



Spürbare Bürokratie-Entlastung bei den Informationspflichten für Unternehmen

Das Konzept des FRESKO-Prozessors

Peter Schilling/Martin Brüggemeier

Klaus-Peter Eckert/Michael Knopp/Petra Steffens/Michael Tschichholz*

Es sind 9.199 Informationspflichten, die für die deutsche Wirtschaft jährlich rd. 48 Milliarden Euro Bürokratiekosten verursachen – von den ganz erheblichen nicht-monetären, subjektiv geprägten Kosten „gefühlter Bürokratie“ ganz zu schweigen. Der Beitrag stellt ein Konzept vor, wie Unternehmen mit einem regelbasierten Informationssystem ihren rechtlich vorgeschriebenen Meldungen an öffentliche Stellen effizient und weitgehend „belästigungsfrei“ nachkommen können. Der Beitrag basiert auf einem interdisziplinär ausgerichteten Projekt, in dem ein Lösungsvorschlag für eine B2G-Prozessketten-Infrastruktur unter Berücksichtigung der organisatorischen, technischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Machbarkeitsaspekte im Auftrag des Bundesministerium des Innern entwickelt wurde. Der Lösungsvorschlag „FRESKO-Prozessor“ vereinfacht die Kommunikation zwischen Unternehmen – unabhängig von ihrer Größe – und öffentlichen Stellen und bietet für beide Seiten Vorteile, ohne in die Datenautonomie der Unternehmen einzugreifen. Mit FRESKO könnte künftig die Abwicklung von Informationspflichten ohne Vorratsdatenhaltung erfolgen und ein innovativer Weg in Richtung „No-Stop-Verwaltung“ beschritten werden.

„Ganzheitlich“ bedeutet vor allem, dass sowohl monetäre als auch nicht-monetäre „Kosten“ berücksichtigt werden, dass Bürokratieabbau nicht nur volkswirtschaftlich nachweisbar, sondern in Unternehmen aller Größenordnungen auch betriebswirtschaftlich spürbar wird. Ganzheitlich bedeutet auch, dass von Bürokratiekosten-Entlastungen alle Beteiligten profitieren und nicht die Kosten von der Wirtschaft auf Verwaltungen und Bürger bzw. bestimmte Bürgergruppen (z.B. ALG II- oder Wohngeldempfänger) verlagert werden. Und schließlich bedeutet ganzheitlich, sich nicht nur an technischer Machbarkeit und ökonomischen Vorteilen zu orientieren. Gefordert ist vielmehr auch politische Sensibilität gegenüber Anforderungen hinsichtlich der gesellschaftlichen Akzeptanz (z.B. diffuse Widerstände gegen einen „Technopaternalismus“³ und Sorgen um den Verlust von Datenautonomie).

Ganzheitlicher Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug

Seit Jahren steht das Thema Bürokratieabbau europaweit auf der politischen Agenda. Nicht zuletzt im Angesicht der jüngsten Finanzkrise hat sich dabei der ursprüngliche Fokus auf Deregulierung, verstanden als quantitative Reduzierung von Regeln für die Wirtschaft, inzwischen auf „better regulation“ verlagert. Allerdings wird dies oft nur im Sinne von „bessere Rechtsetzung“ interpretiert. In

jüngster Zeit wird jedoch zunehmend das strategische Potenzial eines besser organisierten und vernetzten Verwaltungsvollzugs für den Abbau bürokratischer Lasten erkannt.¹

Immer deutlicher stellt sich damit aber auch die Frage, wie heute diesbezügliche Konzepte und IT-Systeme aussehen müssen, die nicht nur höchsten Erwartungen an Datenschutz und Datensicherheit entsprechen, sondern auch das Ziel des Bürokratieabbaus ganzheitlich angehen.²

Prozessketten-Infrastruktur für Bürokratieabbau auf FRESKO-Basis

Im Rahmen des vom Bundesministerium des Innern geförderten Programms „E-Government 2.0“ zu „Prozessketten zwischen Wirtschaft und Verwaltung“



Prof. Peter Schilling
Dipl.-Physiker u. Verwaltungsinformatiker, Hochschule für Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg und Fraunhofer Institut FOKUS, Berlin



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

* Dr. Klaus-Peter Eckert, Dipl.-Mathematiker, Fraunhofer Institut FOKUS, Berlin; Michael Knopp, Jurist, während des Projektes: Projektgruppe Verfassungsverträgliche Technikgestaltung (provet) an der Universität Kassel; Petra Steffens, Dipl.-Informatikerin und Linguistin, Fraunhofer Institut FOKUS, Berlin, während des Projektes: Fraunhofer Institut IESE, Kaiserslautern; Dr. Michael Tschichholz, Dipl.-Ing. (Informatik), Fraunhofer Institut FOKUS, Berlin.

