



Universität Potsdam

KWI-Projektberichte 1



Integrierte Kommunalverwaltung und eGovernment im Landkreis Potsdam-Mittelmark

A. Erhardt Ewert
für das Projektteam e-LoGo



Kommunalwissenschaftliches Institut

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Impressum

Herausgeber: **Prof. Dr. Michael Nierhaus**
Geschäftsführender Direktor des
Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)
Am Park Babelsberg 14
14482 Potsdam
Telefon: +49 (0) 0331 9774534
Telefax: +49 (0) 0331 9774531
e-mail: kwi@rz.uni-potsdam.de
internet: www.uni-potsdam.de/u/kwi/index.htm

Druck: **AVZ, Universität Potsdam**

Vertrieb: **Universitätsverlag Potsdam**
Postfach 60 15 53
14415 Potsdam
Tel.: +49 (0) 0331 977 4517
Fax: +49 (0) 0331 977 4625
email: ubpub@rz.uni-potsdam.de
Internet: <http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Die KWI-Projektberichte erscheinen in zwangloser Folge. Der Bezug ist unentgeltlich. Bestellungen sind direkt an den Universitätsverlag zu richten.

Manuskripte für Beiträge sind an den Herausgeber oder direkt an die Redaktion als e-mail oder auf Diskette in einem üblichen Textformat zu senden. Die Beiträge werden redaktionell bearbeitet, die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den Autoren.

Alle Rechte liegen bei den Autoren. Bei Veröffentlichungen für gewerbliche Zwecke ist gemäß § 54 UrhG eine Vergütung an den Autor zu zahlen.

Erscheinungsjahr: **2003**

ISBN **3-935024-66-5**
ISSN **1611-3969**

Projekt „Integrierte Kommunalverwaltung/eGovernment“

e-LoGo

Universität Potsdam
Kommunalwissenschaftliches Institut
Projekt e-LoGo
Am Park Babelsberg 14
Haus 7
14482 Potsdam
<http://www.e-lo-go.de>

Projektleitung:

Prof. Dr. Christoph Reichard
Vorstandsmitglied des KWI
Lehrstuhl für Public Management

Prof. Dr. Erika Horn
Institut für Informatik
Lehrstuhl für Software Engineering

Prof. Dr. Werner Jann
Vorstandsmitglied des KWI
Lehrstuhl für Verwaltung und
Organisation

Prof. Dr. Dieter Wagner
Vorstandsmitglied des KWI
Lehrstuhl für Organisation und Personal

Projektmitarbeiter:

Dipl.-Verw. Tino Schuppan
Dipl.-Pol. A. Erhardt Ewert
Dipl.-Soz. Jörg Penning-Poggenbeck
Dipl.-Inf. Thomas Off

schuppan@rz.uni-potsdam.de
aeewert@rz.uni-potsdam.de
penning@rz.uni-potsdam.de
thomoff@rz.uni-potsdam.de

Verantwortlicher Autor:

A. Erhardt Ewert

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS	5
ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	7
ZUSAMMENFASSUNG.....	9
DANKSAGUNG	10
1. EINLEITUNG.....	11
2. PROJEKTIDEE UND ANWENDUNGSSZENARIEN	13
2.1 IDEE DER „INTEGRIERTEN KOMMUNALVERWALTUNG“	13
2.2 IT-INFRASTRUKTUR UND INTERNETZUGANG.....	14
2.3 ANWENDUNGSSZENARIEN	15
2.3.1 <i>Szenario 1: Verlängerung eines Personalausweises</i>	15
2.3.2 <i>Szenario 2: Rundfunkgebührenbefreiung</i>	17
2.3.3 <i>Szenario 3: Bauvorinformationen</i>	18
3. KONZEPTIONELLE EINBETTUNG UND PRAXISBEISPIELE.....	21
3.1 KONZEPTIONELLE EINBETTUNG	21
3.2 INTERNATIONALE ENTWICKLUNGEN	23
3.3 BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND.....	27
3.4 LAND BRANDENBURG	35
4. INHALTE UND ZIELSETZUNGEN DES PROJEKTES	41
4.1 KÜNFTIGE HERAUSFORDERUNGEN UND ZIELSETZUNGEN DES PROJEKTES	41
4.2 GRUNDKONZEPT VON E-LOGO	47
4.3 ANWENDUNGSFELD „POTSDAM-MITTELMARK“	49
4.4 FORSCHUNGSNETZWERK	53

5. PROJEKTMODULE	55
5.1 MULTIKANAL-VERTRIEB VON VERWALTUNGSLEISTUNGEN	55
5.2 DER MULTIFUNKTIONALE SERVICELADEN IN DER LÄNDLICHEN GEMEINDE.....	56
5.3 DAS VIRTUELLE RATHAUS	60
5.4 DAS KOMMUNALE SERVICE MOBIL (KSM).....	62
5.5 DIE BACK-OFFICES	63
6. FACHLICHE PROBLEMSTELLUNGEN	65
6.1 PROBLEMÜBERBLICK.....	65
6.2 DIGITALE SIGNATUR	67
6.2.1 Allgemeiner und rechtlicher Rahmen	67
6.2.2 Verschlüsselungsverfahren.....	69
6.3 DATENSCHUTZ/ DATENSICHERHEIT.....	71
6.4 EPROCUREMENT	75
6.5 KOOPERATION KREIS UND GEMEINDEN	76
7. RESÜMEE	78
8. QUELLENVERZEICHNIS:	80

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Flavours of local e-government	24
Abbildung 2: Technische Konzeption Verwaltung 2000	35
Abbildung 3: Integrierte Kommunalverwaltung und eGovernment	47
Abbildung 4: Leistungsstruktur in Kommunalverwaltungen	48
Abbildung 3: Räumliche Übersicht des Landkreises.....	50
Abbildung 5: Beispiel der Netzwerkorganisation	54
Abbildung 6: Produktions- und Distributionsarchitektur öffentlicher Leistungserbringung	56
Abbildung 7: Integrierte Kommunalverwaltung	58
Abbildung 8: Problemfelder	67
Abbildung 9: Public Key Infrastructure	70

Zusammenfassung

Das vorliegende Papier eröffnet eine Reihe von Projektberichten zum Thema „Integrierte Kommunalverwaltung/ eGovernment“. Es umreißt die theoretischen und praktischen Ausgangslagen und versucht anhand einiger Szenarien Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der Verwaltung im ländlichen Raum aufzuzeigen. Im Anschluss werden die Projektinhalte und -module erläutert, sowie Problemschwerpunkte exemplarisch dargestellt.

Ein besonderer Schwerpunkt wird dabei auf das Konzept der integrierten Kommunalverwaltung gelegt. Aufgaben der Gemeinden und Kreise sollen für den Bürger aus einer Hand angeboten werden können, ohne dass hier rechtliche Grenzen verwischt werden. Darüber hinaus soll den Bürgern die Wahl des Zugangskanals zur Verwaltung ermöglicht werden:

- via Internet über das Virtuelle Rathaus,
- via Servicemobil oder
- durch den Multifunktionalen Serviceladen bzw. das örtliche Bürgerbüro.

Durch die Verteilung auf Front Office, der „Schnittstelle“ zwischen dem Bürger und den Leistungsanbietern, sowie „Back Office“ ist eine sinnvolle Arbeitsteilung im Hinblick auf Verwaltungsvorgänge realisierbar. Denkbare Kooperationen mit privaten Dienstleistern ermöglichen einen umfassenden Service für den Bürger. Diese Modelle könnten den ländlichen Raum attraktiver machen und Abwanderungsprozessen entgegen steuern.

Dieser und die folgenden Projektberichte sollen eine Diskussionsgrundlage für Interessierte in Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft bilden.

Danksagung

Der vorliegende Projektbericht wäre ohne die Mithilfe des e-LoGo-Teams nicht zu realisieren gewesen. Ich danke insbesondere Herrn Schuppan für die Unterstützung bei der theoretischen Bestandsaufnahme, Frau Legenstein und Frau Läkemäker für die redaktionelle und inhaltliche Mitwirkung.

Zuletzt möchte ich all denen danken, die die Erstellung dieses Manuskriptes durch Diskussion und administrative Unterstützung begleitet haben, u.a. Herr Penning-Poggenbeck, Herr Scheske und Herr Klein.

1. Einleitung

Unsere Gesellschaft befindet sich momentan in einem umfassenden Umbruchprozess. Die Ablösung der Industriegesellschaft durch die Informationsgesellschaft ist auch in Deutschland voll im Gange. Diese Entwicklung vollzieht sich in einer historisch nie dagewesenen Geschwindigkeit und globalen Reichweite. Wir leben in einem schnelllebigen Informationszeitalter. Allein durch die Entstehung und Verbreitung des Internets - in nicht einmal zehn Jahren - wurden die Kommunikations- und Informationswege verbessert und verkürzt. Das Internet als weltweit größtes Computernetzwerk ermöglicht dem Benutzer den rechnergestützten Zugriff auf Datenbanken in aller Welt sowie die Kommunikation mit anderen Nutzern. Des Weiteren werden immer benutzerfreundlichere Computer-Betriebssysteme und Software-Programme angeboten, die den Menschen den beruflichen und privaten Zugang zu elektronischen Daten und dem Internet immer mehr erleichtern. Es wird per eMail korrespondiert, Nachrichten können über News-Ticker ständig aktuell abgerufen werden, sogar Einkaufen über das Internet und Online-Banking sind heutzutage kein Problem mehr. Die Vernetzung aller Bereiche unserer Gesellschaft schreitet immer mehr voran. Damit steht auch die öffentliche Verwaltung vor der Herausforderung, sich diesen Technologien und Entwicklungen zu öffnen.

Vor diesem Hintergrund fördert seit dem 1. Januar 2001 das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg ein Projekt zur „Integrierten Kommunalverwaltung/ eGovernment“. Dieses Projekt ist unter dem Namen e-LoGo (**e**lectronic **l**ocal **g**overnment) am Kommunalwissenschaftlichen Institut (KWI) der Universität Potsdam angesiedelt. Grundlegende Idee des Projektes ist der Aufbau einer integrierten Kommunalverwaltung, die durch eGovernment-Tools unterstützt wird. Sie soll dem Kunden der Kreis- bzw. Gemeindeverwaltung Dienstleistungen aus einer Hand anbieten. Aus dieser Grundidee ergeben sich zwei operative Ziele:

- der Aufbau eines anwendungsorientierten regional und national/international ausgerichteten Forschungsnetzwerkes für die Einführung von eGovernment-Lösungen in Verwaltungen des ländlichen Raumes,
- die wissenschaftliche Begleitung und Unterstützung bei der Einführung von eGovernment-Lösungen im Landkreis Potsdam-Mittelmark.

Das vorliegende Papier gibt Aufschluss über die zugrunde liegende Projektidee, den bisherigen Diskussionsstand und einige Kernprobleme der Praxis. Es bietet damit eine kurze Einführung in die Thematik und zeigt die Ausgangspunkte des Projektes auf.

2. Projektidee und Anwendungsszenarien

2.1 Idee der „Integrierten Kommunalverwaltung“

Kommunale Aufgaben werden in Deutschland traditionell auf zwei unterschiedlichen kommunalen Ebenen erbracht: der Ebene der Kreisverwaltung und der Ebene der einzelnen Gemeinden (in Brandenburg: Städte und Ämter). Angesichts der in Brandenburg teilweise recht dünnen Besiedlung des ländlichen Raumes und der daraus resultierenden kleinteiligen Gemeindestrukturen werden eine größere Zahl von Aufgaben, die für den Bürger im Alltag relevant sind, durch die Kreisverwaltungen erbracht (Beispiele sind: Sozial- und Jugendhilfe, Kfz-Zulassung, Baugenehmigungsverfahren). Die Nutzung dieser Leistungen ist für die Bürger teilweise mit erheblichen Wegen und hohem Zeitaufwand verbunden. Daher wird in den Kommunalwissenschaften seit einiger Zeit der Gedanke einer zumindest teilweisen Integration der Leistungserbringung von Kreis- und Gemeindeverwaltungen diskutiert. Grundidee ist dabei: die Bürger sollen wohnortnah in ihrer Gemeinde und „unter einem Dach“ Dienste des Kreises ebenso wie die der Gemeinde beantragen und entgegennehmen können. Dies kann durch Übertragung von Aufgaben vom Kreis auf die Gemeinde- oder Stadtverwaltung oder durch gemeinsame Leistungserbringung durch Kreis und Gemeinde erreicht werden. Mittels eGovernment kann somit die „Fragmentierung der Zuständigkeiten der Kreisverwaltung und der Verwaltungen der kreisangehörigen Gemeinden“¹ überwunden werden. Die Dienstleistungen dieser „integrierten Kommunalverwaltung“ können dann an einer Stelle sowohl real – im Bürgerbüro – als auch virtuell – im Internet – genutzt werden.²

Dieser Ansatz kann auf der Basis von bereits vorliegenden Erfahrungen mit dem Konzept des „Bürgeramtes“, dem Konzept des „Multifunktionalen Bürgerladens“ (Anwendungsbeispiel: Gemeinde Bismark in Sachsen-Anhalt³) weiterentwickelt werden. In einer Gemeinde werden „unter einem Dach“ (z.B. im Rathaus) Dienste des eigenen Amtes, der Kreisverwaltung, anderer staatlicher Behörden (z.B. Arbeitsamt), von Sozialversicherungsträgern, von der Post, der Bahn oder verschiedenen Geldinstituten angeboten. Damit wird der Bürgerservice wesentlich verbessert (geringerer „Zu-

¹ Koch 2002: S. 28.

