

Informationspflichten effizient abwickeln: Das Konzept des FRESKO-Prozessors

Peter Schilling | Martin Brüggemeier

abstract

Das hier vorgestellte Konzept ist ein Ergebnis des vom deutschen Bundesministerium des Inneren (BMI) geförderten Forschungsvorhabens „Entwicklung von Prozessketten zwischen Wirtschaft und Verwaltung“. Es geht um den Aufbau einer Infrastruktur, die für die Unternehmen eine kaum noch spürbare und effiziente Abwicklung von gesetzlichen Informationspflichten ermöglicht. Der FRESKO-Prozessor automatisiert die Erstellung und Abgabe der Meldungen weitgehend und bietet dafür eine sichere Umgebung unter strikter Wahrung der Datenautonomie der Unternehmen.

Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug als strategische Perspektive. Unternehmen müssen in Deutschland 9.199 Informationspflichten nachkommen. Hierdurch werden jährlich Bürokratiekosten von rd. 48 Mrd. Euro verursacht. Hinzu kommt der bei der monetären Messung nicht berücksichtigte „Lästigkeitsfaktor“. Der mit Komplexitätsbewältigung, Orientierung, Gedächtnisleistungen, Lernen etc. verbundene Aufwand, die „gefühlte Bürokratie“, wird oftmals noch – im doppelten Wortsinne – ärger empfunden, als die monetären Bürokratiekosten. Spätestens seit der Finanzkrise ist eine allgemeine Ernüchterung hinsichtlich der Hoffnung festzustellen, dass Deregulierung alleine tatsächlich die Lösung für eine nachhaltige Reduzierung bürokratischer Lasten ist. Damit rücken die durch E-Government eröffneten Möglichkeiten eines Bürokratieabbaus im Verwaltungsvollzug in den strategischen Blick.⁽¹⁾

Mit FRESKO wurde hierzu von einem interdisziplinären Team aus neun Partnern um die drei Fraunhofer Institute IESE, FOKUS und SIT ein neuartiger Lösungsansatz erarbeitet. Der Ansatz wurde auf der Basis von Unternehmensbefragungen im Rahmen der Studie konzeptionell entwickelt und auf technische, organisatorische, wirtschaftliche und rechtliche Machbarkeit überprüft.⁽²⁾
³⁾ Über einen weiteren (komplementären) Lösungsvorschlag, das Datenpointernetzwerk (DPN) wurde in dieser Zeitschrift bereits informiert.⁽⁴⁾

Wie funktioniert der FRESKO-Prozessor? Die themenbezogene Analyse von Meldeprozessen zeigte, dass es zahlreiche Prozesse gibt, in deren Verlauf gleiche oder ähnliche Daten an unterschiedliche Adressaten in den Behörden fließen. So müssen Arbeitgeber beispielsweise

verdienstbezogene 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.

Der FRESKO-Prozessor (**F**lexibler **R**echtskonformer **E**infacher **S**icherer **K**ommunikations-Prozessor) automatisiert die Erstellung und Abgabe der Meldungen weitgehend und bietet dafür eine sichere Umgebung. Es handelt sich um ein regelbasiertes Informationssystem, dem die für die vorzunehmenden Meldungen notwendigen Rohdaten nur einmal (aus der Unternehmens-IT und aus Fachanwendungen) zugeführt werden müssen. Aus diesen unter der Hoheit der Unternehmen stehenden Rohdaten werden von FRESKO dann regelbasiert die jeweils benötigten Meldungen generiert. Die Übermittlung an die jeweils zuständige Empfängerbehörde erfolgt ebenfalls regelbasiert durch FRESKO im Push oder in einer Art „Quasi-Pull“-Verfahren. Das „Pull-Verfahren“ erlaubt es entsprechend zertifizierten öffentlichen Empfangsstellen, die Auslieferung der für sie im FRESKO bereits zur Auslieferung auf- und vorbereiteten Meldungen durch den FRESKO selber anzufordern.

Vorteile für Wirtschaft und Verwaltung. Das System ist so konzipiert, dass jedes Unternehmen seinen eigenen FRESKO-Prozessor kontrolliert und betreibt oder betreiben lässt. Das Konzept kommt somit ohne zusätzliche zentrale Datenbestände aus („Vorratsdatenhaltung“). Der FRESKO-Prozessor ist für alle Unternehmensgrößen und Typen technisch verfügbar und wirtschaftlich sinnvoll. Er ist perspektivisch über den Bereich „Arbeit-