1 Vgl. z.B. Lenk 2008, Schröder/v.Maravic/Röber 2008, Brüggemeier 2010.
2 Vgl. auch Lenk 2010.
3 Spiekermann/Pallas o.J.





wurden in drei Losen jeweils Machbarkeitsstudien zur Entwicklung von medienbruchfreien übergreifenden Prozessketten (PRK) zwischen Wirtschaft und Verwaltung erarbeitet. Die in den Studien untersuchten Prozesse gehörten entweder zu einem bestimmten Themenfeld – so bezog sich Los 1 auf den Bereich „Umwelt“⁴ und Los 3 auf den Bereich der „Informations- und Meldepflichten von Arbeitgebern“⁵ – oder sie bezogen sich auf eine bestimmte Branche und deren Wertschöpfungspro-

unter dem Aspekt der Übertragbarkeit auch auf andere Anwendungsfelder. Das Akronym „FRESKO“ steht für „Flexibler, Rechtskonformer, Einfacher, Sicherer KOmmunikations“-Prozessor. Es handelt sich dabei um das nachstehend beschriebene Konzept für eine Prozessketten-Infrastruktur, die eine effiziente Abwicklung einer großen Zahl von Informationspflichten ermöglicht. Ein weiterer, komplementärer Lösungsvorschlag von Los 3, das „Datenpointernetzwerk“ (DPN), zielt auf

und Arbeitnehmer, Summe der geleisteten Arbeitsstunden, Lohnsummen für unterschiedliche Zeiträume. Bei der Erfüllung von Informationspflichten ergeben sich dadurch zwangsläufig Redundanzen, d.h. in der Konsequenz unnötiger Mehraufwand. Auch für Informationspflichten aus unterschiedlichen Bereichen, wie beispielsweise Arbeitgebermeldungen und Umweltmeldungen, gibt es Überlappungen bei den Stammdaten der Unternehmen und ggf. Querbezüge wie z.B. für Arbeitnehmer, die Umgang mit Gefahrstoffen haben.

»Die Grundidee von FRESKO besteht darin, mehrfachen Aufwand bei der Erstellung von Meldungen mit gleicher oder ähnlicher Datenbasis zu vermeiden.«

zesse – im Fall von Los 2 auf die Branche der „Finanzdienstleister“.⁶

Im vorliegenden Beitrag⁷ werden einige wesentliche Ergebnisse von Los 3 „Informations- und Meldepflichten von Arbeitgebern“⁸ vorgestellt. Die themenbezogene Analyse der Prozesse zeigte, dass es zahlreiche Prozesse gibt, in deren Verlauf gleiche oder ähnliche Daten an unterschiedliche Adressaten in den Behörden fließen. So müssen Arbeitgeber dienstbezogene Daten ihrer Mitarbeiter im Rahmen unterschiedlicher Informationspflichten an verschiedene Behörden übermitteln. Dies betrifft beispielsweise die vierteljährliche Verdiensterhebung der statistischen Landesämter ebenso wie die jährliche Entgeltmeldung an die Berufsgenossenschaften.

Hier setzt der FRESKO-Prozessor an, der im Rahmen von Los 3 von einem interdisziplinären Konsortium mit neun Partnerorganisationen⁹ konzipiert wurde. Ausgangspunkt für die Entwicklung des FRESKO-Konzepts war zwar das Anwendungsfeld „Informations- und Meldepflichten für Arbeitgeber“; die Konzeption erfolgte jedoch durchgängig

eine bessere Vernetzung und ein umfassendes Information-Sharing auf Seiten der Verwaltung.¹⁰

Anforderungen an eine effiziente Umsetzung von Informationspflichten

Die Analyse verschiedener Informationspflichten zeigt, dass sich Meldungen im Detail unterscheiden, es aber oftmals inhaltliche Überlappungen zwischen den gemeldeten Daten gibt. Daten, die sich in unterschiedlichen Meldungen finden, sind z.B. Stammdaten der Unternehmen

Aus den Analysen der Projektgruppe und der durchgeführten Interviews bei Unternehmen unterschiedlicher Branchen und Größenordnungen ergeben sich die folgenden wesentlichen Anforderungen:

Unternehmen

Die Lösung soll sich für alle Unternehmenstypen und -größen wirtschaftlich realisieren/betreiben lassen.

- Die Datenautonomie bleibt beim Unternehmen.
- Bereits vorhandene elektronische Verfahren sollen mit geringem Aufwand integrierbar bzw. migrierbar sein.
- Der Gesamtaufwand für die Kommunikation mit den verschiedenen öffentlichen Stellen wird verringert. Dazu sind folgende Probleme zu lösen:
 - Eine „gefühlte“ und tatsächliche Belastung der Unternehmen mit redundanten bzw. sich inhaltlich überschneidenden Informationspflichten.
 - Die Unüberschaubarkeit der Rechtspflichten und ihre relativ hohe Dynamik erschweren ihre Erfüllung.
 - Die fehlende Kompatibilität von Meldungen und Rückmeldungen

4 Vgl. Autorenteam Los 1 2009.

5 Vgl. Autorenteam Los 3 2009.

6 Vgl. Autorenteam Los 2 2009.

7 Überarbeitete, gekürzte und aktualisierte Fassung von Schilling et al. 2010.

8 Im Folgenden wird statt der Bezeichnung „Informations- und Meldepflichten“ als Sammelbegriff i.d.R. die kürzere und im Kontext des Normenkontrollrates (NKR)/Standardkostenmodells (SKM) übliche Bezeichnung „Informationspflichten“ verwendet: „Informationspflichten sind auf Grund von Gesetzen, Rechtsverordnungen, Satzungen oder Verwaltungsvorschriften bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden

oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln.“ (§ 2 Abs. 1 NKR-Gesetz).

9 An dem Forschungskonsortium waren folgende Partner beteiligt: Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme (FhI FOKUS), Fraunhofer-Institut für Experimentelles Software Engineering (FhI IESE), Fraunhofer-Institut für Sichere Informationstechnologie (FhI SIT), Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin (HTW), Projektgruppe Verfassungsverträgliche Technikgestaltung (provett) an der Universität Kassel, Metropolregion Rhein-Neckar GmbH (MRN GmbH), tsm total-sourcing-management (::: tsm), ESG Consulting GmbH (ESG), Beiten Burkhardt Rechtsanwalts-gesellschaft mbH.

