

Virtuelles Rathaus: Ja – aber!
Perspektiven elektronischer Kommunikation in der Kommunalverwaltung
Gunnar Schwarting*

I

Die Diskussion um die Zukunft der öffentlichen Verwaltung wird derzeit vom Stichwort „e-government“ geprägt. Die EU-Kommission unternimmt vielfältige Anstrengungen, nicht nur um den elektronischen Geschäftsverkehr („e-commerce“) zu forcieren, sondern auch um die öffentliche Verwaltung in die elektronische Kommunikation einzubinden. Die Bundesregierung fordert alle öffentlichen Verwaltungen hierzulande auf, bis 2005 den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang über das Netz zu ermöglichen.¹ Zahllose Fachkongresse und Publikationen auch und gerade der Kommunalen Spitzenverbände befassen sich – bezogen auf die kommunale Ebene – mit dem „virtuellen Rathaus“. Dabei spielen Erfahrungen, die im Ausland bereits gesammelt wurden, eine nicht unwesentliche Rolle.³

Mit der Verabschiedung des Signaturgesetzes in seiner neuen Form im April 2001⁴ und der noch vor der Sommerpause zu erwartenden Signaturverordnung sowie der daraus resultierenden Anpassung zahlreicher Fachgesetze wird die Diskussion einen neuen Schub erhalten. Weniger ins öffentliche Bewusstsein gedrungen, aber möglicherweise noch nachhaltiger wird die nationale Umsetzung der e-commerce-Richtlinie der EU aus dem Juli 2000⁵, die den Weg zu elektronischen Vergabeprozessen öffnet, dazu beitragen. Als drittes sei beispielhaft für die gesetzliche Entwicklung in verschiedenen Bundesländern schließlich das e-Bürgerdienste-Gesetz des Landes Baden-Württemberg – ebenfalls aus dem Juli 2000 – genannt,⁶ das die Behörden im Land auffordert und, soweit landesrechtlich möglich, auch ermächtigt, elektronische Kommunikationsmöglichkeiten einzusetzen.

Dabei ist allerdings nicht zu verkennen, dass die Debatte unter ausgesprochen euphorischen Vorzeichen geführt wird. Angesichts einer gewissen Ernüchterung, die beim Thema e-commerce eingetreten ist, wäre es jedoch geboten, auch e-government realistisch und kritisch zu beleuchten. Daher sollen im Folgenden durchaus auch die Probleme und Hemmnisse dargelegt werden, ohne die Notwendigkeit einer Öffnung der Verwaltung für die elektronische Kommunikation im Grundsatz verneinen zu wollen. Im Rahmen eines kurzen Beitrages können die Gedanken naturgemäß nur skizzenhaft bleiben. Insbesondere kann das Thema Datensicherheit – das gerade im Bewusstsein der Nutzer einen zentralen Stellenwert besitzt – nur kurz gestreift werden; auch weitergehende Überlegungen, z.B. zur elektronischen Wahl („e-democracy“)⁷ oder zur Fortbildung über das Netz („e-learning“) können nicht zur Sprache kommen. Im übrigen beziehen sich die gewählten Beispiele vornehmlich auf den kommunalen Sektor.

II

„Multi-Kanal-Strategie“ ...

* Beigeordneter a.D., Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz; der Verfasser dankt dem IV-Beirat des Städtetages Rheinland-Pfalz, den Studenten der Projekt-AG „Virtuelles Rathaus“ im Sommersemester 2001 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Herrn Dr. Matthias Nowack von der Stadtverwaltung Speyer sowie Herrn Markus Donsbach für kritische Anregungen und Ergänzungen. Der Verfasser trägt gleichwohl die Verantwortung für alle Fehler und Irrtümer; im übrigen stellt der Artikel eine ganz persönliche Meinungsäußerung dar.

¹ Vgl. Gespräch von DStGB-online mit Staatssekretär Dr. Alfred Tacke anlässlich der CEBIT 2001 – www.dstgb.de, unter der Rubrik „Brennpunkte“.

² Sehr früh bereits o.V., Kommune online, Schriften des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin 1998. Vgl. auch Deutscher Städtetag, Schritte auf dem Weg zum digitalen Rathaus. Köln 2000 und Peter te Reh, Von der Vision zur Realität: Das virtuelle Rathaus, Sachsenlandkurier 1/2001, S. 12ff.; sehr interessant auch die ausführliche Darstellung der Stadtverwaltung Oberhausen auf eine Anfrage der SPD-Stadtratsfraktion unter www.spd-fraktion-oberhausen.de.

³ Einen Überblick über in der hiesigen Diskussion weniger bekannte Beispiele aus dem Ausland gibt der informative Sammelband von Toru Ishida/Katherine Isbister (Hrsg.), Digital Cities – Technologies, Experiences, and Future Perspectives, Berlin u.a.O. 2000.

⁴ Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16.5.2001, BGBl. I, S. 876ff..

⁵ Richtlinie 2000/31 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8.6.2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insb. des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), ABl. L 178 vom 17.7.2000.

⁶ Gesetz zur Erprobung elektronischer Bürgerdienste unter Verwendung der digitalen Signatur; das Gesetz ist zum 1.8.2000 in Kraft getreten.

⁷ Vgl. Helmut Fogt, Die Verwaltungsreform dient in erster Linie den Bürgern, der städtetag 5/2001, S. 39f.; eine prononcierte Darstellung gibt auch Franz-Reinhard Habel, Online wählen – sicher?!, Stadt und Gemeinde 5/2001, S. 175f.

