

## Neue Verwaltungsmodelle braucht das (Flächen-)Land: Verwaltungsmodernisierung mit E-Government

von Tino Schuppan<sup>1</sup> und Christoph Reichard<sup>2</sup>, Universität Potsdam

**E-Government ist zu einer wichtigen Orientierung in der Verwaltungsmodernisierung geworden. Allerdings wird dabei häufig – vor dem Hintergrund der derzeitigen technischen Machbarkeit – auf elektronische Bürgerdienste reduziert, so dass eine konzeptionelle Verknüpfung zwischen IT-Einsatz und Verwaltungsmodernisierung noch aussteht. Für die Verknüpfung beider Bereiche bietet insbesondere die Verwaltung im kreisangehörigen ländlichen Raum einige Ansatzpunkte. Gerade kleine Gemeinden stehen aufgrund ihrer geringen Leistungsfähigkeit vor dem Zwang der Kooperation mit anderen Verwaltungsebenen, wollen sie nicht von der E-Government-Entwicklung großer Städte gänzlich abgekoppelt werden. Hier besteht daher besonders die Notwendigkeit zur Realisierung neuer Verwaltungsmodelle. Aus verwaltungswissenschaftlicher E-Government-Sicht stellt die Prozess- sowie eine Organisations- und Institutionenperspektive den Schwerpunkt dar. Dabei erweisen sich bisherige Public-Management-Reformansätze in einer Organisations- und Institutionenperspektive durchaus als anschlussfähig.**

### 1 E-Government und Verwaltungsmodernisierung

Moderne Technologien und insbesondere Internetdienste ermöglichen neue Kommunikations- und Transaktionsprozesse innerhalb und zwischen Politik, Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. In der öffentlichen Verwaltung ist die internetbasierte IuK-Technologie nicht mehr nur ein unverzichtbares Produktionsmittel, sondern auch zu einem unübersehbaren Orientierungspunkt in der Verwaltungsmodernisierung im Rahmen von E-Government geworden. Allerdings wird dabei oft der Internetauftritt einer Behörde und die Abwicklung einiger Transaktionen vorschnell als „große Reformleistung“ präsentiert. Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht kann das noch nicht zufrie-

den stellen, da es doch auch um den Gesamtaufbau der Verwaltung geht, d. h. um eine Perspektive, die über eine enge Bürger- oder Kundenbetrachtung hinausreicht. Damit stellt sich die Frage, welches Modernisierungsleitbild mit E-Government in Verbindung gebracht werden kann. Die Annäherung an eine Antwort erfordert einen kurzen Blick auf das generelle Verhältnis von Informationstechnikeinsatz und Verwaltungsmodernisierung, das in der Vergangenheit überraschenderweise nicht immer ganz spannungsfrei war. Es lässt sich pointiert eher als „Dauerzerwürfnis“ charakterisieren, das im Ergebnis keine technikinduzierte Verwaltungsreform hervorbringt (vgl. Reiner mann 1999). Traunmüller weist darauf hin, dass Technik zu einer Partialsicht auf die Realität verleitet, da tendenziell nur jene Probleme wahrgenommen werden, die technisch auch lösbar sind (Traunmüller 1999, S. 21ff.). Diese Partialität der Problemwahrnehmung deutet sich auch bei E-Government mit seiner Fokussierung auf elektronische Bürgerdienste an. Folgende Fragen kennzeichnen den erweiterten Problemhorizont, der den Anschluss an die Staats- und Verwaltungsmodernisierung herstellt:

- Wie kann die Strategie der informationstechnischen Vernetzung mit der Modernisierung des Staates und der Verwaltung verknüpft werden?
- Welchen Beitrag kann die neue IuK-Technik zur Verbesserung des (makrostaatlichen) Verwaltungsaufbaus leisten und welche veraltungspolitischen Fragestellungen lassen sich dabei mit E-Government verbinden?
- Wie können Modernisierungsvorstellungen angesichts der Widerstände einer bürokratischen Verwaltungskultur umgesetzt werden?

Diese Fragen lassen sich nicht informationstechnisch beantworten. Die Annäherung an Antworten lässt sich vielmehr über eine Prozess- und Institutionensicht erreichen. Aus einer verwaltungswissenschaftlichen E-Government-Perspektive geht es mithin um zwei Sichtweisen, die eng miteinander verflochten sind: Erstens um eine neue öffentliche Leistungskettengestaltung und -optimierung unter Einbezug der Gestaltungspotenziale, welche die neue IuK-Technik bietet (Prozesssicht), und zweitens um die Auswahl und das Design in

stitutioneller Rahmenbedingungen für die neuen Prozessmodelle (Institutionensicht).

Für Überlegungen in diese Richtung bietet sich die Leistungserbringung im kreisangehörigen und hier insbesondere im ländlichen Raum aus mehreren Gründen als Pilotbereich an. Hier ist die Frage nach einer effizienten Leistungsbereitstellung eine zentrale Herausforderung: wie lassen sich Prozesse so gestalten, dass eine effiziente Leistungsbereitstellung in der Fläche erreicht wird? Insbesondere kleine Gemeinden verfügen über eine geringe Leistungsfähigkeit und damit auch über eine geringe E-Government-Kapazität. Deshalb sind speziell kleine Gemeinden bei E-Government-Lösungen auf Kooperationsmodelle angewiesen, so dass insbesondere hier die Realisierungschancen für neue Verwaltungsmodelle groß sind.

Fragt man nach den Potenzialen von E-Government für den kreisangehörigen Raum, muss man sich hier nochmals dessen Probleme vergegenwärtigen. Gerade um sich von dem technikdeterminierten Wahrnehmungskorsett zu lösen, ist es erforderlich, sich die Probleme der Leistungsorganisation im kreisangehörigen Raum aus einer nichttechnischen Sicht zu vergegenwärtigen.