10 Vgl. hierzu Autorenteam Los 3 2009 sowie Brüggemeier/Schulz 2010.



(oftmals keine einheitlichen elektronischen Verarbeitungen möglich).

- Eine Vielzahl einzelner Meldeverfahren und Vielzahl von Schnittstellen oder Portalen von Behördenseite, Vielzahl von Softwarelösungen auf Unternehmensseite.

Verwaltungen

Die Datenqualität und Authentizität sind vorhanden und technisch unterstützt.

- Die hohe Fehleranfälligkeit der Daten, verursacht durch manuelle Zusammenfassung, Nachbearbeitung oder Übertragung wird beseitigt.
- Die verwaltungsseitige Umsetzung kann entsprechend den dort jeweils vorhandenen technischen Möglichkeiten erfolgen.

Anforderungen aus rechtlicher Sicht

Die Umsetzung und Gestaltung der Arbeitgebermeldepflichten unterliegt auch einer Reihe von rechtlichen Anforderungen, die projektbegleitend geprüft und bei der Entwicklung des Lösungsvorschlags berücksichtigt wurden. Zu beachten sind die Wahrung der informationellen Selbstbestimmung vor allem der Arbeitnehmer, die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) der betroffenen Arbeitgeber und der Schutz von Eigentumsrechten, die von korrekten Meldungen abhängen. Für den Arbeitgeber sind Informationspflichten Eingriffe, deren Gestaltung verhältnismäßig zu erfolgen hat. Besteht die Möglichkeit, den Aufwand zur Erfüllung der Informationspflichten mit zur Verfügung stehenden Mitteln signifikant zu senken, so können vorhandene, unnötig belastende Verfahren unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig werden. Außerdem hat die Gestal-

tung den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit sowie dem Effizienzgebot zu folgen. Unter anderem haben die Verfahren kontrollierbar und transparent zu sein und müssen weitest möglich ein inhaltlich richtiges Ergebnis gewährleisten.

Lösungsidee: regelbasierte Automatisierung von Meldeprozessen

Lösungskonzept¹¹

Eine Grundidee besteht darin, mehrfachen Aufwand bei der Erstellung verwandter Meldungen zu vermeiden. Der FRESKO-Prozessor ist ein technisches System, dem die für die Meldungen benötigten – z.T. redundanten – Rohdaten nur einmal zugeführt werden müssen. Daraus werden alle benötigten Meldungen zusammengestellt. Für die erforderliche Datenaggregationen (z.B. für Jahresmeldungen), werden die Daten, die auch für die Einzelmeldungen genutzt werden (z.B. Monatsmeldungen), im FRESKO-Prozessor mindestens für den Zeitraum aufbewahrt, auf den sich die aggregierte Meldung bezieht. Der FRESKO-Prozessor protokolliert den Zugriff auf die Daten und den Transport der Meldungen. Er kontrolliert den Transport zu den Meldeempfängern und archiviert den Vorgang.

Für die Befüllung des FRESKO-Prozessors (Datenimport) werden die Daten entweder aus der Unternehmenssoftware zu bestimmten Zeitpunkten oder bei bestimmten Ereignissen importiert oder durch den Meldepflichtigen bzw. durch von diesem beauftragte Bevollmächtigte – Mitarbeiter oder Intermediäre – über eine Benutzerschnittstelle erfasst bzw. ver-

vollständig. Die Daten werden einer Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfung unterzogen und anschließend in einem durch den FRESKO-Prozessor vorgegebenen Format verschlüsselt und gespeichert.

Die importierten Daten werden dann aufgrund von Regeln, die im FRESKO-Prozessor hinterlegt sind, zu Meldedaten gruppiert bzw. aggregiert. Die Meldedaten werden durch zugehörige Profile den Meldeempfängern zugeordnet. Regeln und Profile werden durch eine Koordinierungsstelle verwaltet, die diese an alle vorhandenen FRESKO-Prozessoren auf Anforderung übermittelt und bei Bedarf aktualisiert. Die Übermittlung der Meldungen an eine vom Meldeempfänger angegebene und im FRESKO-Prozessor verzeichnete elektronische Empfangsstelle kann in Abhängigkeit von den jeweiligen Vorgaben für die Meldungsart auf zwei Arten angestoßen werden:

- vom Meldepflichtigen regelbasiert durch den FRESKO-Prozessor („Push-Verfahren“),
- vom Meldeempfänger mit einem zertifizierten Abrufverfahren spezifisch, d. h. nur für die im Zertifikat festgelegten Daten und Zeiträume („Pull-Verfahren“ oder besser „Quasi-Pull“¹²).

Der Import der Daten und der Export der Meldungen erfolgt in zu standardisierenden Formaten und über zu standardisierende Schnittstellen. Für existierende Meldeprozesse werden kurzfristig die etablierten spezifischen Mechanismen unterstützt.

