

Verwaltungsmodernisierung durch eGovernment

Positionsbestimmung aus Landkreissicht

Von Dr. Kay Ruge, Berlin

eGovernment ist mehr denn je zu einem prägenden Schlagwort für Verwaltungsmodernisierung und den Einsatz von modernen Informations- und Kommunikationstechniken (IKT) in der Verwaltung geworden¹⁾. Allenthalben werden die Anforderungen an die Verwaltung – seien sie rechtlicher, technischer, verwaltungsorganisatorischer, finanzieller oder personeller Natur – für eGovernment beschrieben, werden Projekte durchgeführt und Programme aufgelegt. Die nachfolgende Darstellung nimmt maßgebliche Einordnungen zum eGovernment aus der Perspektive der Landkreise vor. Den Landkreisen kommt aufgrund ihrer Verantwortung für Bürger und Wirtschaft im Kreisgebiet, ihrer Stellung im Verwaltungsaufbau Deutschlands als Bindeglied zwischen der staatlichen zentralen Aufgabenerfüllung durch Bund und Länder einerseits und der örtlichen Aufgabenerfüllung in den Städten und Gemeinden andererseits, ihrer breit gefächerten Zuständigkeiten, ihrer damit bestehenden Bündelungsfunktion, ihrer Flächenhaftigkeit bei gleichzeitiger Überschaubarkeit eine besondere Bedeutung bei Entwicklung und flächendeckender Verbreitung von eGovernment zu. Die Landkreise stellen sich in enger Zusammenarbeit mit den Städten und Gemeinden dieser Verantwortung seit langem offensiv. Über 70 % der Landkreise sehen nach einer aktuellen Umfrage des Deutschen Landkreistages durch eGovernment eine Stärkung der Kreisebene, aber auch der Gemeindeebene (60 %).

I. Notwendigkeit von eGovernment

Die Notwendigkeit für eine Erbringung von Verwaltungsleistungen in Deutschland unter Nutzung von Informationstechnologie ergibt sich allein daraus, dass mit Bürgern wie Wirtschaft die maßgeblichen „Kunden“ der Verwaltungsleistungen in fortschreitendem Maß Informationstechnik einsetzen. Bürger wie Wirtschaft setzen voraus, mit der Kommune via Internet und eMail kommunizieren und zunehmend auch Verwaltungsprozesse abwickeln zu können²⁾.

II. Aktuelle eGovernment-Ausrichtung

eGovernment wirkt in zunehmendem Maße auf die Aufgabenerfüllung der Verwaltung generell ein. Es eröffnet neue Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung.

Die Landkreise gehen dabei von einem weiten Verständnis von eGovernment aus und

stellen insgesamt die Neugestaltung von Staats- und Verwaltungshandeln unter intensiver Nutzung von Informations- und Kommunikationstechniken in den Mittelpunkt³⁾. Die Informations- und Kommunikationstechniken ermöglichen andere, weitergehende Gestaltungen von Verwaltungsabläufen, als dies zuvor möglich war.

Es geht damit nicht (mehr) um die Elektrifizierung bzw. bloße Online-Verfügbarkeit öffentlicher Dienstleistungen. Nicht mehr die oftmals beschriebenen Stufen Information, Kommunikation bis hin zur Transaktion werden in den Blick genommen, sondern der Nutzen für effektive Geschäftsprozess- und Verwaltungsaufbauorganisationen insgesamt⁴⁾. Den Landkreisen ist bewusst, dass der Mehrwert von eGovernment mithin darin besteht, Verfahren und Prozesse so zu gestalten, dass wesentliche Vorteile im Aufwand und im Zeitablauf erreicht werden.

Mit dieser weiten, grundsätzlichen Perspektive findet auch eine Reaktion auf die Ernüchterung angesichts der bisherigen Entwicklung statt⁵⁾. In einer von Eurostat 2004 durchgeführten Untersuchung lag der Anteil der Bürger, die in den letzten drei Monaten ein Online-Formular ausgefüllt und über das Internet zurückgeschickt hatten, in Deutschland bei 11 %. Nur 9 % der Bevölkerung ab 16 hat bereits einen Behördenbesuch per Internet durchgeführt, lediglich 25 % der Befragten bekunden überhaupt Interesse an solchen Angeboten.

