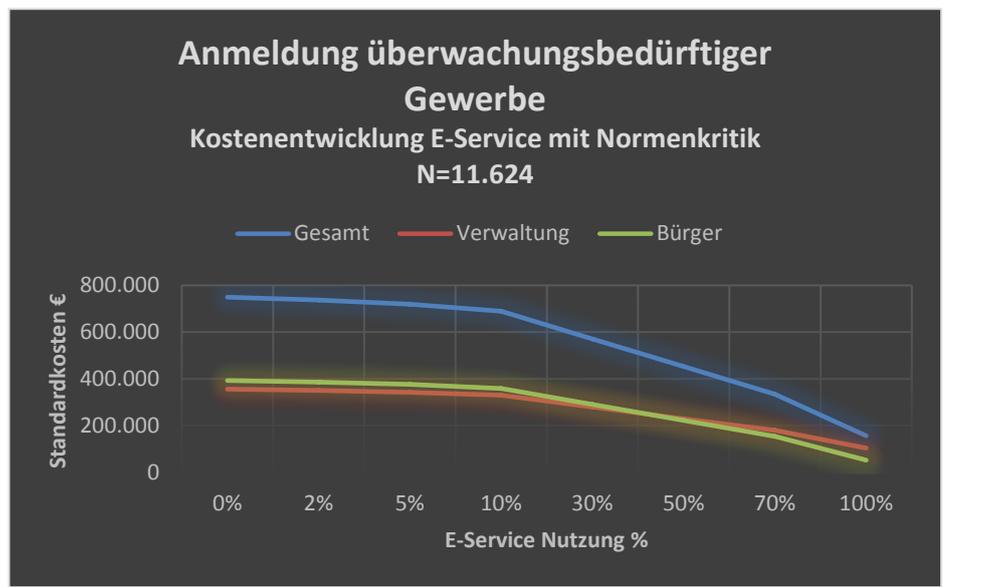
Der Prozess kann schon heute innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens vollständig elektronisch umgesetzt werden. Dazu bedarf es elektronischer Formulare in Verbindung mit einer Upload-Möglichkeit für die umfangreichen Nachweise. Für die Identitätsprüfung eignet sich die eID-Funktion des Personalausweises, für die Bezahlung der Verwaltungsgebühr ist die Einbindung einer E-Payment-Funktion notwendig.

Die Prozesskosten sinken nach Vitako-Berechnungen sowohl für den Gewerbetreibenden als auch für die Verwaltung um gut ein Drittel, wenn die persönliche Vorsprache entfiel und das Führungszeugnis elektronisch beschafft werden könnte.

Noch lukrativer wäre es für alle Beteiligten, wenn nicht der Antragsteller alle Nachweise von den unterschiedlichen Stellen zusammentragen und bei der Gewerbebehörde einreichen müsste. Wenn sich stattdessen die Behörde selbst die notwendigen Informationen aus dem Führungszeugnis und dem Gewerbezentralregister besorgen würde, könnten die Prozesskosten um rund 90 Prozent gesenkt werden.

Die nach dem Standardkostenmodell (SKM) ermittelten Ist-Stückkosten (pro Fall) betragen insgesamt 168,91 €. Davon entfallen 104,01 € auf den Gewerbetreibenden und 64,90 € auf die Verwaltung. Bei der elektronischen Abwicklung des Verfahrens auf der Grundlage des derzeit geltenden Rechts sinken die Kosten auf 55,73 € für den Gewerbetreibenden und steigen für die Verwaltung auf 67,69 €. Die Gesamtkosten sinken auf 123,42 €.

Durch die Verlagerung der Einholung von Nachweisen zur Prüfung der Zuverlässigkeit des Gewerbe-Anzeigenden auf die zuständige Behörde reduzieren sich die Standardstückkosten für den Gewerbetreibenden auf 4,51 €. Die Standardstückkosten der Verwaltung in Höhe von 8,95 € werden nicht beeinflusst, da die Einholung der Nachweise in einem automatisierten Verfahren erfolgen kann. Die Gesamtkosten / Standardkosten nach Normenkritik belaufen sich auf 13,46 €.