Die Architektur

Bei der Vielzahl der in der ersten Projektphase geprüften Meldeprozesse von Arbeitgebern hat sich ein charakteristischer organisationsübergreifender Prozessketten-Typ zwischen Unternehmen und Verwaltungen als in diesem Bereich dominie-

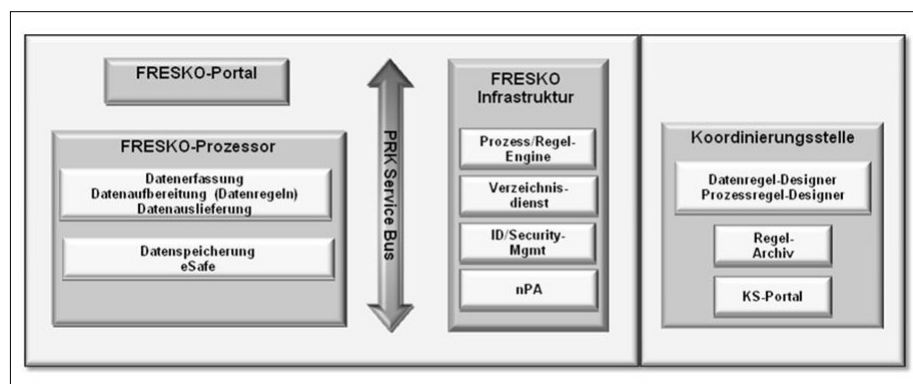


Abb. 1: Grobarchitektur von FRESKO

11 Eine Animation veranschaulicht die Funktionsweise des FRESKO-Prozessors (Dauer: 7,5 Min.): http://www.f3.htw-berlin.de/Professoren/Brueggemeier/pdf/CeBIT_FRESKO-Animation_de.swf (07.11.2010).

12 Aus Gründen der Sicherheit und Autonomie ist ein Verfahren vorzuziehen, das nicht die Meldung durch einen Eingriff in FRESKO abrufen, sondern eine Aufforderung sendet, die vorbereitete Meldung abzusenden.

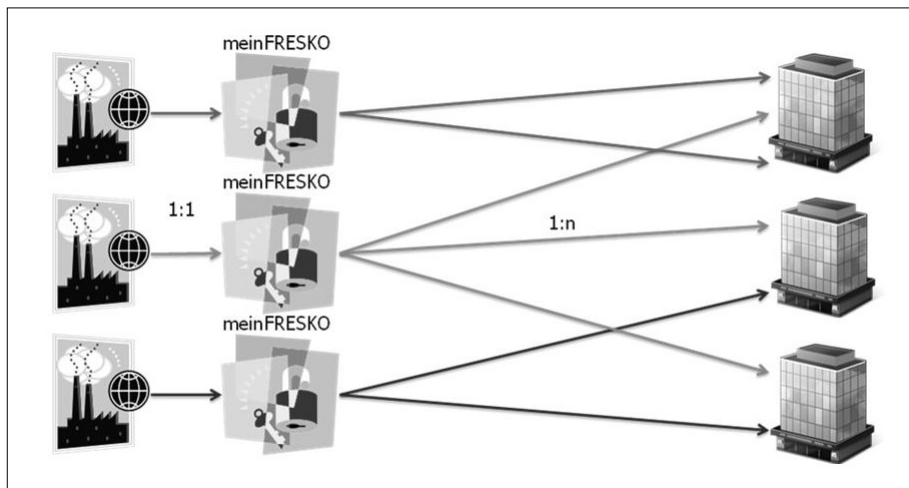


Abb. 2: Zuordnung der FRESKO-Prozessoren zu Unternehmen

rende Variante erwiesen: eine überwiegend datenzentrierte Zuordnung von Aktivitäten auf eine bestimmte Verwaltung. Der FRESKO-Prozessor wurde im Rahmen des o.g. Los 3 vorrangig zur Abwicklung von derartigen Prozessen konzipiert. Zu betonen ist dabei, dass dieser Typ in einer Vielzahl von Fachdomänen auftritt und der FRESKO-Prozessor insofern weit über die „Arbeitgebermeldungen“ hinaus universell einsetzbar ist.

Auf der Verwaltungsseite werden einige Fachverfahrenssysteme schon auf elektronischem Weg mit entsprechenden Vorgaben für Schnittstellen und Datenformate abgewickelt. FRESKO ist so konzipiert, dass ggf. die jeweils heute verwendeten Datenformate aus den vom Unternehmen in FRESKO eingebrachten „Rohdaten“ erzeugt und übermittelt werden können.

Der FRESKO-Prozessor ist für die Erfassung, Aufbereitung, Speicherung und Auslieferung von Daten unter Nutzung der Funktionen eines elektronischen Safes (eSafe) zuständig. Die unterstützenden Komponenten der FRESKO-Infrastruktur sind für die Implementierung von Sicherheitslösungen (ID/Security Management, neuer PA), für die Ausführung von domänenübergreifenden Prozessen und diese steuernden Regeln (Prozess/Regel-Engine) und für die Initialisierung (Anbindung) der Fachsysteme und Dienste (Verzeichnisdienst) zuständig. Als ergänzende Komponente wird das FRESKO-Portal eingeführt, über das berechnete Mitarbeiter des Unternehmens oder von diesem beauftragte Einrichtungen Stamm- und Bewegungsdaten einpflegen sowie berechnete Mitarbei-

ter des FRESKO-Betreibers administrative Arbeiten durchführen können.

Die Koordinierungsstelle KS ist für Initialisierung und Pflege aller FRESKO-Prozessoren verantwortlich. Mit regelbasierten Ansätzen werden in Abhängigkeit vom Typ des Unternehmens alle vorgeschriebenen Informationspflichten ermittelt und die zugehörigen Prozesse, Regeln und Kontaktinformationen instanziiert.