1. Nutzerorientierung und ganzheitliche Prozessbetrachtung als Leitbild

Auch innerhalb der Verwaltung sind bei der bisherigen Herangehensweise neben hohen Investitions- und Betriebskosten kaum Effizienzsteigerungen eingetreten. Oftmals kam es sogar zu zusätzlichen Belastungen, weil der online eingereichte Antrag anschließend ausgedruckt und bearbeitet wurde, um ihn danach erneut elektronisch zu übermitteln. Medienbrüche haben sich so negativ ausgewirkt. Zudem sind anders als bei Unternehmen im Bereich staatlichen Handelns andere rechtliche Bindungen sowie tarif- und personalrechtliche Vorgaben zu beachten⁶⁾. Angesichts dessen ist nunmehr die Nutzer- bzw. Nachfrageorientierung sowie damit verbunden die Neugestaltung von Prozessen der Erbringung öffentlicher Leistungen in den Mittelpunkt der eGovernment-Entwicklung geraten⁷⁾.

Die Nutzerorientierung wird ausgerichtet auf Bürger und Unternehmen und erfordert, dass die Verwaltungsleistungen von diesen elektronisch angestoßen werden, sie beispielsweise in einen zentralen elektronischen Behördenbriefkasten „eingeworfen“ werden⁸⁾. Unabhängig von den jeweiligen fortbestehenden örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten erhalten Bürger bzw. Unternehmen am Ende die erwünschte gesamte Verwaltungsleistung. Bürger und Wirtschaft sind zwar anders als vor zehn Jahren mittlerweile überwiegend mit den Leistungen der öffentlichen Verwaltung zufrieden. Kritisiert wird aber insbesondere der Weg zu verschiedenen Behörden als Ausfluss der unterschiedlichen Zuständigkeiten in einem föderalen Staat mit kommunaler Selbstverwaltung. Deshalb werden bei Bürgern die Lebenslagen, beispielsweise der Umzug oder die Geburt in den Blick genommen, bei Unternehmen die Beantragung einer Erlaubnis für eine Tätigkeit oder ein gesamter Gründungsvorgang. Die Verwaltung arbeitet ohne Medienbrüche auf Grundlage elektronischer Akten in integrierten Verfahren⁹⁾. Insbesondere Kommunalverwaltungen „bieten“ Leistungen der verschiedenen staatlichen und kommunalen Ebenen „im Paket“ an¹⁰⁾.

2. Prozessorientierung

Um dies zu realisieren, steht im Mittelpunkt der derzeitigen Bestrebungen der Übergang

¹⁾ So sprach Hill, BayVBl. 2003, 737 (743), von eGovernment als „Mega-Thema der öffentlichen Verwaltung“; Büllsbach, DVBl. 2005, 605 (606), vom „eGovernment-Hype“.

²⁾ In diesem Sinne des fortgesetzten Veränderungsreizes für die öffentliche Verwaltung auch Guckelberger, VerwArch 97 (2006), 62 (72); Büllsbach, DVBl. 2005, 605 (611).

³⁾ Schuppan, Strukturwandel der Verwaltung mit eGovernment, 2006, S. 180, 184; Eifert, ZG 2001, S. 115 (117, 119); Killian/Wendt, VerwArch. 88 (1997), S. 499 (501 ff.).

⁴⁾ Kaczorowski, Kommune 21, 2/2006, 14.

⁵⁾ Zur „durchgewachsenen Bilanz im deutschen eGovernment“ bspw. Kubicek/Wind, Verwaltung und Management 2005, 60; Schwanbeck, Der Gemeinderat 2006, 16; Nolte, DÖV 2007, 941 (942); Büllsbach, DVBl. 2005, 605 (606); Winkel, Aus Politik und Zeitgeschichte B 18/2004, 7 (8).

⁶⁾ Siehe allein zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des eGovernment, Schliesky, DÖV 2004, 809.

⁷⁾ Dazu u.a. Schmitz, DÖV 2005, 885 (891 f.).

⁸⁾ Noch weitergehend Lenk, Moderne Verwaltung 2006, 12, der bereits das Ziel der No-Stop-Verwaltung propagiert.