## 2.2 Rechtlichen Rahmen ausschöpfen und anpassen

Die geltende Rechtslage in Bund und Ländern lässt häufig die medienbruchfreie Abwicklung zu. Im Rahmen unserer Analyse sind von den zwölf Teilprozessen nur in drei Fällen Rechtsänderungen notwendig:

- Der Prozess „Wohnsitz anmelden“ lässt sich auf der Ausgangsseite bisher nicht elektronisch abwickeln, weil persönliches Erscheinen notwendig ist, um die

Adressänderung auf dem Chip des Personalausweises in der Meldebehörde vornehmen zu lassen.

- Beim Prozess „Geburtsurkunde“ erfolgt die Ausgabe der Urkunde in Papierform mit Unterschrift und Siegel und durch Übersendung per Post, weil eine elektronische Übermittlung von Urkunden derzeit nicht möglich ist.
- Der Prozess „Fahrerkarte“ lässt sich gar nicht elektronisch umsetzen, weil persönliches Erscheinen notwendig ist, um Unterschriften zu leisten, außerdem müssen weitere Dokumente vorgelegt und geprüft werden.

Auch diese Prozesse ließen sich mit einigen rechtlichen Anpassungen elektronisch abwickeln. Würden diese Optionen ausgeschöpft, ließen sich teilweise erhebliche Einsparpotenziale erzielen.

Die Analyse des Prozesses „**Wohnsitz anmelden**“ zeigt, dass man den Prozess kundenfreundlicher gestalten könnte, wenn die Ummeldung selbst und die vorgeschriebene Änderung der Adressdaten entkoppelt werden. Denkbar ist, dass die Adressdaten nicht mehr wie bisher auf dem Chip des Personalausweises gespeichert werden, sondern die Meldebehörde nach erfolgter elektronischer Ummeldung dem Meldepflichtigen einen Adressaufkleber zuschickt, den er dann selbst auf dem Ausweis anbringt. Würde man auf die Vermieterbescheinigung verzichten und statt der bisher notwendigen Belege über regelmäßige Mietzahlungen die Möglichkeit zur Vorlage einer Kopie des Mietvertrages einräumen, führt dieses nach unseren Berechnungen zu einem Einsparpotenzial von bis zu 44 Prozent.

Der Prozess „**Geburtsurkunde**“ ließe sich elektronisch leichter und schneller umsetzen, wenn Urkunden nicht auf Papier ausgestellt und per Post versendet werden, sondern es elektronische Register-Bescheinigungen gäbe, die elektronisch zugestellt werden können. Die Bearbeitungskosten könnten im besten Fall auf rund neun Euro sinken - dies entspricht einem Einsparpotenzial von rund 70 Prozent.

Eine elektronische Umsetzung des Prozesses „**Fahrerkarte beantragen**“ scheitert bisher daran, dass nach dem Gesetz über das Fahrpersonal von Kfz und Straßenbahnen während des Antragsverfahrens die Identität des Antragstellers überprüft wird und