Das Betreibermodell

Jedem Unternehmen ist, wie Abbildung 2 darstellt, ein eigener FRESKO-Prozessor zugeordnet, der ausschließlich die Daten dieses Unternehmens verwaltet. Dieser in Bezug auf die Daten „unternehmenseigene“ FRESKO-Prozessor kann vom Unternehmen selbst oder im Auftrag (kleinerer) Unternehmen von einem vertrauenswürdigen und technisch qualifizierten Anbieter betrieben werden. Dem Anbieter/Provider ist es dabei in keinem Fall möglich, die sensiblen Daten des Unternehmens einzusehen.

Jeder FRESKO-Prozessor kann, in Abhängigkeit von den Informationspflichten des Unternehmens, mit n verschiedenen Verwaltungen interagieren. In der Gegenrichtung kennt jede Verwaltung m verschiedene FRESKO-Prozessoren, die jeweils eindeutig einem Unternehmen zugeordnet sind. Jedem FRESKO-Prozessor ist genau ein FRESKO-Portal zugeordnet. Die Koordinierungsstelle existiert einmal. Sie kennt alle Instanzen von FRESKO-Prozessoren und kann diese bei Bedarf ansprechen und aktualisieren.¹³

Sicherheit und Datenautonomie

Die Meldungen werden im FRESKO-Prozessor verschlüsselt und in den besonders gesicherten Auslieferungsbereich übertragen. Von dort werden sie an die sicheren Empfängeradressen verschickt, die im Konfigurationsbereich abgelegt sind. Alternativ können sie in einem sicheren Verfahren auch abgeholt werden, wobei die Datenautonomie des Unternehmens ebenfalls stets konsequent gewahrt bleibt.¹⁴ Die Behörden bestätigen den Eingang. Die Bestätigung wird im gesicherten Bereich abgelegt. Die Host-Betreiber für Dritte haben selbst keinen Datenzugriff.

Rechtliche Aspekte des FRESKO-Konzepts

Das FRESKO-Konzept enthält neben seiner technischen Umsetzung und den möglichen Geschäftsmodellen auch einen rechtlichen Teil. Dieser bezieht sich vor allem auf das Anwendungsfeld „Arbeitgebermeldungen“. Grundsätzliche Aspekte sind aber auf andere Fachdomänen übertragbar. Das Konzept kann seinen vollen Nutzen nur entfalten, wenn der FRESKO-Prozessor auf einer auf seine Möglichkeiten zugeschnittenen Rechtsgrundlage eingesetzt wird. Daher muss das Konzept durch Schaffung eines entsprechenden Rechtsrahmens unterstützt werden.

Den Unternehmen soll freistehen, einen FRESKO-Prozessor selbst zu betreiben oder sich in variablem Umfang einer Dienstleistung Dritter zu bedienen. Sofern sie sich zum Eigenbetrieb entscheiden, ist lediglich durch die Nutzung zertifizierter Produkte die Vorgabenkonformität des Prozessors sicherzustellen. Eine Systemprüfung verwendeter Übermittlungsprogramme ist bereits heute im Anwendungsbereich der Datenerfassungs- und Übermittlungsverordnung (DEÜV) in deren §§ 18 ff. angeordnet, so dass hier mit einem Zertifizierungserfordernis kein Neuland betreten wird.

¹³ Zu den Komponenten der PRK-Infrastruktur und den vom FRESKO-Prozessor unterstützten Basisprozessen zur Erfassung, Aufbereitung und Bereitstellung von Daten vgl. ausführlich Autorenteam Los 3 2009.

¹⁴ Siehe oben, Fußnote 12.

Für externe Anbieter von FRESKO-Prozessoren wird die Sicherheit des Verfahrens durch ein vorhergehendes Qualifizierungserfordernis für den Anbieter gewährleistet. Hierdurch haben die Anbieter im Vorfeld ihrer Tätigkeit ihre Zuverlässigkeit, ihre ausreichende fachliche Eignung und die Konformität ihres Angebotes mit den technischen Vorgaben nachzuweisen. Für den Fall des Ausfalls eines Anbieters werden durch den Rechtsrahmen entsprechende Verpflichtungen zur Übernahme des Betriebes durch andere Anbieter und zur Sicherung des Datenbestandes geschaffen.

Nutzenpotenziale des Lösungsvorschlags

E-Government wird hier verstanden als intelligenter und strategischer Einsatz von IT im Dienste der umfassenden Neugestaltung

die nicht-monetären Entlastungseffekte blieben aus der Sicht des einzelnen Unternehmens aus.

Im Gegensatz hierzu bietet das hier vorgestellte Konzept des FRESKO-Prozessors einen umfassenden Ansatz zur zentralen Unterstützung von Unternehmen bei der Meldungserzeugung und -abgabe. Mit einer Vielzahl von Meldungen, die vollständig automatisiert übermittelt werden können, würde erstmals faktisch im großen Stil eine Art „No-Stop-Verwaltung“¹⁷ realisiert. Der FRESKO-Prozessor ist insofern zu verstehen als Kernbestandteil einer umfassenden Infrastruktur für die effiziente Abwicklung von Prozessketten zwischen Wirtschaft und Verwaltung.

Allerdings sind Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen generell und auch die Schätzung von Einsparungen bei den Standard-

pfligt ab, sondern stellt einen generischen Ansatz dar, dessen Wirkung und Nutzenpotenzial mit der Anzahl der umgesetzten Prozesse skaliert.