⁹⁾ Kubicek/Wind, Verwaltung und Management 2005, 60 (63).

¹⁰⁾ Ausführlich dazu Gernert/Köppen, in: Wind/Kröger (Hrsg.), IT in der Verwaltung 2006, S. 195 ff.

von der funktionsorientierten zur prozessorientierten Verwaltung, unabhängig davon, ob es sich um Registrierungen, Beschaffungen, Planungen oder Genehmigungen handelt. Ziel ist die serviceorientierte Gestaltung medienbruchfreier Verwaltungsprozesse, bei der zwischen den verschiedenen staatlichen und kommunalen Ebenen eine Aufgabenintegration stattfindet¹¹⁾. Durch Automatisierung oder Zugriff auf gemeinsame Datenbestände ist es möglich, Aufgaben noch stärker an einem Arbeitsplatz zu integrieren. So sollen die Nachteile bestehender funktionaler Arbeitsteilung aufgrund von fachlicher Spezialisierung auf ein Minimum reduziert werden. Durch eine Prozessintegration können bei der Erledigung von Sachaufgaben Liegezeiten verringert, Transportkosten vermieden und der Koordinationsaufwand reduziert werden.

Prozessorientierung erstreckt sich aber nicht nur auf die Erledigung von Verwaltungsaufgaben, sondern bezieht Bürger und insbesondere Unternehmen ein. Nur so lassen sich One-Stop-Shop-Konzeptionen, bei der Wirtschaft in Teilen sogar No-Stop-Verwaltung, realisieren¹²⁾. Nur beispielhaft sei mit Blick auf die Bürger auf das bereits realisierte Projekt des Kreises Segeberg „Verwaltung 2000“ hinsichtlich der Lebenslage „Umzug“ verwiesen¹³⁾.

4. Kooperatives eGovernment

Die Verknüpfungen zwischen Land und Kommunen sehen nahezu alle Bundesländer als zentrales Kriterium für einen Erfolg der jeweiligen eGovernment-Initiativen¹⁴⁾. Dabei setzen die Länder regelmäßig auf eine freiwillige kooperative Zusammenarbeit, ohne die Selbstverwaltung der Kommunen zu berühren. Viele Bundesländer haben hierzu bereits eine Vereinbarung mit den jeweiligen kommunalen Spitzenverbänden zum eGovernment abgeschlossen. Im Mittelpunkt stehen oftmals nicht die konkreten Fachverfahren, sondern vielmehr eine gemeinsam nutzbare eGovernment-Infrastruktur und hier insbesondere der Ausbau eines gemeinsamen Portals.

Eine aktuelle Kooperationsvereinbarung in Niedersachsen vom Herbst 2007 ist von einem ebenenübergreifenden Ansatz getragen, der die Ausrichtung vorhandener Verfahren an den Erfordernissen elektronischer Kommunikation ernsthaft verfolgt. Über das Aufzeigen einheitlicher Ziele und wichtiger Handlungsfelder hinaus werden auch notwendige Konkretisierungen vorgenommen¹⁵⁾. Die Vereinbarung sieht als konkrete Maßnahmenliste ein gemeinsames Behördennetz, die Bereitstellung von Informationen im Landesintranet für die Kommunen, den Aufbau eines landesweiten Zuständigkeitsfinders, eine Geodateninfrastruktur, den elektronischen Austausch bei Gewerbemeldungen, die Online-Erhebung von Statistiken bei den Kommunen, die Zu-

gangseröffnung über virtuelle Poststellen, Absprachen zu gemeinsamen technischen Standards, die flächendeckende Breitbandversorgung sowie schließlich einen Verzeichnisdienst (eDirectory) vor.

Parallel zur Koordinierung zwischen Land und Kommunen lassen sich in allen Bundesländern auch Anstrengungen zur verstärkten Zusammenarbeit der Kommunen untereinander finden¹⁶⁾. Diese erfolgt regelmäßig ohne Einflussnahme des Landes und besteht zum Teil in der Errichtung eines gemeinsamen zentralen kommunalen IT-Dienstleisters oder der Gründung von eGovernment-Zweckverbänden.