Zunächst muss betont werden, dass elektronische Kommunikation die bisherigen Zugänge zur Verwaltung nicht ersetzt, sondern lediglich ergänzt. Auch in Zukunft wird es möglich sein, Anliegen auf herkömmlichen Wege, d.h. schriftlich oder durch persönliche Vorsprache zu erledigen, in manchen Fällen – wie der Ausstellung eines Personalausweises – ist die mit Sicherheit auch künftig unumgänglich.

Oft verkannt wird, dass die Verwaltung schon heute einen zweiten Kommunikationsweg kennt: Das Telefon. Per Anruf können insb. Informationsbedürfnisse befriedigt oder einfache Verwaltungsvorgänge (z.B. Bestellung eines Abfallbehälters) abgewickelt werden; manche Kommunen erwägen daher derzeit Möglichkeiten, diese Prozesse mit Hilfe eines Call-Centers zu optimieren.⁸

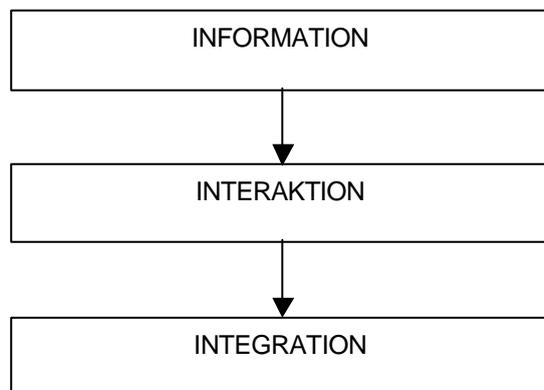
Es ist davon auszugehen, dass die Bürgerinnen und Bürger ebenso wie alle anderen Partner der Verwaltung die Kommunikationsform selbst bestimmen; allenfalls im innerbehördlichen Verkehr wären einschränkende Bestimmungen denkbar. Vor dem Hintergrund muss die Verwaltung auf ein „Multi-Kanal-Verfahren“ – der Begriff ist der Vertriebsdiskussion im Sparkassensektor entlehnt – eingerichtet sein. Das ist eine ganz große organisatorische Herausforderung, die gründlicher Vorbereitung bedarf.

Von der Information zur Datenintegration ...

Zum zweiten ist zu beachten, dass es unterschiedliche Stufen des Kommunikationsprozesses gibt, die jeweils neue Anforderungen an die Verwaltung stellen.⁹ Auf der ersten Stufe handelt es sich um die reine Information. Viele Internet-Angebote der Kommunen enthalten schon heute Hinweise auf Öffnungszeiten, zuständige Sachbearbeiter, erforderliche Unterlagen für einen Antrag u.a.m. Im nächsten Schritt geht es um die Interaktion zwischen Verwaltung und Externen. Dazu gehören – ebenfalls in der Praxis schon erprobt – die Verlängerung der Ausleihfrist von Büchern, der Antrag und die Vergabe von Kfz-Wunschkennzeichen, Terminvereinbarungen oder der Abruf von Formularen (und Rücksendung) über das Netz.

Schaubild 1

Die Stufen der Kommunikation



Der dritte – und für die Verwaltung wichtigste – Schritt ist die Einbindung elektronisch übermittelter Informationen in den verwaltungsinternen Geschäftsprozess („work-flow“). Dadurch soll eine unmittelbare Bearbeitung ohne sog. Medienbruch ermöglicht werden, die von aussen kommenden Dokumente werden in die Verwaltungsarbeit integriert. Als gutes Beispiel kann die Zielsetzung des Projektes EL-STER (elektronische Steuererklärung) gelten, bei dem die elektronisch übermittelten Daten aus der Steuererklärung ohne erneute Eingabe in die Sachbearbeitung übernommen werden. Von diesem Schritt eines integrierten „work-flow“ sind allerdings die meisten Verwaltungen noch recht weit entfernt.

⁸ Vgl. dazu das Schwerpunktheft 5/2001 der Zeitschrift „Städte- und Gemeinderat“ des nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebundes

⁹ Zu dieser Schrittfolge vgl. Beat Weber, Die öffentliche Verwaltung in der digitalen Gesellschaft, in: Michael Gisler/Dieter Spahni (Hrsg.), eGovernment – eine Standortbestimmung, Bern u.a.aO., S.108

III

Kommunikationspartner Bürgerschaft ...

Schliesslich müssen auch die Kommunikationspartner der Verwaltung differenziert betrachtet werden.¹⁰ In vielen Beiträgen wird der Bürger in den Vordergrund gerückt, dessen Kommunikation mit der Verwaltung allerdings eher sporadisch und diffus ist. Für diese Kommunikationsbeziehung ist deshalb das sog. Lebenslagen-Konzept entwickelt worden, das bestimmten Lebenssituationen die entsprechenden Verwaltungsvorgänge (und ggf. auch weitere Angelegenheiten) zuordnet.¹¹ Damit wird versucht, die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgerschaft zu strukturieren.