Wie bereits eingangs aufgezeigt, kann sich Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug im Sinne einer modernen, international anschlussfähigen Konzeption von „better regulation“ nicht auf das Ziel rechnerischer monetären Einsparungen von Bürokratiekosten nach dem Standardkostenmodell (SKM) beschränken.²⁰ Bei der Prozessketten-Entwicklung ist vielmehr generell ein komplexeres Set von Optimierungszielen zu beachten, die im Folgenden kurz skizziert und im Hinblick auf die Nutzenpotenziale des FRESKO-Prozessors betrachtet werden.²¹

Optimierungsziele

Effektivität. Die politisch-regulatorische Wirksamkeit der Informationspflichten bleibt bei der Neugestaltung des Vollzugs gewahrt oder wird nach Möglichkeit verbessert. FRESKO lässt es auch aufgrund der Flexibilität des Konzeptes zu, den Erhalt der Wirksamkeit bei der Entwicklung von Prozessketten systematisch zu berücksichtigen.

Effizienz. Bürokratiekosten werden nicht nur verlagert, sondern bei den Unternehmen und den Verwaltungen so gesenkt, dass dies auch auf einzelwirtschaftlicher Ebene spürbar ist. FRESKO lässt mit seiner ERP-Schnittstelle eine deutliche Verringerung der Prozesskosten erwarten. Für die Verwaltungen bzw. öffentlichen Empfangsstellen reduziert sich insbesondere der Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand durch medienbruchfreie Übermittlung. Auch eröffnet das neuartige „Pull-Verfahren“ in vielen Fällen Effizienzvorteile durch ein flexibles Kapazitätsmanagement, da terminbedingte Lastspitzen vermieden werden können.

»Die Datenautonomie wird konsequent gewahrt, indem jedem Unternehmen ein eigener FRESKO-Prozessor zugeordnet ist, der ausschließlich die Daten dieses Unternehmens verwaltet.«

tung eines zukunftsfähigen öffentlichen Sektors.¹⁵ Vor diesem Hintergrund geht es nicht nur um die Optimierung einiger ausgewählter Prozessketten zwischen Wirtschaft und Verwaltung. Es gilt vielmehr, die selektive, nur auf den jeweiligen Zuständigkeitsbereich gerichtete „Schießscharten-Sicht“ der Verwaltungen¹⁶ zu überwinden. Da Unternehmen „im Visier“ einer Vielzahl von oft redundanten gesetzlichen Informationsanforderungen unterschiedlichster Empfänger der unterschiedlichen Verwaltungsebenen sind, würden einzelne gut gemeinte und für sich genommen auch gut gemachte behörden- oder domänenbezogene „One-Stop-Lösungen“ nur einen begrenzten Nutzen entfalten. Die belastende Komplexität bliebe erhalten, und sowohl die monetären als auch

kosten immer dann problematisch, wenn – wie beim FRESKO-Prozessor – das Vorhaben als Infrastrukturmaßnahme von strategischer Bedeutung ist.¹⁸ „Wenn Infrastrukturmaßnahmen in Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nicht grundsätzlich anders behandelt werden als Einzelprojekte, dann kann dies zur Folge haben, dass die Beiträge von E-Government systematisch unterschätzt werden.“¹⁹ Eine Realisierung für einige wenige Prozesse ist daher nur für den Nachweis der Machbarkeit sinnvoll. Die Bereitstellung der technischen FRESKO-Infrastruktur wird aber erst dann ihre wirtschaftlichen Vorteile entfalten, wenn sie für möglichst alle geeigneten Prozesse genutzt wird: FRESKO zielt nicht auf die elektronische Umsetzung einer einzelnen Informations-

15 Vgl. Brüggemeier et al. 2006.

16 Vgl. Brüggemeier, 2010, S. 96.

17 Vgl. Lenk 2007, S. 23f., Rombach/Tschichholz 2008, S.101, Brüggemeier 2010.

18 Vgl. Wolf/Krcmar 2005.

19 Lenk 2007, S. 50.

20 Vgl. auch Lenk 2008.

21 Vgl. ausführlicher Autorenteam Los 3 2009, S. 73ff. u. S. 88ff.

Qualitätsverbesserung. Die Qualität der übermittelten Daten wird systematisch gesichert und verbessert. FRESKO trägt hierzu z. B. mit integrierten Plausibilitätsprüfungen ganz erheblich bei. An die Stelle der für Meldepflichtigen und Verwaltungen besonders aufwendigen nachträglichen Korrektur fehlerhafter Daten in Form von Rückläufen und -fragen durch Weiterleitungs- und Empfangsstellen tritt bei FRESKO somit eine möglichst wirksame Ex-ante-Qualitätssicherung.

Reduzierung nicht-monetärer Kosten. Subjektive Belastungen wie Lern-, Irritations-, Konflikt-, Ärger-, Belästigungs- und Wegekosten sowie die Bindung von Aufmerksamkeit und Gedächtnisleistungen werden konsequent vermieden. FRESKO entlastet die Meldepflichtigen von der Beachtung vieler Detailregelungen und den immer wieder erforderlichen Aktualisierungen. Die Komplexität der vielen Einzelverfahren ist für das Unternehmen nicht mehr belastend oder auch nur spürbar. Überall dort, wo Daten ermittelt bzw. noch manuell erfasst werden müssen, lässt sich dies mit intelligentem Technikeinsatz möglichst „belästigungs- und irritationsarm“ gestalten (z.B. durch Erinnerungsmeldungen und vorausgefüllte Eingabemasken). In einer weitreichenden „Ent-Lästigung“ der Unternehmen bzw. des Personals wird auch ein wichtiger Akzeptanzfaktor für den FRESKO-Prozessor gesehen.