Aus kommunaler Sicht ist insbesondere die Vernetzung der kreisangehörigen Kommunalverwaltungen untereinander und mit der Kreisverwaltung hervorzuheben. Bereits im Jahr 2001 wurde bspw. im Kreis Nordfriesland das Projekt „Von Inseln zu Netzen“ in diesem Sinne begonnen¹⁷⁾. Mittlerweile sind alle 25 Verwaltungen daran angeschlossen. Über dieses geschlossene Netz laufen z.B. der Internet- und der eMail-Verkehr, ein zentral betriebenes Sozialhilfverfahren, die gemeinsame Umsetzung der Arbeitsmarktreform SGB II sowie ein gemeinsamer Anschluss an das schleswig-holsteinische Landesnetz. An weiteren Entwicklungsmöglichkeiten beispielsweise im Bereich des neuen Meldewesens wird gearbeitet.

III. Auswirkungen auf die Landkreise

Die beschriebene prozessorientierte Betrachtung wirkt sich auf jedes einzelne Fachverfahren innerhalb der Verwaltung aus. Die bisher aufgabenbezogene Ausrichtung wird aufgegeben. Das Verfahren wird vielmehr daraufhin untersucht, ob einzelne Teilbausteine entfallen können, an anderer Stelle des Prozessablaufs wahrgenommen oder bei verfahrensunabhängigen Bestandteilen wie der Gebührenabrechnung über einheitlich bestehende Bezahlfunktionen gebündelt abgewickelt werden können. Zudem ist der Datenaustausch mit anderen Verwaltungen ebenenübergreifend zu bewerkstelligen.

Innerhalb der Verwaltung als Ganzes sind die Voraussetzungen für prozessübergreifende Infrastrukturen zu entwickeln bzw. bereitzustellen. In der Regel sind hier Angebote der Länder vorhanden. Dies betrifft Basiskomponenten, Bezahlplattformen, Formularserver oder virtuelle Poststellen genauso wie Zuständigkeitsfinder und Suchmaschinen.

1. Funktionalreformen in den Bundesländern

Mit Blick auf Funktionalreformen¹⁸⁾ stellt sich bei einer Prozessorientierung nicht mehr zwingend die Frage nach einer vollständigen Aufgabenneuverteilung, sondern es kommt auch darauf an, welche Aufgaben-

träger bestimmte Front- und Back-Office-Funktionen wahrnehmen können. Grundsätzlich ergibt sich daraus für die kommunale Ebene, dass Gemeinden und Kreise die Front-Office-Funktionen wahrnehmen. Dies gilt zumindest soweit, wie eine Prozessintegration mit möglichst einheitlichen vorhandenen Datenbeständen erfolgt und keine vertieften spezifischen Fach- und Prozesskenntnisse erforderlich sind. Räumliche Nähe bedeutet insofern allerdings nicht zwingend Bürgernähe. Der Bürger ist nach allen bisherigen Erfahrungen vor allem an schnellen, qualifizierten, rechtssicheren Lösungen interessiert. Angesichts dessen wird er, bspw. im Baurecht, immer auch den Kontakt zum konkret zuständigen Sachbearbeiter in der Kreisverwaltung anstreben. Im Kreisbereich können darüber hinaus – wie sich bereits jetzt abzeichnet – Back-Office-Funktionen als Serviceangebot für die kreisangehörigen Gemeinden wahrgenommen werden¹⁹⁾.

2. Gebietsreformen

Immer wieder, zuletzt bspw. in Mecklenburg-Vorpommern, haben Landesregierungen in offiziellen Stellungnahmen eGovernment als wesentlichen Grund für eine Neuordnung der Verwaltungsstrukturen, insbesondere auch im Hinblick auf den Gebietszuschnitt, angeführt²⁰⁾. Dem liegt eine zentralistische eGovernment-Betrachtung zugrunde. Diese nimmt weder die bestehenden dezentralen Verwaltungsstrukturen noch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zur Kenntnis. Darüber hinaus greifen auch die oftmals angeführten Effizienz- bzw.

