

Lebenslagenorientiertes E-Government

Sirko Hunnius/Tino Schuppan/Dirk Stocksmeier

Ein wesentliches Ziel von E-Government ist es, den Verwaltungszugang für Bürger zu vereinfachen. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Bündelung von Verwaltungsleistungen, beispielsweise anhand von Lebenslagen. Allerdings gibt es bislang kein allgemein akzeptiertes Set von Lebenslagen, das auf Basis einer transparenten Methode entwickelt wurde. Der vorliegende Beitrag entwickelt ein umfassendes und zugleich handhabbares Set von Lebenslagen. Damit soll die Komplexität für Bürger eingängig reduziert werden, was eine Orientierung in der Verwaltungswelt ermöglicht und gleichzeitig der gesamte Umfang des Leistungsportfolios der öffentlichen Verwaltung abgebildet werden. Auf Basis einer empirischen Analyse von online-Angeboten der Verwaltung werden mithilfe des Leistungskatalogs der öffentlichen Verwaltung (LeiKa) 40 Lebenslagen gebildet, die das öffentliche Leistungsportfolio umfassend abbilden. Dies gewährleistet die Rückbindung an die Verwaltungsrealität und ermöglicht u.a. die systematische Neugestaltung des Verwaltungszugangs.

Integration des Verwaltungszugangs mit E-Government

Bereits mit dem Aufkommen des Internets hat sich die öffentliche Verwaltung damit beschäftigt, wie sie dessen Potenziale für

ihre Kommunikation mit Bürgern und Wirtschaft erschließen kann. Seit etwa dem Jahr 2000 gibt es in Deutschland verstärkte bundesweite Anstrengungen, im Rahmen von mehreren E-Government-Initiativen Verwaltungsleistungen online anzubieten. Die Initiative BundOnline 2005¹ aktivierte die Verantwortlichen in der Bundesverwaltung, sich mit den Potenzialen des Internets auseinanderzusetzen – sowohl als Technologie zur Kommunikation als auch zur Optimierung der Geschäftsprozesse. Dabei wurde auch ein übergreifendes One-Stop-Portal für Verwaltungsleistungen angestoßen (www.

bund.de), dessen Leistungsumfang jedoch im Anschluss wieder reduziert wurde. Stattdessen zeigen sich die E-Government-Angebote sowohl hinsichtlich ihrer Leistungsbreite als auch ihrer Angebotstiefe so heterogen wie eh und je. Die enttäuschenden Bewertungen Deutschlands in internationalen Benchmarks untermauern diese Einschätzung.² Vor diesem Hintergrund sind auch aktuelle Überlegungen zu einem übergreifenden Dachportal für die Verwaltung zu sehen.

Darüber hinaus zeigt sich trotz der zahlreichen E-Government-Initiativen, dass die bestehenden Angebote nur begrenzt von Bürgern angenommen werden.³ Die Akzeptanz bei Nutzern ist oft nicht besonders hoch.⁴ Dies liegt u.a. daran, dass die Nutzen- und Nutzerperspektive nicht hinreichend berücksichtigt wird.⁵ Um das zu ändern, wurde im Koalitionsvertrag der Bundesregierung im Herbst 2013 als Ziel vereinbart, die „100 wichtigsten und am häufigsten genutzten Verwaltungsleistungen innerhalb der nächsten vier Jahre bundesweit einheitlich online an[zu]bieten“.⁶ Grundsätzlich stellt sich jedoch auch die Frage, ob ein Festhalten an der überkommenen Struktur von Verwaltungsleistungen zum Erfolg führen kann. Diese Struktur von Verwaltungsleistungen und Behörden ist lediglich ein „Vermächtnis“ der offline-Welt, dass für Bürger oft undurchsichtig und schwer zu verstehen ist.⁷ Bürger sind sich der organisatorischen Struktur der Verwaltung häu-



Sirko Hunnius
Professional Consultant,
jinit[AG für digitale
Kommunikation



Prof. Dr. Tino Schuppan
Professur für Public
Management an
der Hochschule der
Bundesagentur für
Arbeit, Schwerin



Dirk Stocksmeier
Vorsitzender des Vorstands, jinit[AG für digitale
Kommunikation

- 1 Bundesministerium des Innern, 2001.
- 2 European Commission, 2015.
- 3 ipima & Initiative D21, 2015.
- 4 Statistisches Bundesamt, 2015.
- 5 u.a. European Commission, 2014b.
- 6 CDU, CSU, & SPD, 2013, p. 106.
- 7 Hill, Hunnius, Schmitt, & Schuppan, 2014.

fig nicht bewusst, weshalb verstärkt nutzerzentrierte Ansätze benötigt werden.⁸

Mithilfe von E-Government soll insbesondere der Zugang zu Verwaltungsleistungen erleichtert werden. Zudem sollen Bürger bzw. Unternehmen zielgerichteter und adressatengerechter mit Verwaltungsleistungen versorgt werden.⁹ Ein zentraler Aspekt dabei ist die Bündelung und Integration von Verwaltungsleistungen anhand generalisierter Interessen von Zielgruppen oder sogar anhand der subjektiven Merkmale einer konkreten Person. Dieser Ansatz liegt auch der vorwiegend anglo-amerikanischen Diskussion um das so genannte sog. Citizen-centric E-Government zugrunde.¹⁰ Demnach sind E-Government-Angebote konsequent an den individuellen Nutzerbedürfnissen auszurichten, nicht nur bei der Gestaltung der Benutzeroberfläche, sondern insbesondere in Bezug auf den Mix von Leistungen.¹¹ Dabei können vor dem Hintergrund technischer Möglichkeiten Leistungsangebote ohne Rücksicht auf vorhandene Zuständigkeiten, Organisationsformen und dem Zuschnitt von Leistungen aus einer ganzheitlichen Perspektive auf das öffentliche Leistungsportfolio gestaltet werden. In diese Richtung gehen auch verwaltungswissenschaftliche Konzepte wie *joined-up*¹² und *whole-of-government*¹³. Hintergrund ist, dass mithilfe technischer Möglichkeiten die vorhandene administrative Komplexität des öffentlichen Sektors (im Sinne von institutioneller Vielfalt und der Vielzahl von Einzelleistungen) föderalismuskonform elektronisch überformt¹⁴ und in einem Front-Office integriert werden kann.¹⁵