Meldungstypenadäquate Lösung. FRESKO unterstützt die Abgabe von Meldungen unterschiedlichster Struktur und Komplexität in differenzierter Weise. Dort, wo die erforderlichen Daten nicht automatisiert aus dem ERP-System oder aus Fachverfahren gewonnen werden können, wird auch die nicht bzw. nur teilstandardisierbare Gewinnung und manuelle Einpflege von notwendigen Daten adäquat technisch unterstützt.

Zielgruppenadäquate Lösung. Auf die Bedürfnisse und Voraussetzungen unterschiedlicher Zielgruppen (z.B. Unternehmensgröße) auf Seiten der Meldepflichtigen wird eingegangen. FRESKO sieht adäquate Realisierungsvarianten für jede Unternehmensgröße vor. Gerade auch für Klein- und Mittelbetriebe werden im Rahmen unterschiedlicher Betreibermodelle

angemessene FRESKO-Varianten angeboten, die einen spezifischen Nutzen stiften.

Wie dargestellt, besteht der im Zuge der FRESKO-Einführung anfallende Aufwand zum einen aus der Bereitstellung einer „unternehmenseigenen“ FRESKO-Infrastruktur, zum anderen aus der Errichtung und dem Betrieb einer – bundesweiten – Koordinierungsstelle.

Erste Abschätzungen ergaben, dass die Kosten eines FRESKO-Prozessors, der bei einem Provider gehostet wird, in einer Größenordnung liegen, die auch bei Kleinunternehmen durch die Entlastungseffekte einen wirtschaftlichen Vorteil erwarten lässt. Belastbare Zahlen kann aber erst ein pilothaftes Realisierungsprojekt erbringen, da das entwickelte Konzept zwar auf verfügbaren Technologien basiert, in seiner technischen und organisatorischen

Wirtschaft und Verwaltung weitgehend abdecken und aus denen unterschiedliche Gestaltungsanforderungen für eine Umsetzung im Rahmen des FRESKO-Konzeptes resultieren.²²

Ein zentrales Ergebnis der Konsolidierungsphase der drei Lose war der erste Entwurf eines High-Level-Designs einer Prozessketten-Referenzarchitektur. Die Architektur basiert auf dem Konzept serviceorientierter Architektur (SOA) und ermöglicht es, in Zukunft organisationsübergreifende Prozessketten aus unterschiedlichen Fachgebieten zwischen Wirtschaft und Verwaltung effizient und sicher realisieren zu können.²³

Seit August 2010 wird in der Maßnahme „PROZESS-DATEN-BESCHLEUNIGER“ im Rahmen des IT-Investitionsprogramms der Bundesregierung ein Pilot-

»In der Maßnahme 'PROZESS-DATEN-BESCHLEUNIGER' des IT-Investitionsprogramms der Bundesregierung werden wesentliche Eigenschaften von FRESKO pilotiert.«

Kombination aber wohl als grundlegend neu bezeichnet werden kann. Der Rückgriff auf Erfahrungswerte ist damit, wenn überhaupt, nur sehr begrenzt möglich.

Ausblick zur Umsetzung von FRESKO

Ähnlich wie im Los 3-Projekt in Bezug auf Arbeitgeberinformationspflichten wurden auch in den eingangs erwähnten anderen beiden Losen des Programms „Prozessketten zwischen Wirtschaft und Verwaltung“ Konzepte für die Neugestaltung von Prozessketten erarbeitet. In einer sich an die Studien anschließenden Zusammenarbeit der drei Lose wurden die Ergebnisse aller drei Lose reflektiert und zusammengeführt. Dabei wurden unterschiedliche Prozesskettentypen identifiziert, die zusammen die Kommunikation zwischen

system erstellt, das u.a. die wesentlichen Eigenschaften von FRESKO realisiert.²⁴ Die Pilotierung in der Metropolregion Rhein-Neckar dient dem praktischen Nachweis für die technische Machbarkeit, die Beherrschung der technischen Komplexität und Sicherheit, die Beherrschung der organisatorischen Komplexität sowie dem Nachweis der wirtschaftlichen Vorteile in der Praxis.

²² Vgl. Tschichholz/Wolf/Frösche 2009.

²³ Vgl. Rombach/Tschichholz/Jeswein 2010, S.27ff.

²⁴ Vgl. hierzu http://www.cio.bund.de/cIn_164/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2010/20100805_grundlagen_%20fuer_%20ein_%20zukunftsweisendes_%20egovernment_%20zwischen_%20wirtschaft_%20und_%20verwaltung.html sowie zu Meilensteinen des Vorhabens: http://www.m-r-n.com/fileadmin/Dachportal-Redaktion/documents/kundenorientierte_verwaltung/regionalkonferenz_2010/Vortrag_Boeken.pdf (beides abgerufen am 07.11.2010)

Es bestehen gute Aussichten, dass diese Nachweise im Rahmen der Pilotierung erbracht werden können. Gelingt dies, so könnten auf Basis der Prozessketten-Referenzarchitektur mit Hilfe von FRESKO interoperable Infrastrukturen zwischen Unternehmen und Verwaltungen möglich werden, mit denen man der weitsichtigen Forderung von Helmut Klages nach einem „unsichtbaren“ Verwaltungsvollzug²⁵ im Bereich der Informationspflichten einen großen Schritt näher käme.