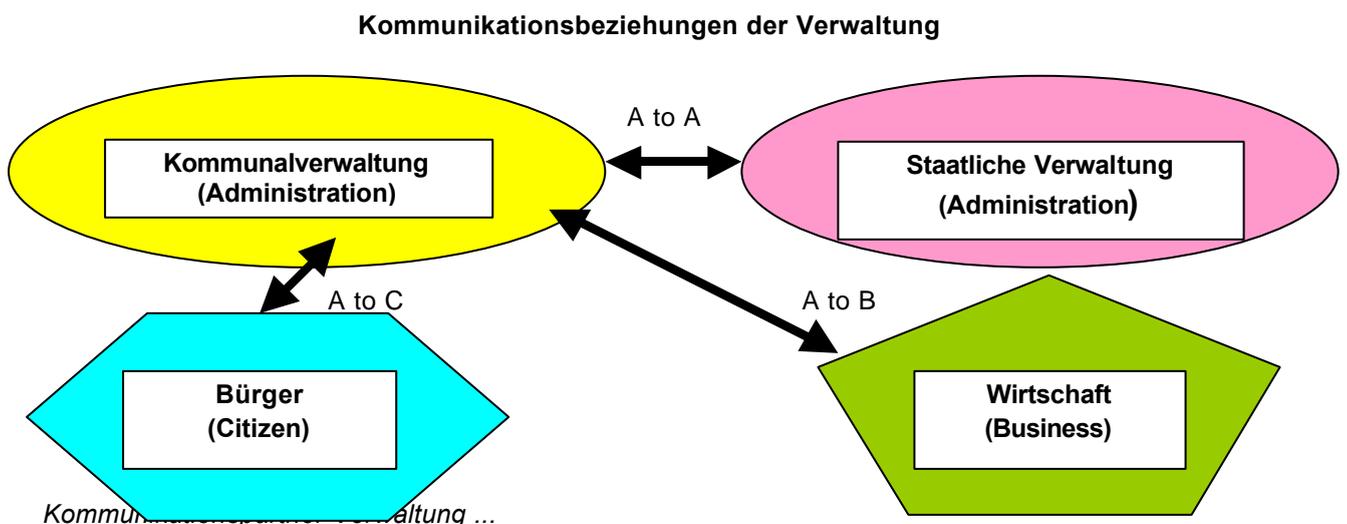
Als typisches Beispiel sei der Fall des Umzugs genannt, bei dem die Ummeldung, die Umschreibung des Personalausweises, aber auch der neue Vertrag mit dem Energieversorger, der Nachsendeantrag bei der Post u.v.a weitere Angelegenheiten zu regeln sind. Dafür sollen nicht allein die notwendigen Informationen gebündelt bereitstehen; das Herunterladen von Formularen aus dem Netz soll überflüssige Verwaltungsgänge vermeiden und lediglich auf die Fälle beschränken, bei denen die persönliche Vorsprache unerlässlich ist.

Ähnliches lässt sich auch für andere Situationen zusammenstellen, z.B. vor Schuljahresbeginn die Anträge auf Lernmittelfreiheit und die Übernahme von Schülerfahrtkosten, aber auch die Bestellung der erforderlichen Schulbücher. Eine Lebenslage besonderer Art ist im übrigen auch der Urlaub, sofern der Tourist vorab an seinem Bestimmungsort Buchungen vornehmen will und generelle Informationen für seinen Aufenthalt sucht. Dieser Fall ist insofern anders als es sich nicht um die eigenen Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde sondern eine ganz unbestimmte Gruppe handelt, deren Erwartungen nur mittelbar zu bestimmen sind.

Kommunikationspartner Wirtschaft...

Eine wichtige Gruppe ist indessen auch die Wirtschaft. Sie tritt der Verwaltung in ganz unterschiedlicher Form gegenüber. Zunächst ist sie Anbieter von Gütern und Dienstleistungen; damit rückt die elektronische Vergabe von Aufträgen (e-procurement) ins Blickfeld. Auf der anderen Seite benötigen bestimmte Branchen regelmässig Leistungen von der Verwaltung; als Beispiele seien die Kfz-Zulassung über den Kfz-Händler oder die Einreichung von Bauanträgen durch Architekten genannt. Eine dritte Gruppe schliesslich sind jene Unternehmen, die sich von der Wirtschaftsförderung Standort-Informationen erwarten. Für sie geht es in erster Linie um die reine Information zur Entscheidungsvorbereitung; die tatsächliche Standortentscheidung wird im Zweifel im persönlichen Gespräch getroffen.

Schaubild 2



¹⁰ Zur nachfolgenden Unterscheidung vgl. u.v.a. Urs Rudolf von Rohr, eGovernment und die Auswirkungen auf die Verwaltung, in: Michael Gisler/Dieter Spahni (Hrsg.), a.a.O., S. 119f. sowie den sehr interessanten Beitrag von Claudia Balocco, White Paper – Electronic Government, unter www.ePublix.ch, S. 6f.

¹¹ S. dazu Claudia Balocco, a.a.O., S.11 mit Hinweis auf das besonders fortgeschrittene Beispiel Singapur.

Der dritte Bezugspartner sind andere Verwaltungseinheiten. Zahlreiche Verwaltungsvorgänge bedürfen der Beteiligung anderer Verwaltungsstellen innerhalb der gleichen Behörde oder in anderen Verwaltungen. Durch den Einsatz der elektronischen Kommunikation sollen vor allem Verfahren beschleunigt werden. Als Beispiel mag das Projekt DIGANT gelten, mit dem die Dauer der Ausstellung von Personalausweisen deutlich reduziert werden soll.¹²

Die Fülle von Kommunikationsbeziehungen gerade einer Kommunalverwaltung, die hier nur unvollständig wiedergegeben werden konnten, macht es schwierig, den elektronischen Kommunikationsweg so ohne weiteres zu eröffnen. Es bedarf als Grundlage dazu einer umfassenden Konzeption. In dieser konzeptionellen Phase befinden sich derzeit viele Verwaltungen, da sie feststellen, dass die zunächst spontan vor einigen Jahren eingeführten Internet-Angebote in eine Sackgasse führen.