² Vgl. Koch aaO.

³ Vgl. Klee-Kruse 1998; Beyer 1996.

ständigkeitsdschungel“, kürzere Wege und Wartezeiten) und es wird dem zunehmenden Abbau von Leistungsangeboten im ländlichen Raum – der ein Grund für die anhaltende Landflucht ist – entgegengewirkt.

2.2 IT-Infrastruktur und Internetzugang

Integrierte Dienstleistungsangebote sind dezentral in kleineren Amts- oder Stadtverwaltungen ohne Einsatz entsprechender IT-Instrumente und -Strukturen nicht denkbar. Es muss für die jeweiligen „Front-Offices“ in den Ämtern eine unterstützende „Back-Office“-Infrastruktur geben. Die Vernetzung zu Back-Offices, die sich in unterschiedlichen öffentlichen, halböffentlichen und gegebenenfalls privaten Organisationen (Kreis, Land, Arbeitsverwaltung, Post, Bahn usw.) befinden, kann nur mit Hilfe elektronischer Netze und entsprechender Software-Lösungen herbeigeführt werden. Unter anderem kommt es auf gemeinsam genutzte Datenbestände, auf entsprechende Zugriffsverfahren, aber auch auf die notwendige Datensicherung und den Datenschutz an.

Hinzu kommt schließlich der um sich greifende Einsatz neuer Medien (eMail, Internet usw.), der die Bürger verstärkt zu neuen Zugangsmöglichkeiten auf die öffentlichen Einrichtungen greifen lässt. Bürger und Unternehmen wollen nicht mehr in jedem Fall persönlich in Behörden erscheinen, um bestimmte Anträge zu stellen oder Leistungen zu empfangen. Sie erwarten zunehmend einen elektronischen Zugang zur Behörde. Hierzu sind geeignete Portale, handhabbare Benutzerführungen, Unterstützungs- und Beratungssysteme zu entwickeln. Es gibt zwar in zahlreichen Kommunen Deutschlands in dieser Hinsicht bereits wertvolle Vorarbeiten⁴, die meisten Umsetzungen beschränken sich aber bisher auf Informations- und Auskunftssysteme. Elektronische Vorgangsbearbeitung und Interaktion zwischen Bürger und Verwaltung auf Online-Basis sind bisher die seltene Ausnahme.

Ein wichtiges Ziel im beschriebenen Vorhaben besteht darin, für den Bürger plurale, alternative Zugangswege zu kommunalen Dienstleistungen zu erschließen („Mehrkanalstrategie“). Der Bürger soll den „konventionellen“ Zugang über den realen Servicepunkt haben, soll aber ebenso die Möglichkeiten der eServices nutzen können. Durch die Integration von Angeboten verschiedener Verwaltungsträger im ländlichen

⁴ Siehe hier u.a. die Erhebung bei Masser 2000.

Raum wird „Single-Window-Zugang“ ermöglicht, d.h. der Bürger kann Leistungen lebenslagenorientiert an einer Stelle in Anspruch nehmen. Damit wird ein wichtiger Schritt zur Realisierung einer bürgerfreundlichen und wirtschaftsförderlichen Verwaltung ermöglicht, welche die Inanspruchnahme von Dienstleistungen der Verwaltung aber auch anderer Anbieter medienbruchfrei ermöglicht, Antrags- und Genehmigungsprozesse beschleunigt und somit den im ländlichen Raum nicht unerheblichen Aufwand für Behördenwege reduziert. Darüber hinaus wird die Produktivität und Attraktivität der Verwaltung selbst erhöht.

Dem Projekt e-LoGo liegt ein umfassender eGovernment-Begriff zugrunde. eGovernment lässt sich nicht auf die elektronische Abbildung von Verwaltungsdienstleistungen und ein Anbieten dieser Dienstleistungen über das Medium Internet reduzieren. eGovernment bedarf der Reorganisation von Geschäftsprozessen, einer neuen Verwaltungskultur und einem neuen Verständnis der Verwaltung als Dienstleister am Kunden, der Etablierung bestimmter Basiskomponenten, die zur Anwendung einzelner Dienstleistungen immer wieder benötigt werden, wie einem Formularportal, einer entsprechenden Sicherheitsinfrastruktur etc. Demnach durchdringt das Projektvorhaben verschiedene Bereiche der Gesellschaft: Es tangiert die Bereiche Wirtschaft, Verwaltung und Bürger, da diese Zielgruppen bzw. Kunden der künftigen Dienstleistungen einer modernen Verwaltung sind und im Internetzeitalter bestimmte Erwartungen hinsichtlich Bürgerfreundlichkeit, Dienstleistungsbereitschaft, technischer Erreichbarkeit und Transparenz hegen. Eine neue Verwaltungskultur muss sich entwickeln – es bedarf eines neuartigen Personalmanagements und einer innovativen Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung. Eine onlinefähige Verwaltung ist ohne onlinefähige Mitarbeiter nicht zu realisieren.

Die in den folgenden Abschnitten dargestellten Szenarien sollen denkbare Entwicklungen aufzeigen und verdeutlichen den Kontrast zur heutigen Verwaltungspraxis.

2.3 Anwendungsszenarien

2.3.1 Szenario 1: Verlängerung eines Personalausweises

Gegenwart: Herr Otto N. lebt in einem kleinen Dorf mit 58 Einwohnern im nördlichen Teil des Landkreises Potsdam-Mittelmark. Bei der Beantragung seiner Invalidenrente stellt er fest, dass sein Personalausweis (PA) abgelaufen ist. Da die Gemeindever-

waltung seines Dorfes bereits vor mehreren Jahren im Zuge der Gemeindegebietsreform in die 10 km entfernte Amtsverwaltung verlegt wurde, ist er gezwungen, sich mit dem Bus zum Amtssitz zu begeben. Dort erfährt er, dass zum Verlängern des Personalausweise die Geburtsurkunde und ein aktuelles Passbild notwendig sind. Um sich ein Passbild anfertigen zu lassen, fährt er in die nächste Stadt zum Fotografen.

Da er es nun nicht mehr innerhalb der Dienstzeiten zur Amtsverwaltung schafft, muss er am nächsten Tag noch einmal zum Einwohnermeldeamt. Dort kann er seinen Ausweis beantragen; nach 6 Wochen erhält er die Mitteilung, dass sein PA eingetroffen sei. Nach dem dritten Besuch bei der Amtsverwaltung erhält er seinen PA.

Zukunft: Bei den Vorbereitungen zur Beantragung seiner Invalidenrente stellt Herr Willy L. fest, dass sein PA verlängert werden muss. Allerdings gibt es in seinem kleinen Heimatdorf keine Büros der Gemeindeverwaltung mehr. Aus dem Gemeindeanzeiger, den er im Internet abrufen kann, erfährt er, dass das Kommunale Service Mobile (KSM) am Dienstagvormittag auf dem Dorfplatz steht. Also begibt sich Herr Willy L. dorthin. Der Servicemitarbeiter erklärt ihm, dass zur Beantragung ein Foto und die Geburtsurkunde notwendig sind; beides hat er allerdings nicht dabei. Dies ist jedoch kein Hinderungsgrund, da die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK) hier umfangreiche Unterstützung bieten. Mittels einer Digitalkamera erstellt der Servicemitarbeiter ein digitales Passbild, das dem elektronischen Antrag beigefügt wird. Die Geburtsurkunde erhält er über das elektronische Archiv des Standesamtes. Um sich am System anzumelden, benötigt er seine digitale Signaturkarte sowie die des Herrn L., um den Zugriff auf dessen Akte zu erhalten.

Nachdem das elektronische Antragsformular ausgefüllt wurde, unterzeichnet es Herr L. mit seiner digitalen Signatur und der Antrag wird über das Netz an die Bundesdruckerei weitergeleitet. Der Vorgang der Signierung wäre auch ohne eine persönliche Signaturkarte des Herrn L. möglich. In diesem Falle unterzeichnet er handschriftlich das Formular und der Bearbeiter beglaubigt dies mit seiner Karte. Nach drei Wochen holt Herr L. seinen fertigen PA im KSM ab.

2.3.2 Szenario 2: Rundfunkgebührenbefreiung

Gegenwart: Frau Gerda G. wohnt in einem Feierabendheim im Westen des Landkreises Potsdam-Mittelmark. Für ihr Fernsehgerät muss sie keine Rundfunkgebühren zahlen, da sie aufgrund ihres Rentenniveaus befreit ist. Diese Befreiung läuft demnächst aus, weshalb sie zur Amtsverwaltung muss, die sich seit der Gemeindegebietsreform im übernächsten Ort befindet. Zum Glück können ihr die Mitarbeiter des Heimes die Öffnungszeiten nennen, so dass sie sich nicht umsonst auf den Weg machen muss. Nachdem sie mit dem Bus zur Amtsverwaltung gefahren ist, stellt sie fest, dass das Amt heute sehr gut besucht ist und sie sich auf eine längere Wartezeit einrichten muss. Nach einer Stunde kann sie beim zuständigen Sachbearbeiter ihr Anliegen vorbringen; aus den vergangenen Jahren weiß sie, welche Unterlagen sie vorlegen muss. So steht einer Bearbeitung ihres Antrages nichts im Wege. Anschließend kann sie die erhaltene Befreiung der GEZ zusenden.

Zukunft: Frau Frieda F. wohnt in einer Seniorenresidenz auf dem Lande. Für ihr Fernsehgerät zahlt sie im Moment keine Gebühren, da sie wegen ihrer geringen Rente befreit ist. Diese Befreiung läuft demnächst aus und muss verlängert werden. Da Frau F. nicht mehr so gut zu Fuß ist, möchte sie sich nicht in das Bürgerbüro des nächsten Ortes begeben. Stattdessen geht sie in den Gemeinschaftsraum, in dem einige Internet-PCs stehen. Da sie an einer Einführungsreihe zur PC-Nutzung des Seniorenbüros teilgenommen hat und auch die Mitarbeiter der Seniorenresidenz bei Problemen hilfreich zur Seite stehen, hat sie ihre anfänglichen Ressentiments gegenüber dem neuen Medium abgelegt und nutzt es jetzt u.a. auch zur Kommunikation via eMail mit ihren Enkeln.

Sie ruft das Verwaltungsportal auf und sucht dort nach dem Begriff „Rundfunkgebühren“. Als Ergebnis erhält sie neben allgemeinen Informationen und zuständigen Stellen einen Verweis auf ein Online-Formular. Dieses ruft sie sich auf ihren Bildschirm und füllt es aus. Die notwendigen Unterlagen (u.a. Rentenbescheid) fügt sie als Datei bei, unterzeichnet den Antrag mit ihrer digitalen Signatur und sendet ihren Antrag ab.

In der Amtsverwaltung erhält der zuständige Mitarbeiter eine Mitteilung über einen neu eingegangenen Antrag. Er ruft sich diesen auf den Schirm und bearbeitet ihn. Da alle notwendigen Unterlagen beigefügt sind und die Voraussetzungen gegeben sind,

erstellt er einen Befreiungsbescheid und sendet diesen elektronisch an die Mailadresse der Frau F. Als diese am nächsten Tag ihre elektronische Post abrufen, findet sie den Bescheid über die Rundfunkgebührenbefreiung vor und sendet ihn gleich an die GEZ weiter.

Auch Herr Theo T. möchte seine Rundfunkgebührenbefreiung verlängern. Allerdings wohnt er in einem Mehrfamilienhaus im Nachbarort und verfügt nicht über einen eigenen PC. Er hätte zwar die Möglichkeit einen PC im Seniorenbüro zu benutzen bzw. das Bürgerbüro aufzusuchen, möchte sich aber aus gesundheitlichen Gründen nicht auf diesen Weg machen. Aber er besitzt, wie viele in seiner Altersgruppe, ein Fernsehgerät, mit der Besonderheit, dass es internetfähig ist und er über das rückkanalfähige Kabelnetz an das Internet angebunden ist. Auf diese Weise kann er die Funktionalität des Online-Formulars nutzen und erhält innerhalb kurzer Zeit seine Rundfunkgebührenbefreiung elektronisch zugestellt.

2.3.3 Szenario 3: Bauvorinformationen

Gegenwart: Herr Kurt W. wohnt gegenwärtig in Süddeutschland. Da seine Firma eine Niederlassung in Berlin aufbaut, sucht er für sich und seine Familie in Berlin bzw. im Umland ein Haus oder ein Baugrundstück. Nachdem er eine Reihe von Immobilienanzeigen durchforstet und einen Makler beauftragt hat, erhält er die Information über ein Haus, das seinen Wünschen nahe kommt. Es befindet sich in einem Ort in der Nähe von Berlin. Um sich ein Bild von dem Objekt zu machen, nimmt er sich einen Tag frei und fährt dorthin. Bei der Besichtigung stellt er fest, dass einige Umbau- und Erweiterungsarbeiten notwendig wären. Also beschließt er die Baubehörde aufzusuchen, um im Vorfeld die Möglichkeiten abzuklären und eventuelle Probleme aufzudecken. Leider ist an diesem Tag keine Sprechzeit, so dass er an einem anderen Tag noch einmal wieder kommen muss.