## **2 Ausgangslage im ländlichen kreisangehörigen Raum**

Die verwaltungsorganisatorische Herausforderung im ländlichen Raum liegt darin, dass die Leistungserbringung durch zwei verschiedene Verwaltungseinheiten erfolgt. Hier werden Leistungen für den Bürger sowohl durch den Kreis wie durch die Gemeinde erbracht, wogegen in einer kreisfreien Stadt die Leistungserbringung durch einen einzigen Verwaltungsträger erfolgt. Die Aufgabenverteilung zwischen Kreis und Gemeinde ist rechtlich streng normiert. So ist beispielsweise festgelegt, dass grundsätzlich der Kreis die Kfz-Zulassung wahrnimmt und die melderechtlichen Angelegenheiten die Gemeinden übernehmen. Dagegen können Leistungen wie Wohngeld oder Hilfe zum Lebensunterhalt – je nach gemeindlicher Leistungsfähigkeit – sowohl vom Kreis wie auch von den Gemeinden wahrgenommen werden. Während der Vollzug solcher Aufgaben für kreisfreie Städte kein Problem darstellt, fehlt es der – in der Regel sehr kleinen – Gemeindeverwaltung im ländlichen

Raum häufig an ausreichender Leistungsfähigkeit. Aus Gründen der Verwaltungseffizienz nimmt deshalb der Kreis für Gemeinden Aufgaben wahr, die diese nicht oder nicht mehr erbringen können. Die zwischenbehördliche Aufgabenzuordnung orientiert sich dabei in Abhängigkeit der Nachfrageintensität weitestgehend an räumlichen Gesichtspunkten bzw. an der Einwohnerzahl.

Aus dieser Zweigliederung resultieren Aufgabenverteilungen, die zu unterschiedlichen und zum Teil unübersichtlichen örtlichen und fachlichen Zuständigkeiten führen, so dass eine fragmentierte Leistungserbringung die Folge ist. Für dünnbesiedelte Flächenländer wie Brandenburg oder Schleswig-Holstein stellt sich zudem das Problem der räumlichen Entfernung zwischen Wohnort des Bürgers und Verwaltungsstandort. Beispielsweise beträgt im Landkreis Potsdam-Mittelmark (Brandenburg) die durchschnittliche Entfernung von der Gemeinde zur Kreisverwaltung 20 Kilometer, wobei der Bürger von der entferntesten Gemeinde z. B. über 70 Kilometer Weg für eine Kfz-Zulassung zurücklegen muss.

Um die Leistungsfähigkeit kleiner Gemeinden zu erhöhen, gab es in der Vergangenheit immer wieder Gebietsreformen, gekoppelt mit Funktionalreformen (vgl. Wagener und Blümel 2001, S. 102f.). Allerdings wurden dabei oft sehr große Verwaltungsgebiete geschaffen, was wiederum zu großen Zugangsentfernungen führte und die demokratische Partizipation der Bürger an kommunalen Angelegenheiten behinderte.

Problematisch ist, wenn innerhalb eines Kreisgebietes unterschiedlich leistungsstarke Gemeinden vorhanden sind, da sich hierdurch die fragmentierte Leistungsversorgung weiter verstärkt. In manchen Bundesländern bestehen so genannte große kreisangehörige Gemeinden, die einen Sonderstatus besitzen. Im Land Brandenburg erhalten Gemeinden mit mindestens 50.000 Einwohnern den Status einer großen kreisangehörigen Stadt und damit das Recht, bestimmte Aufgaben, wie z. B. die Erbringung von Wohngeld, anstelle des Kreises durchzuführen.

Die Grenzen der Aufgabenverteilung zwischen Kreis und Gemeinde sind damit fließend und je nach Gemeindegröße bzw. Leistungsfähigkeit unterschiedlich ausgestaltet. Unabhän

gig davon zeigt die Entwicklung der Praxis, dass die Gemeinden zunehmend eine Anlaufstelle für Kreisangelegenheiten werden, indem sie beispielsweise Anträge ausgeben, entgegennehmen oder entsprechende Auskünfte erteilen (vgl. hierzu schon: Pappermann 1975). Dies ist zum Teil auch in den einzelnen Gemeindeordnungen vorgesehen.

Die Leistungserbringung im Kreisgebiet setzt ein partnerschaftliches Verhalten von beiden (Selbst-) Verwaltungseinheiten voraus. Allerdings steht dem häufig eine traditionell geringe Kooperationsfreude der deutschen Verwaltung gegenüber (vgl. Ellwein 1993, S. 4).

Zusammenfassend ergeben sich im kreisangehörigen Raum im Vergleich zur kreisfreien Stadt gegenwärtig folgende Probleme:

- geringe Leistungskapazität kleiner Gemeinden,
- große Zugangsentfernungen zu (kreislichen) Leistungen,
- anhaltender Rückzug öffentlicher und privater Dienstleister aus dem ländlichen Raum (u. a. aufgrund des demografischen Wandels),
- höhere Kosten kommunaler Leistungsproduktion wegen verringerter Skaleneffekte,
- zusätzlicher interkommunaler Kooperationsaufwand zwischen Kreis und Gemeinde,
- heterogene Dienstleistungsbereitstellung im Kreisgebiet aufgrund unterschiedlicher gemeindlicher Leistungsfähigkeit und
- unübersichtliche Zuständigkeiten für Bürger.

Die gegenwärtige Aufgabenverteilung zwischen Kreis und Gemeinde vernachlässigt weitestgehend das Potenzial der neuen IuK-Technik. Die Probleme, die sich aus den Besonderheiten der Leistungsorganisation im kreisangehörigen Raum ergeben, lassen sich unter Einsatz einer informationstechnikbasierter Leistungserbringung zumindest verringern.