IV

„Kundenfreundlichkeit“ ...

So vielfältig wie die Kommunikationsbeziehungen sind auch die Ziele und Erwartungen, die sich an e-government knüpfen. Abgesehen davon, dass sich die öffentliche Verwaltung einer als zukunftsweisend erkannten Technologie nicht verschliessen kann, geht es vor allem um die Schnelligkeit der Bearbeitung und die ständige Zugänglichkeit. Die elektronischen Kommunikationswege stehen rund um die Uhr zur Verfügung und ermöglichen es, Verwaltungsangelegenheiten unabhängig von Öffnungszeiten zu erledigen oder zumindest vorzubereiten. Lästige Wartezeiten können entfallen, wenn Formulare vom PC aus heruntergeladen, versandt und – sofern eine persönliche Vorsprache erforderlich bleibt – zugleich Termine vereinbart werden können. Telefonische Nachfragen erübrigen sich, wenn – wie im Ausland bereits erprobt – der Verfahrensstand von Anträgen direkt über das Netz abgefragt werden kann. Insoweit ist die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung auch ein wichtiger Beitrag zu einer „kundenfreundlichen Verwaltung“¹³

Rationalisierungspotentiale ...

Allerdings darf nicht übersehen werden, dass eine zweite wichtige Zielsetzung auf Rationalisierungspotentiale in der öffentlichen Verwaltung gerichtet ist. Dies gilt vor allem dann, wenn es gelingt, die elektronische Kommunikation in den verwaltungsinternen work-flow zu integrieren. Auf diese Weise können redundante (und nicht selten fehleranfällige) Aufgaben, wie das erneute Eingeben von Daten entfallen. Dies ist z.B. ein wichtiges Argument für die Einführung von ELSTER. Auch die Reduzierung rein informationsbezogener telefonischer Anfragen schafft mehr Zeitraum für andere wichtige(re) Aufgaben. Schliesslich gibt es insb. im staatlichen Bereich die Überlegung, dezentrale Standorte zu konzentrieren und Kommunikationsprozesse vermehrt über das Netz abzuwickeln.

Ein weiteres Thema ist die Telearbeit;¹⁴ sie kann durch die Einbindung in ein verwaltungsinternes elektronisches Kommunikationssystem und den entsprechenden work-flow verbunden mit der digitalen Signatur wichtige Impulse erfahren und ein breites Spektrum von Aufgabenfeldern erfassen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Verbreitung von Telearbeit nur zu einem geringeren Teil von den technischen Möglichkeiten abhängt. Erfahrungen zeigen, dass auch bei Telearbeitsplätzen die persönliche Kommunikation unverzichtbar bleibt. Die spezifischen Fragen der Telearbeit können an dieser Stelle allerdings nicht vertieft werden.

Haushaltskonsolidierung? ...

So wichtig die elektronische Kommunikation für die Rationalisierung von Verwaltungsprozessen ist, so falsch wäre es, in ihr einen Konsolidierungsbeitrag für die aktuelle prekäre Finanzlage, namentlich der Kommunen zu sehen. Bei dem zunächst sicher geringen Transaktionsaufkommen über das Netz werden die klassischen Kommunikationswege im Vordergrund stehen. Rationalisierungserfolge, namentlich durch die Integration in den Verwaltungsprozess können sich mithin erst nach und nach einstellen.

¹² Vgl. Helmut Fogt, a.a.O.

¹³ So auch Helmut Fogt, a.a.O.

¹⁴ Vgl. Peter te Reh, a.a.O., S. 14

Vorerst allerdings erfordert die Umrüstung der Verwaltung auf die elektronische Kommunikation nicht unerhebliche finanzielle Aufwendungen. Dies gilt für die Einführung digitaler Signaturmöglichkeiten, vor allem aber für die Gestaltung eines integrierten work-flow. Dabei beschränkt sich der Aufwand keineswegs allein auf die technische Ausstattung; erhebliche Kosten wird allein die organisatorische Implementation – unter Einschluss der Anlaufschwierigkeiten – verursachen. E-government kann daher nur als eine Investition für die Zukunft betrachtet werden.

V

Lebenslagenkonzept für die Bürgerschaft ...

So wichtig und notwendig eine Betrachtung der Zielsetzungen ist, die mit dem e-government verknüpft sind, entscheidend für die Durchsetzung ist letztlich die Akzeptanz bei den Nutzern innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung. Dabei ist die Frage am schwersten im Hinblick auf den unmittelbaren Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern zu beantworten. Ob das in dem Zusammenhang entwickelte „Lebenslagen-Konzept“ darauf die richtige Antwort ist, lässt sich derzeit nicht beurteilen. Denn es stellt sich die Frage, wie intensiv und wie häufig der unmittelbare Kontakt zwischen der Verwaltung und den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern ist. Ausweise werden in der Regel alle 10 Jahre erneuert (sofern überhaupt auf elektronischem Wege künftig denkbar), und ein Umzug ist für den Großteil der Bevölkerung eher der Ausnahmefall.