Lebenslagen als Bündelungsform für E-Government

Die Integration von Verwaltungsleistungen lenkt den Blick weg von der Einzelbetrachtung einer Verwaltungsleistung, hin zu Leistungsbündeln, wie beispielsweise anhand von Lebenslagen zusammengefasst. So genannte Lebenslagenkonzepte versuchen über generalisierte Bedürfniskonstellationen Verwaltungsleistungen zu bündeln.¹⁶ Auch in der EU-weiten E-Government Benchmark-Studie der Europäischen Kommission, in deren Rahmen regelmäßig Umsetzungsstand und Verbesserungspotenziale von E-Government

in europäischen Ländern untersucht werden, wird auf Lebenslagen und Nutzerbedürfnisse als wichtige Orientierung zum Design von E-Government-Services Bezug genommen.¹⁷ Die undurchschaubare Struktur von E-Government-Angeboten, die fehlende durchgängige Digitalisierung und die geringe Bekanntheit einzelner Angebote stellen demnach die Haupthindernisse einer intensiveren Nutzung von E-Government dar.¹⁸ In dieser Untersuchung zeigte sich jedoch, dass der Bedarf der

technische Integration von einzelnen Services.²⁰ Diese Methoden geben folglich keine Hinweise darauf, anhand welcher inhaltlichen Merkmale Leistungen zu Lebenslagen gebündelt werden sollten. Dies liegt auch daran, dass die unterschiedlichen Definitionen von Lebenslagen vielfach nicht konkret genug sind, um daraus unmittelbar abzuleiten, wie Lebenslagen in zeitlich-inhaltlicher Sicht abzugrenzen sind. So besteht zwar ein weitgehender Konsens darüber, dass sich eine Lebens-

»Die administrative Komplexität des öffentlichen Sektors kann föderalismuskonform elektronisch überformt werden.«

Bürger an lebenslagenbezogenen Services bisher nur bruchstückhaft umgesetzt ist.¹⁹

Unklar ist zudem, was genau eine Lebenslage ist und wie eine Lebenslage abzugrenzen ist. Dementsprechend gibt es für die Modellierung von Lebenslagen keine etablierte Methode. Zwar wurden in der so genannten Information-Systems-Forschung Modellierungsmethoden entwickelt, mit denen Services in Lebenslagen-Portalen gebündelt werden; dabei geht es jedoch vorrangig um die

lage an einer individuellen Bedarfslage eines Bürgers orientiert und mindestens eine Verwaltungsleistung erfordert²¹; wie eng das Bedürfnis abzugrenzen ist, bleibt jedoch unklar.

Dies spiegelt sich auch darin wider, wie unterschiedlich umfassend Lebenslagen in der Praxis in online-Portalen gefasst sind.²² So ist die Grundgesamtheit aller Lebenslagen eine unbekannte Größe, wie die relativ große Anzahl der Lebenslagen nach DESTATIS verglichen mit der sehr

8 Vgl. hierzu auch European Commission, 2015.

9 u.a. Brüggemeier, 2011b.

10 Luna-Reyes, Gil-García, & Celorio Mansi, 2011; Reddick, 2010.

11 Chen, 2010; Reddick, 2010.

12 Bogdanor, 2005; Ling, 2002; Luna-Reyes et al., 2011; Pollitt, 2003.

13 Christensen & Lægreid, 2007.

14 Köhl, Lenk, Löbel, Schuppan, & Viehstädt, 2014.

15 Brüggemeier, 2011a.

16 u.a. Müller, 2011.

17 European Commission, 2015.

18 European Commission, 2014b, p. 16.

19 European Commission, 2014a, p. 11.

20 Sanati, Jie, & Lu, 2010; Sanati & Lu, 2009; Tambouris & Spanos, 2002; Tambouris & Tarabanis, 2008; Todorovski, Kunstelj, & Vintar, 2007.

21 Tambouris & Tarabanis, 2008.

22 Müller, 2011.

23 Vgl. DESTATIS 2014. Parallel zu der vorliegenden Untersuchung entwickelte das Statistische Bundesamt ein Set von 33 Lebenslagen, die in weiten Teilen deckungsgleich mit hier abgeleiteten Lebenslagen sind (Bundeskanzleramt, 2015); siehe hierzu auch <http://www.amtlich-einfach.de>.