Bei seinem nächsten Besuch trägt er dem zuständigen Mitarbeiter sein Anliegen vor. Dieser muss zunächst einmal, bevor er etwas dazu sagen kann, den B-Plan aus der zentralen Ablage anfordern. Jedoch kann auch er nicht alle Fragen beantworten, so dass er ihn an die untere Naturschutzbehörde verweist, da diese ebenfalls zuständig sei. Nachdem der zuständige Mitarbeiter dieser Behörde sich zur Zeit auf einem Außentermin befindet und Herr W. auf einen anderen Termin verwiesen wird, ent-

schließt er sich resigniert, auf eine Immobilie in Berlin zurückzugreifen. Auf diese Weise will er dem weiteren Behördenmarathon aus dem Weg gehen.

Zukunft: Herr Stefan S. hat eine Stelle in einem Unternehmen am Medienstandort Babelsberg angenommen. Nun sucht er für sich und seine Familie eine Immobilie in der näheren Umgebung. Über seinen PC daheim sucht er im Internet nach entsprechenden Angeboten. Im Landkreis Potsdam-Mittelmark wird er fündig und ruft das detaillierte Angebot ab. Dort findet er neben einer genauen Beschreibung auch einen multimedialen Walk-Through, d.h. er kann sich das Gebäude virtuell von innen und außen betrachten. Dazu ruft er sich noch Informationen zur Lage des Objektes auf, anhand des Standplanes sieht er, wo es sich befindet. Zusätzlich erhält er Informationen über Schulen, soziale und kulturelle Einrichtungen in der näheren Umgebung und die verkehrstechnische Anbindung durch öffentliche Verkehrsmittel. Über das Umweltinformationssystem erhält er zudem Angaben zur Umweltsituation, d.h. Luft-, Wasser- und Bodengüte, und über den B-Plan erfährt er, welche Vorgaben bei baulichen Veränderungen zu beachten sind. Durch die aufschlussreichen und anschaulichen Informationen wurde das Interesse der Familie geweckt, so dass sie beschließen, sich das Objekt vor Ort anzusehen. Das Objekt entspricht im wesentlichen ihren Wünschen, obwohl noch einige Umbauarbeiten notwendig sind.

Über sein UMTS-Handy ruft Herr S. das Verwaltungsportal auf. Dort sucht er nach der Baubehörde und erhält verschiedene Informationen und Ansprechpartner. Er schickt eine eMail, in der er sein Anliegen schildert. Da er auch noch einige Informationen zur Schulanmeldung benötigt, entschließt er sich zu einem persönlichen Besuch bei der Amtsverwaltung. Nach der Eingabe des derzeitigen Standortes erfährt er, wo sich das nächste Bürgerbüro befindet und wann es geöffnet ist. Er begibt sich dorthin und schildert dem Servicemitarbeiter seine Vorstellungen. Dieser benennt ihm die nächst gelegenen Schulen und die notwendigen Formalitäten. Bei dem Gespräch wird das Bauvorhaben angesprochen und der Mitarbeiter bietet an, der Familie S. dabei behilflich zu sein. Er lädt sich den B-Plan und weitere relevante Dokumente auf seinen Arbeitsplatz und bespricht mit Familie S. die Einzelheiten, die ihnen noch unklar sind. Leider weiß er auch nicht zu allen Fragen Rat, so dass er eine Videokonferenz zum Mitarbeiter der Baubehörde herstellt. Dieser hat bereits die eingegangene Anfrage gelesen, und weiß somit, worauf Familie S. Wert legt. Nachdem

noch ein Mitarbeiter der Naturschutzbehörde kontaktiert wurde, sind die Fragen beantwortet. Für die weiteren Schritte erhält Herr S. die notwendigen Unterlagen an sein elektronisches Postfach gesendet, so dass er mit seinem Bankberater und Architekten die weiteren Schritte veranlassen kann.

3. Konzeptionelle Einbettung und Praxisbeispiele

3.1 Konzeptionelle Einbettung

eGovernment ist erst seit Ende der 1990er Jahre ins breite Blickfeld der Reformöffentlichkeit gelangt. Dabei zählte die öffentliche Verwaltung zu den Ersten, die überhaupt Informationstechnik eingesetzt haben, so dass schon lange vor der eGovernment-Entwicklung die öffentliche Leistungserbringung im hohen Maße durch den Technikeinsatz bestimmt war.⁵ Auch die Verwaltungsinformatik – die anfangs noch stark an einer Rechtsinformatik orientiert war – setzt sich seit über drei Jahrzehnten mit dem Thema IT-Anwendungen und Verwaltung auseinander.

Die klassische Verwaltungsinformatik führte in der Verwaltungswissenschaft bis dato eher ein „Schattendasein“, obwohl sie frühzeitig auf das Veränderungspotenzial der Informationstechnik hingewiesen hat. Für den deutschsprachigen Raum sind insbesondere die Arbeiten von Brinckmann, Grimmer, Lenk, Reiner mann und Traunmüller zu nennen.⁶ Im Gegensatz dazu hat die eher politikwissenschaftlich ausgerichtete Verwaltungswissenschaft das Thema – wenn überhaupt – aus einer Policy-Perspektive aufgenommen, wobei sie sich auf eher allgemeine Demokratieaussagen beschränkt, die kaum eine für die Verwaltungsarbeit notwendige Konkretisierung aufweisen.

Im Vergleich zum bisherigen IT-Einsatz ermöglicht eGovernment eine neue Qualität in der Erreichbarkeit von Personen, Daten und Verfahren, auf deren Basis sich neue Geschäftsmodelle für die Verwaltung entwerfen lassen.⁷ Vielfach wird jedoch die umfassende Veränderungsperspektive für die Verwaltungsarbeit nicht ins Blickfeld genommen, so dass vielen Projekten eine einseitige „Portallastigkeit“ – insbesondere zu deren Beginn – unterstellt werden kann. Zum Teil naive Euphorie und eine Fixierung auf die elektronische Signatur prägen häufig noch das Bild von eGovernment.⁸ Dabei haben die Projekte von Media@Komm die Begrenztheit des Signatureinsatzes für die breite Bevölkerung hinreichend veranschaulicht.⁹ Erst langsam setzt sich die Erkenntnis eines Multikanalvertriebs von Verwaltungsleistungen durch, bei der sich physische und elektronische Zugangskanäle eher ergänzen als substituieren.

⁵ Vgl. hierzu: Reiner mann 1981; Wind 1999, S. 136.

⁶ Vgl. beispielhaft: Brinckmann/Grimmer u.a. 1974; Grimmer 1990; Lenk 1990; Reiner mann 1981.

⁷ Vgl. Reiner mann 1999, S. 18.

⁸ Vgl. Lenk/Traunmüller 2001.

⁹ Siehe hierzu u.a. Abschnitt 3.3, i.w. <http://www.mediakomm.net>.

Nicht alle Leistungen, die informationstechnisch über das Internet abbildbar sind, sind im auch im Bürgerportal gut aufgehoben.

Nicht selten wurde und wird sowohl in der Wissenschaft wie in der Praxis die bisherige Forschungsarbeit der Verwaltungsinformatik unter Verweis auf die Neuartigkeit von eGovernment nicht bzw. wenig berücksichtigt. So sind beispielsweise Anforderungen an Bürgerinformationssysteme – egal ob über BTX oder Internet realisiert – nicht in erster Linie eine Frage der Informationstechnik, sondern eine Frage der Informationsanforderungen. Diese generellen Anforderungen an Bürgerinformationssysteme werden bei Internetauftritten immer noch häufig missachtet.¹⁰

Zudem fließen in Projekten nicht selten Erfahrungen aus dem eBusiness ein, die mit allzu großen Vereinfachungen einhergehen. Auch hier setzt sich erst langsam die Erkenntnis durch, dass „Government“ und „Business“ substantiell unterschiedliche Handlungslogiken und zum Teil auch Prozesse zu Grunde liegen.¹¹ Die Verwaltung tritt dem Bürger eben nicht nur als Dienstleister gegenüber, sondern muss auch regelnd zum Beispiel im Bereich der Eingriffsverwaltung tätig werden. Diese Bereiche werden bei der derzeitigen eGovernment-Diskussion kaum ins Blickfeld genommen und bei der Modernisierungsdebatte eher vernachlässigt. Dabei bietet beispielsweise auch die Polizeiarbeit vielfältige Möglichkeiten für eine verbesserte Verwaltungsarbeit durch den Einsatz elektronischer Medien.¹²

Während die traditionelle Verwaltungsinformatik insbesondere in ihren Anfängen dem Automatisierungsleitbild verpflichtet war, steht eGovernment für eine umfassende Modernisierung der Verwaltung und ihres Institutionengefüges.¹³ Diese umfassende Perspektive auf Staat und Verwaltung gewinnt erst langsam an Bedeutung, obwohl der Zusammenhang zwischen eGovernment und Verwaltungsmodernisierung verbal oft behauptet wird. Letztlich sind die konkreten Berührungsebenen zwischen IT und Verwaltungsmodernisierung auch wissenschaftlich noch nicht hinreichend genau erschlossen, so dass der Zusammenhang zwischen beiden Ebenen letztlich diffus bleibt. Aus einer Modernisierungsperspektive ergibt sich daraus die Notwendigkeit einer verwaltungswissenschaftlichen eGovernment-Forschung, bei der jenes organisatorische und institutionelle Potenzial zu erschließen ist, welches die neue IuK-

¹⁰ Vgl. stellvertretend: Schuppan/Scheske 2003.

¹¹ Vgl. Wimmer/Traunmüller/Lenk 2001; Lenk 2002.

¹² Als ein Beispiel sei die elektronische Melderegisterauskunft in Rathenow angeführt. Siehe Abschnitt 3.3.

¹³ Vgl. Lenk 1997; Lenk 2000; Schuppan/Reichard 2002a; Schuppan/Reichard 2002b.

Technik erlaubt. Dies setzt in erster Linie organisatorische und weniger informationstechnische Gestaltungsarbeit voraus. Bezogen auf die Leistungserbringung im kreiskommunalen Raum muss sich verwaltungswissenschaftliche eGovernment-Forschung verstärkt mit Fragen der Aufgabenverteilung, der Selbstverwaltung, der Legitimations- und Verantwortungssicherung sowie der Effizienz vernetzter Leistungsarrangements auseinandersetzen. Diese Arbeit ist bislang erst in einigen Ansätzen vollzogen.

3.2 Internationale Entwicklungen

Ein Vergleich von 17 Ländern hinsichtlich der lokalen Aspekte von eGovernment anhand von Pilotprojekten ergab, dass sich die Pilotprojekte im wesentlichen auf drei Schwerpunkte konzentrieren.¹⁴ (Abbildung 1)

1. **eServices:** Darunter wird die Sicherung und Bereitstellung von Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung durch digitale Medien verstanden. Anwendungsbeispiele aus diesem Bereich sind u.a. in den USA, Großbritannien, Kanada, Deutschland, Singapur, und Hong Kong zu finden.

2. **eGovernance:** Unter diesem Aspekt des eGovernment wird die Vernetzung aller Lebensbereiche (Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung, gewählte Vertreter) verstanden, um eine Teilhabe am politischen Leben zu realisieren (einschließlich eDemocracy). Piloten finden sich z.B. in Brasilien, den Niederlanden, Finnland und Italien.

3. **eKnowledge:** Dieser Begriff meint die Entwicklung der Medienkompetenz und der IuK-Infrastrukturen, um sie als Standortvorteile im internationalen Vergleich vorweisen zu können. Beispiele gibt es in Brasilien, Singapur, Hong Kong und Irland.

¹⁴ Vgl. dazu: Socitm/ IDeA 2002, S. 8.