Vor dem Hintergrund gewinnt die Frage der Kosten der elektronischen Kommunikation erhebliches Gewicht. Die Frage konzentriert sich derzeit auf den Aufwand für die digitale Signatur, die bei der Kommunikation mit der Verwaltung bestimmten Qualitätsanforderungen genügen muss.¹⁵ Zum gegenwärtigen Zeitpunkt hat diese Kosten – die nicht unerheblich sind – jeder Einzelne zu tragen. Eine Verbreitung der digitalen Signatur als Voraussetzung für die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung ist daher für diesen Nutzerkreis erst dann zu erwarten, wenn die Kosten drastisch sinken oder die Signatur für eine Reihe alltäglicher Geschäftsvorgänge genutzt werden kann.

Eine zentrale Funktion kommt dabei dem Online-Banking zu. Sofern die Zugangsmedien für das Online-Banking auch die digitale Signatur (zu akzeptablem Preis) enthalten, könnte dies ein wichtiger Impuls für das e-government sein. Hierzu gibt es zwar Vorstellungen, aber bisher noch keine konkreten Projekte.¹⁶ Insoweit dürfte gerade die unmittelbare Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern – abgesehen von reinen Informationsangeboten oder „Formularen aus dem Netz“ – eher eine nachrangige Bedeutung haben.

Autohandel und Architekten ...

Viel rascher könnte sich die elektronische Kommunikation dort durchsetzen, wo sich Bürgerinnen und Bürger – in bestimmten „Lebenslagen“ – professioneller „Agenten“ bedienen. Dies geschieht z.B. nicht selten bei der Kfz-Anmeldung, die durch den Händler vorgenommen wird; Bauanträge werden von einem Architekten erstellt und eingereicht¹⁷ und viele Steuererklärungen vom Steuerberater vorgenommen. Auch die Funktion des Bestattungsunternehmers, der die meisten Verwaltungsgänge für die Hinterbliebenen erledigt, sollte hier erwähnt werden.

Diese Berufsgruppen sind – wenn auch stets für verschiedene Klienten – auf regelmässige Kontakte mit der öffentlichen Verwaltung angewiesen. Dabei handelt es sich durchweg um typische, inhaltlich abgegrenzte wiederkehrende Vorgänge. Sie können mit der elektronischen Kommunikation nicht nur Wege verkürzen und Aufwand verringern; sie haben zugleich die Möglichkeit, ohne Medienbruch ihre internen Geschäftsprozesse mit der Kommunikation zur Verwaltung zu verknüpfen.

Beschaffung auf einem elektronischen Marktplatz ...

Die wohl interessanteste Einsatzmöglichkeit bietet das e-procurement, d.h. die Beschaffung über das Netz. Immerhin vergibt die öffentliche Hand in Deutschland Aufträge im Wert von 500 Mrd. DM im

¹⁵ Die Nutzung von Verschlüsselung und digitaler Signatur in der Verwaltung hat ein interessantes Projekt des Städtetages Baden-Württemberg aufgegriffen: www.staedtetag-bw.de („Verschlüsselungsprojekt“)

¹⁶ Erste Hinweise gibt ein Beitrag von Martin Virtel, „Sparkassen werden Chipkarten-Vorreiter“, Financial Times Deutschland, vom 16.5.2001.

¹⁷ S. dazu Jürgen Stember/Michael Joswig, Der „digitale Bauantrag“ – Die kommunale Verwaltung auf dem Weg ins virtuelle Dienstleistungszeitalter, Finanzwirtschaft 9/2000, S. 201 ff.

Jahr. Bundeswirtschaftsminister Müller erhofft sich durch das e-procurement Effizienzgewinne von bis zu 10% dieses Betrages.¹⁸ Auch die EU-Kommission sieht in der öffentlichen Beschaffung einen Schlüsselsektor für die Fortentwicklung des e-commerce in Europa.

Dabei sind zwei Aspekte zu beachten. Zum einen kann sich die Verwaltung bei Aufträgen, die üblicherweise freihändig vergeben werden, auf einem bestehenden elektronischen Marktplatz über die Angebote und Preise informieren und dort auch die Beschaffung vornehmen. Ein typischer Fall dürfte die Beschaffung von Büromaterial sein, das nicht für von Verwaltungen, sondern auch für Unternehmen erforderlich ist. Für diese Zwecke sind bereits elektronische Marktplätze kommerziell entwickelt worden, die Verwaltung und Unternehmen zugleich nutzen können; ob und inwieweit darüber hinaus verwaltungsspezifische Marktplätze entstehen werden (z.B. Feuerwehrbedarf), wird die Entwicklung zeigen.

Auf einem elektronischen Marktplatz erhält die Verwaltung zwar keinen kompletten Marktüberblick, da allein aus Gründen der Übersichtlichkeit die Zahl der Anbieter bzw. Angebote begrenzt bleiben muss. Das ist dort, wo eine freihändige Vergabe zulässig ist, indes auch nicht erforderlich. Die Zahl der Vergleichsangebote dürfte hinreichend gross sein und die Vergleichsmöglichkeiten des herkömmlichen Verfahrens deutlich überschreiten. Allerdings ist es erforderlich, die Angebote zum Zeitpunkt der Beschaffungsentscheidung im Hinblick auf eine spätere Prüfung dokumentieren zu können.

Nicht verkannt werden darf aber, dass Auftragsvergaben bisher nicht selten aus verschiedenen Gründen auf die Region konzentriert sind, sei es weil die räumliche Nähe bei Reklamationen oder Reparaturen als Vorteil empfunden wird, sei es weil mit den Aufträgen die regionale Wirtschaft gestärkt werden soll. Mit der Nutzung elektronischer Marktplätze wird das Blickfeld der nachfragenden Verwaltung jedoch erweitert. Wenn daher abweichend von den Marktkonditionen eine Vergabe gleichwohl in der Region erfolgen soll, bedarf es hierzu dann stets einer fundierten sachlichen Begründung.