### **3 Potenziale für eine neue Prozessgestaltung im kreisangehörigen Raum**

#### **3.1 Technischeinsatz in der Kommunalverwaltung**

In der Kommunalverwaltung existieren unterschiedlichste Anwendungen wie Fachverfahren im Bereich Kfz-, Melde- und Sozialwesen oder geografische Informationssysteme und automa-

tisierte Liegenschaftskarten und Liegenschaftsbuch (ALK und ALB). Daneben kommen auch allgemeine Anwendungen der Bürokommunikation zum Einsatz. In Städten mit über 50.000 Einwohnern sind fast 85 Prozent der Büroarbeitsplätze mit Rechnern ausgestattet und fast 90 Prozent der Rechner sind an ein Verwaltungsnetz angebunden, wobei die Unterschiede im Ausstattungsgrad zwischen den einzelnen Verwaltungen teilweise erheblich sind (Grabow und Siefried 2002, S. 160). Dem hohen Grad der IuK-Durchdringung steht häufig ein heterogener Technikeinsatz gegenüber, der einen reibungs-freien elektronischen Daten- und Informationsaustausch zwischen unterschiedlichen Verwaltungen erschwert. Dieses Problem besteht insbesondere im Flächenland, da es hier viele Verwaltungseinheiten mit eigenen (proprietären) Anwendungen und Datenbeständen gibt, die im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung auch auf die Eigenständigkeit ihres IT-Einsatzes bedacht sind bzw. waren. Der bisherige IT-Einsatz führte so häufig zu technischen Insellösungen, so dass eine Interoperabilität von Hard- und Software für einen ungehinderten Datenaustausch nur unzureichend gegeben ist. Darüber hinaus war bisher der Grad an interorganisatorischer Kooperation und Vernetzung zwischen kleinen Gemeinden im Allgemeinen eher gering; erst in jüngster Zeit wird in vielen Kreisen begonnen, die Gemeinden an ein gemeinsames Verwaltungsnetz anzubinden.

Während der isolierte Technikeinsatz nur die Unterstützung und Automatisierung einzelner Arbeitsschritte erlaubt, steht E-Government mit dem damit beabsichtigten integrierten IuK-Technikeinsatz für eine ubiquitäre Erreichbarkeit von Personen, Daten und Verfahren (Reinermann 1999, S. 18, vgl. umfassend: Reinermann 2002). Erst auf dieser Grundlage lassen sich neue organisationsübergreifende Prozessketten entwerfen, auf deren Basis wiederum neue Organisations- und Institutionenmodelle aufsetzen können.

#### **3.2 Öffentliche Leistungsprozesse**

Voraussetzung für die informationstechnikunterstützte Prozessgestaltung ist ein vertieftes Prozessverständnis, da dies letztlich auch zur klaren Definition von Anforderungen an die Technikgestaltung beiträgt. Geschäftsprozesse

stellen deshalb ein zentrales Arbeitsfeld im E-Government dar. Im Hinblick auf die Neustrukturierung sind v. a. die verschiedenen Prozesstypen der Verwaltung ins Blickfeld zu nehmen (vgl. hierzu ausführlich: Lenk 1995, 1999, Wimmer, Traunmüller und Lenk 2001, Lenk 2002). Entscheidend für die Art der technischen Unterstützung ist der Strukturierungsgrad der Prozesse. Öffentliche Prozesse bewegen sich zwischen strukturierten Produktionsprozessen im konditionalisierten Gesetzesvollzug und völlig unstrukturierten Planungs- und Entscheidungsprozessen. Mit dem Strukturierungsgrad eines Prozesses ist jedoch noch wenig über den Prozessinhalt gesagt. Ähnlich der öffentlichen Aufgabenvielfalt ist im kreisangehörigen Raum ein fast unüberschaubares Spektrum an Leistungsprozessen zu finden. Leistungsprozesse sind im Gegensatz zu Unterstützungs- und Führungsprozessen diejenigen Vorgänge, die sich nach außen an den Adressaten der Verwaltung richten. Inhaltlich kann es sich dabei beispielsweise um die Führung diverser Register (z. B. Grundstücks- oder Personenregister), um Infrastruktur- oder Gesundheitsplanung oder auch um die Gewährung von diversen Sozialleistungen handeln.

Entscheidend bei der Prozesssicht ist, dass sie – im Vergleich zur eher statisch geprägten Aufgabenperspektive – eine differenziertere Herangehensweise in der Leistungsorganisation erlaubt. Die öffentliche Leistungserbringung kann zumindest denkanalytisch in unterschiedliche Phasen eingeteilt werden. Allgemeine Kernphasen der öffentlichen Leistungserbringung sind – in Anlehnung an den industriellen Fertigungsprozess – die Produktion und die Distribution, d. h. die Erstellung einer Leistung und die Abgabe der Leistung an den Bürger bzw. Kunden.

Das Innovationspotenzial der neuen IuK-Technik liegt u. a. in der medienbruchfreien Trennung beider Leistungsphasen, d. h. Leistungserstellung und -abgabe können von unterschiedlichen Rollenträgern bzw. Organisationseinheiten ausgeführt werden. Während die Produktion in einem „Back Office“ erfolgt, kann die Leistungsdistribution in einem beliebigen „Front Office“ vorgenommen werden.

Insbesondere Leistungen von unterschiedlichen Verwaltungsebenen – wie im kreisangehörigen Raum – lassen sich so durch „einziges

Fenster“ (single window) distribuieren, wobei die Produktion der Leistung weiterhin in der bisher zuständigen Verwaltung (Kreis) erfolgt. Während man bei der juristisch geprägten Funktionalreform die Verschiebung ganzer Aufgabencluster zwischen den Verwaltungseinheiten vornimmt, erlaubt die phasenbezogene Leistungsorganisation eine differenzierte Herangehensweise, da einzelne Phasen unterschiedlichen Trägern zugeordnet werden können. Der integrierte IuK-Einsatz bietet die Möglichkeit, den gesamten öffentlichen Leistungserbringungsprozess so zu restrukturieren, dass nicht nur die Vertriebsphase, sondern auch die Produktionsträger zur Disposition stehen. Das virtuelle Bürgerportal („virtuelles Rathaus“) bildet deshalb nur einen Teilbereich. Gerade um über elektronische Bürgerdienste hinaus den grundsätzlichen Beitrag von E-Government für die Modernisierung von Staat und Verwaltung ins Blickfeld zu nehmen, ist verstärkt die Produktionsphase einzubeziehen. Konsequenz zu Ende gedacht führt diese Sichtweise zu einem „Zero Based-Government“, wonach sich die öffentliche Leistungserbringung völlig losgelöst von bestehenden Organisationen und Zuständigkeiten darstellt, d. h. nur eine Summe von Prozessen und Prozessketten bildet. Ein solches „Zero Based-Szenario“ ist zumindest auf einer denkanalytischen Ebene notwendig, um einerseits die eingangs aufgezeigte technikzentrierte Wahrnehmung aufzubrechen und andererseits eine pfadabhängige administrative Veränderungslogik, die einem dominanten Design verpflichtet ist, abzuschwächen. Verzichtet man auf die generelle Infragestellung tradierter Strukturen, führt die IT-Vernetzung lediglich zur virtuellen Überlagerung bestehender fragmentierter Verwaltungseinheiten (Snellen 2000, S. 159). Dadurch wird weder der bestehende öffentliche Aufgabenbestand noch die Aufgabenzuordnung grundsätzlich in Frage gestellt.