Literaturverzeichnis

Autorenteam Los 1 (2009): Entwicklung von Prozessketten zwischen Wirtschaft und Verwaltung – Los 1: Umwelt, Machbarkeitsstudie im Auftrag des BMI, München, 2009 – http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/E-Government/090515_machbarkeitsstudie_umwelt_download.pdf?__blob=publicationFile; Zugriff 07.11.2010.

Autorenteam Los 2 (2009): Entwicklung von Prozessketten zwischen Wirtschaft und Verwaltung – Los 2: Finanzdienstleistungen, Machbarkeitsstudie im Auftrag des BMI, Stuttgart, 2009. http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/E-Government/090512_machbarkeitsstudie_finanzdienstleistungen_download.pdf?__blob=publicationFile; Zugriff 07.11.2010.

Autorenteam Los 3 (2009): Entwicklung von Prozessketten zwischen Wirtschaft und Verwaltung – Los 3: Informations- und Meldepflichten für Arbeitgeber, Machbarkeitsstudie im Auftrag des BMI, Kaiserslautern u.a. 2009. http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/E-Government/090213_machbarkeitsstudie_arbeitgebermeldungen_download.pdf?__blob=publicationFile; Zugriff 07.11.2010.

Brüggemeier, M. (2010): Auf dem Weg zur No-Stop-Verwaltung. Bürokratieabbau durch vernetzten und besser organisierten Verwaltungsvollzug, in: *Verwaltung & Management*, 16. Jg., H.2/2010, S.93-101.

Brüggemeier, M./Dovifat, A./Kubisch, D./Lenk, K./Reichard, C./Siegfried, T. (2006): Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government. Auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung, Berlin.

Brüggemeier, M./Schulz, S. (2010): Datenpointer-Netzwerk – Informationsintegration für eine

vernetztes arbeitende, transparentere und weniger spürbare Verwaltung der Zukunft, in: Wimmer, M./Brinkhoff, U./Kaiser, S./Lück-Schneider, D./Schweighofer, E./Wiebe, A. (Hrsg.): *Vernetzte IT für einen effektiven Staat, Gemeinsame Fachtagung Verwaltungsinformatik (FTVI) und Fachtagung Rechtsinformatik (FTRI) 2010*, Bonn, S.17-28.

Klages, H. (2006): Wie lässt sich Bürokratisierung „unsichtbar“ machen? In: *Verwaltung & Management*, 12. Jg., H.1/2006, S.7-13.

Lenk, K. (2007): Bürokratieabbau durch E-Government. Ein Gutachten im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung des Informationsbüros d-NRW, Düsseldorf.

Lenk, K. (2008): Abbau von Verwaltungslasten jenseits des Standardkostenmodells: besser organisierter und vernetzter Verwaltungsvollzug, in: Biwald, P./Dearing, E./Weninger, T. (Hrsg.): *Innovation im öffentlichen Sektor*. Wien, Graz, S. 343-351.

Lenk, K. (2010): ELENA oder der Weg in die durchorganisierte Informationsgesellschaft. In: *Verwaltung & Management*, 16. Jg., H.3/2010, S.137-146.

Rombach, D./Tschichholz, M. (2008): E-Government made in Germany. Infrastrukturen für die Netzwerkgesellschaft, in: BMWi (Hrsg.): *Dritter Nationaler IT-Gipfel, Arbeitsgruppe 3, Szenarien für die Zukunft – Anregungen für eine „Deutsche E-Government Gesamtstrategie“*, Berlin, S. 99-106. <http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Technologie-und-Innovation/it-gipfel-ag-3,property=pdf,bereich=bmw,sprache=de,rwb=true.pdf; Zugriff 07.11.2010>.

Rombach, D./Tschichholz, M./Jeswein, T. (2010): Technologische Grundlagen des E-Government, in: Wirtz, B.W. (Hrsg.): *E-Government*, Wiesbaden, S.19-44.

Schilling, P./Brüggemeier, M./Eckert, K.-P./Knopp, M./Steffens, P./Tschichholz, M. (2010): FRESKO – die effiziente Prozessketten-Verbindung zwischen Unternehmen und Verwaltungen, in: Wimmer, M./Brinkhoff, U./Kaiser, S./Lück-Schneider, D./Schweighofer, E./Wiebe, A. (Hrsg.): *Vernetzte IT für einen effektiven Staat, Gemeinsame Fachtagung Verwaltungsinformatik (FTVI) und Fachtagung Rechtsinformatik (FTRI) 2010*, Bonn, S.40-52.

Schröter, E./v.Maravic, P./Röber, J. (2008): Wider den Entbürokratisierungszwang: Anforderungen an eine flexible Regulierungskultur, in: *Verwaltung & Management*, 14. Jg., H.5/2008, S.235-245.

Spiekermann, S./Pallas, F. (o.J.): Technopater-natismus – Soziale Auswirkungen des Ubiquitous Computing jenseits von Privatsphäre. <http://130.75.63.115/upload/lv/wisemo708/SeminarIT-Trends/html/jf/files/Buch%20Informatisierung%20des%20Alltags%202007/311-325%20Technologiepaternalismus.pdf; Zugriff 07.11.2010>

Tschichholz, M./Wolf, P./Frösche, N. (2009): Reduzierte Bürokratiekosten durch integrierte Prozessketten zwischen Wirtschaft und Verwaltung, in: *Jahrbuch Verwaltungsmodernisierung Deutschland 2010*, Berlin, S. 102-103.

Wolf, P./Krcmar, H. (2005): Prozessorientierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für E-Government, in: *Wirtschaftsinformatik*, 47. Jg., H.5/2005, S. 337-346.

25 Vgl. Klages 2006.