Umgekehrt ergibt sich aber auch das Problem, dass es Anbieter geben kann, die eine Präsentation auf einem virtuellen Marktplatz grundsätzlich ablehnen bzw. die dafür entstehenden Kosten scheuen. Es stellt sich dann die Frage, ob und in welcher Form diese Anbieter noch für öffentliche Aufträge in Betracht kommen. Muss die Verwaltung ggf. neben der Abfrage auf dem Marktplatz auch noch auf herkömmlichem Wege Angebote solcher Anbieter einholen?

Ausschreibung im Netz

Ganz anders verhält es sich mit der öffentlichen Ausschreibung. Für diese sind unterhalb der EU-Schwellenwerte die üblichen, für die Kommunen durch die jeweiligen Gemeindeverfassungen bestimmten Bekanntmachungswege vorgeschrieben. Mit der Veröffentlichung einer Ausschreibung im lokalen Amtsblatt oder in der Regionalzeitung wird jedoch nur ein sehr begrenzter Anbieterkreis erreicht. Die Veröffentlichung einer Ausschreibung im Internet hingegen bietet zumindest die Chance, das Bieterspektrum zu erweitern. Für die Verwaltung kann der damit verbundene intensivere Wettbewerb möglicherweise zu günstigeren Preisen und damit zu mehr Wirtschaftlichkeit führen. Dabei ist es wenig zielführend, den Ausschreibungstext in den eigenen Internetauftritt zu integrieren, da kein Unternehmer alle Kommunalseiten regelmässig lesen kann. Daher sind derzeit verschiedene Ausschreibungsplattformen in Vorbereitung.

Damit wird allerdings erst die erste Phase der Kommunikation, die Information erfasst; bestenfalls kann der interessierte Bieter die Ausschreibungsunterlagen direkt dem Internet entnehmen. Ein viel weitergehenderer Schritt wäre die Interaktion, d.h. die elektronische Angebotsabgabe; sofern die Unterlagen unmittelbar in der Verwaltung weiterverarbeitet würden, wäre sogar die Integration gelungen. Allerdings setzen diese weiteren Schritte eine gesicherte elektronische Abbildung des Submissionsverfahrens voraus.¹⁹ Die neue Vergabeverordnung vom Januar 2001 eröffnet zumindest – allerdings ohne nähere Konkretisierung – die Möglichkeit der elektronischen Ausschreibung²⁰; die Umsetzung der e-commerce-Richtlinie der EU in nationales Recht wird diesen Prozess mit Sicherheit fördern. Ein

¹⁸ Interview mit Bundeswirtschaftsminister Müller: „Weniger verwalten – mehr gestalten, in: Demokratische Gemeinde, 1/2001, S. 21f.

¹⁹ Hierzu hat das Bundeswirtschaftsministerium im Juni 2001 ein Leitprojekt initiiert, s. „Startschuss für Leitprojekt zur elektronischen Vergabe, Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 5.6.2001 unter www.bundesregierung.de/dokumente/Pressemitteilung

²⁰ Vgl. § 15 VGV: „Sofern die Bestimmungen ... keine Regelungen über die elektronische Angebotsabgabe enthalten, können die Auftraggeber zulassen, dass die Abgabe der Angebote in anderer Form als schriftlich per Post oder direkt erfolgen kann, sofern sie sicherstellen, dass die Vertraulichkeit der Angebote gewahrt ist. Digitale Angebote sind mit Signatur im Sinne des Signaturgesetzes zu versehen und zu verschlüsseln; die Verschlüsselung ist bis zum Ablauf der für die Einreichung der Angebote festgelegten Frist aufrechtzuerhalten.“

schwieriges Problem bei grenzüberschreitenden Geschäften ist dabei allerdings die Bestimmung des zugrundezulegenden Rechts. Während die EU das Herkunftslandprinzip vorsieht, ist das öffentliche Beschaffungswesen in Deutschland in hohem Maße durch nationales Recht kodifiziert. Die aktuelle kontroverse Diskussion über den Entwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der e-commerce-Richtlinie der EU macht den darin liegenden Konfliktstoff deutlich.

VI

Schnelligkeit als Maßstab ...

Für die Kommunalverwaltung ergeben sich aus der Nutzung elektronischer Kommunikationswege ganz erhebliche Konsequenzen, die zum einen aus den notwendigen Veränderungen der eigenen Organisation resultieren, zum anderen aber auch auf eine geänderte Erwartungshaltung des Umfeldes zurückzuführen ist. Eines der wichtigsten Versprechen des e-government ist die Schnelligkeit. Die Kommunalverwaltung wird mithin verstärkt daran gemessen, inwieweit es ihr gelingt, dieses Versprechen einzulösen. Eine Bearbeitungszeit von mehreren Wochen für einen Pass oder Personalausweis ist schon heute nicht plausibel zu machen – im Zeitalter elektronischer Kommunikation wäre sie schlicht unmöglich.

Die kritische Beobachtung des Verwaltungshandelns durch die Öffentlichkeit erhalte mithin eine neue Dimension. Dies gilt umso mehr für den Fall, dass Antragsteller – so vereinzelt bereits im Ausland – den Stand der Bearbeitung ihres Anliegens ebenfalls über das Netz abrufen können. Zur unmittelbaren elektronischen Kommunikation zwischen Verwaltung, Bürger und Wirtschaft gehören mithin auch neue Konzepte zur Fortentwicklung des Beschwerdemanagements.