¹¹⁾ Zu kommunalen Gestaltungspotenzialen durch eGovernment bspw. Brunzel, in: Zechner (Hrsg.), Handbuch eGovernment 2007, S. 105 ff.; ausf. auch Schuppan, Strukturwandel der Verwaltung mit eGovernment, 2006, der auch anhand des Beispiels dreier Landkreise, zu denen auch der Landkreis Osnabrück zählt, neue Möglichkeiten der Leistungsgestaltung im kommunalen Raum untersucht.

¹²⁾ Schulz, One-Stop-Government – Verwaltungsorganisationsrechtliche Rahmenbedingungen und verfassungsrechtliche Grenzen für die Umsetzung in Schleswig-Holstein – 2007.

¹³⁾ Siehe dazu bspw. Darstellung bei Schuppan, Fn. 14, S. 101 ff.

¹⁴⁾ Eine umfassende Bestandsaufnahme der eGovernment-Maßnahmen in den Bundesländern liefert Schliesky, eGovernment in Deutschland, 2006.

¹⁵⁾ Siehe „Kooperationsvereinbarung zur gemeinsamen Einführung von eGovernment in Niedersachsen“, abrufbar unter <http://cdl.niedersachsen.de>; dazu Maron, Kommune 21, 12/2007, 16, sowie zur eGovernment-Strategie Niedersachsens insgesamt Lahmann, *move* moderne verwaltung 3/2007, 12.

¹⁶⁾ Vgl. Hanken, in: Wind/Kröger (Hrsg.), Fn. 13, S. 393.

¹⁷⁾ Bastian/Hill, Kommune 21, 1/2006, 18.

¹⁸⁾ Zum Begriff Ruge, in: Henneke (Hrsg.), Kommunale Verwaltungsstrukturen der Zukunft 2006, S. 91 (91).

¹⁹⁾ Schuppan, Fn. 6, S. 53 ff., 139 ff.

²⁰⁾ Gesetzentwurf der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, LT-Drs. 4/1710, S. 146, 173 f., 186, 409, Das Gesetz ist mittlerweile vom LVerfG Mecklenburg-Vorpommern für verfassungswidrig erklärt worden, LVerfGMV, Urt. v. 26.7.2007, abgedruckt in DVBl. 2007, 1103. Siehe dazu nur Meyer, NVwZ 2007, 1024.

Kostenargumente im Hinblick auf die kreisliche Gebietsgröße nicht. Zum einen belegen empirische Erfahrungen, dass große Behörden wegen der komplexeren Gestaltung oftmals weniger steuerbar sind. Zudem bietet gerade die prozessübergreifende eGovernment-Betrachtung unter Ausnutzung auch interkommunaler Zusammenarbeit bis hin zu Bündelungen bei administrativen Verwaltungsleistungen erheblich erweiterte Möglichkeiten, unter Ausnutzung von Informations- und Kommunikationstechnik gerade Kosten zu sparen. Angesichts dessen lassen sich Kreisgebietsreformen mit dem Kostenargument oder dem Hinweis auf eGovernment nicht rechtfertigen, wenn der Gedanke der vernetzten dezentralen Zusammenarbeit ernst genommen wird.

IV. Föderalismusreform II

Aktuell werden die Fragestellungen einer übergreifenden IT-Steuerung auch im Rahmen der Föderalismusreform II intensiv diskutiert²¹⁾. Nach Auffassung des Deutschen Landkreistages sollten durch die Föderalismusreform II die Ergebnisse der Föderalismusreform I nicht ohne zwingende sachliche Notwendigkeit in Frage gestellt werden. Ergebnis der Föderalismusreform I war eine Stärkung der Verwaltungszuständigkeiten der Länder sowie eine Entflechtung im Bund-Länder-Verhältnis, um auf diese Weise zu mehr Verantwortungsklarheit zu gelangen. Dies gilt sowohl mit Blick auf die Zuweisung vollständiger materieller Regelungsbereiche wie auch bezüglich der Einrichtung von Behörden und Ausgestaltung von Verwaltungsverfahren²²⁾. Dennoch darf mit Blick auf eGovernment nicht übersehen werden, dass ohne eine verbindlichere technische Koordinierung eine flächendeckende und ebenenübergreifende Realisierung kaum möglich sein dürfte. Voraussetzung für eine entsprechende Steuerung sind Netzstrukturen, die einen sicheren ebenenübergreifenden Austausch ermöglichen sowie eine Standardisierung des Datenaustausches durch verbindliche rechtliche Vorgaben. Die diesbezügliche Zuständigkeit liegt bei den Ländern. Diese sind deshalb primär aufgerufen, die Nutzung von IT-Standards in eigener Zuständigkeit, ggf. unter Beteiligung des Bundes, zu organisieren. Der Vorschlag eines entsprechenden Staatsvertrages verdient deshalb Zustimmung.