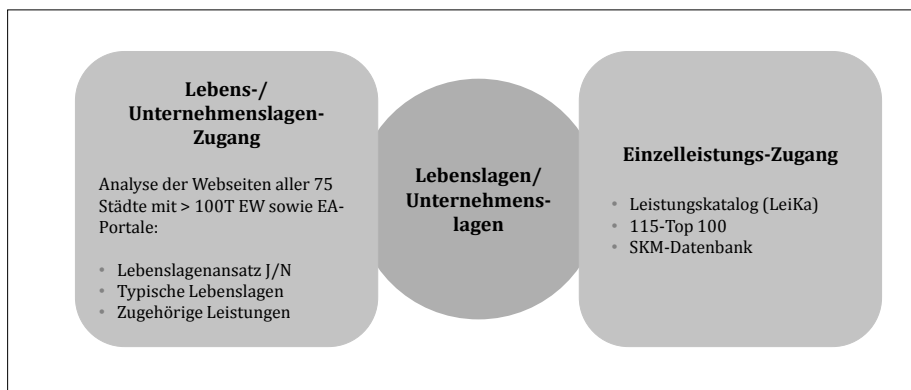


Abb. 1: Ansatz zur Entwicklung von Lebenslagen

geringen Anzahl im Rahmen der EU-E-Government Benchmark-Studie zeigt. Nach DESTATIS ist „eine Lebenslage [...] ein für den Normadressaten bedeutsames Ereignis, das weitere Folgen nach sich zieht und eine Interaktion mit der öffentlichen Verwaltung notwendig macht“²³. Auch an anderer Stelle werden Lebenslagen ähnlich umfassend verstanden und Lebensepisoden als kleinere Einheit eingeführt.²⁴ Diesem Vorschlag folgt auch die vorliegende Modellierung von Lebenslagen, da eine zu kleinteilige Abgrenzung von Lebenslagen eine neue Unübersichtlichkeit auf höherer Ebene schafft und dann wenig Orientierung bietet. Gleichzeitig birgt eine sehr umfassende Lebenslagendefinition die Gefahr einer hohen Varianz innerhalb der Lebenslage, weil unterschiedliche Leistungen im Einzelfall einschlägig sind. Angelehnt an die hier zitierten Definitionsansätze werden Lebenslagen im Rahmen dieser Untersuchung verstanden als eine wesentliche Situation im Leben eines Bürgers mit Bezug zu einem bestimmten Thema, einem Zustand oder einem Objekt, die ausgelöst wird von einem Ereignis, einer Entscheidung oder durch Zeitablauf, die entweder kurz, länger andauernd oder sogar permanent sein kann und in der Verwaltungsleistungen relevant sind. Diese Definition konkretisiert sowohl den zeitlichen Rahmen, die Auslöser sowie das Bezugsobjekt und soll dadurch eine bessere Orientierung für die Ableitung von Lebenslagen bieten. Der Bezug auf Verwaltungsleistungen als Elemente von Lebenslagen sichert die Rückbindung an das bestehende Leistungsportfolio der Verwaltung.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, ein umfassendes und zugleich handhabbares Set von Lebenslagen zu entwickeln.

Damit soll eine für Bürger eingängige Reduktion von Komplexität erreicht werden, die Orientierung in der Verwaltungswelt ermöglicht. Dieses Set von Lebenslagen soll gleichzeitig den gesamten Umfang des Leistungsportfolios der öffentlichen Verwaltung abbilden. Es muss dementsprechend sowohl anschlussfähig an die Lebenswelt von Bürgern als auch die Verwaltungswelt sein. Im folgenden Abschnitt wird die methodische Vorgehensweise beschrieben, mit der die Lebenslagen abgeleitet werden und das gebildete Set von Lebenslagen dargestellt. Daraufhin wird die Belastbarkeit der Ergebnisse kritisch beleuchtet, werden Nutzungsmöglichkeiten für die Verwaltungspraxis skizziert und abschließend Voraussetzungen für ein lebenslagenorientiertes E-Government diskutiert.

Methodische Vorgehensweise zur Bildung von Lebenslagen

Die methodische Vorgehensweise orientiert sich an der Action Design Research.²⁵ Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass sich konzeptionelle Phasen mit empirischen Phasen abwechseln und die Untersuchungsergebnisse im engen Dialog mit

Anwendern rückgekoppelt werden. Dementsprechend wurden die Lebenslagen in mehreren Stufen entwickelt, die einerseits bestehende Lebenslagenabgrenzungen in der Praxis aufgreifen und andererseits das kleinteilige Leistungsportfolio der öffentlichen Verwaltung berücksichtigen (vgl. Abb. 1). In einem ersten Schritt wurden Städte mit mehr als einhunderttausend Einwohnern²⁶ dahingehend analysiert, welche Lebenslagen auf deren Webseiten vorzufinden sind. Hieraus wurde ein erstes Set von Lebenslagen abgeleitet bzw. konsolidiert. Daraufhin wurden diesen Lebenslagen alle im LeiKa erfassten Leistungen (ca. 5.500) zugeordnet. Dabei wurden weitere Lebenslagen gebildet, wenn Leistungen keiner der abgeleiteten Lebenslagen zuordenbar waren. Abschließend wurde überprüft, inwieweit die bei der Behördenrufnummer 115 am häufigsten nachgefragten Leistungen in diesem Set von Lebenslagen enthalten sind²⁷. Zwischenergebnisse wurden regelmäßig erfahrenen Verwaltungspraktikern vorgestellt und mit ihnen diskutiert.

Empirische Ergebnisse der Identifizierung und Ableitung von Lebenslagen

Die Analyse der Webseiten kreisfreier Städte zeigt, dass nur bei etwa der Hälfte dieser Städte Leistungen anhand von Lebenslagen gebündelt sind. Die Webseiten sind zumeist themen-²⁸, lebenslagen- oder zielgruppenorientiert²⁹ strukturiert oder Leistungen alphabetisch sortiert. Nur selten sind Webseiten vorrangig an der Verwaltungsorganisation orientiert³⁰. Oft finden sich jedoch Mischformen dieser unterschiedlichen Strukturierungsansätze³¹. Selbst wenn der Lebenslagenansatz verwendet wird, sind teilweise nur einige

24 von Lucke, 2008.