Nicht übersehen werden darf allerdings, dass nach wie vor viele Partner der Verwaltung den schriftlichen Weg oder die persönliche Vorsprache wählen werden, sei es weil sie über keinen Zugang zum Netz verfügen, sei es weil sie den elektronischen Weg – z.B. auf Grund von Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes – ablehnen. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit eine Differenzierung der Bearbeitungsdauer je nach Kommunikationsweg möglich und zweckmässig ist. Der Druck, alle Arten des Verwaltungsverfahrens insgesamt zu beschleunigen wird allein durch die Möglichkeit elektronischer Kommunikation erheblich zunehmen,

Wer trägt Verantwortung ...

Unabdingbar für jede Verwaltung ist eine einheitliche Steuerung; dafür gibt es in den Verwaltungen durch Regeln definierte Verantwortungsstrukturen und Kontrollmechanismen. In einer vom Schriftstück geprägten Verwaltung kann – durch Regelung der Unterschriftsbefugnis, Mitzeichnungs- oder Schlusszeichnungsrechte, aber auch der nachträglichen Kontrolle – im Grundsatz jeder Vorgang nachvollzogen und auf seine Ordnungsmässigkeit geprüft werden. Dies sind wichtige Instrumente der Verwaltungssteuerung.

Sie stehen in der elektronischen Kommunikation, die im Prinzip einen „flüchtigen“ Charakter aufweist, nicht von vornherein zur Verfügung. Denn der Ausdruck, die Bearbeitung am Schriftstück und am Ende die papierne Archivierung jedes Vorgangs wäre ein Medienbruch, der auf die Effizienzvorteile eines integrierten „work-flow“ verzichten würde. Insoweit müssen neue Regeln gefunden werden, um die Steuerungsinstrumente und Entscheidungswege, die für das herkömmliche Verfahren gelten, auch bei elektronischer Kommunikation sicherzustellen. Das gilt umso mehr, wenn jeder Arbeitsplatz direkt elektronisch zu erreichen ist (fritz.mueller@musterstadt.de). Ein hohes Maß an Verantwortung für die Sicherstellung der verwaltungsinternen Kommunikation, der notwendigen Information anderer Dienststellen und der Wahrung der Entscheidungsstrukturen liegt damit unmittelbar bei den einzelnen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern.

Das gilt zwar heute bereits für die telefonische Kommunikation, die sich oft auch direkt an die zuständige Fachdienststelle richtet. Ein wichtiger Unterschied liegt allerdings darin, dass telefonisch in aller Regel nur Informationen ausgetauscht, aber keine Entscheidungen getroffen werden. Für die elektronische Kommunikation sind daher weitergehende Überlegungen auch technischer Art (z.B. Freigabeschaltung o.ä.) anzustellen.

Technische Ausrüstung der Arbeitsplätze ...

Unabhängig von den Kommunikationswegen werden die bestehenden Zeichnungsbefugnisse und Zuständigkeiten innerhalb einer Verwaltung fortgelten. Das setzt – gerade bei einer ausgeprägten Delegation von Verantwortung, wie sie im Neuen Steuerungsmodell üblich ist – eine entsprechende technische Ausrüstung der Arbeitsplätze voraus. Die Arbeitsplätze müssen nicht nur elektronisch zugänglich sein – dies ist vielfach schon der Fall –, sondern vor allem auch über die notwendige Infrastruktur zur Signatur verfügen.

Wie die Unterschrift ist auch die elektronische Signatur an eine natürliche Person geknüpft – eine institutionsbezogene Signatur ist bisher nicht beabsichtigt. Damit führt die elektronische Verwaltung allein dadurch zu beträchtlichen Kosten, dass an vielen Arbeitsplätzen Kartenleser mit der entsprechenden Chipkarte installiert werden müssen. Allein aus Kostengründen darauf zu verzichten und zentrale „Lesestellen“ einzurichten, würde nicht nur die Organisationsstruktur einer Verwaltung nach Kommunikationswegen teilen, sondern auch neue Medienbrüche auslösen. Nicht uninteressant ist der Vorschlag, in Dienststellen mit mehreren Sachbearbeiterstellen zumindest vorübergehend lediglich eine oder wenige für die elektronische Kommunikation vorzusehen.

Ist das Archiv überflüssig?

Jeder Verwaltungsvorgang muss so dokumentiert sein, dass er bei Bedarf nachvollzogen werden kann. Je nach Art des Vorgangs sind die Dokumente mehr oder weniger lange zu erhalten. Für Kasensbelege und –bücher gibt es definierte Aufbewahrungsfristen. Bei anderen Akten richtet es sich danach, für welchen Zeitraum die Informationen noch benötigt werden. So werden Bau- oder Liegenschaftsakten bisweilen über Jahrzehnte genutzt. Die Frage, wie damit bei elektronischen Kommunikationsprozessen umzugehen ist, besitzt daher hohe Bedeutung.