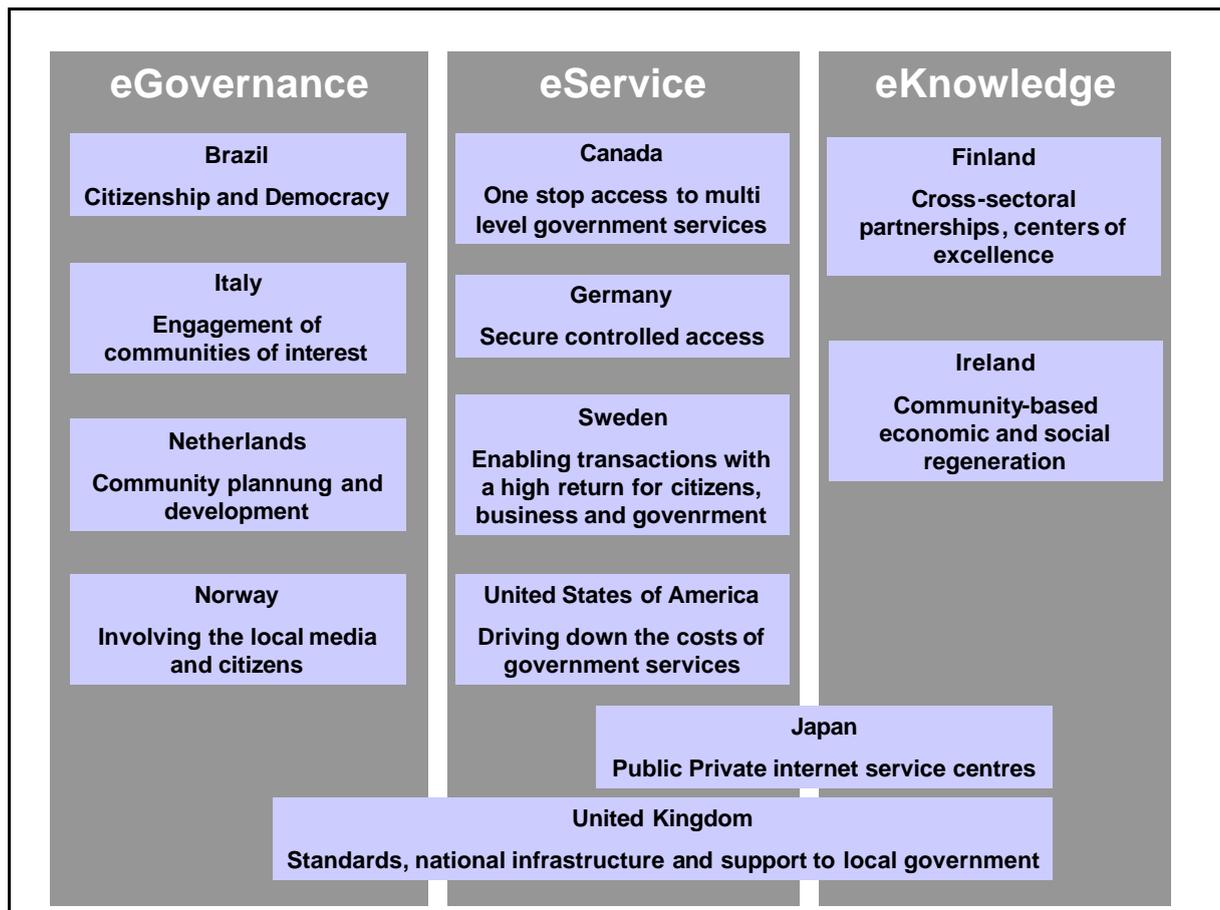


Abbildung 1: Flavours of local e-government¹⁵

Für Deutschland ist eine Konzentration im Bereich der elektronischen Dienstleistungen in Zusammenhang mit der Digitalen Signatur zu erkennen, was vor allem aus der Fokussierung auf die Media@Komm-Projekte resultiert. So gingen im wesentlichen die Projekte des Media@Komm-Wettbewerbes in die Auswertung ein, die auf eine Auslotung des Signatureinsatzes orientiert sind.

Ähnlich wie bei der zuvor betrachteten Angebotsseite sieht es auch im Bereich der Nachfrage von Verwaltungsleistungen aus. So ergab eine Befragung von rund 29.000 Personen in ca. 30 verschiedenen Ländern nach ihrer Nutzung von eGovernment-Dienstleistungen ein sehr differenziertes Bild in den einzelnen Ländern¹⁶. Die Untersuchung erfolgte anhand eines zeitlichen Vergleichs der durchschnittlichen Nutzung im Jahre 2001 und 2002. In 14 der untersuchten Länder gab es gegenüber dem Vorjahr eine deutliche Zunahme der Nutzung von Verwaltungsdiensten via h-

¹⁵ Quelle: Socitm/ IDeA 2002, S. 9.

¹⁶ TNS Consultans 2002.

ternet. Die Begrifflichkeit „Government Online“ steht im Analyse-Kontext für das Abrufen von Informationen, den Download von Formularen, die Teilnahme an politischen Prozessen, das Wahrnehmen von Transaktionsdiensten (Steuer, Führerschein, Abfallgebühren) usw. Nur in einem Land ist die Nutzung rückläufig: in Japan sank die errechnete Nutzungsrate von 17% auf 13%. Der globale Durchschnittswert der Zunahme der Internetnutzung liegt demgegenüber bei 4%. Die größten Steigerungsraten waren beispielsweise in Australien (von 15% auf 46%), in Frankreich (von 7% auf 25%) und in Deutschland (von 7% auf 24%) zu verzeichnen.¹⁷ Trotz dieser Zunahme liegt Deutschland unter der durchschnittlichen globalen Nutzung. Diese liegt laut Studie bei 30%.

In den vergangenen Jahren wurden in einer Reihe von Projekten anregende Innovationen in den Bereichen Bürgerinformationssysteme und Serviceläden pilotiert¹⁸. Exemplarisch seien erwähnt:

- **Das Bürgerinformationssystem von Österreich (help.gv.at)**

Eine wegweisende Entwicklung stellt das unter der einprägsamen Webadresse „www.help.gv.at“ zu erreichende landesweite Informations- und Verweisungssystem der Republik Österreich dar, das leicht zugängliche Bürgerinformationen zu 55 Lebenssachverhalten (z.B. Arbeit, Eheschließung, Umzug etc.) zur Verfügung hält. In einer späteren Projektphase soll es möglich sein, Anträge über help.gv.at zu stellen. Derzeit bietet das Bürgerinformationssystem, für das auch mit dem Ausdruck „@mtshelfer“ geworben wird, schon in sehr vielen Fällen den Einstieg, wenn Bürger bestimmte Anliegen verfolgen und nicht genau wissen, wohin sie sich wenden sollen. Es gibt notwendige Basisinformationen, die in vielen Fällen bereits per Internet-Link zu den Webseiten der zuständigen Behörden (auch Landes- und Kommunalbehörden) führen.¹⁹

- **Das öffentliche „Servicekontor“ in Norwegen**

Von 1992 bis 1996 wurde das von der norwegischen Regierung initiierte Projekt „Öffentliche Servicekontorer“ durchgeführt. Zielsetzung war es, die Zu-

¹⁷ Vgl. TNS Consultans 2002, S. 7

¹⁸ Siehe zu europäischen Beispielen u.a. auch Hagen/Kubicek 2000.

¹⁹ Vgl. Lenk/Klee-Kruse 2000, zu weiteren Fallbeispielen: Aichholzer, R./ Schmutzer, R./ Sepp, D., „Austria“ in: Hagen/Kubicek 2000.

sammenarbeit zwischen den verschiedenen staatlichen Behörden auf lokaler Ebene und den Kommunalverwaltungen in einem gemeinsamen Amt auszuloten, um insgesamt zu einer effizienteren und kundenfreundlicheren Bereitstellung öffentlicher Serviceleistungen zu kommen. Beteiligt an diesem Projekt waren insgesamt sieben Kommunen sowie die Arbeitsverwaltung, die Steuerverwaltung, die staatliche Krankenversicherung und die Post. Die Bilanz des Projektes nach 5 Jahren Laufzeit war überwiegend positiv. Alle Servicekontore wurden von der Bevölkerung gut angenommen. Der Ausbau der öffentlichen Serviceläden ist in Norwegen mit einem massiven Rückzug der staatlichen Behörden auf lokaler Ebene verbunden. Zentralisierung bei gleichzeitiger Dezentralisierung des Zugangs kennzeichnen die gegenwärtige Verwaltungspolitik.²⁰

- **One-Stop-Shops in Kanada**

In Kanada gehen entscheidende Entwicklungen nicht von der Bundesebene, sondern von den Provinzen aus. Das hier verfügbare Material ist besonders reichhaltig. Vor allem zeichnen sich einige Ansätze dadurch aus, dass der Single-Window-Zugang schon im Sinne eines integrierten Zugangsmanagements wahrgenommen wird.²¹

- **Elektronische Steuererklärung in Großbritannien, Kanada und den USA**

Im Bereich der Steuerverwaltung können beispielsweise seit April 2000 britische Bürger ihre Steuererklärung elektronisch einreichen und sparen dabei, wie auch Unternehmen, 10 Pfund. Rund 25 Mio. US-Bürger sowie ca. 2,5 Mio. US-Unternehmen reichen ihre Steuererklärungen ebenfalls elektronisch ein. Die kanadischen Finanzbehörden erwarten unter anderem durch die Nutzung des NETFILE-Services eine zügigere Bearbeitung der Steuererklärungen.

Die geschilderten Beispiele zeigen, dass in anderen Ländern durchaus schon Lösungen in den Bereichen Integrierte Bürgerbüros bzw. Virtuelle Verwaltung pilotiert wurden und werden.

²⁰ Vgl. Lenk/Klee-Kruse 2000.

²¹ Vgl. Lenk/Klee-Kruse 2000.

3.3 Bundesrepublik Deutschland

Die Position der „Informationsgesellschaft Deutschland“ im internationalen Vergleich ist durchwachsen: Es bestehen Defizite in der Software- und Hardware Produktion, in der Verbreitung von Personalcomputern und Internetanschlüssen befindet sich Deutschland im Mittelfeld; in der mobilen Kommunikation nimmt Deutschland eine Spitzenposition ein.²²

Fokussieren wir den Blick auf das virtuelle Rathaus. In den städtischen Verwaltungen Deutschlands lässt das virtuelle Rathaus vermutlich noch ein Weilchen auf sich warten. Laut der Balanced eGovernment Studie der Bertelsmann Stiftung werden die Potenziale der Informationstechnologie in Deutschland bei weitem noch nicht ausgeschöpft.²³ Um das virtuelle Rathaus möglichst effizient aufzubauen, empfiehlt die Studie ein systematisches Benchmarking sowie einen Informations- und Erfahrungsaustausch der Städte untereinander.

Einer der Gründe für die mangelnde Umsetzung in Deutschland bestehe in der fehlenden Ansiedlung der eGovernment-Projekte auf der Führungsebene. Zudem stehe in eGovernment-Strategien Deutschlands bislang allein der Serviceaspekt im Vordergrund. Vom Download der Formulare bis zur Antragstellung online reichen die Zielstellungen. Die politische Teilhabe der Bürger über das Internet, wie sie eDemocracy und ePartizipation ermöglichen würde, ist nicht Bestandteil der eGovernment-Strategien. Doch bieten diese Mitwirkungsmöglichkeiten einen zusätzlichen Mehrwert für den Bürger. Durch eDemocracy könnten künftig vielfältige zusätzliche Möglichkeiten der politischen Meinungsbildung und Partizipation eröffnet werden, ob die Abstimmung über das Netz oder die virtuelle Teilnahme an Sitzungen des Gemeinderates: Das Internet bietet die Chance ohne Hierarchien, unabhängig von Ort und Zeit auf Informationsquellen der Medien, politischer Institutionen und anderer gesellschaftlicher Akteure zuzugreifen und Einfluss zu nehmen. Der direkte Zugang wird erleichtert. Die Balanced eGovernment Studie schlägt vor, ausgewogene Strategien zu erarbeiten, die neben dem Serviceaspekt auch die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger beinhalten.²⁴

²² Vgl.: Staudt 2002: S. 1-18.

²³ Vgl. Booz/Allen/Hamilton/ Bertelsmann Stiftung 2001.

²⁴ Vgl. aaO.

Die Nutzung des Internets setzt grundlegende Kenntnisse im Umgang mit den IuK-Technologien voraus, die technische Ausstattung mit PC, Modem und Zugang zum Telefonnetz. Deutschland spielt im europäischen und internationalen Vergleich, was die Internetpenetration angeht, im Mittelfeld. Zudem besteht die Gefahr einer „digitalen Kluft“ aufgrund der Teilnahnehürden, der technischen Ausstattung, der Bildung, der Medienkompetenz. Erste Gegenmaßnahmen wurden durch die Bundesregierung eingeleitet (u.a. die Initiativen „Schulen ans Netz“, „D21“).

Bundesweit gibt es eine Vielzahl von Ansätzen und Entwicklungen im Bereich der Informationsgesellschaft, auf die im folgenden näher eingegangen wird.

BundOnline 2005: BundOnline 2005 ist die eGovernment Initiative der Bundesregierung. Sie wurde im Herbst 2000 gestartet. Die Initiative hat sich das Ziel gesetzt, bis zum Jahre 2005 alle ca. 400 internetfähigen Dienstleistungen des Bundes online für die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die Verwaltung bereit zu stellen.²⁵

Die Verwaltungsvorgänge sollen transparent werden. Im Idealfall soll der Kunde vom Antrag bis zum Bescheid die Bearbeitung seines Vorganges verfolgen können. Die Bundesregierung hat mit der Umsetzung begonnen und legte vier strategische Schwerpunkte fest:

1. Modellprojekte aus verschiedenen Ressorts der Bundesverwaltung sollen als Wegweiser dienen. „Von den Besten lernen“ heißt hier die Maxime. Beispiele sind die Beschaffung übers Internet, das Arbeitsamt online oder die Bafög-Rückzahlung via Internet.²⁶ Seit dem 1. November 2000 können Bafög-Rückzahler mit ihrem Sachbearbeiter über das Internet Kontakt aufnehmen und Anträge auf vorzeitige Rückzahlung oder Teilerlass online abwickeln.
2. Den zweiten Schwerpunkt bildet das zentrale Verwaltungsportal des Bundes www.bund.de. Das Portal wurde auf der CeBIT im März 2001 vorgestellt. Auf [bund.de](http://www.bund.de) werden unter anderem Informationen über die Institutionen und Behörden des Bundes bereitgestellt. Eine Suchmaschine und ein umfassender Katalog liefern systematische Informationen über Behörden-Websites, Ad-

²⁵ Vgl. Zypries 2002, S. 44.

²⁶ Vgl.: Bundesministerium des Innern, 2001.

ressen und Ansprechpartner. Ein umfassendes Formularportal ermöglicht den Download zahlreicher Antragsformulare.