Im Hinblick auf die Forderungen des Bundes ist deshalb eine eigenständige Bundesplanungskompetenz für eine bundesweite IT-Infrastruktur im Grundgesetz kritisch zu bewerten. Vielmehr sollten Länder und Kommunen den bereits beschrittenen Weg von gemeinsamen Vereinbarungen fortsetzen. So ist in mehreren Ländern die Schaffung gemeinsamer Behördennetze für die verwaltungsübergreifende Abwicklung elek-

tronischer Verfahren und Kommunikation aller angeschlossenen Dienststellen vorgehen. Ein solches Vorgehen auf Länderebene gewährleistet die Berücksichtigung der unterschiedlichen Netzinfrastrukturen in den Ländern und sichert den Bestand bestehender kommunaler Netze. Im Bund-Länder-Verhältnis sind Fragen der übergreifenden Koppelung der Ländernetze sowie der Netzsicherheit und langfristigen Verfügbarkeit zu klären. Dies erfordert ggf. auch eine verfassungsrechtliche Absicherung.

Bezüglich der Festlegung von Schnittstellen und Standards zur Sicherstellung der Interoperabilität sollten ebenfalls vorrangig die Länder verbindlichere Verabredungen zur Nutzung bei ebenenübergreifender Zusammenarbeit treffen. Dabei erscheinen auch Mehrheitsentscheidungen denkbar. Eine Einbindung des Bundes im Sinne einer Bund-Länder-Kooperation erscheint bei der hier in Rede stehenden technischen Kooperation und Absprache losgelöst von konkreten, einzelnen Verwaltungsaufgaben sinnvoll. Hinsichtlich der verbindlich festzulegenden Standards ist in technischer Hinsicht von der Entwicklung verwaltungseigener Standards grundsätzlich abzusehen. Diese haben sich in der Vergangenheit oftmals nicht bewährt, sondern bestehendes technisches Niveau zementiert. Zudem könnten sie einen Austausch mit Bürgern und Unternehmen erschweren. Bei der Bestimmung technischer Standards ist deshalb in enger Kooperation mit Praxis, auch im kommunalen Bereich, Wirtschaft und Wissenschaft vorzugehen. □

Dr. Kay Ruge, Beigeordneter beim Deutschen Landkreistag, Berlin

²¹⁾ Siehe dazu nur Beiträge in diesem Heft von *Beust*, S. 120, und *Fahrenschon* S. 122.
²²⁾ Zu den Ergebnissen der Föderalismusreform I insbes. aus kommunaler Sicht *Henneke*, NdsVBl. 2006, 158; *ders.*, DVBl. 2006, 867.

ENVIRONMENTAL SOLUTIONS

Die Weltmesse Nummer 1 für Umwelt und Entsorgung bietet Ihnen ein internationales Angebot, umfassende Lösungen und die Kompetenz der Marktführer.

Neu auf der IFAT 2008 die Themen:



- **KÜSTEN- UND HOCHWASSERSCHUTZ**
- **ENERGIEGEWINNUNG AUS ABFALLSTOFFEN**

Nutzen Sie die Weltmesse für Ihren Erfolg! Ausführliche Informationen unter www.IFAT.de.

23. – 25. Sept. 2008
 Shanghai
www.ifat-china.com
 Nutzen Sie den Wachstumsmarkt Nr. 1

Neue Messe München

5. – 9. Mai

15. Internationale Fachmesse für Wasser – Abwasser – Abfall – Recycling

Messe München GmbH • Messegelände • D-81823 München
 Hotline: (+49 89) 9 49 - 1 13 58 • Fax: (+49 89) 9 49 - 1 13 59