25 Sein, Henfridsson, Purao, Rossi, & Lindgren, 2011.

26 Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern sind in der Regel kreisfreie Städte und erledigen Aufgaben einer Gemeinde und eines Landkreises sowie unterer staatlicher Verwaltungsbehörden (Gabriel, Walter-Rogg, & Kunz, 2005). Sie weisen damit ein umfangreiches Leistungsportfolio auf, was eine Strukturierung in Lebenslagen sinnvoll ermöglicht.

27 Diese Methode knüpft eng am bestehenden Portfolio von Verwaltungsleistungen an und sichert damit die Rückbindung an die bestehende „Leistungslandschaft“ der öffentlichen Verwaltung.

28 z.B. „Meldewesen und Ordnung“ in Berlin auf <http://service.berlin.de/dienstleistungen/> [Stand 20. März 2015].

29 z.B. „Familie, Kinder und Senioren in Hamburg auf <http://www.hamburg.de/buergerservice/> [Stand 24. März 2015].

30 z.B. in Mülheim an der Ruhr auf <http://www.mu-elheim-ruhr.de/cms/buergerservice2.html> [Stand 22. März 2015].

31 z.B. „Ausweise und Urkunden“ (Themen) neben „Kinder und Jugendliche“ (Zielgruppe) und „Umzug“ (Lebenslage) unter der Überschrift „Lebenslagen“ in München auf <http://www.mu-ench.de/rathaus/Lebenslagen.html> [Stand 22. März 2015].

Nr.	Lebenslage	direkt		indirekt		gesamt	
		absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ
1	Hausbau	39	51.3%	10	13.2%	49	64.5%
2	Umgang	26	34.2%	20	26.3%	46	60.5%
3	Eheschließung/Lebenspartnerschaft	39	51.3%	1	1.3%	40	52.6%
4	Kinderbetreuung	34	44.7%	3	4.0%	37	48.7%
5	Geburt	34	44.7%	0	0.0%	34	44.7%
6	Einschulung	2	2.6%	26	34.2%	28	36.8%
7	Tod eines Angehörigen	27	35.5%	1	1.3%	28	36.8%
8	Arbeit verlieren/suchen	15	19.7%	13	17.1%	28	36.8%
9	Berufsausbildung und Studium	10	13.2%	12	15.8%	22	29.0%
10	Adoption/Pflegekind	14	18.4%	5	6.6%	19	25.0%
11	Angehöriger wird pflegebedürftig	5	6.6%	8	10.5%	13	17.1%
12	Kfz an-/abmelden	9	11.8%	4	5.3%	13	17.1%
13	Scheidung	8	10.5%	2	2.6%	10	13.2%
14	Steuererklärung abgeben	0	0.0%	9	11.8%	9	11.8%

Tab. 1: Häufige Lebenslagen auf Webseiten von Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern

wenige Lebenslagen beschrieben, sodass kein Anspruch auf Vollständigkeit besteht. Auch bestätigt sich, dass Lebenslagen sehr unterschiedlich und unterschiedlich umfassend verstanden werden.³² So wird in einem Beispiel „eine Familie gründen“ als Lebenslage aufgefasst (die Schwangerschaft, Geburt und Heirat beinhaltet)³³, während andernorts das kleinteiligere Element „Kinderwunsch“ als Lebenslage aufgeführt ist³⁴. Nur im Ausnahmefall werden neben Verwaltungsleistungen auch privatwirtschaftliche Leistungen genannt, die in einer Lebenslage typischerweise einschlägig sind³⁵.

Die beiden Lebenslagen, die auf den analysierten Webseiten am häufigsten direkt aufgeführt sind, sind die Lebenslage „Hausbau“ und die Lebenslage „Eheschließung/Lebenspartnerschaft“ (vgl. Tab. 1). Darüber hinaus sind Lebenslagen teilweise indirekt genannt, z.B. Kinderbetreuung als ein Element von „Familie und Partnerschaften“³⁶. Wird dies mit einbezogen, kommt auch die Lebenslage „Umgang“ besonders häufig vor.

Neben den 14 in Tabelle 1 aufgeführten Lebenslagen finden sich auf einigen Webseiten, die das Lebenslagenkonzept umfassender umgesetzt haben³⁷, weitere Lebenslagen, die insgesamt jedoch sehr selten aufgeführt wurden. Hierzu zählen beispielsweise Lebenslagen wie „Reisen“, „Tierhaltung“ sowie „Waffenbesitz“ und

„Jagd“. Insgesamt wurde aus der Webseitenanalyse ein Set von 33 Lebenslagen abgeleitet.

Diesen Lebenslagen wurden daraufhin alle im LeiKa verzeichneten Leistungen zugeordnet, die für Bürger relevant sind³⁸. In diesem Rahmen wurden 3.500 Einzelleistungen zugeordnet und 7 zusätzliche Lebenslagen gebildet. Etwa 300 Leistungen des LeiKa konnten nicht zugeordnet werden³⁹. Folglich wurden über 90 Prozent aller für Bürger einschlägigen Leistungen zugeordnet. Demnach kann das abschließende Set von Lebenslagen als umfassend gelten. Die Lebenslagen sind nach Lebensbereichen strukturiert in Abbildung 2 dargestellt.