Die neu hinzugewonnene Flexibilität in der Verteilung einzelner Prozessphasen führt jedoch zu einem neuen Problem: Nach welchen Kriterien lassen sich die einzelnen Prozessphasen den einzelnen Trägern zuweisen? Welche Zuordnung erscheint unter welchen Voraussetzungen sinnvoll? Effizienz- und Bürgerorientierung bilden hier grundlegende Referenzpunkte einer phasenbezogenen Aufgabenver-

teilung, die in der jeweiligen Phase unterschiedlich zum Tragen kommen.

### Distributionsphase

In der Distributionsphase bietet die Neugestaltung von Leistungsbündelungen an der Schnittstelle zum Kunden bzw. Bürger einen wichtigen Orientierungspunkt für die Zuordnung. Diese Orientierung wird vielfach unter dem Begriff Lebenslagen- oder Zielgruppenorientierung abgehandelt. Insbesondere virtuelle Portale bieten die Möglichkeit, unterschiedliche administrative Zuständigkeiten in der Erledigung von Dienstleistungen nach bestimmten Bedürfnis- oder Lebenslagen zielgruppenorientiert neu zu strukturieren (z. B. Umzug, Heirat, Geburt, Hausbau, Soziales...). Solche übergreifenden Portale lassen sich nur verwirklichen, wenn nicht nur Leistungen einer Behörde (department portal) oder einer Gebietskörperschaft (government portals) angeboten werden, sondern wenn Portale im hohen Maße organisationsübergreifend strukturiert sind (vgl. Lukke 2001, S. 294f.).

Für die Kommunalverwaltung im kreisangehörigen Raum geht es zunächst darum, kreisliche und gemeindliche Services in einem gemeinsamen Portal zu bündeln. Dadurch wird die kommunale Zweigliederung an einer Schnittstelle nach außen virtuell überwunden. Erst organisationsübergreifende Portale haben das Potenzial, die bestehende Zweiteilung im Front End zu überwinden, wobei der Einstieg über unterschiedliche Portale möglich sein sollte (multi entrance points).

Insbesondere für den ländlichen Raum sind virtuelle Bürgerportale für die Leistungsbereitstellung gut geeignet, da sich Leistungen auf diese Weise leicht in die Fläche bringen lassen. Aber nicht nur virtuelle Portale stehen als Träger für den zielgruppenorientierten Vertrieb öffentlicher Leistungen zur Verfügung. Neben dem Internet – als direkter elektronischer Distributions- oder Zugangskanal – kommen außerdem Call Center, Gemeinden bzw. das gemeindliche Bürgerbüro oder auch private Anbieter in Betracht. Dadurch wird ein mehrkanaliger Distributions- und Zugangsweg (multi-channel-distribution) erreicht.

So lassen sich z. B. Leistungen des Kreises durch ein gemeindliches Bürgerbüro „distribu-

ieren“, während der Produktionsprozess weiterhin bei der bisher zuständigen Kreisverwaltung verbleibt. Die Zusammenarbeit zwischen Kreis und Gemeinde erfolgt dann medienbruchfrei auf der Basis von Vernetzung und browserfähigen Fachanwendungen über so genannte Mittler- bzw. Mitarbeiterserviceportale. So plant beispielsweise der Landkreis Potsdam-Mittelmark (<http://www.potsdam-mittelmark.de>) die Anbindung seiner kreislichen Kfz-Fachanwendung an ein solches Mittlerportal, auf das dann die 20 kreisangehörigen Gemeinden über ein Extranet leicht zugreifen können. Auch andere kommunale Leistungen sowie Leistungen von Landes- oder Bundesbehörden lassen sich auf diesem Weg durch die Gemeinden distribuieren. Gemeinden könnten auf diese Weise Leistungen für ihre Bürger und Kunden leicht bereitstellen, die bisher von zum Teil weit entfernten übergeordneten Verwaltungseinheiten erbracht wurden.

Die Kreisverwaltungen nehmen dann beispielsweise für ihre kreisangehörigen Gemeinden neue Ergänzungs- und Ausgleichsfunktionen wahr, die im Wesentlichen in der Produktion von Leistungen bzw. in der Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur liegen.

Neben der Erweiterung des öffentlichen Leistungsspektrums wäre es gerade im ländlich geprägten Raum sinnvoll, durch elektronische Zusammenarbeit auch private Anbieter in die öffentlichen Leistungsnetze einzubeziehen. Dies kann in zweierlei Hinsicht erfolgen: zum einen kann die öffentliche Verwaltung Leistungen im Auftrag privater Unternehmen distribuieren bzw. erbringen, zum anderen können private Träger selbst die Distribution ihrer Leistungen übernehmen. Ersteres ist der Fall beim multifunktionalen Serviceladen (Lenk und Klee-Kruse 2000), wie er in der ländlichen Gemeinde Bismark in Sachsen-Anhalt umgesetzt wurde. Dieser Serviceladen befindet sich in gemeindlicher Trägerschaft, wobei neben den gemeindlichen und kreislichen Leistungen (z. B. Kfz-Wesen) auch Leistungen anderer staatlicher Ebenen (z. B. Land) sowie private Leistungen durch Gemeindemitarbeiter erbracht werden. Folgende (halb-)staatlichen bzw. privaten Leistungsanbieter sind beispielhaft zu nennen: Deutsche Bahn AG, Deutsche Post AG, Private Versicherungen, diverse Paketdienste, Kom

munale Versorgungsbetriebe, Sparkassen, Lottoannahme, Reisebüro.