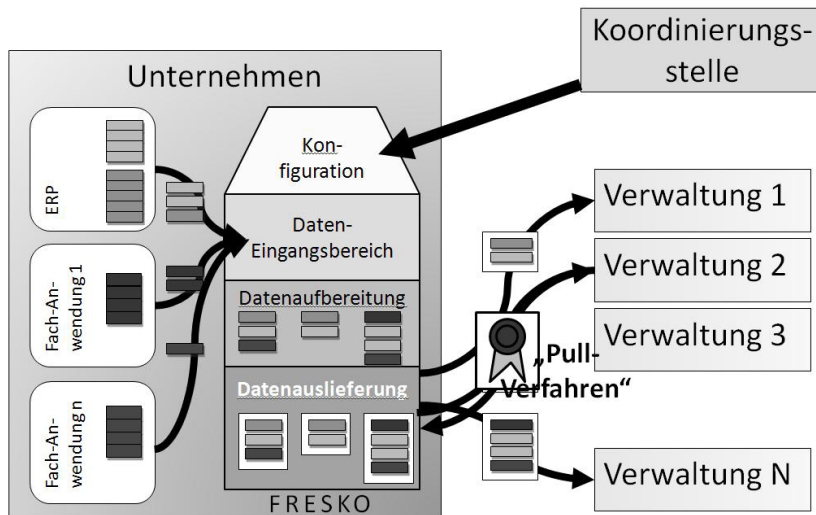


Abb. 1: Der FRESKO-Prozessor

geber-Meldungen“, dem Thema der Studie, hinaus für die verschiedensten Meldepflichten einsetzbar. Ein wesentlicher Aspekt der Bürokratieentlastung für die Unternehmen ist auch ein effektiver technischer Update bei Rechtsänderungen, der durch eine zentrale Koordinierungsstelle erfolgt. Das Konzept strebt eine Optimierung des Gesamtnutzens für Unternehmen und Verwaltungen an, nicht primär die Optimierung einzelner Prozesse bzw. Prozessketten. Dadurch ergibt sich bei der Nutzung von FRESKO ein Skaleneffekt für die Wirtschaftlichkeit; d.h. FRESKO als „Infrastrukturkomponente“ wird umso wirtschaftlicher, je mehr Meldungen darüber abgewickelt werden. FRESKO lässt mit seiner ERP-Schnittstelle eine deutliche Verringerung der Prozesskosten für die Unternehmen erwarten. Bürokratiekosten werden nicht nur verlagert, sondern bei den Unternehmen und den Verwaltungen so gesenkt, dass dies auch betriebswirtschaftlich spürbar ist. Für die Verwaltungen bzw. öffentlichen Empfangsstellen reduziert sich insbesondere der Erfassungs-, Bearbeitungs- und Korrekturaufwand durch medienbruchfreie Übermittlung sowie durch eine höhere Datenqualität. Auch eröffnet die neuartige Möglichkeit der Vergabe von Berechtigungen zur zertifizierten Selbstabholung durch die Empfangsstellen ohne Verletzung der Datenautonomie der Unternehmen in vielen Fällen Effizienzvorteile durch ein flexibles Kapazitätsmanagement, da terminbedingte Lastspitzen vermieden werden können. Eine kurze Animation veranschaulicht das FRESKO-Konzept.⁽⁵⁾

Perspektiven für die Umsetzung. Seit August 2010 wird in der Maßnahme „PROZESS-DATEN-BESCHLEUNIGER“ im Rahmen des IT-Investitionsprogramms der Bundesregierung ein Pilotsystem erstellt, das u.a. die wesentlichen Eigenschaften von FRESKO realisiert.⁽⁶⁾ Die Pilotierung in der deutschen Metropolregion Rhein-Neckar, die drei Bundesländer berührt, dient dem praktischen Nachweis für die technische Machbarkeit, die Be-

herrschung der technischen Komplexität und Sicherheit, die Beherrschung der organisatorischen Komplexität sowie dem Nachweis der wirtschaftlichen Vorteile in der Praxis.

Unseres Erachtens bestehen gute Aussichten, dass diese Nachweise im Rahmen der Pilotierung erbracht werden können. Gelingt dies, so könnten mit Hilfe von FRESKO auf Basis einer Prozessketten-Referenzarchitektur, die in einem anschließenden Transferprojekt entstanden ist, interoperable Infrastrukturen zwischen Unternehmen und Verwaltungen möglich werden, mit denen man dem Leitbild der „No-Stop-Verwaltung“ im Bereich der Informationspflichten ein großes Stück näher kommt.⁽¹⁾



Prof. Dipl.-Phys. Peter Schilling
 Professor für Verwaltungsinformatik, Hochschule für Verwaltung und Finanzen (HVF) Ludwigsburg und Fraunhofer Institut FOKUS, Berlin; schilling@moderneverwaltung.de



Prof. Dr. Martin Brüggemeier
 Professor für Betriebswirtschaftslehre und Public Management, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin martin.brueggemeier@htw-berlin.de

literatur

- (1) Brüggemeier, M. (2010): Auf dem Weg zur No-Stop-Verwaltung, in: Verwaltung & Management, 16.Jg., H.2.
- (2) Autorenteam Los 3 (2009): Prozessketten zwischen Wirtschaft und Verwaltung <http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/E-Government/090213_machbarkeitsstudie_arbeitgebermeldungen_download.pdf>
- (3) Schilling, P. et al. (2010): FRESKO – die effiziente Prozesskettenverbindung zwischen Unternehmen und Verwaltungen, in: M. Wimmer et al. (Hrsg.): Vernetzte IT für einen effektiven Staat, Bonn
- (4) Brüggemeier, M./Schulz, S. (2010): Datenpointernetzwerk, in: eGovernment Review, H.5
- (5) Animation zu FRESKO (7,5 Min.): <http://www.f3.htw-berlin.de/Professoren/Brueggemeier/pdf/CeBIT_FRESKO-Animation_de.swf>
- (6) <http://www.cio.bund.de/cln_164/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2010/20100805_grundlagen_%20fuer_%20ein_%20zukunftsweisendes_%20egovernment_%20zwischen_%20wirtschaft_%20und_%20verwaltung.html>