32 Siehe auch Müller, 2011.

33 In Düsseldorf auf <http://www.duesseldorf.de/lebenssituationen/index.shtml> [Stand 13. Juli 2015].

34 In Essen auf https://www.essen.de/leben/familien_1/testsubportalneu_13.de.jsp [Stand 13. Juli 2015].

35 Eine solche Ausnahme ist Duisburg, die neben „städtischen Dienstleistungen“ auch „andere“ oder „private Dienstleistungen“ aufführen auf <http://www.duisburg.de/leben/lebenssituationen/umzug/102010100000101012.php> [Stand 30. März 2015].

36 In Dortmund auf https://www.domap.de/wps/portal/dortmund!/ut/p/c5/o4SB8K8xLLMgMSSzPy8xBz9CPoo3gLNydfCyDDRWN_oz-ADA88wH38Xc2MDI38XE_1wkA68KqysxUBPIWUcw!!/ [Stand 13. Juli 2015].

Diskussion und Analyse der Ergebnisse

Die empirischen Ergebnisse zur Umsetzung des Lebenslagenansatzes auf Webseiten kreisfreier Städte zeigen, dass ein einheitliches Verständnis von Lebenslagen bislang fehlt. Was eine Lebenslage bzw. Unternehmenslage ist, wie und in welchem Umfang diese abzugrenzen ist und mit Onlineverfahren untersetzt wird, wird in der Praxis sehr unterschiedlich gehandhabt. Zudem ist die Verengung auf öffentliche Leistungen aus Sicht von Bürgern und Unternehmen nicht adressatenorientiert und nicht im Sinne des konzeptionellen Ansatzes. So sind an Lebenslagen vielfach private und gemeinwirtschaftliche Akteure beteiligt. Je nach Lebenslage können dies beispielsweise Kindertageseinrichtungen oder Banken und Versicherungen sein. Dies spiegelt sich in den online-Angeboten der analysierten Städte nicht wider, die ausschließlich auf öffentliche Leistungen bzw. die Leistungen der eigenen Organisation beschränkt sind.

Anhand der entwickelten Lebenslagen wird deutlich, dass selbst Lebenslagen nicht in sich geschlossen sind, sondern häufig im zeitlichen Zusammenhang miteinander stehen. Darüber hinaus wurde im Rahmen der Zuordnung von Verwaltungsleistungen zu Lebenslagen deutlich, dass zahlreiche Leistungen in mehreren Lebenslagen einschlägig sind. Solche Leistungen haben Querschnittscharakter und ihre Digitalisierung ist nicht nur im Zusammenhang mit den Leistungen in einer Lebenslage zu sehen. Oftmals sind sie

37 Hierzu zählt u.a. Dortmund mit etwa 30 Lebenslagen. Jedoch spiegelt die Anzahl der Lebenslagen nicht unbedingt wider, dass Leistungen umfassend nach dem Lebenslagenansatz gebündelt sind; je kleinteiliger Lebenslagen aufgefasst werden, desto höher ist die Anzahl.

38 Etwa 3.800 der 5.500 im LeiKa aufgeführten Leistungen sind (auch) für Bürger relevant. Die übrigen richten sich vorrangig oder ausschließlich an Unternehmen.

39 Hierzu zählen vorrangig seltene Leistungen, wie die Übernahme einer Ehrenpatenschaft durch den Bundespräsidenten, und Leistungen, die sich nicht an individuelle Bürger richten, wie die Pflege von Grünanlagen.

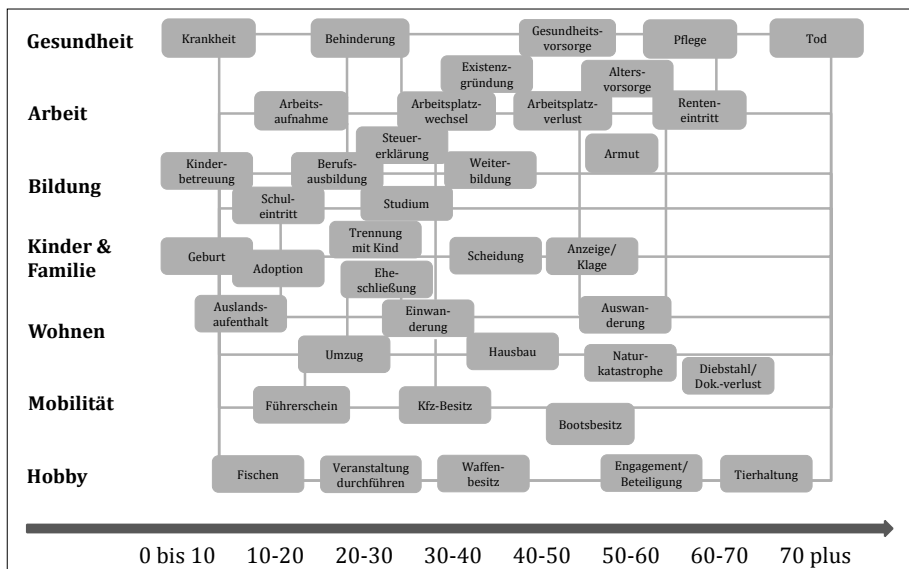


Abb. 2: Lebenslagen von Bürgern nach Lebensbereichen und Altersgruppen⁴⁰

keine Verwaltungsleistungen, die ein Bürger benötigt, sondern eine Voraussetzung oder „Beiwerk“ für die eigentliche(n) Leistung(en). Ein elektronisches Äquivalent solcher Leistungen ermöglicht fortgeschrittene E-Government-Ansätze in mehreren Anwendungsfeldern bzw. Lebenslagen. Dies wirft insbesondere Fragen nach übergreifenden Infrastrukturen (z.B. zur Authentifizierung) wie auch des lebenslagenübergreifenden Daten- und Dokumentenaustausch auf. Daran werden die besonderen Herausforderungen des Lebenslagenkonzeptes für die Verwaltungspraxis deutlich.