Durch den Einsatz entsprechender IuK-Technik (z. B. über Extranet-Portale) kann eine erleichterte elektronische Kooperation mit den genannten Partnern erfolgen. Da gerade der ländlich geprägte Raum von einem ständigen Rückzug des Leistungsangebotes gekennzeichnet ist, bildet die elektronische Vernetzung eine grundlegende Voraussetzung für ein verbessertes Leistungsangebot.

Umgekehrt lassen sich auch private Dienstleister für die Distribution öffentlicher Leistungen heranziehen. Private Anbieter haben dadurch die Möglichkeit, ihr bestehendes Leistungsportfolio zu ergänzen bzw. auszuweiten. So wäre es denkbar, die Kfz-Zulassung des Kreises auf private Autohändler oder Autoversicherer zu verlagern oder den Eintrag technischer Änderungen am Kfz gleich in den Zulassungsschein durch technische Gutachter (TÜV oder DEKRA) vornehmen zu lassen.

Unabhängig davon, welcher jeweilige Rollenträger für die Distribution in Frage kommt, die Produktionsvernetzung der Back Offices bildet für einen komfortablen zielgruppenorientierten Zugang eine wesentliche Voraussetzung.

### Produktionsphase

Im Bereich der Leistungsproduktion kommen die Zentralisierung und die Kooperation als zwei grundsätzliche Optionen für die Produktionsgestaltung in Betracht. Hier geht es insbesondere darum, Größen- (economies of scale) und Vernetzungseffekte (economies of scope) zu erreichen. Die Zentralisierung der kreislichen oder gemeindlichen Produktionsphase ermöglicht Effizienzgewinne, ohne dass eine Ausrichtung auf den Kunden aufgegeben werden muss, da der Zugang bzw. die Distribution weiterhin dezentral erfolgt. Insbesondere im Bereich der Auftragsverwaltung bzw. bei Pflichtaufgaben nach Weisung wäre es z. B. denkbar, dass das Land die Produktionsphase der damit verbundenen Leistungen zurückholt. Das Konstrukt der Auftragsverwaltung dient ja gerade dazu, die Distribution bestimmter Leistungen bürgernah in die Fläche zu bringen. Insofern bedient sich das Land nur der Kommunalverwaltung zur Bereitstellung staatlicher Aufgaben. Diese Kon-

struktion hat in der Vergangenheit häufig zu „verdrehten“ Anreizsystemen geführt (vgl. Henneke 2001), insbesondere durch die Missachtung des Konnexitätsprinzips. Konnexität steht in diesem Zusammenhang für die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzmitteln. In der Praxis wird den Kommunen häufig die Aufgabendurchführung übertragen, aber die Verwaltungskosten werden vom Land nicht bzw. nur unzureichend erstattet (vgl. Henneke 1996). Einige Verfassungsgerichte haben das Konnexitätsprinzip in jüngster Zeit durch ihre Rechtsprechung gestärkt (vgl. BbgVerfG 2002, S. 323ff.). Im Rahmen von E-Government bieten sich nun auch bei der Auftragsverwaltung in Kommunen neue Möglichkeiten: bestimmte Prozessphasen – insbesondere die Gewährleistung und die Kontrolle gleichmäßiger Rechts- und Qualitätsstandards, ggf. auch die Leistungsproduktion – können leichter zentral in der Landesverwaltung wahrgenommen werden. Andere Phasen – v. a. jene mit unmittelbarem Bürgerbezug – können bei der Kommune bleiben.

Neben der Zentralisierung der Produktion sind auch verschiedene horizontale und vertikale Vernetzungsszenarien möglich, die auf den Regionalisierungstendenzen oder den Ansätzen zu Zweckverbänden im Infrastrukturbereich vergangener Jahre aufbauen können. Ein bereits viel beachtetes Fallbeispiel elektronischer Kooperation ist das Projekt „Digitales Ruhrgebiet“ (<http://www.digitales-ruhrgebiet.de/>), wo die Betreibung einer interkommunalen Plattform für die Abwicklung rechtsverbindlicher Interaktionen zwischen Bürgern, Verwaltungen und Wirtschaft vorgesehen ist. Durch gemeinsam genutzte Dienste – wie im digitalen Ruhrgebiet geplant – lassen sich in Zukunft nicht nur Anwendungen teilen, sondern auch Personal oder Wissen.

Wissen und Informationen spielen bei der Abwicklung öffentlicher Leistungsprozesse eine besondere Rolle (vgl. hierzu stellvertretend: Traunmüller, Wimmer und Lenk 2001, Krebs 2002). Ein großer Teil öffentlicher Leistungen besteht an der Erbringung von Informations- und Beratungsleistungen. Durch den Aufbau und die Vernetzung gemeinsamer Wissensbestände lassen sich einerseits leichter aktuelle Informationen an den Bürger abgeben, andererseits können so genannte Prozessinformationen für die Leistungserstellung

von verschiedenen Verwaltungen gemeinsam genutzt werden. Dabei geht es nicht nur um relevante Rechtsvorschriften, sondern auch um Informationen über konkrete Schritt- bzw. Prozessfolgen, die bei der Vorgangsbearbeitung erforderlich sind. Insbesondere mit zunehmender (elektronischer) Verlagerung von Leistungsprozessen auf die Gemeinden müssen den Gemeinden auch die zur Erledigung erforderlichen Informations- und Wissensbestände zur Verfügung gestellt werden. Dies ist nicht zuletzt eine Voraussetzung für eine Gleichbehandlung bei der dezentralen Leistungsabwicklung. Internet- bzw. intranetbasierte Service- oder Mittlerportale tragen wesentlich zur Vernetzung von Verwaltungsprozessen bei und bilden die informationstechnische Basis für den Zugang und die Nutzung gemeinsamer Ressourcen.