3. Ein weiterer Meilenstein ist das einheitliche Dienstleistungsangebot der Verwaltungen im Internet. Zuständigkeiten sollen nicht verwischt werden; doch das Angebot soll für den Kunden überschaubar bereitgestellt werden. Das Kraftfahrzeugbundesamt und die Zulassungsstellen stellen Dienstleistungen bereit, für deren Erstellung eine sinnvolle Zusammenarbeit und eine gewisse Durchlässigkeit zwischen den Verwaltungsebenen wichtig ist.
4. Den vierten Schwerpunkt bilden einheitliche technische Standards, die zu entwickeln und anzuwenden sind. 130 Behörden und Behördenbereiche sind für die Umsetzung von BundOnline 2005 verantwortlich. Würde jede Stelle eigene Lösungen unkoordiniert voneinander entwickeln, entstünden kostenintensive Lösungen, die womöglich nicht zusammenpassen.

Ein praktisches Anwendungsbeispiel dieser Initiative ist das Formularcenter der Bundesverwaltung, das neben den Formulare von Bundesverwaltungen auch Formulare von Landes- und Kommunalverwaltungen unter www.bund.de bereitstellt. Neben der physischen Speicherung auf dem Server wird auf die jeweils zuständige Behörde und deren Formularangebot verlinkt. Über ein Redaktionssystem können die beteiligten Verwaltungen ihr Angebot aktualisieren. In die Portal-Datenbank werden alle Verfassungsorgane des Bundes, die oberen, mittleren und unteren Bundesbehörden sowie die meisten Landesregierungen und obersten Landesbehörden eingebunden. Darüber hinaus sind bereits die Länder Rheinland-Pfalz und Brandenburg mit ihrer gesamten Verwaltung präsent; weitere werden folgen.²⁷ Gegenwärtig werden ca. 1.000 Formulare bereitgehalten, vorwiegend im PDF-Format. Bis zum Jahr 2005, ab dem alle internetfähigen Dienstleistungen des Bundes online verfügbar sein sollen, sollen diese in eine interaktive Form überführt werden.

Zur Zeit können die Nutzer auf die Online-Formulare über verschiedene Wege zugreifen: Schlüsselbegriffe, Fachgebiete, Behörden, Dienstleistungen der Ressorts, Hypertextsuche. In der zukünftigen Ausbaustufe wird der Schwerpunkt des Angebotes über die Informationsbereitstellung hinaus auf die Erschließung von Dienstleistungen ausgedehnt, bis hin zur Erstellung eines elektronischen Geschäfts-

²⁷ Vgl. „Formulare A bis Z“, in Behörden Spiegel, März 2002, S. 42.

verteilungsplanes und der Bereitstellung von Muster-Dienstleistungen und Grundmodulen für eGovernment für Behörden.²⁸

D21: Die Initiative D21²⁹ ist im Sinne des aktivierenden Staates ein Zusammenschluss von gut 300 Wirtschaftsunternehmen und Institutionen in Deutschland und mittlerweile die größte Public-Private-Partnership des Landes. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, die Transformation von der Industrie- zur Informationsgesellschaft in Deutschland zu beschleunigen. Deutschland soll im globalen Informationszeitalter eine führende Stellung einnehmen. Die Initiative D21 soll eine offene, übergreifende Plattform von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft bilden. Sie arbeitet auf niedrigem Institutionalisierungsniveau, versucht die wirtschaftliche und technologische Kompetenz der Unternehmen zu nutzen. Bekannte Persönlichkeiten, unter anderem Bundeskanzler Gerhard Schröder als Vorsitzender des Beirats und der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog, unterstützen dieses Vorhaben. Die bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Projekte dieser Initiative sind zum Beispiel das Internet-Klassenzimmer, das Ambassador-Programm sowie die Green Card.

Media@Komm:³⁰ Der Media@KOMM-Städtewettbewerb fand in drei Phasen statt. In der ersten Phase wurden 1998 kommunale Verwaltungen aufgerufen, Ideen und Projektskizzen für eine zukunftsorientierte Verwaltung unter Einsatz moderner IuK-Technologien und der digitalen Signatur aufzuzeigen. Aus den eingegangenen 136 Projektskizzen wurden 10 Kommunen ausgewählt, die eine Förderung für eine detaillierte Projektplanung erhielten (2. Phase). Aus diesen wurden dann für die dritte Phase 1999 drei Kommunen ausgewählt, die eine Umsetzungsförderung erhielten. Für besonders interessante Teilprojekte wurden Projektpreise vergeben; darunter Rathenow mit der „elektronischen Akteneinsicht“. Die Sieger Bremen, Nürnberg und Esslingen werden durch ein Forschungsnetzwerk begleitet, auf deren Erfahrungen innerhalb des Projektes „Integrierte Kommunalverwaltung/ eGovernment“ zurückgegriffen wird. Ziel des Media@KOMM-Ansatzes ist es, in einem integrativen Ansatz im städtischen Raum innovative multimediale Dienste und Anwendungen möglichst unter Nutzung der digitalen Signatur zu entwickeln und deren Möglichkeiten und wirtschaftliche Potenziale zu demonstrieren. Zwischen öffentlicher Verwaltung, Bür-

²⁸ Vgl. Held 2002: S. 20; s. a. „Formulare A bis Z“, a.a.O.

²⁹ Vgl. <http://www.initiaved21.de/>

³⁰ Vgl. <http://www.mediakomm.net/>

gern und Wirtschaft sollen rechtsverbindliche Dienstleistungen und Transaktionen vollelektronisch ohne Medienbrüche getätigt werden können ("virtuelles Rathaus", "elektronische Akte", "Bürgerkarte"), um so Effizienz und Transparenz von Verwaltungs- und Geschäftsvorgängen zu verbessern.

Für das vorliegende Projekt ist besonders der Ansatz Esslingens³¹ interessant, das im Vergleich zu Bremen und Nürnberg eine kleinere Kommune ist. Die besonderen Charakteristika des Projektes sind u.a.:

- Kommunitarismus als gesellschaftspolitisches Leitbild der Anwendungen; Ziel ist die Steigerung der Bürgerbeteiligung,
- Virtueller Marktplatz als Kern der Projekte, z.B. mit Firmendatenbank, Lehrstellenbörse, Handwerkerforum und integrierter Bildungsplattform,
- Entwicklung kommunaler Dienste, z.B. Bürger-, Rats- und Investoreninformationsdienst,
- Durchführung sämtlicher Geschäftsvorgänge der Kommune mit Hilfe von Chipkarten/digitaler Signatur (angestrebt),
- Entwicklung einer auf andere Mittelstädte übertragbaren Lösung,
- Projektbündelung (mehrere Einzel- und Teilprojekte),
- Franchisingmodell (Module und Gesamtkonzept); Kooperation mit der Stadt Ostfildern.

Esslingen versucht den Wandel von der gewährenden zur gewährleistenden und moderierenden Verwaltung zu forcieren und die Kundinnen und Kunden in sämtlichen Lebenslagen zu unterstützen. Zugleich fühlt sich die Stadt verpflichtet, den Weg in die Wissensgesellschaft aktiv und produktiv zu gestalten. Vordergründig zielt sie dabei auf die Vermittlung von Wissen im Umgang mit den Neuen Medien und die Bereitstellung benutzerfreundlicher Angebote, die auf die Bedürfnisse der Bürger zugeschnitten sind, sowie eine Steigerung der Akzeptanz von IuK-Medien auf Seiten der Bürgerschaft und der Wirtschaft.

³¹

Vgl. <http://mediakomm.esslingen.de/>

Des Weiteren wird die Steigerung der Bürgerbeteiligung angestrebt, die durch umfassende Möglichkeiten zur Information und Kommunikation realisiert werden soll. Hierbei werden drei Angebotstypologien für Bürger und Unternehmen unterschieden:

- Informationsdienste (etwa in Form von Online-Veranstaltungskalendern),
- Interaktionsdienste (etwa zur Erledigung von Anliegen oder zum Online-Shopping),
- Partizipationsdienste (z.B. Bürger beteiligen sich über Diskussionsforen, Newsgroups oder elektronische "schwarze Bretter" an Projekten der Stadtverwaltung; Unternehmen setzen Telekooperationssysteme zur gleichzeitigen, aber räumlich getrennten Bearbeitung von Dokumenten ein).

Nähere Informationen zum Stand dieses Projektes und denen anderer Preisträger sind über die Begleitforschung am Deutschen Institut für Urbanistik zu erhalten; dort werden u.a. Veranstaltungen zum Thema durchgeführt (z.B. „Virtuelles Rathaus“).³²

Der „Multifunktionale Bürgerladen“ Bismark: Ein erstes Pilotprojekt unter der alten, ein wenig missverständlichen Bezeichnung „Bürgerbüro“ wurde in der Verwaltungsgemeinschaft Bismark (Altmark) in Sachsen-Anhalt pilotiert. Im Juni 1996 haben in zwei der sieben Mitgliedsgemeinden³³ Bürgerbüros die Arbeit aufgenommen.³⁴ Gefördert wurde diese Entwicklung vom Land Sachsen-Anhalt mit Unterstützung von Mitteln der Europäischen Union. Die Grundidee für dieses Projekt stammt vom niedersächsischen Städte- und Gemeindebund. Sie wurde in einem Forschungsvorhaben an der Universität Oldenburg in den Jahren 1991 bis 1993 weiterentwickelt³⁵, welches im Rahmen des Programms „Arbeit und Technik“ vom BMFT (dann BMBF) gefördert wurde. Beteiligt waren an diesem konzeptionellen Vorlauf drei Niedersächsische Gemeinden sowie die WIBERA AG. Im Unterschied zu den Bürgerbüros größerer kommunaler Verwaltungen, die eine Bündelung publikumsintensiver Verwaltungsaufgaben beinhalten, handelt es sich bei diesem Projekt um eine mehrdimensionale Servicestruktur. Sie beinhaltet unter anderem Produkte und

³² Vgl. <http://www.mediakomm.net/>.

³³ Dies sind die Gemeinden Berkau und Messdorf, die jeweils einen Einzugsbereich von ca. 1.000 Einwohnern haben. Vgl. Stiens/Pick 2001, S. 16f.

³⁴ Vgl. Landtag Brandenburg, 1997, 1998, auch: Stiens/Pick 2001, S. 16f.

³⁵ Vgl. Klee-Kruse/Lenk 1995.

Dienstleistungen von Finanz-, Transport-, Logistik- und Energieversorgungsunternehmen. Auf diese Weise wird der Reduzierung der Servicedichte im ländlichen Bereich entgegengewirkt. Es entstand ein umsetzungsfähiges Modellkonzept, mit dem versucht wurde, das damals absehbare (und inzwischen verfügbare) Informationstechnikpotential für die Verwaltungsmodernisierung zu nutzen.

Grob umrissen wurden in den beiden *Bürgerbüros* der Verwaltungsgemeinschaft Bismark über das kommunale Einwohnerwesen hinaus die folgenden Leistungen angeboten:³⁶

- Kfz-Zulassung,
- öffentliche Geldleistungen und Abgaben,
- Bürgerinformation und Hilfeleistung beim Zugang ins Internet,
- Formularausgabe, Antragsannahme,
- Sparkassenleistungen,
- Paketdienst u. Briefmarkenverkauf,
- Verkauf von Schreibwaren und Kleinartikeln,
- Verkauf von Fahrscheinen für die Bahn und den öffentlichen Personennahverkehr.

Der überwiegende Teil der Dienstleistungen wurde von den dort tätigen Mitarbeitern mit der zu diesem Zeitpunkt verfügbaren technischen Unterstützung abschließend bearbeitet. In komplizierten Fällen wurden die Leistungen im Zusammenspiel mit den räumlich entfernten Büros der Anbieter und Serviceladen-Mitarbeiter erbracht. Daneben sind die Bürgerbüros zur zentralen Anlaufstelle für die Bürger geworden. Ihnen kam eine besondere Funktion als Lotse (Weitervermittlung an andere Stellen, Auskünfte über Zuständigkeiten etc.) zu. Die Bürgerbüros wurden in kommunaler Trägerschaft der Verwaltungsgemeinschaft Bismark eingerichtet und werden durch diese unterhalten. Die kommunale *Koordinationsstelle* war verantwortlich für den laufenden Betrieb und die technische Infrastruktur der Serviceläden. Sie muss die Verträge mit den einzelnen Dienstleistungsanbietern abschließen. Sie hat weiterhin die Lieferbeziehungen zwischen Anbietern und Serviceläden zu sichern und zu überwa-

³⁶ Vgl. u.a. Stiens/Pick 2001, S. 17.

chen, und die Verantwortung für eine angemessene Qualifizierung der Serviceladen-Mitarbeiter zu übernehmen. Unterstützt wird sie dabei durch *Serviceorganisationen*, hauptsächlich im Hinblick auf die Entwicklung und Qualifizierung der technischen Voraussetzungen, wie z.B. die einheitliche Benutzeroberfläche für alle im Serviceladen regelmäßig genutzten Fachanwendungen oder die Pflege des Bürgerinformationssystems.