Im Rahmen der detaillierten Entwicklung der Lebenslagen auf Basis aller Verwaltungsleistungen zeigte sich zudem die Begrenztheit des Lebenslagenbegriffs: Die Lebenssituationen von Menschen sind höchst unterschiedlich, was Einfluss darauf hat, welche Leistungen jeweils einschlägig sind, wie aufwändig der Verwaltungskontakt für Bürger ist und wie bedeutsam die Verwaltungsleistung für den Menschen ist. Zwar gibt es in Lebenslagen regelmäßig Kernleistungen, die für den überwiegenden Teil der Bürger in dieser Lebenslage einschlägig sind, wie die Geburtsanzeige bei einer Geburt; allerdings ist die Varianz des individuell einschlägigen Leistungsportfolios teilweise beträchtlich, u.a. in Abhängigkeit von Einkommensverhältnissen, Staatsbürgerschaft und Familienstand. Zudem sind die Kombinationen von Lebenslagen im individuellen Lebensverlauf variantenreich,

was hohe Ansprüche an eine Umsetzung von Lebenslagen stellt.

In Bezug auf die hier entwickelte und angewendete Methode ist zudem kritisch anzumerken, dass die Bürgersicht nicht direkt eingebunden ist, beispielsweise in Form einer Befragung. So könnten Bürger direkt danach befragt werden, in welchen Lebenslagen sie Kontakt mit der Verwaltung haben und sich eine online-Unterstützung wünschen. Methodisch sind solche Arten der Befragung allerdings voraussetzungsvoll und auch nicht ganz unproblematisch, da sie ein umfangreiches Wissen über das Leistungsportfolio der Verwaltung beim Befragten voraussetzen würden und ein hohes Maß an Reflektion notwendig ist, was Bürgern in Bezug auf die Verwaltung nicht ohne weiteres unterstellt werden kann. Allerdings ließen sich für die weitere Verfeinerung und Validierung der Zuordnung der Leistungen zu Lebenslagen in einer späteren Untersuchung direkt einbinden.

40 Die Anordnung der Lebenslagen anhand der Altersgruppen und Lebensbereiche in Abbildung 3 dient der besseren Illustration. Der Ansatz, Häufungen von Lebenslagen in bestimmten Altersgruppen bzw. Lebensphasen zu identifizieren, wurde nicht weiter verfolgt. Hierfür fehlt die alle Lebenslagen abdeckende statistische Grundlage. Zudem sind die Spannweite und Streuung teilweise so groß (z.B. bei der Geburt eines Kindes, insbesondere bei Vätern), dass keine lebenslagenübergreifenden Häufungen identifiziert werden können. Nichtsdestotrotz liefert eine solche Betrachtung einige Hinweise: Junge Erwachsene wechseln häufiger den Wohnort,

Die hier entwickelte Lebenslagensystematik bietet eine für Bürger eingängige Strukturierungsmöglichkeit des lebenslagenorientierten Verwaltungszugangs und bietet vielfältige Verwendungsmöglichkeiten. Sie wurde auf Basis einer transparenten Methode entwickelt und knüpft direkt an die etablierte Leistungssystematik der öffentlichen Verwaltung an, den Leistungskatalog (LeiKa). Durch die Zuordnung von dessen Leistungen zu Lebenslagen lässt sich die Lebenslagensystematik beispielsweise in Portalen der Verwaltungen einbinden, sodass Leistungen zum Bürger hin nach einer einheitlichen Systematik zusammengeführt werden können. Denkbar wäre zudem, es für eine organisationsunabhängige Zuordnung von E-Government-Diensten im Deutschen Verwaltungsdienstverzeichnis (DVDV) zu verwenden. Darüber hinaus ist es eine Denkaufgabe für die Wissenschaft, aber auch die IT-Wirtschaft und Verwaltung, zu ermitteln, wie Lebenslagen integriert online umgesetzt werden können, um nicht in einer Liste mit Links zu den einzelnen Verwaltungsservices zu münden, sondern Daten- und Dokumentenredundanzen leistungsübergreifend zu eliminieren, adaptive Oberflächen anhand der individuell einschlägigen Verwaltungsleistungen zu entwickeln und Leistungnetzwerke zu etablieren, in denen solche Arrangements gesteuert werden können.

Fazit: Umsetzungsanforderungen für lebenslagenorientiertes E-Government

E-Government im Jahr 2016 sollte sich nicht mehr darin erschöpfen, Leistungen online zu beschreiben und zuständige Behörden zu benennen, Formulare zum Download anzubieten oder Nachweise online anfordern zu können, die dann per

werden erstmals selbst sozialversicherungspflichtig, nehmen ein Studium auf oder beginnen eine Berufsausbildung, erwerben einen Führerschein und sind zudem noch nicht erfahren im Umgang mit Verwaltung, ihren Strukturen und Abläufen (Hill et al., 2014). Eine weitere Häufung ist in der Lebensphase erkennbar, in der Menschen heiraten, Kinder geboren und betreut werden sowie Wohneigentum erworben oder gebaut wird und möglicherweise Eltern bereits pflegebedürftig werden. Allerdings kann die zeitliche Verteilung je nach Lebensentwurf sehr unterschiedlich sein.