In Bezug auf neue Produktionsmodelle ist nicht nur die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und übergeordneten Verwaltungsebenen anzustreben, sondern Gemeinden können auch untereinander besser zusammenarbeiten. So kann beispielsweise eine Gemeinde für andere Gemeinden Leistungen produzieren, wogegen der Vertrieb der jeweiligen Leistun-

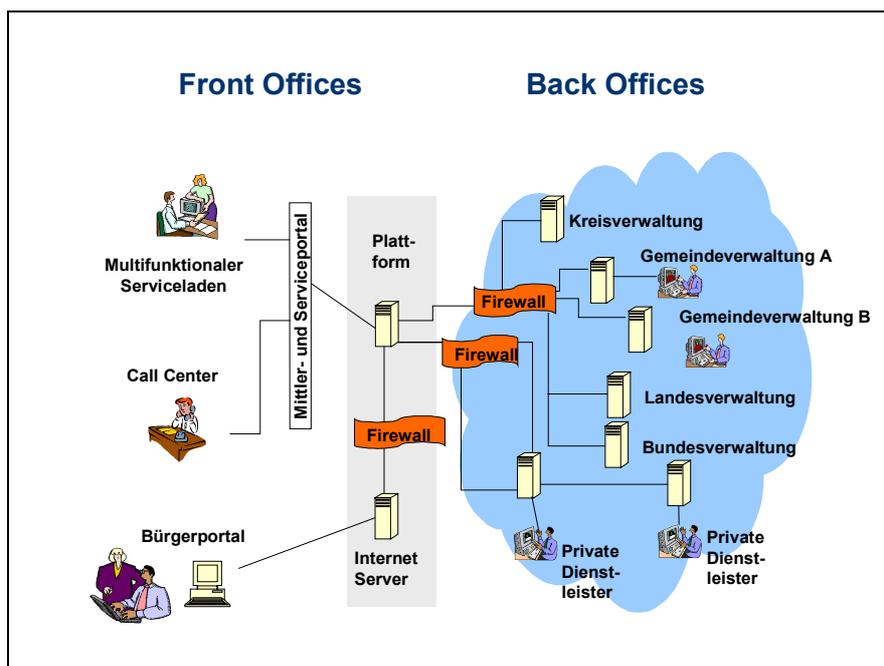
gen durch die bisher zuständige Gemeinde erfolgt. Auch durch diese horizontale Kooperation lässt sich eine Stärkung der gemeindlichen Leistungsfähigkeit erreichen. Dabei können Leistungs- und Lastverbünde etabliert werden, die eine verbesserte gemeindliche Ressourcennutzung erlauben.

#### 4 Organisatorische und institutionelle Implikationen der neuen Prozessoptionen

Im Ergebnis der neuen Leistungsorganisation entstehen komplexe horizontale und vertikale Netzwerke (vgl. Abbildung 1). Dabei handelt es sich um heterarchische horizontal und vertikal ausgerichtete Produktions- und Distributionsnetze, an denen öffentliche und private Akteure in unterschiedlichster Form beteiligt sind. Vor dem Hintergrund dieser neuen Prozessnetze gerät jedoch der tradierte öffentliche Institutionenbestand in Bedrängnis.

Langfristig stellt sich die Frage, inwieweit „Ebenenfunktionen“ – wie vertikale Gewaltenteilung oder Bündelfunktionen von Verwaltungseinheiten – überhaupt noch relevant sind oder wie sich diese virtuell erhalten lassen. Dabei ist davon auszugehen, dass der

Abb. 1: Grundarchitektur öffentlicher Leistungserbringung



Quelle: eigene Darstellung

makrostrukturelle Staatsaufbau mit seiner institutionellen Ausgestaltung in dem Maße zur Disposition steht, wie sich dieser elektronisch abbilden lässt. Denn mit einer zunehmenden virtuellen Erreichbarkeit von Daten, Personen und Anwendungen werden klassische Organisationsprinzipien der Staatsorganisation ausgehebelt. In solchen virtuellen Räumen sind staatsorganisatorische Gliederungsprinzipien wie Dezentralisierung oder Dekonzentration nur bedingt anwendbar. Dann stellt sich umso verstärkt die Frage, inwieweit beispielsweise der Kreis selbst noch eine adäquate Ebene zur Leistungserbringung darstellt: Verstärkte Regionalisierungstendenzen der letzten Jahre zeigen ohnehin, dass der Raumzuschnitt der Kreise auch unter anderen Aspekten nicht mehr den aktuellen Anforderungen entspricht (vgl. Schoch 1994, Schön 1997). Wirtschaftsförderung und Planungsaufgaben erfordern häufig einen größeren, regionalen Raumzuschnitt. Regionalisierungsdruck entsteht aber auch im Zusammenhang mit der europäischen Integration, da sich der Kreis in einem „Europa mit Regionen“ als zu klein erweist (vgl. Kohler-Koch 1998).

Die neuen Möglichkeiten von E-Government – wie die Übertragung der Distributionsphase kreislicher Leistungen auf die Gemeinden – verschärfen die Frage nach dem Bestand und der zukünftigen Rolle der Kreisverwaltung (vgl. Schuppan und Reichard 2002, S. 109 f.). Eine Perspektive wäre, dass sich der Kreis in Zukunft gegenüber den Gemeinden stärker in Richtung einer Aufsichts-, Steuerungs- und Gewährleistungsrolle bewegt, die zusätzlich durch die Produktionszentralisierung gemeindlicher Aufgaben unterstützt wird.

Mit einer phasenorientierten Leistungsgestaltung sind aus mehreren Perspektiven auch gewisse Risiken verbunden. So lassen sich beispielsweise verselbständigte Teilprozesse nicht ohne weiteres mit klassischen Verwaltungsinstrumenten steuern, womit auch neue Abhängigkeitsverhältnisse entstehen. Ein zentraler Punkt in der vernetzten Leistungserbringung ist dabei die Frage nach der Koordination und Kontrolle von Front und Back Offices: Wie können die dezentralen (Vertriebs-)Front Offices in Zukunft gesteuert werden, welche institutionellen Vorkehrungen müssen getroffen werden, um die öffentliche Leistungser-

bringung in der gewünschten Form sicherzustellen und welche Verantwortungen müssen dabei wie verteilt werden?