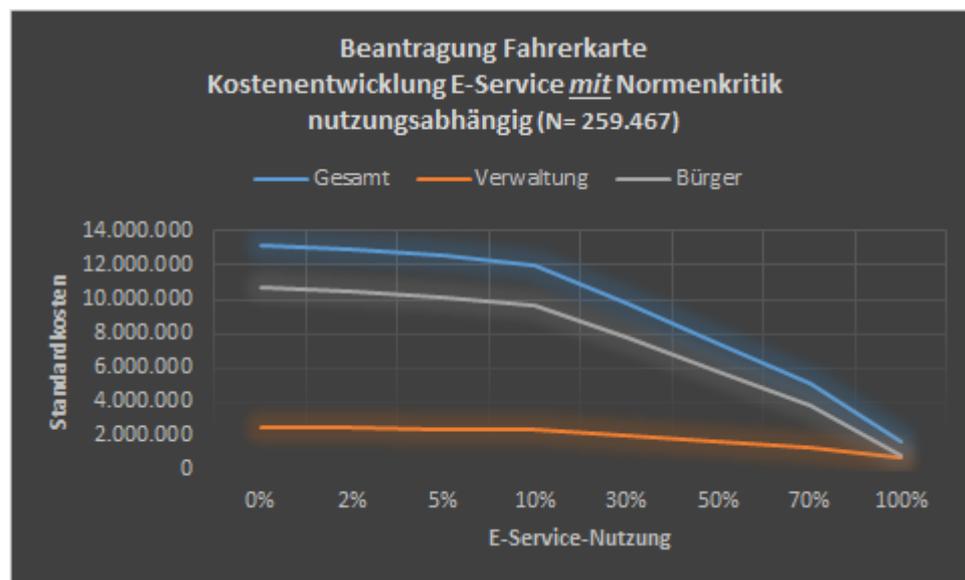
diverse Nachweise im Original vorgelegt werden müssen. Zur elektronischen Abwicklung des Prozesses wären einige neue Regelungen erforderlich.

Ermöglicht werden müsste das Auslesen des Lichtbildes aus dem elektronischen Personalausweis und dessen Übertragung in den Antrag auf Fahrerkarte. Alternativ kann das Lichtbild aus dem Personalausweisregister ausgelesen und in den Antrag übertragen werden. Oder man verzichtet ganz auf das Foto, weil ohnehin zusätzlich zur Fahrerkarte der Führerschein mitgeführt werden muss. Geprüft werden sollte, ob die Unterschrift auf der Fahrerkarte zwingend erforderlich ist. Auf die Vorlage des EU-Führerscheins kann verzichtet werden, da die Fahrerlaubnis aus der Fahrerlaubnisdatenbank der gleichen Behörde oder einer anderen deutschen Fahrerlaubnisbehörde elektronisch in den Antrag übernommen werden kann.

Nach unseren Berechnungen lassen sich die Bearbeitungszeiten auf Seiten des Antragstellers durch den Wegfall der persönlichen Vorsprache und durch Übernahme des Fotos aus dem Personalausweisregister von 93 auf acht Minuten reduzieren. Insgesamt haben wir für diesen Prozess ein mögliches Sparpotenzial von rund 87 Prozent ermittelt.

Der Prozess „Fahrerkarte beantragen“ kostet die Wirtschaft 41,08 €, die Verwaltung 9,70 €, insgesamt 50,78 €. Eine elektronische Abwicklung ist derzeit nicht möglich bzw. nicht empfehlenswert, da zur Kartenherstellung ein Lichtbild sowie die Unterschrift des Karteninhabers erforderlich ist.

Bei Berücksichtigung unserer Regelungsvorschläge könnten die Prozesskosten für die Wirtschaft auf 3,53 €, für die Verwaltung auf 2,98 €, insgesamt auf 6,52 € gesenkt werden.



### 3. Handlungsbedarfe

Die Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland erfordert

- die Entwicklung modular aufgebaute E-Government-Angebote,
- die Anpassung noch bestehender rechtlicher Hindernisse,
- Prozessoptimierungen aus Kundensicht und die Überwindung von Informationssilos,
- die Einmalerhebung von Daten und deren Wiederverwendung mit Zustimmung des Betroffenen,
- einen anderen Umgang mit Nachweispflichten,

- Experimentierklauseln und Erprobungsräume sowie
- eine moderne und leistungsfähige IT-Infrastruktur.