Ein wesentliches Ziel des e-government besteht in der Optimierung des „work-flow“. Damit wird die Integration von Dokumenten und Daten in den verwaltungsinternen elektronischen Bearbeitungsgang angestrebt. Am Ende befände sich der abgeschlossene Vorgang im elektronischen Speicher und müsste von dort bei Bedarf abgerufen werden; dadurch könnte nicht unbedeutend an Platz gespart werden. Genau diese Form der Archivierung könnte allerdings zu einem erheblichen Problem werden. Im Zuge der Diskussion um das sog. Jahr-2000-Problem wurde festgestellt, dass in älteren, aber noch eingesetzten Steuerungseinrichtungen Software verwendet wurde, die längst nicht mehr am Markt vertrieben wird. Es bedurfte erheblicher Anstrengungen, um die für eine Überprüfung erforderlichen Informationen oder Fachleute zu finden.

Ein ganz ähnliches Problem könnte sich ergeben, wenn z.B. elektronische Bauakten für einen Anbau an einem Objekt oder in einem Streitverfahren auch 20 Jahre nach ihrer Archivierung hervorgeholt werden sollen. Vorausgesetzt, auch elektronisch archivierte Informationen können künftig herangezogen werden, so besteht eine der wichtigsten Aufgaben bei der Gestaltung von integrierten „work-flow“-Prozessen insoweit darin, eine dauerhafte Reproduzierbarkeit der Daten und Dokumente sicherzustellen. Wenn dies nicht mit Sicherheit gewährleistet ist, die Daten mithin auf Dauer verloren gehen können, wäre ein Medienbruch unvermeidlich. Dann bliebe vorerst nur die Möglichkeit, ein „hardcopy-Archiv“ aufrechtzuerhalten.

VII

e-government mit Augenmaß

Der kurze Überblick sollte verdeutlichen, welche Erwartungen und Ziele, aber auch welche Schwierigkeiten mit dem e-government verbunden sind. Gerade die Probleme sollten nicht unterschätzt werden. Nur wenn sie gelöst sind, kann die elektronische Kommunikation zu einem erfolgreichen Instrument werden. Dabei ist zum einen stets zu fragen, welchen Nutzen die Kommunikationspartner der Verwaltung aus dem elektronischen Weg ziehen. Zum anderen aber ist auch zu problematisieren, inwieweit e-government jedenfalls auf Dauer auch zur Rationalisierung in der Verwaltung beiträgt.

E-Government ist deshalb nicht in erster Linie eine technische, sondern vor allen Dingen eine organisatorische Aufgabe. Deshalb ist es unumgänglich, die Mitarbeiterschaft frühzeitig in Überlegungen einzubeziehen und ihr eine wichtige Funktion bei der Umsetzung im Alltag zuzuerkennen. Auch wenn sich die Verwaltung der Hilfestellung von außen – durchaus aus guten Gründen – bedient, kann die Einführung eines neuen Kommunikationsweges nur erfolgreich sein, wenn dies von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aktiv unterstützt wird.

E-government ist eine besondere Herausforderung an die Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dafür sind die Ausbildungsgänge im öffentlichen Dienst anzupassen und für das bereits beschäftigte Personal Fortbildungsmaßnahmen anzubieten. Es reicht sicher nicht aus, darauf zu setzen, dass die Schulausbildung das notwendige Rüstzeug vermittelt. Der für die Qualifizierung erforderliche Aufwand sollte nicht unterschätzt werden; die Kosten reduzieren sich keinesfalls auf die technische Ausrüstung. Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, dass vielfach gefordert wird, e-government zur „Chefsache“ zu erklären.

Angesichts erheblicher Kosten ist die politische Debatte, gerade auf kommunaler Ebene, nicht leicht zu führen. Denn der Nutzen, der mit der Implementation von e-government erwartet wird, tritt erst sehr allmählich ein, so dass betriebswirtschaftlich argumentiert der „break-even“ der getätigten Investitionen wohl vergleichsweise spät erreicht werden kann.

Lebenslagen-Modell der richtige Weg?

Die Bundesregierung hat mit ihrer Aussage, die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung bis 2005 sicherstellen zu wollen, ein ehrgeiziges Ziel formuliert. Gerade für die Kommunalverwaltung mit ihren vielfältigen Aufgaben und Kommunikationsprozessen wird eine flächendeckende Umsetzung nur schwer möglich sein. Vielmehr werden wohl schrittweise immer weitere Verwaltungsvorgänge der elektronischen Kommunikation zugänglich gemacht werden. Auch wenn Prognosen auf diesem Feld ausserordentlich gewagt sind, soll doch die Vermutung geäußert werden, dass das vielfach beschriebene Lebenslagen-Modell für die einzelnen Bürgerinnen und Bürger – wenn überhaupt – nur sehr langsam zum Tragen kommen wird.

Das liegt nicht nur an der persönlichen Einstellung, sondern auch an einem konsequenten individuellen Kosten-Nutzen-Kalkül. Hinzu kommt, dass auch auf lange Sicht ein nicht unbeträchtlicher Teil der Gesellschaft keinen Zugang zu elektronischen Medien hat oder will. Ob für diesen Personenkreis sog. „Internet-Kioske“ in Betracht kommen können, muss derzeit dahingestellt bleiben.

Mehr Dynamik ist bei den sog. Multi-Usern, vor allem aber auf dem Beschaffungssektor zu erwarten. Dort könnten auch aus Sicht der Verwaltung eher sichtbare Effizienzgewinne zu verzeichnen sein. Ebenso wichtig dürfte die zwischenbehördliche Kommunikation über das Netz sein, da hierdurch insb. eine deutliche Reduzierung der Bearbeitungszeiten zu erwarten ist. Allerdings: Wer weiss, ob die Aussagen nicht im nächsten Jahr von der technischen Entwicklung überholt werden...?