Post zugesandt werden. Das Angebot von Verwaltungsleistungen kann aus Nutzersicht neu gedacht und konzipiert werden. Dabei lässt sich konsequent zwischen dem Vertrieb von Leistungen im Front-Office und den zuständigen Verwaltungen im Back-Office unterscheiden. Der vorliegende Beitrag entwickelt hierfür eine Gliederungssystematik für das Front-Office, die sich an Lebenslagen von Bürgern orientiert.

Um Lebenslagen integriert online umzusetzen, müssen Schranken sowohl zwischen der online- und der offline-Welt als auch zwischen Verwaltungen soweit wie möglich beseitigt werden. Solche Schranken bilden Formerfordernisse, wie ins-

nachweise und Abiturzeugnisse. Wie sich im Rahmen komplementärer Untersuchungen zeigte⁴¹, sind mittlerweile weniger die rechtlichen Formerfordernisse eine Hürde für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen, als erforderliche Nachweise, die momentan nur papierbasiert erbracht werden können. Dabei kann das Prinzip „once only“⁴² richtungsweisend sein, wonach Nachweise nur noch einmalig erbracht werden müssen. Gemeinsame Daten- und Dokumentenstandards sowie interoperable Infrastrukturen sind notwendig, um sicherzustellen, dass die beteiligten Verwaltungen im Back-Office zusammenarbeiten können. Gerade der Lebenslagenansatz erfordert übergreifende Standards, weil die Zahl der gemeinsa-

betriebswirtschaftlich verkürzt sein muss. Sollen nicht länger einzelne online-Services von einzelnen Behörden, mit jeweils unterschiedlichen Zugängen, Authentifizierungsformen, Datenbeständen usw., sondern integrierte Lebenslagen umgesetzt werden, braucht es eine solche ganzheitliche Portfolio-Perspektive.

»Für eine integrierte Online-Umsetzung von Lebenslagen braucht es eine Portfoliomanagement-Sicht auf das öffentliche Leistungsangebot.«

besondere Schriftformerfordernisse, aber auch unterschiedliche Begrifflichkeiten, wie beim Einkommensbegriff. Diese sorgen dafür, dass Verwaltungskontakte noch immer aufwändig und umständlich sind. Sollen Leistungen umfassend anhand von Lebenslagen online angeboten werden, gilt es, solche Schranken zu beseitigen. Künftig sollte die Digitalisierung im Rahmen einer vollzugssensiblen Regulierung von Anfang an mitgedacht werden und bei der Implementierung bedacht werden, wie sich neue oder veränderte Verwaltungsleistungen in das bestehende Leistungsportfolio und in die Lebenslagen von Bürgern einfügen.

Daneben ist es notwendig, neue Brücken durch gemeinsame Daten- und Dokumentenstandards sowie interoperable Infrastrukturen zu bauen. Besondere Bedeutung kommt digitalen Äquivalenten von Nachweisen zu, wie Einkommens-

men Schnittstellen dadurch eher wächst. Der Lebenslagenansatz darf deshalb nicht den Blick darauf verstellen, dass es lebenslagenübergreifender Standards und Infrastrukturen bedarf. Dies gilt insbesondere für die Authentifizierung und für lebenslagenunabhängige Nachweise, wie Einkommensnachweise.

Damit verdeutlicht die vorliegende Untersuchung, dass eine Gesamtportfolio-sicht auf Verwaltungsleistungen notwendig ist. Während Verwaltung nach wie vor in Aufgaben und Zuständigkeiten denkt, haben diese Kategorien aus Bürgersicht kaum Relevanz. Bürger differenzieren weniger stark zwischen zuständigen Behörden und Verwaltungsleistungen. Eine ähnlich ganzheitliche Perspektive haben auch politisch Verantwortliche, die Prioritäten setzen müssen. Dies unterstreicht die Legitimation für eine Portfoliomanagement-Sicht, die keineswegs technisch oder

Literatur

- Bogdanor, V. (2005). *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Brüggemeier, M. (2011a). Das Konzept des Datenpointernetzwerks: No-Stop-Government und „Datenschutz 2.0“ im Rahmen eines behördenübergreifenden Information Sharing. *Verwaltung & Management*.
- Brüggemeier, M. (2011b). Leitbilder des Verwaltungszugangs zwischen Go-Government und No-Government. Eine heuristische Taxonomie der Spürbarkeit. In *Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug* (pp. 25–40).
- Bundeskanzleramt. (2015). *Bessere Rechtsetzung 2014: Amtlich – einfach – spürbar*. Bericht der Bundesregierung 2014 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.
- Bundesministerium des Innern. (2001). *BundOnline 2005*. Berlin.
- CDU, CSU, & SPD. (2013). *Deutschlands Zukunft gestalten*. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD.
- Chen, Y.-C. (2010). Citizen-Centric E-Government Services: Understanding Integrated Citizen Service Information Systems. *Social Science Computer Review*, 28(4), 427–442. <http://doi.org/10.1177/0894439309359050>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. <http://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- European Commission. (2014a). *Delivering the European Advantage? How European government can and should benefit from innovative public services*. Background Report. eGovernment Benchmark. Luxembourg.
- European Commission. (2014b). *Delivering the European Advantage? How European government can and should benefit from innovative public services*. Insight Report. eGovernment Benchmark. Luxembourg.
- European Commission. (2015). *Future-proofing eGovernment for a Digital Single Market. An assessment of digital public service delivery in Europe*. Insight report.