### **3.1 Modulare Angebote entwickeln**

E-Government in Deutschland wird sich nur dann weiterentwickeln, wenn es gelingt, Prozesse und Leistungen weiter zu standardisieren und eine Vernetzung aller föderalen Ebenen herzustellen. Solange Anwendungen und Infrastrukturkomponenten nicht mit denen anderer Verwaltungseinheiten zusammenpassen, kann kein Ebenen übergreifendes, durchgängig medienbruchfreies E-Government entstehen. Wir brauchen modulare E-Government-Angebote, aus denen sich die öffentliche Verwaltung wie aus einem Baukasten die jeweils für sie passenden Teile herausucht. Dazu gehören einheitlich beschriebene und immer gleich aufgebaute Prozesse. „Government as a Service“ (GaaS) heißt dieses Konzept, bei dem Software und Services als Module abgerufen werden können.

### **3.2 Rechtsrahmen anpassen**

Wir brauchen einen konsistenten Rechtsrahmen, damit Phänomene wie die gefühlte Schriftform, im Fachrecht zementierte Schriftform, veraltete, nicht auf die digitale Welt angepasste Vorschriften zur Datenverarbeitung oder am Papierprinzip ausgerichtete Nachweiserfordernisse aus dem Weg geräumt werden und den Ausbau von E-Government-Services nicht weiter behindern. Bestehende Rechtsnormen müssen überdacht und an die fortschreitende Digitalisierung von Staat und Gesellschaft angepasst werden. Das gilt sowohl für das Bundes- als auch für das Landesrecht und die kommunalen Satzungen. Wichtig erscheint uns dabei der Hinweis, dass eine Katalogisierung der bestehenden Schriftform allein nicht ausreicht. Es bedarf auch Aufklärung über technische Möglichkeiten und Überzeugungskraft, um das Recht zu ändern. Zusätzlich können Hinweise im Fachrecht darauf, dass die elektronische Form möglich ist, dabei helfen Unsicherheiten abzubauen.

### **3.3 Prozesse optimieren und Informationssilos verhindern**

Die Gestaltung von Prozessen aus Kundensicht ist eine Forderung aus den Anfangszeiten von E-Government. Noch immer gilt, dass die Re-Organisation von Prozessen ausbaufähig ist. Es müssen mehr Services „aus einer Hand“ gestaltet werden, die sich nicht an den Abläufen der Verwaltung orientieren. Informationssilos müssen überwunden werden. Das immer wieder neue Ausfüllen von Formularen oder Datenfeldern durch den Verwaltungskunden kann entfallen („Once only-Prinzip“).

### **3.4 Daten nur einmal erheben**

Bisher verhindert die Zweckbindung bei der Erhebung und Verarbeitung von Daten durchgängige Verfahren und kundenfreundliche Lösungen, sie zwingt im Gegenteil zur Mehrfacherhebung von Daten. Hier müssen wir zu neuen datenschutzgerechten Lösungen kommen. Wenn die Verwaltung auf Daten zugreifen könnte, die bereits bei anderen Behörden vorliegen, könnte sie den Service für Bürger und Unternehmen erhöhen und gleichzeitig Kosten sparen. Bisher ist noch kein Konzept erkennbar, wie dieses konkret in der Praxis umgesetzt werden könnte, obwohl das E-Government-Gesetz des Bundes diese Möglichkeit grundsätzlich eröffnet. Bürgern und Unternehmen sollte der elektronische Zugriff auf ihre Daten in öffentlichen Registern ermöglicht werden. Auf diese Weise könnten beispielsweise komplexe Anträge vorausgefüllt werden und der Nutzer könnte ad hoc notwendige Bescheinigungen direkt anfordern und einem Antrag beifügen. Ein mögliches datenschutzrechtliches Problem entsteht dadurch nicht, da der Nutzer nur seine eigenen Daten abrufen.