Beispielsweise lässt sich die hierarchisch geprägte Fach- und Dienstaufsicht zwischen Land und Kreis nicht ohne weiteres auf das Verhältnis zwischen Kreis und Gemeinde in Bezug auf die Leistungsdistribution umlegen.

Hier kann allerdings die Reformlogik des Neuen Steuerungsmodells herangezogen werden. Beispielsweise lässt sich zwischen den unterschiedlichen Produktions- und Distributionseinheiten ein wechselseitiges Auftraggeber/Auftragnehmer-Verhältnis (purchaser-provider split) konzipieren, so dass Gemeinden mit dem Kreis – wie auch grundsätzlich mit jeder anderen Verwaltungsebene oder jedem privaten Akteur – ein kontraktuelles Verhältnis eingehen können. Auf der Basis von Kontrakten lassen sich dann die Qualität, der Umfang, die Leistungsindikatoren etc. festlegen (vgl. Reichard 2000, S. 131ff.). Dadurch ließe sich gleichzeitig eine verbesserte Verantwortlichkeit und Transparenz erreichen (vgl. Reichard 1998, S. 128ff.), die zudem zu einer stärkeren Wettbewerbsorientierung zwischen den jeweiligen Distributionskanälen beitragen würde.

Eine virtuell vernetzte Leistungserbringung wirft allerdings auch eine ganze Reihe neuer Fragen auf, die mit zunehmendem Vernetzungsgrad schwieriger zu lösen sein dürften. Die Vielfalt der öffentlichen Leistungserbringung erlaubt je nach ihren speziellen Zielsetzungen, Eigenschaften und Rahmenbedingungen unterschiedliche Formen der Leistungsgestaltung. Dabei ist insbesondere zu klären, welche Prozesskettenkonfiguration unter welchen Bedingungen vorzugswürdig ist.

Ferner ist nach wie vor offen, ob die komplexen Zuständigkeiten in verteilten Leistungsetzungen durch hinreichend klare Verantwortungsregelungen und „Accountability“-Strukturen abgedeckt werden können und ob die politische Kontrolle der Leistungserbringung noch angemessen ausgeübt werden kann (vgl. Schuppan 2002). Schließlich sind auch die durchaus erheblichen Transaktionskosten in Rechnung zu stellen, die mit der Anbahnung, Koordination und Kontrolle vernetzter Leistungsprozesse verbunden sind.

Hier könnten sich schnell die Grenzen einer vernetzten Leistungserbringung zeigen. Insge-

samt zeichnet sich jedoch bereits empirisch ab, dass die Etablierung öffentlicher Leistungsnetze kaum mit einem traditionellen staatlichen Organisationsverständnis in Einklang zu bringen ist.

### Anmerkungen

- 1) Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt „eLogo“ (electronic local government, vgl. <http://www.e-lo-go.de>) am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.
- 2) Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Public Management der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät an der Universität Potsdam und Projektleiter von „eLogo“.

### Literatur

*BbgVerfG*, 2002: Kostenerstattung durch Land bei der Aufgabenübertragung auf Kommunen, BbgVerfG 17/01. In: LKV, Heft 7/2002/2002, S. 323-328

*Ellwein, Th.*, 1993: Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen – Ein Gutachten, Juli 1993

*Grabow, B.; Siegfried, C.*, 2002: E-Government in der Umsetzung – Bewährte Anwendungen. In: Reinermann, H.; Lucke, J.v. (Hrsg.): Electronic Government in Deutschland. Ziele, Stand, Barrieren, Beispiele, Umsetzung. Speyer, S. 151-178

*Henneke, H.-G.*, 1996: Finanzverantwortung im Bundesstaat. In: Die Öffentliche Verwaltung, 17/1996, S. 713-723

*Henneke, H.-G.*, 2001: Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – wann, wenn nicht jetzt? In: Der Landkreis, 71/2001, S. 167-184

*Kohler-Koch, B.*, 1998: Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration. Opladen

*Krebs, M.*, 2002: Die virtuelle Unternehmung als Wissensorganisation: Potenziale und Grenzen des Wissensmanagements, [http://iug.uni-paderborn.de/0x83ea600a\\_0x000094e9](http://iug.uni-paderborn.de/0x83ea600a_0x000094e9) (Zugriff am 12.08.2002)

*Lenk, K.*, 1995: „Business Process Reengineering“: Sind die Ansätze der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung übertragbar? In: Traummüller, R. (Hrsg.): Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung: Neugestaltung mit Informationstechnik. Heidelberg, S. 27-44

*Lenk, K.*, 1999: Analyse des Verwaltungshandelns als Voraussetzung für die Ausschöpfung des Potenzials der Informationstechnik. In: Lenk, K.; Traummüller, R. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik – Perspektiven einer radikalen

Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung mit Informationstechnik. Heidelberg, S. 53-69

*Lenk, K.*, 2002: Notwendige Revision des Geschäftsprozessdenkens. In: Wimmer, M. (Hrsg.): Impulse für e-Government: Internationale Entwicklung, Organisation, Recht, Technik, Best Practices. Tagungsband zum ersten eGov-Day des Forums eGovat, 15. Januar 2002. Wien; <http://www.uni-oldenburg.de/fb3/lehre/lenk/wien02.doc> (Zugriff am 10.08.2002), S. 1-12

*Lenk, K.; Klee-Kruse, G.*, 2000: Multifunktionale Serviceläden. Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter. Berlin

*Lucke, J. v.*, 2001: Hochleistungsportale für die öffentliche Verwaltung. In: Bauknecht, K.; Brauer, W.; Mück, Th. (Hrsg.): Informatik 2001. Wirtschaft und Wissenschaft in der Network Economy – Visionen und Wirklichkeit. Tagungsband der GI/OCG-Jahrestagung 25. - 26. September 2001. Universität Wien, Band I, Wien, S. 293-300

*Pappermann, E.*, 1975: Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum. In: DÖV, Heft 6, S. 181-190