Das Pilotprojekt in der Verwaltungsgemeinschaft Bismark hat beachtliches verwaltungspolitisches Interesse³⁷ auf sich gezogen. In diesem von Pioniergeist geprägten Projekt ist jedoch auch deutlich geworden, wie viele strategische Überlegungen und Verhaltensänderungen noch erforderlich sind. Letztlich wurde das Projekt jedoch zum 30. Juni 2002 eingestellt, da sich die Sparkasse als einer der drei Hauptträger, neben dem Landkreis Stendal und der Verwaltungsgemeinschaft Bismark, aus den Bürgerbüros zurückzog. Zur Zeit wird als Kompensation für den Wegfall der lokalen Bürgerbüros an einem Ausbau des Internetangebotes gearbeitet. In Zusammenarbeit mit dem Land Sachsen-Anhalt und der Stadt Magdeburg wird unter www.Sachsen-Anhalt.de ein landesweiter Formularserver aufgebaut, auf den die Kommunen des Landes zugreifen können. Hier werden eine Reihe von Formularen und Informationsblättern vorgehalten, deren Nutzung durch die angeschlossenen Kommunen kostenlos ist. Auf diese Weise müssen die Bürger nicht die Kommunalverwaltung aufsuchen, um notwendige Formulare zu erhalten.

Ein weiteres Beispiel im Bereich der Kommunalverwaltung ist das Projekt „**Verwaltung 2000**“³⁸ **des Landkreises Segeberg**. Beteiligt sind zudem die Kreise Dittmarschen und Rensburg-Eckernförde. Es geht darum, beispielhaft Bürgerprozesse oder Verwaltungsprozesse an der Schnittstelle Bürger Verwaltung mit elektronischen Mitteln und Methoden abzubilden. Dabei sollen unterschiedliche Dienstleistungen unterschiedlicher Verwaltungsebenen unabhängig von der bisherigen örtlichen Zuständigkeit organisiert und angeboten werden.

Ziel dieses Projektes ist es, Prozesse aus dem Einwohnerwesen, nämlich den Umzug, die Anmeldung, die Abmeldung von Bürgern, unabhängig vom Ort des Erschei-

³⁷ Dieses wurde unter anderem durch die Anzahl an Publikationen und die Anfrage aus der Enquetekommission des Brandenburger Landtages deutlich, vgl. Landtag Brandenburg, 1997, 1998.

³⁸ Vgl. Schmidt 2002, S. 50ff, im weiteren auch: Gorrissen 2001.

nens des Bürgers im Bürgerbüro abzuwickeln. Die Lebenslage Umzug wird um weitere Lebenslagen sukzessiv erweitert. Parallel sollen diese Leistungen auch online angeboten werden. Darüber hinaus sollen weitere Prozesse aus dem Kfz-Meldewesen, vor allem die Ummeldung im Rahmen eines Umzuges, sowie die vorübergehende Stilllegung von Fahrzeugen, das Thema Wunschkennzeichen und die Änderung von technischen Daten, im Bürgerbüro abgewickelt werden können. Nach Abschluss eines Dienstleistungsvertrages werden die Daten an verschiedene kommunale oder privatwirtschaftliche Träger elektronisch weitergeleitet. Der Datenaustausch, die Kommunikation und die Schnittstellen zu den einzelnen Fachanwendungen erfolgen standardisiert und werden über eine so genannte Kommunikationsdrehscheibe (MICROSOFT BizTalk Server) gesteuert. Die folgende Grafik verdeutlicht die technische Konzeption dieses Projektes.

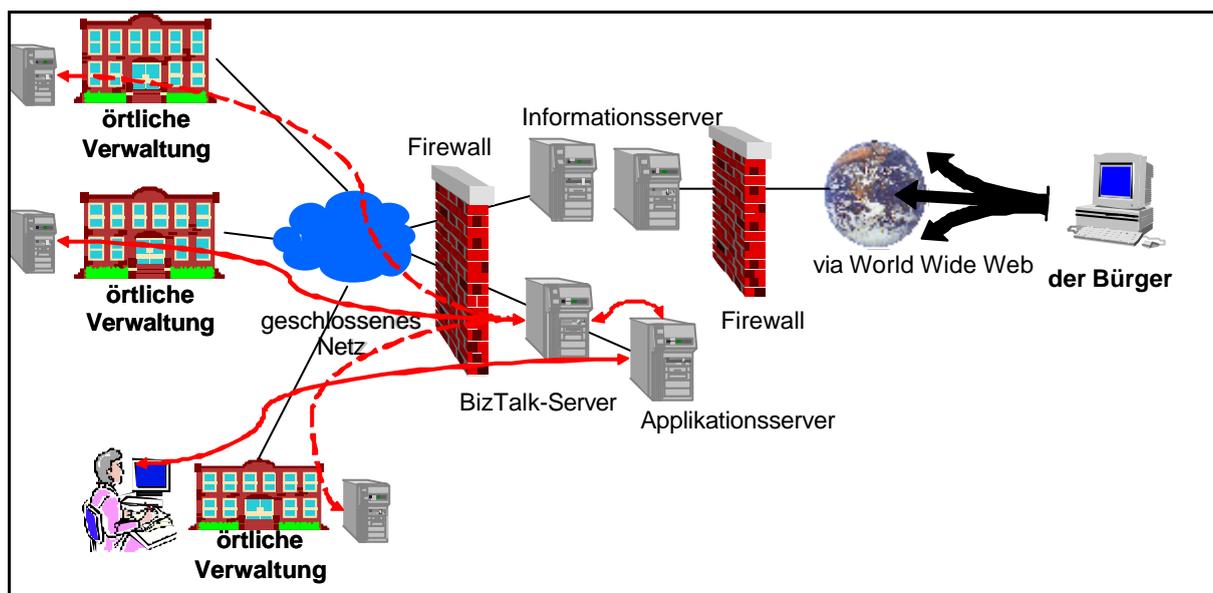


Abbildung 2: Technische Konzeption Verwaltung 2000³⁹

3.4 Land Brandenburg

Die Brandenburger Informationsstrategie 2006 (BIS 2006) ist eine Landesinitiative, mit der die Gestaltung einer Informationsgesellschaft in Brandenburg bis zum Jahr 2006 als koordiniertes Zusammenwirken vieler Akteure, Aktivitäten und Projekte angestrebt wird. Das Landesprogramm hat sich zum Ziel gesetzt, die Ressourcen und

³⁹

Quelle: Siemens Business Services, Vgl. Schmidt aaO.

künftigen Initiativen im Lande zur wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung zu unterstützen, insbesondere im Hinblick auf den Medienstandort Berlin-Brandenburg.⁴⁰ Es gibt enge Kooperationen mit Berlin. Teilprojekte ordnen sich in die Bereiche Wirtschaft, Bildung, Verwaltung und Regionalentwicklung ein. In einer ersten Phase (1997-1999) wurde das Programm erarbeitet. In den Jahren 2000 und 2001 begann als zweite Phase die Umsetzung.

BIS 2006 ist Teil des Europäischen RISI (Regional-Information-Society-Initiative) und setzt das Europäische Programm e-Europe in Brandenburg um. Mit der „BIS 2006“ hat sich die Brandenburger Landesregierung im Veränderungsprozess durch eGovernment relativ früh positioniert, bereits 1997 begann die erste Projektphase. Bestandteil von BIS 2006 ist das Modernisierungsprojekt Interaktive Verwaltung bzw. eGovernment. Dies umfasst vor allem den weiteren Ausbau des Internetportals 'brandenburg.de' zu einem integrierten Dienstleistungsportal, sowie die Realisierung geeigneter Online-Verwaltungsdienstleistungen, die über dieses Portal angeboten werden sollen.⁴¹

Brandenburg weist interessante Projekte im Bereich eGovernment im Rahmen der Landesinitiative BIS 2006⁴² auf, von denen einige exemplarisch aufgeführt werden sollen:⁴³

- **Elektronische Steuererklärung (Elster):** Bundesweites Projekt zur elektronischen Übertragung der Steuererklärungsdaten an die Finanzämter als erster Schritt des elektronischen Datenaustauschs zwischen Steuerbürgern/Steuerberatern und der Steuerverwaltung, an dem Brandenburg mit seiner Finanzverwaltung beteiligt ist.
- **Digitale Signatur:** Aufbau einer Registrations Authority als Empfangs- und Ausgabestelle einer bestehenden Zertifizierungsstelle nach dem Signaturgesetz, Integration des PC mit Signatursoftware und Lesegeräten, Multifunktionale Chipkarte.

⁴⁰ Vgl. <http://www.brandenburg.de/~bis2006/>.

⁴¹ Vgl. Jörg Schönbohm, Verwaltungsmodernisierung im Lichte von E-Government, in: <http://www.brandenburg.de/~bis2006/>.

⁴² <http://www.bis2006.de>.

⁴³ Diese Projekte haben z. T. eine bundesweite Dimension. Jedoch ist Brandenburg hier Pilot bzw. federführendes Land, wie z.B. bei dem Projekt eVoting.

- **eVoting:** Vorbereitung, Durchführung und Auswertung einer Wahlsimulation via Internet unter Einsatz digitaler Signaturen.
- **FALKE:** Umstellung der analogen Liegenschaftskarte auf die Automatisierte Liegenschaftskarte (ALK) und die flächendeckende Einrichtung der ALK bis 2006 als Basis für raumbezogene Informationssysteme der Wirtschaft und der Verwaltung.
- **GEO-Informationen Vermittlung (GIV):** Nutzung der Internettechnologie: Recherche- und Auskunftssystem über Geoinformationen (GI) für alle Verwaltungs- und Geschäftsprozesse.

Als ein weiteres Pilotprojekt startete am 12. September 2002 das **Elektronische Grundbuch** in Brandenburg am Grundbuchamt des Amtsgerichts Frankfurt (Oder). Dieses ist eines der größten Amtsgerichte des Landes Brandenburg, das nunmehr mit dem „eGrundbuch“ ausgestattet wurde. Das zugrunde liegende Konzept besteht darin, Akten in Papierform durch elektronische Daten zu ersetzen. Damit werden Eintragungen im Grundbuch nicht mehr aktenmäßig, sondern am Computer erledigt. Voraussetzung ist die Digitalisierung der bestehenden papierenen Grundbücher. Dies erfolgte in einem Umstellungszentrum, in dem die alten Papiergrundbücher eingescannt und in elektronische Bilddaten umgewandelt werden. Das Ausmaß dieser Aufgabe wird deutlich, wenn man bedenkt, dass die in Brandenburg vorliegenden ca. 1,3 Mio. Grundbücher zusammengenommen fast 6,5 km an Akten ergeben – insgesamt sind das ca. 90 Tonnen Papier. Alles in allem müssen ca. 10,4 Mio. Digitalisierungsvorgänge durchgeführt werden, wobei bei jedem Vorgang die korrekte Übertragung bestätigt werden muss. Um dieses Projekt erfolgreich umzusetzen, ist Brandenburg dem Entwicklerverbund SolumSTAR⁴⁴ beigetreten, in dem zur Zeit 13 Bundesländer Mitglied sind, mit der Folge, dass die umfänglichen Entwicklungskosten von vielen Partnern getragen werden. Zum Ende des Jahres 2003 soll für Notare, Finanzinstitute und weitere Behörden⁴⁵ die Möglichkeit geschaffen werden, internetbasiert in die Grundbücher Einsicht zu nehmen. Auf diese Weise kann der Vorteil einer elektronischen Speicherung der Grundbuchdaten, nämlich die Möglichkeit der Datenfernübertragung, hier voll zum Tragen kommen. Darüber hinaus können auch interne Nutzer im Amtsgericht, wie z.B. die Nachlass- oder Zwangsversteigerungs-

⁴⁴ So lautet der Name der eingesetzten Software.

⁴⁵ Dazu gehören u. a. Finanzämter, Flurneuordnungsbehörden und Katasterämter.

abteilungen, bzw. andere Gerichte auf die vorliegenden Daten zugreifen. So können justizinterne Prozesse effizienter gestaltet werden.⁴⁶

Über die genannten Landesaktivitäten hinaus existieren eine Reihe von Projekten im kommunalen Bereich. Neben den Projekten im Landkreis Potsdam-Mittelmark sei an dieser Stelle das Projekt NetCity Rathenow aufgeführt.

Landkreis Potsdam-Mittelmark: Die Verwaltung des Landkreises Potsdam-Mittelmark hat bereits seit langem eine enge Kooperation mit dem Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam (KWI), in deren Rahmen u.a. die Untersuchung zur „Dezentralen Wahrnehmung von Kreisaufgaben“ durchgeführt wurde, auf die im Abschnitt 4.3 näher eingegangen wird.

Von der Stadt Beelitz, dem Landkreis Potsdam Mittelmark und dem Ostdeutschen Sparkassen- und Giroverband (OSGV) wurde ein „virtueller Bürgerladen“ entwickelt, der auf den Servern der Stadt- bzw. Kreisverwaltung verfügbar ist. Über die homogen gestaltete Oberfläche des „virtuellen Bürgerladens“ können Verwaltungsdienstleistungen sowohl des Kreises als auch der Stadtverwaltung in Anspruch genommen werden. Aufgrund der Nichtverfügbarkeit einer Signaturlösung beschränken sich die möglichen Transaktionsdienstleistungen auf wenige Fälle. Der Standardfall sind Informations- und Kommunikationsdienste. Zudem besteht hier noch keine Integration bzw. Schnittstellenlösung zu den Fachverfahren, so dass es i.d.R. bei der Bearbeitung zu einem Medienbruch kommt.⁴⁷

Die bereits fortgeschrittene Digitalisierung von Kataster- und Flurkarten im Landkreis bietet einen guten Ausgangspunkt für die Integration raumbezogener Informationen in das Leistungsspektrum der Integrierte Kommunalverwaltung/ eGovernment; 80% der Verwaltungsinformationen haben einen Raumbezug und können somit über GIS aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden.

⁴⁶ Vgl. Kleingünther 2002.