### **3.5 Nachweispflichten verändern**

Das Thema digitale Identitäten gewinnt an Bedeutung. Zu fragen ist, ob wir heute noch Urkunden im herkömmlichen Sinne benötigen. Bei genauer Betrachtung bestätigen beispielsweise Personenstandsurkunden lediglich einen Personenstandsfall zu einem bestimmten Zeitpunkt. Geburtsurkunden bestätigen den Eintrag in das Geburtsregister oder Heiratsurkunden den Zeitpunkt der Eheschließung. Der Nachweis solcher Personenstandsfälle wird in der Regel dann fällig, wenn ein Antrag auf staatliche Leistungen gestellt wird (Antrag auf Kindergeld, Erziehungsgeld usw.). Der Antragsteller hat regelmäßig einen Nachweis in Form von Urkunden oder anderen Bestätigungen zu

erbringen. Man könnte dieses Prinzip auch umkehren. Davon ausgehend, dass Bürger ein Recht auf Auskunft darüber haben, welche Daten von der Verwaltung über sie erhoben wurden und vorliegen, kann man auch von einer Pflicht der Verwaltung ausgehen, die gespeicherten Daten herauszugeben. Das muss nicht in Form von gesiegelten Papier-Urkunden geschehen, sondern kann auch als elektronische Datei erfolgen oder als Prüfung der einen Behörde im Register einer anderen Behörde.

### **3.6 Experimentierklauseln schaffen und Erprobungsräume zulassen**

Experimentierklauseln und Erprobungsräume sind für den digitalen Wandel ausgesprochen förderlich. Denn sie lassen genügend Spielräume, um neue Formen auszuprobieren, Erfahrungen zu sammeln und aus Fehlschlägen zu lernen. Allerdings müssen die Erfahrungen aus diesen Projekten dann auch breit kommuniziert werden, um nicht ein „Meer von Leuchttürmen“ zu schaffen, in dem keinerlei Orientierung mehr möglich ist.

### **3.7 Leistungsfähige IT-Infrastrukturen schaffen**

Was wir außerdem brauchen, ist eine moderne und leistungsfähige IT-Infrastruktur, über die E-Government-Anwendungen aller föderalen Ebenen abgewickelt werden kann. Im Moment würde die automatisierte Nachweisbeschaffung zwischen Behörden wahrscheinlich schon daran scheitern, dass es keine Möglichkeit gibt, alle deutschen Behörden elektronisch zu adressieren.

## **4. Zur Methode**

Die Untersuchung haben wir gemeinsam mit unserem Partner b.i.t.consult durchgeführt, ohne den wir keinesfalls in der Lage gewesen wären, die detaillierten Berechnungen durchzuführen.

### **Prozessauswahl**

Die Auswahl der kommunalen Verwaltungsleistungen erfolgte im Hinblick auf ihre „praktische Relevanz“ in der Gesellschaft und im Verwaltungsgeschehen. So wurden jeweils 5 „Top-Leistungen“ für die Adressatengruppe „Bürger“ und „Wirtschaft“ ausgewählt. Die gemeinsam durch die Vitako-Expertengruppe und die Autoren der Studie getroffene Auswahl stützte sich auf die Ranking-Liste der TOP 100 Leistungen aus dem Projekt D115 sowie auf die in der WEB-SKM-Datenbank durch de.Statis publizierten Daten zu Nutzungshäufigkeit und Standardkosten wirtschaftsorientierter Verwaltungsleistungen. Aufgrund der kleinen Stichprobengröße von 10 Prozessen haben wir auf eine tiefere Systematik zur Bewertung der Relevanz verzichtet und letztlich 10 bürger- und wirtschaftsorientierte Leistungen ausgewählt, die allesamt in den „Top 100“ nach D115 zu finden sind.

### **Datenerhebung und Leistungsanalyse**

Die Analyse erfolgte auf der Grundlage einer strukturierten Datensammlung, die neben formalen Referenzen auf unterschiedliche Ordnungssystematiken und Fundstellen eine Abgrenzung und Beschreibung der Leistung sowie Angaben zu den jährlichen Fallzahlen enthält. Dort, wo keine statistischen Daten zur Fallhäufigkeit einer Leistung verfügbar waren, wurden über die Vitako-Expertengruppe lokale beziehungsweise regionale Fallzahlen abgefragt und hochgerechnet.