41 Hunnius, Schuppan, & Stocksmeier, 2015.

42 Gallo, Giove, Millard, & Thaarup, 2014.

Gabriel, O. W., Walter-Rogg, M., & Kunz, V. (2005). Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland. In O. W. Gabriel & E. Holtmann (Eds.), *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland* (3., völlig. pp. 411-455). München, Wien: Oldenbourg Verlag.

Gallo, C., Giove, M., Millard, J., & Thaarup, R. K. V. (2014). Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden.

Hill, H., Hunnius, S., Schmitt, S., & Schuppan, T. (2014). Informierter Bürger trifft zuständigkeitsorientierte Verwaltung (Nr. 214). Speyer: DUV Speyer.

Hunnius, S., Schuppan, T., & Stocksmeier, D. (2015). Top 100 – Die wichtigsten und am häufigsten genutzten Verwaltungsleistungen für Bürger.

ipima, & Initiative D21. (2015). eGovernment Monitor 2015. Nutzung und Akzeptanz von elektronischen Bürgerdiensten im internationalen Vergleich. Berlin/München.

Köhl, S., Lenk, K., Löbel, S., Schuppan, T., & Viehstädt, A.-K. (2014). Stein-Hardenberg 2.0 Architektur einer vernetzten Verwaltung mit E-Government. Berlin: edition Sigma.

Ling, T. (2002). Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems. *Public Administration*, 80(4), 615–642. Retrieved from <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9299.00321/abstract>

Luna-Reyes, L. F., Gil-Garcia, J. R., & Celorio Mansi, J. A. (2011). Citizen-centric approaches to e-government and the back-office transformation. In 12th Annual International Conference on Digital Government Research (dg.o 2011) (pp. 213–218). College Park, MD, USA: ACM. Retrieved from <http://doi.acm.org/10.1145/2037556.2037590>

Müller, L.-S. (2011). Lebenslagen zur Strukturierung von Bürgerservices. In G. Schwabe (Ed.), *Bürgerservices. Grundlagen – Ausprägungen – Gestaltung – Potentiale* (pp. 71-91). Berlin: Sigma.

Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*, 1(1), 34–49. <http://doi.org/10.1111/1478-9299.00004>

Reddick, C. G. (2010). Citizen-Centric E-Government. In C. G. Reddick (Ed.), *Homeland Security Preparedness and Information Systems: Strategies for Managing Public Policy* (pp. 45–75). Hershey, PA: IGI Global.

Sanati, F., Jie, L., & Lu, J. (2010). Life-event modelling framework for e-government integration. *Electronic Government: An International Journal*, 7(2), 183–202. Retrieved from <http://inderscience.metapress.com/index/X7703083803VT44X.pdf>

Sanati, F., & Lu, J. (2009). Multilevel Life-Event Abstraction Framework for e-Government Service Integration. In D. Remenyi (Ed.), 9th European Conference on e-Government (ECEG 2009) (pp. 550–558). London, UK: Academic Publishing Limited, Reading, UK.

Sein, M. K., Henfridsson, O., Purao, S., Rossi, M., & Lindgren, R. (2011). Action Design Research. *MIS Quarterly*, 35(1), 37–56. Retrieved from <http://bada.hb.se/handle/2320/9888>

Statistisches Bundesamt. (2015). Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland mit behördlichen Dienstleistungen. Wiesbaden.

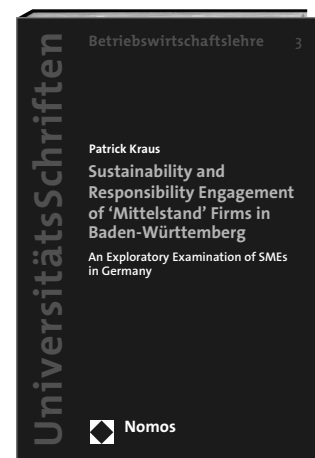
Tambouris, E., & Spanos, E. (2002). An Architecture for Integrated Public Service Delivery based on Life-events. *Electronic Markets*, 12(4), 281–288. <http://doi.org/10.1080/101967802762553549>

Tambouris, E., & Tarabanis, K. (2008). Understanding and scoping life events. *International Journal of Electronic Governance*, 1(2), 139–154. Retrieved from <http://inderscience.metapress.com/index/j14411m6m4087415.pdf>

Todorovski, L., Kunstelj, M., & Vintar, M. (2007). Reference Models for E-Services Integration Based on Life-Events. (M. A. Wimmer, J. Scholl, & A. Gronlund, Eds.) *Electronic Government: 6th International Conference, (EGOV 2007)*. Regensburg, Germany: Springer Berlin/Heidelberg. <http://doi.org/10.1007/978-3-540-74444-3>

von Lucke, J. (2008). Hochleistungsportale für die öffentliche Verwaltung. Lohmar und Köln: Josef Eul Verlag.

Nomos Universitätsschriften Betriebswirtschaftslehre



Sustainability and Responsibility Engagement of 'Mittelstand' Firms in Baden-Württemberg

An Exploratory Examination
of SMEs in Germany

Von Dr. Patrick Kraus

2016, Band 3, 321 S.,

brosch., 69,- €

ISBN 978-3-8487-3220-3

eISBN 978-3-8452-7580-2

nomos-shop.de/27687

Die Arbeit untersucht das Nachhaltigkeitsengagement mittelständischer Unternehmen in Baden-Württemberg. Eine explorative Feldstudie unter geschäftsführenden Gesellschaftern und Geschäftsführern erlaubt einen detaillierten Einblick in die Motivation, Praktiken und Wertvorstellung der Untersuchungsteilnehmer.