*Reichard, C.*, 1998: The Impact of Performance Management on Transparency and Accountability in the Public Sector. In: Hondelghem, A.; European Group of Public Administration (Hrsg.): Ethics and Accountability in a Context of Government and New Public Management. EGPA Yearbook. Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington D.C., S. 123-137

*Reichard, C.*, 2000: „Kontraktmanagement“. Experiences with internal management contracts in German local government. In: Fortin, Y.; Hassel, V.H. (Hrsg.): Contracting in the New Public Management. From Economics to Law and Citizenship. Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington D.C., S. 127-142

*Reinermann, H.*, 1999: Verwaltungsreform und technische Innovationen – ein schwieriges Dauerverhältnis. In: Kubicek, H.; Braczyk, H.-J. et al. (Hrsg.) Multimedia@Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999. Heidelberg, S. 11-25

*Reinermann, H.*, 2002: Verwaltung in der Informationsgesellschaft. In: König, K. (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden, S. 163-205

*Schoch, F.*, 1994: Die Kreise zwischen örtlicher Verwaltung und Regionalisierungstendenzen. In: Henneke, H.-G.; Maurer, H.; Schoch, F. (Hrsg.): Kreise im Bundesstaat: Zum Standort der Kreise im Verhältnis zu Bund, Länder und Gemeinden. Baden-Baden, S. 9-59

Schön, H., 1997: Regionalpolitische Konzepte und Strukturwandel ländlicher Räume: eine Analyse am Beispiel des oberen Altmühltals. Berlin

Schuppan, T., 2002: Integrated Local Government: Steps Towards IT-based Service Delivery in Rural One-Stop-Offices. – Vortrag auf der EGPA, European Group of Public Administration. Potsdam (Germany), 4-7 September 2002, Potsdam

Schuppan, T.; Reichard, C., 2002: eGovernment: Von der Mode zur Modernisierung. In: LKV, Heft 2/2002, S. 105-110

Snellen, I., 2000: Flache Hierarchien im Staatsaufbau: Von der hochdifferenzierten Verwaltung zur zweistufigen Verwaltung? In: Reiner mann, H. (Hrsg.): Regieren und Verwalten im Informationszeitalter. Unterwegs zur virtuellen Verwaltung. Heidelberg, S. 156-167

Traummüller, R., 1999: Annäherung an die Verwaltung aus der Sicht der Informatik: Technikpotenziale und Systemlösungen. In: Lenk, K. Traummüller, R. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik – Perspektiven einer radikalen Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung mit Informationstechnik. Heidelberg, S. 21-51

Traummüller, R.; Wimmer, M.; Lenk, K., (2001): Wissensmanagement und E-Government. In: Schnurr, H.-P.; Staab, S.; Studer, R.; Stumme, G.; Sure, Y. (Hrsg.): Professionelles Wissensmanagement: Erfahrungen und Visionen. Aachen: Shaker Verlag, S. 381-392

Wagener, F.; Blümel, W.v., 2001: State Structure and Administration Territories. In: König, K.; Siedentopf, H. (Hrsg.): Public Administration in Germany. Baden-Baden, S. 93-104

Wimmer, M.; Traummüller, R.; Lenk, K., 2001: Besonderheiten in der Gestaltung von e-Government-Prozessen. Tagungsband zur gemeinsamen Arbeitskonferenz GI/VOI/BITKOM/OCG/TeleTrust „Elektronische Geschäftsprozesse“. Klagenfurt; <http://www.falcon.ifs.uni-linz.ac.at/teaching/ppt-egov/wimmeretal.pdf> (Zugriff am 12.05.2002)

## Kontakt

Prof. Dr. Christoph Reichard  
Universität Potsdam  
Lehrstuhl für Public Management  
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaft  
Postfach 90 03 27, 14439 Potsdam  
Tel.: +49 (0) 331 / 977 - 38 06  
Fax: +49 (0) 331 / 977 - 32 88  
E-Mail: [puma@rz.uni-potsdam.de](mailto:puma@rz.uni-potsdam.de)  
Internet: <http://www.pots-puma.de>

« »

## E-Democracy in deutschen Kommunen Eine kritische Bestandsaufnahme

von Lars Holtkamp, FernUniversität Hagen

**Seit Ende der 90er Jahre werden in Deutschland die ersten anspruchsvolleren netzgestützten Bürgerbeteiligungsinstrumente in der kommunalen Praxis implementiert. Ein Vergleich von netzgestützten mit konventionellen, nicht netzgestützten Verfahren zeigt, dass Bürgerbeteiligung im Netz noch erhebliche Rückstände aufweist: zumindest bisher sind diese Instrumente und Verfahren sozial unausgewogen, zu wenig an den politischen Entscheidungsprozess angebunden und geben für die kommunale Planung nur begrenzt aufschlussreiche Informationen.**

Die Diskussion über E-Governance findet in Deutschland in zwei vollkommen unterschiedlichen Arenen statt. In der einen Arena treffen sich Verwaltungspraktiker und private Anbieter, um konkret umsetzbare Lösungen im Bereich des E-Government zu diskutieren. In der anderen Arena versammeln sich Wissenschaftler und „Visionäre“, um über die Potenziale der E-Democracy zu debattieren und die Veränderungen der repräsentativen Demokratie durch den Einsatz des Internets zu analysieren. In dieser Arena wurden bisher kaum konkret umsetzbare Instrumente entwickelt, so dass dieser Diskurs auf ein eingeschränktes Interesse in der politischen Praxis stößt. Allerdings starteten in der letzten Zeit Initiativen von Seiten der Wissenschaft, die versuchen, eine Brücke zwischen diesen beiden Arenen zu schlagen. Was zaghaf mit einer Debatte über E-Voting begann, dessen Potenziale aufgrund rechtlicher Probleme und der Dominanz „nicht-technischer“ Gründe für Wahlenthaltung nur begrenzt nutzbar sind, wird heute in der Entwicklung von Instrumenten fortgesetzt, die eine themenzentrierte Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen gewährleisten sollen (Marcinkowski und Irrgang 1999, S. 29f.; Kubicek und Wind 2001). Dabei richtet sich das