### **Erhebung und Analyse gesetzlicher Normen und Formerfordernisse**

Die Analyse und Bewertung der gesetzlichen Normen zur Leistungserbringung bezieht sich auf die in der Normendatenbank des BMI enthaltenen Fundstellen (Stand Septem-

ber 2015) sowie die einschlägigen bundesgesetzlichen Grundlagen und Verordnungen. Zusätzlich wurden exemplarisch gesetzliche Grundlagen und Verordnungen des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen in die Analyse einbezogen. Im Fokus der Betrachtung standen jeweils die Form- und Nachweiserfordernisse sowie Informationspflichten auf der Eingangs- und der Ausgangsseite der Verfahren zur Leistungserbringung.

Um die Aufgaben der am Verfahren beteiligten Akteure, ihre Rollen und Pflichten transparent zu machen, wurden zu jeder Leistung analog zur FIM-Methodik sogenannte Prozesslandkarten erstellt.

### **Erhebung „kommunalpraktischer“ Normen und Formerfordernisse**

Zusätzlich zur Erhebung und Analyse der gesetzlichen Normen wurden die Normen und Formerfordernisse der kommunalen Praxis erhoben und kategorisiert. Dies erfolgte durch die Auswertung der Online in Bürgerportalen bereitgestellten Informationen. Zu jeder Leistung wurden exemplarisch drei bis fünf Bürgerportale von großen und mittleren Kommunen in Nordrhein-Westfalen ausgewertet. Alle betrachteten Kommunen gehören im Hinblick auf die E-Government-Umsetzung zu den fortgeschrittenen Kommunen mit einem umfassenden und aktuellen Online-Informationsangebot. Ergänzend dazu wurden die auf diesem Wege erhobenen Informationen über die Kontakte der Vitako-Expertengruppe verifiziert, plausibilisiert und konkretisiert, sodass ein insgesamt realistisches, wenn auch nicht in allen Fällen einheitliches Bild der kommunalen Praxis bezüglich der Handhabung von Formerfordernissen entstand.

### **E-Government Umsetzungsempfehlung (ohne Normenkritik)**

Auf der Grundlage unserer Bestandsaufnahme der gesetzlichen und kommunalpraktischen („gefühlten“) Normen und Formerfordernisse haben wir zu jeder Leistung eine E-Government-Umsetzungsempfehlung erstellt. Dabei wurden die durch das E-Government Gesetz des Bundes geschaffenen Gestaltungsoptionen zugrunde gelegt und Empfehlungen für medienbruchfreie E-Government-Services sowie die dafür erforderlichen Basisdienste und Komponenten auf der Eingangs- und auf der Ausgangsseite der Verwaltungsleistungen beschrieben.

## **Normenkritik**

Auf der Grundlage der oben beschriebenen Erhebung, Darstellung und Kategorisierung gesetzlicher und kommunalpraktischer Formerfordernisse und Normen und „gespiegelt“ an unserer E-Government Umsetzungsempfehlung, erfolgte eine kritische Diskussion und Bewertung der gesetzlichen und praktischen Normen im Kreis der Vitako-Expertengruppe im Hinblick auf ihre Wirkung bezüglich des kommunalen E-Government. Dabei mussten folgende Fragen beantwortet werden:

1. Stehen gesetzliche Normen und Formerfordernisse trotz Verabschiedung des E-Government-Gesetzes der Umsetzung von transaktionsfähigen und medienbruchfreien E-Government Services für Bürger und Wirtschaft entgegen? Wo besteht ein legislativer Handlungs- oder Klarstellungsbedarf auf bundesgesetzlicher Ebene?
2. Stehen kommunalpraktische („gefühlte“) Normen und Formerfordernisse der Umsetzung von transaktionsfähigen und medienbruchfreien E-Government Services für Bürger und Wirtschaft entgegen? Sind die „gefühlten“ Formerfordernisse gerechtfertigt bzw. unverzichtbar? Wo besteht ein legislativer (oder sonstiger) Handlungs- oder Klarstellungsbedarf auf landesgesetzlicher oder kommunaler Ebene?
3. Welche sonstigen Änderungen in gesetzlichen Grundlagen führen zu einer signifikanten Vereinfachung des Verfahrens?