⁴⁷ Vgl. Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V. 1999; Seidel 2000.

NetCity Rathenow⁴⁸: Das NetCity-Konzept der Stadt Rathenow geht zurück auf das Jahr 1997, als bereits die ersten Ideen zur bürgerorientierten Vernetzung der Stadtverwaltung entstanden. Seitdem durchlief das Konzept mehrere Evolutionsstufen, die u.a. in der Teilnahme an mehreren nationalen und internationalen Ideenwettbewerben und Ausschreibungen mündeten. Kern dieses Konzeptes ist die enge Verknüpfung von Akteuren der Wirtschaft, Verwaltung und des gesellschaftlichen Lebens. Bindeglied zwischen den Beteiligten ist der Bürger- und Wirtschaftsnetzverein. Ausgehend von der spezifischen Situation Rathenows (hohe Arbeitslosigkeit, ländlicher Raum) repräsentiert dieses Konzept den Versuch, Innovation und Bedarf in einen ausgewogenen Zusammenhang zu bringen. NetCity ist als Plattform für die Beteiligung aller gesellschaftlichen Bereiche konzipiert worden. Daher musste zunächst eine technische Infrastruktur entworfen werden, die den Zugang ermöglicht bzw. vereinfacht, v. a. für Bürger im ländlichen Raum. Dabei handelt es sich weniger um ein technisches als vielmehr um ein wirtschaftliches Problem. So wurden alle Rathenower Schulen, kulturelle und soziale Einrichtungen an das Internet angeschlossen, teilweise über die Infrastruktur des vorhandenen Fernwärmenetzes.

Im Bereich der interaktiven Verwaltung sind im wesentlichen zwei Projekte angesiedelt. Zum einen ist dies die elektronische Akteneinsicht, zum anderen die elektronische Melderegisterauskunft.

Dem Projekt „elektronische Akteneinsicht“ wurde 1999 im Rahmen des Bundeswettbewerbes „Media@KOMM“ ein Projektpreis verliehen. Nach einer Konzeptionierungs- und Vorbereitungsphase begann Anfang 2003 die Pilotphase des Projektes. Während der Vorbereitungsphase wurde vor allem ein Dokumentenmanagementsystem eingeführt und bestehende Dokumente und Akten in dieses integriert. Zur Zeit ist der Bereich Bildung, Kultur und Sport über die Akteneinsicht erschlossen. Die technische Umsetzung erfolgt über die Fabasoft eGov-Suite⁴⁹. Der Zugriff erfolgt über eine Firewall auf einen Internet Information Server, der wiederum mittels einer speziellen Anwendung über eine Firewall auf das Dokumentenmanagementsystem zugreift. Dabei gibt es sowohl die Möglichkeit des Einsatzes einer digitalen Signatur als auch die Nutzung temporär erzeugter Schlüssel⁵⁰. Ein Teil der bereitgestellten Informationen sind kostenfrei. Bei kostenpflichtigen Angeboten kann die

⁴⁸ Vgl. dazu u.a. Lemle 1999; Aktuelle Informationen unter <http://www.rathenow.de>.

⁴⁹ Zu weiteren Informationen siehe unter <http://www.fabasoft.com/>.

⁵⁰ Diese müssen jedoch zuvor jeweils beantragt werden.

Gebührenzahlung mittels eines FirstGate-Accountes erfolgen, über den auch kleinere Beträge abgewickelt werden können.⁵¹

In Kooperation mit dem Land Brandenburg und der Telekom wurde im Jahr 2000 ein Projekt zur Einführung der elektronischen Melderegisterauskunft gestartet. Im Jahr 2002 wurde die Pilotphase abgeschlossen. Zur Zeit nutzt vor allem die Polizei die Möglichkeit der zeitlich ungebundenen und direkten Abfrage. In Planung ist die Integration der Finanzverwaltung, sowie des regionalen Energieversorgungsunternehmens.

⁵¹Weitere Informationen zur Verfahrensweise unter <http://www.firstgate.de/>.

4. Inhalte und Zielsetzungen des Projektes

4.1 Herausforderungen und Zielsetzungen des Projektes

Alle wirtschaftlichen und politischen Organisationen stehen heute vor der Herausforderung, ihre Strukturen, Funktionen und Leistungen auf die neuen Anforderungen der sich etablierenden Informationsgesellschaft einstellen zu müssen. Das gilt damit ebenfalls für öffentliche Einrichtungen und Behörden. Vor allem Kommunalverwaltungen sind aufgrund der oft defizitären Haushaltslage besonders davon betroffen. Der Bürger erwartet dennoch, dass er schnell und effektiv auf Verwaltungsleistungen zugreifen kann, sei es über das Internet oder zentrale Dienstpunkte.

Des Weiteren auch die Wirtschaft: Die Schnelllebigkeit unserer Zeit wirkt sich natürlich auch auf den Markt aus, der Konkurrenzdruck steigt stetig und viele Firmen können es sich nicht erlauben wochen- oder sogar monatelang auf eine behördliche Entscheidung oder Auskunft zu warten. Sie benötigen einen schnellen, direkten Zugriff auf die Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung. Gerade in einem Bundesland wie Brandenburg stehen Kommunalverwaltungen vor der Zukunftsanforderung, im Standortwettbewerb mit anderen lokalen Wirtschaftsräumen im eigenen Land, aber auch in anderen Bundesländern und in anderen europäischen Regionen zu bestehen.

Als neues Bundesland mit ländlicher Struktur hat Brandenburg nach mehr als zehn Jahren nach dem Mauerfall immer noch mit Finanz- und Infrastrukturproblemen zu kämpfen. Deshalb ist es ganz besonders wichtig, diese IT-Entwicklungen nicht „zu verschlafen“ und sich durch die Anpassung an die gewandelte Gesellschaftsform Vorteile im nationalen und internationalen Wettbewerb zu sichern.

Die Kreisverwaltung Potsdam-Mittelmark und die kreisangehörigen Gemeindeverwaltungen stehen ebenso vor der Gegenwarts- und Zukunftsaufgabe, die knappen finanziellen Mittel so effizient und wirkungsvoll wie möglich einzusetzen und so sicherzustellen, dass der Kreis im Standortwettbewerb mit anderen Kreisen Brandenburgs, anderen Bundesländern und anderen europäischen Regionen bestehen kann.

Für den ländlichen Raum kommt dabei die Gefahr hinzu, dass die vorhandene – bereits stark ausgedünnte – Serviceinfrastruktur noch weiter zurückgebaut wird. So

wird nicht nur das Filialnetz der Kreditinstitute und der Post neustrukturiert, sondern auch die Verwaltungsstruktur wird durch die von der Regierung durchgeführte Gebietsreform zusätzlich weiter ausgedünnt. Die Wege zu den Servicepunkten werden für die Bürger weiter, ihre Mobilitätskosten steigen. Zugleich sinkt die Bereitschaft und das Verständnis von Bürgern und Wirtschaft, für einzelne Leistungen mehrmals diese Wege zurückzulegen. Um einem weiteren Attraktivitätsverlust des ländlichen Raumes entgegenzuwirken, sind hier Lösungen gefragt. Verwaltungsprodukte müssen gebündelt und durch private Serviceangebote ergänzt zugänglich gemacht werden. Nur so kann einer weiteren Landflucht entgegengewirkt und das Dienstleistungsangebot in kleinen Gemeinden erhalten und attraktiver gestaltet werden.

Der Trend der Digitalisierung der Kunden- und Businesspartnerbeziehungen aus dem privatwirtschaftlichen Bereich wird sich in Zukunft verstärkt auch auf die öffentliche Verwaltung ausdehnen. Um hierbei noch gestaltend mitwirken zu können, sind frühzeitige Aktivitäten notwendig. International aber auch national gibt es bereits jetzt viele Ansätze, das Verwaltungshandeln mittels der IuK-Technologie effizienter und kundenfreundlicher zu gestalten. Als Beispiele seien nur die Media@KOMM-Beiträge, elektronische Beschaffungsinstrumentarien, Bürgerportale und Citynetze genannt. Diese Beispiele zeigen, dass sich der Zug in Richtung „digitale Verwaltung“ bereits in Gang gesetzt hat und dass auf kommunaler Ebene Handlungsbedarf besteht.

Viele der geschilderten Themen werden gegenwärtig unter dem Begriff „eGovernment“ abgehandelt. Dieses Thema entwickelt zur Zeit in Forschung und Praxis eine ungeahnte Dynamik und führt zu völlig neuen organisatorischen, rechtlichen und technischen Fragestellungen und Problemen des Regierungs- und Verwaltungshandelns. Ein nicht zu unterschätzender Teilaspekt des eGovernment ist dessen politische Komponente: Die Neugestaltung der Verbindung von Politik und Verwaltung sowie der Partizipation der Bürger. Dazu zählen nicht nur die Kommunikation und Interaktion mit den Vertretungen (Gemeindevertretung usw.) sondern auch die elektronische Abstimmung (eVoting).

Der Schlüssel für erfolgreiche eGovernment-Projekte im kommunalen Bereich liegt im gegenseitigen Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen, regionalen oder na-

tionalen Organen sowie Beratungsdienstleistern. Zudem zeigt sich, dass solche Projekte immer dann schnell zum Erfolg führen, wenn sich die ausführende Behörde an den Erfahrungen und Empfehlungen anderer Kommunen, regionaler oder nationaler Organe, unabhängiger Beratungs- oder Schulungsdienstleister orientiert. Hier will das Projekt e-LoGo ansetzen, und eine Plattform etablieren, die einen Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis, zwischen Piloten und interessierten Entscheidern ermöglicht. Als Ergebnis des Projektes sollen Kreis- bzw. Gemeindeverwaltungen in die Lage versetzt werden:

- den veränderten Rahmenbedingungen in besonderem Maße gerecht zu werden,
- den wachsenden Bedürfnissen und Ansprüchen der „Kunden“ (Bürger, Wirtschaft, Politik etc.) zu entsprechen und
- sich aktiv an der Gestaltung der Informationsgesellschaft zu beteiligen.

Im Rahmen dieses Projektes sollen innovative Impulse initiiert werden, die auf der einen Seite die Standortattraktivität des Stand- und Lebensortes Potsdam-Mittelmark erhöhen und die Leistungsfähigkeit und -qualität der kommunalen Verwaltungen verbessert. Dabei propagiert e-LoGo keinen Technikeinsatz um jeden Preis, sondern nutzt die modernen technischen Möglichkeiten, um neue „Vertriebskanäle“ für Verwaltungsdienstleistungen zu erschließen sowie um neue (e-)Services zu entwickeln.

Bürgerservice

Grundlegende Prämisse besteht darin, dem Bürger bzw. Kunden den Weg der Leistungsanspruchnahme freizustellen und den Wechsel der Kontaktart zu ermöglichen. Der Bürger kann also nach Belieben entscheiden, ob er z.B. über das Internet auf Verwaltungsleistungen zugreift oder den persönlichen Besuch auf dem Amt vorzieht. Gleichzeitig soll der „Besuch auf dem Amt“ attraktiver und effektiver gestaltet werden, dem Bürger sollen als Dienstleistungsadressat möglichst viele öffentliche und private Dienstleistungen gebündelt und bürgerfreundlich zur Verfügung gestellt werden. Diese Bündelung soll allerdings nicht nur an einer zentralen Stelle angeboten werden, sondern dezentral in jeder Gemeinde des Landkreises. Es sollen bei einer Ansiedlung im ländlichen Raum keine Servicenachteile entstehen. Die Aufwendungen für Behördengänge sollen erheblich reduziert werden. Mit einer gesteigerten

Bürgerzufriedenheit wird dem Akzeptanzverlust in der Öffentlichkeit und der verbreiteten Ablehnung gegenüber dem Staat und seinen Behörden entgegengewirkt. Dies wirkt sich positiv und motivierend auf die Mitarbeiter einer Gemeindeverwaltung aus.

Modernisierung der Verwaltung

Durch das Projekt soll nicht nur der Bürgerservice erhöht werden, sondern auch die Verwaltung selbst soll modernisiert und den neuen Gegebenheiten des Informationszeitalters angepasst werden. Durch die Trennung der Aufgabenbereiche in Aufgaben mit Publikumsverkehr und Bürgerberatung auf der einen Seite und die fachliche und inhaltliche Bearbeitung auf der anderen Seite soll eine effizientere und schnellere Bearbeitung von Vorgängen und eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden. Die Mitarbeiter können gezielter geschult und auf die Aufgaben eingestellt werden.

Effizienz

Durch den Einsatz neuer Technologien und die Optimierung und Digitalisierung von Geschäftsprozessen (komplette Online-Bearbeitung von Vorgängen) soll ein weiterer Effizienzgewinn erzielt werden. Dieser Effizienzgewinn wird langfristig in der Zukunft finanzielle Einsparungen mit sich bringen.

Private Dienstleistungen im ländlichen Raum

Privaten Dienstleistungsanbietern soll durch die Mitwirkung in den Multifunktionalen Serviceläden die Möglichkeit eröffnet werden, kostengünstigere Außenstellen zu unterhalten. Es sollen Anreize gegeben werden, sich nicht aus den ländlichen dünn besiedelten Gebieten zurückzuziehen.