Die Ergebnisse unserer Normenkritik haben wir für jede einzelne Leistung in einer konkreten Empfehlung zusammengefasst und ihre Wirkung in einem IST-Soll-Vergleich nach Standardkosten bewertet.

## **Ist-/Soll-Vergleich nach Standardkosten**

Die methodische Grundlage zur Durchführung einer die Kunden- und die Verwaltungsseite umfassenden Kostenanalyse nach dem Standardkostenmodell (SKM) mussten für unsere Untersuchung neu erarbeitet werden, da die Web-SKM-Datenbank lediglich Kosten der Kundenseite berücksichtigt. Unsere Standardkosten-Analyse beruht auf selbst erarbeiteten Standardaktivitäten und mittleren Bearbeitungszeiten für Kundenak-

tivitäten und Aktivitäten der Verwaltungs-Sachbearbeiter. Die Standardaktivitäten berücksichtigen regelmäßig auftretenden Zeitaufwand und Bearbeitungsaufwand (Personalaufwand), jedoch keine Nebenkosten wie etwa Fahrtkosten oder Porto. Zur monetären Bewertung wurden auf Kundenseite der durchschnittliche Facharbeiterlohn und auf Verwaltungsseite die Personalkosten eines Sachbearbeiters im mittleren Dienst zugrunde gelegt.

Der Ist-/Soll-Vergleich stellt die Standardkosten zur Inanspruchnahme und die Standardkosten zur Erbringung der Verwaltungsleistung jeweils den Standardkosten zur Inanspruchnahme und zur Erbringung des E-Government Service ohne Normenkritik und gegebenenfalls des E-Government Service mit Normenkritik (also nach Umsetzung unserer normenkritischen Empfehlungen) gegenüber.

Die Ergebnisse veranschaulichen die Kostenwirkung gesetzlicher und gefühlter Normen und ermöglichen eine leicht nachvollziehbare Priorisierung von Handlungs- und Klarstellungsbedarfen.

Dieser Bericht wurde vom Vitako-Projektteam „Negativliste“ erarbeitet. Das Team bestand aus Peter Klinger, Harald Schumacher und Tina Siegfried. Unterstützt wurde das Team von einer Expertengruppe aus Vitako-Mitgliedsunternehmen bzw. aus Kommunen. Die Expertengruppe bestand aus

- Reinhard Bleß, Kiru
- Michael Diepold, AKDB
- Klaus Eisele, Stadt Nürnberg
- Dirk Kleemeier, KRZ Lemgo
- Karl Klein, KIVBF
- Dirk Meyer-Claassen, Berlin
- Volker Rombach, Citkomm
- Ralf Sagroll, Stadt Frankfurt a.M.
- Thomas Schröder, Landeshauptstadt Düsseldorf

Bearbeitungsstand: Juli 2016

Ansprechpartner: Tina Siegfried, [siegfried@vitako.de](mailto:siegfried@vitako.de)

Vitako ist die Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister. Mehr als 55 Rechenzentren, Software- und Serviceunternehmen mit knapp 12.000 Beschäftigten aus 14 Bundesländern bündeln in dem rechtsfähigen Verein ihr Know-how und stellen es den Kommunen zur Verfügung. Vitako bietet Erfahrungsaustausch und Networking in circa 20 Arbeitsgruppen, regelmäßige Informationsveranstaltungen, aktuelle Informationen zu Fachthemen, Empfehlungen und Stellungnahmen für Mitglieder, die Fachöffentlichkeit und politische Entscheidungsträger. Der Verein berät und unterstützt die Kommunalen Spitzenverbände bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in zahlreichen Fragen der Informations- und Kommunikationstechnik. Insgesamt betreuen die Mitgliedsunternehmen über 630.000 IT-Arbeitsplätze in mehr als 10.000 Kommunen und generieren ein jährliches Umsatzbrutto von knapp zwei Milliarden Euro.