Durch das Konzept soll eine bürger- und wirtschaftsfreundliche Verwaltung realisiert werden, welche die Inanspruchnahme von Dienstleistungen der Verwaltung, aber auch anderer Anbieter medienbruchfrei ermöglicht, Antrags- und Genehmigungsprozesse beschleunigt und somit die im ländlichen Raum nicht unerheblichen Aufwände für Behördenwege reduziert. Darüber hinaus wird die Produktivität und Attraktivität der Verwaltung selbst erhöht. Aus der Summe dieser Zielsetzungen resultiert, dass dies nicht ein reines Verwaltungsprojekt ist, sondern dass der gesamte Bereich der Gesellschaft durchdrungen wird. Sowohl der privatwirtschaftliche Sektor, als auch der

soziale und kulturelle Bereich und natürlich die Verwaltung in allen ihren Ausprägungen werden tangiert.

Wie dies auch in den im Vorfeld geschilderten Szenarien⁵² deutlich wird, befindet sich das Projekt eLoGo an einer Schnittstelle unterschiedlicher Forschungsfragen. Folgende Kernthemen müssen wissenschaftlich begleitet und aufbereitet werden:

1. die Zusammenführung von Aufgaben der Kreis- und Gemeindeverwaltung an dezentralen Servicepunkten,
2. die Ausgestaltung von „Multifunktionalen Serviceläden“, die öffentliche und private Dienstleistungen „unter einem Dach“ im ländlichen Raum anbieten,
3. die Gestaltung von virtuellen „Rathausportalen“, die dem Bürger einen Online-Internetzugang zu kommunalen Dienstleistungen ermöglichen (Auskünfte, aber auch Interaktionen, Bescheide usw.)

Alle drei Kernthemen können ausschließlich interdisziplinär bearbeitet werden. Wie in den Verwaltungswissenschaften typisch, stellen sich bei allen Themen

- rechtswissenschaftliche Fragen (z.B.: Zuständigkeitsabgrenzung bei Integration von Kreis- und Gemeindeaufgaben)
- politikwissenschaftliche Fragen (z.B.: Legitimation von Entscheidungen gegenüber Kreistag oder Gemeinderat im Falle integrierter Aufgabenerbringung)
- betriebswirtschaftlich-organisatorische Fragen (z.B.: Gestaltung der Arbeitsprozesse im Serviceladen, Schnittstellen zwischen Front- und Backoffice usw.)
- informationstechnische Fragen (z.B.: Konstruktion von Rahmenarchitekturen für Auskunft- oder Antragsbearbeitungsverfahren im Zuge von eGovernment, digitaler Workflow)

Der Forschungsstand ist im Hinblick auf die drei genannten Kernthemen und die verschiedenen disziplinären Zugänge äußerst unterschiedlich zu bewerten. Die Problematik der Aufgabenintegration zwischen Kreis- und Gemeindeverwaltung ist in Deutschland in der Forschung bisher nur unzureichend behandelt worden, da es keinen praktischen Handlungsbedarf gab. Es gibt lediglich einige rechtswissenschaftli-

⁵² Siehe Abschnitt 2.3.

che Arbeiten, die sich mit dem Verhältnis von Kreis und Gemeinde unter staats- und kommunalrechtlichen Aspekten auseinandersetzen⁵³. Zur Ausgestaltung der Service-läden gibt es verwaltungswissenschaftliche Forschung, die sich mit den Bürgeräm-tern befasst hat, welche in Deutschland – aber auch in einigen ausländischen Staa-ten (dort etwa bekannt unter dem Stichwort „one-stop-offices“) – seit etwa 15 Jahren eingeführt worden sind⁵⁴. Im Hinblick auf die Entwicklung von virtuellen Zugängen zu Verwaltungen gibt es erst seit kurzem verwaltungswissenschaftliche und informatik-bezogene Forschung in Deutschland⁵⁵. Insgesamt ist festzustellen, dass der hier be-handelte Problembereich in der Wissenschaft erst kurz und bislang nur unzureichend bearbeitet worden ist. Das Vorhaben betritt insofern wissenschaftliches Neuland.

Das vorliegende Projekt vereint sowohl Elemente der digitalen als auch der interakti-ven Verwaltung (Abbildung 3). Durch die Informationstechnik verfügt die Verwaltung über eine Technologie, die es ermöglicht, die Aufgabenerfüllung effizienter, effektiver und adressatenfreundlicher zu machen. Die Bezeichnung interaktive Verwaltung be-trachtet die Verwaltung von außen: Interaktionen zwischen der Verwaltung und ihren Kunden. Interaktive Verwaltung meint zum Beispiel die diversen Kontaktmöglichkei-ten des Bürgers mit der Verwaltung über Internet, persönlich im Amt, via Call Center, etc.

Digitale Verwaltung betrachtet die internen Verwaltungsprozesse (eOrganisation)⁵⁶. Unter digitaler Verwaltung wird hierbei die Elektronifizierung von Verwaltungsprozes-sen verstanden, verwaltungsspezifische aber auch allgemeine Geschäftsprozesse, wie z.B. Beschaffung, Personal- und Liegenschaftsmanagement, werden mittels der neuen Medien optimiert. Dies schafft die Voraussetzungen für die Verbesserung der Außenbeziehungen der Verwaltung sowohl zu den Kunden der Verwaltung (Bürger, Unternehmen) als auch den Partnern der Verwaltung (andere Verwaltungen, Liefe-ranten).

⁵³ Vgl. u.a. Schmidt-Jortzig/ Wolfgang 1984; Wolfgang 1987; Schmidt-Jortzig 1993; Hennecke/ Maurer/ Schoch 1994, Kronisch 1992; Gern 1997, Lusche 1998.

⁵⁴ Vgl. zum Forschungsstand primär: Lenk/Klee-Kruse 2000.

⁵⁵ Vgl. u.a. Hagen/Kubicek 2000.

⁵⁶ Vgl. Sphani 2002, S. 167.

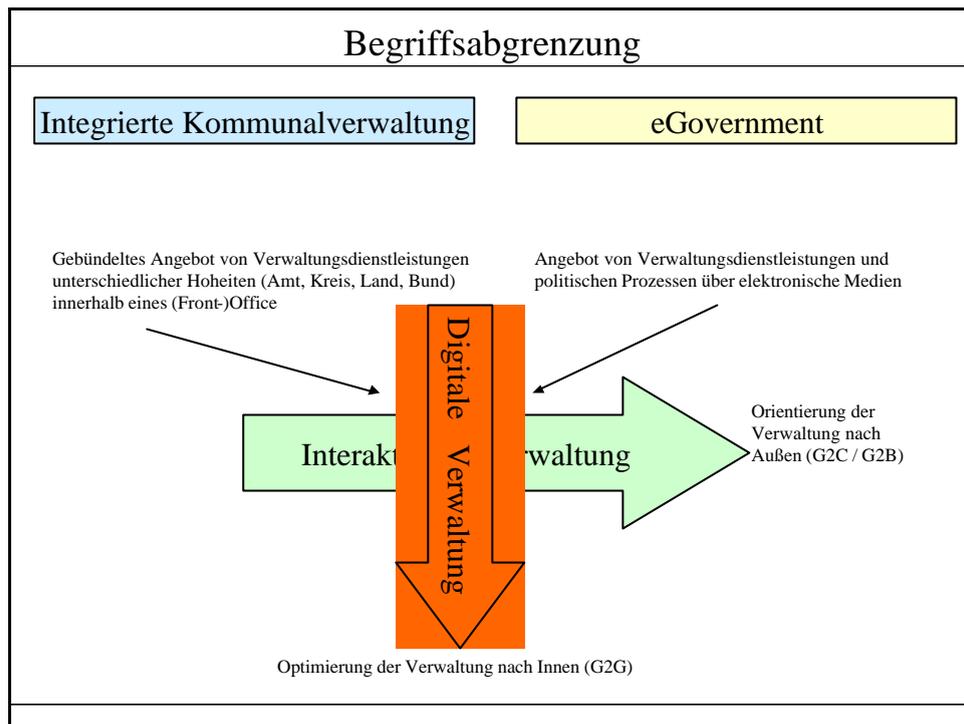


Abbildung 3: Integrierte Kommunalverwaltung und eGovernment

E-LoGo bewegt sich in einem Feld, das bereits durch eine Reihe von Ansätzen und Piloten im In- und Ausland geprägt ist. Die in Abschnitt 3 aufgeführten Entwicklungen im internationalen, überregionalen und regionalen Kontext gilt es auszuwerten und hinsichtlich der Übertragung auf den ländlichen Raum zu untersuchen.

4.2 Grundkonzept von e-LoGo

Im Abschlussbericht der Untersuchung des KWI zur „Dezentralen Wahrnehmung von Kreisaufgaben“ wird zur Optimierung der Aufgabenwahrnehmung die Etablierung von Kooperationsbeziehungen von Kreis- und Amtsverwaltungen im Landkreis Potsdam-Mittelmark empfohlen⁵⁷. Es werden zwei denkbare Grundformen der Kooperation im Landkreis Potsdam-Mittelmark genannt: Zum einen (a) die Einbindung der kreisangehörigen Gemeinden in den Prozess der Aufgabenerfüllung durch Front-Offices in den Gemeinden und zum anderen (b) die abschließende Bearbeitung von Einzelaufgaben des Kreises durch die Amtsverwaltungen hauptsächlich im Bereich der Kfz-Zulassungen und der Sozialhilfe. Bei den Einzelaufgaben der Kfz-Zulassung handelt es sich in der Regel um standardisierte Leistungen, bei denen die Mitarbeiter kaum über einen Gestaltungsspielraum verfügen, von daher wird dieser Teil in der Umset-

⁵⁷

Vgl. Wolter/Jann 1998.

zung relativ leicht zu realisieren sein. Anders ist es bei der Sozialhilfe. In diesem Aufgabenbereich ist die Erbringung von Leistungen stark einzelfallbezogen und die Mitarbeiter verfügen über einen relativ hohen Gestaltungsspielraum. Dies erfordert in der Regel eine höhere Qualifikation der Mitarbeiter. Aus diesem Grunde wird die Praktikabilität der abschließenden Bearbeitung von Einzelaufgaben der Sozialhilfe in den Amtsverwaltungen durchaus auch kritisch gesehen.

Gegenüber einer gesetzlichen Übertragung der vollständigen Aufgabe ist diese Form der Kooperation mit dem Vorteil verbunden, dass hier nur die Einzelaufgaben von den Ämtern/amtsfreien Gemeinden abschließend bearbeitet werden, die durch häufigen Bürgerkontakt gekennzeichnet sind, bzw. die weniger spezialisierte Kenntnisse der Mitarbeiter erfordern. Sie bedarf jedoch einer weiteren Untersuchung im technischen und rechtlichen Sinne.

Auf der Basis der dort erfolgten Analyse (vgl. Abbildung 4) wurden die kommunalen Leistungen systematisiert. Diese Struktur bildet die Grundlage für eine Überprüfung hinsichtlich einer Überführung in das Projekt e-LoGo⁵⁸.

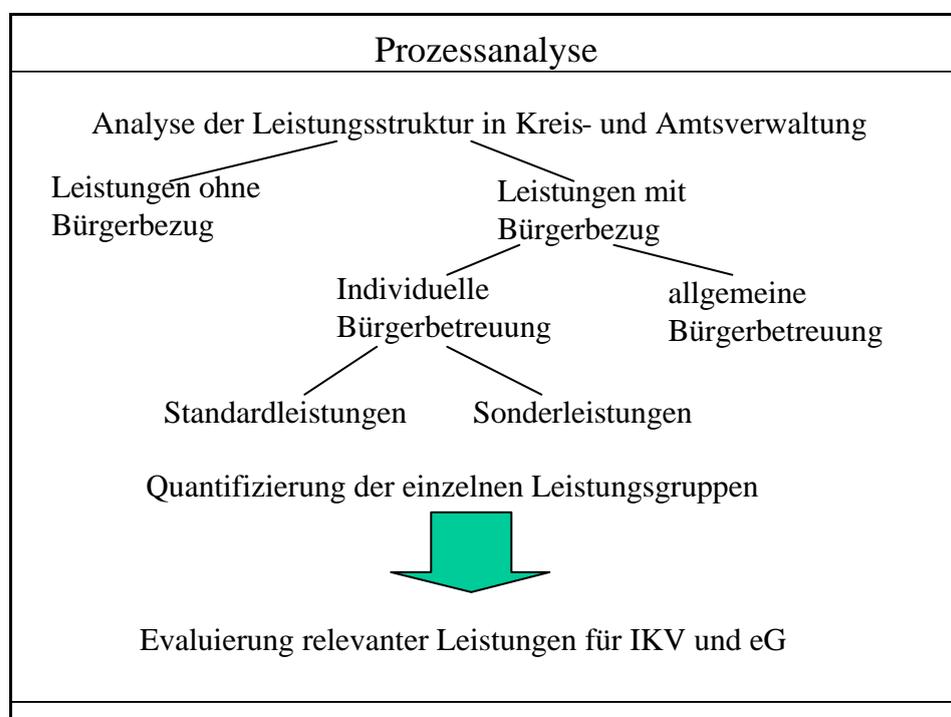


Abbildung 4: Leistungsstruktur in Kommunalverwaltungen⁵⁹

⁵⁸

Vgl. Wolter/Jann 1998.

Aufgaben ohne Bürgerbezug dienen der Aufrechterhaltung der Verwaltung und dem ordnungsgemäßen Ablauf der Verwaltungsprozesse. Dies sind u.a. Leistungen des Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamtes, des Hauptamtes, der Kämmerei usw. Leistungen mit Bürgerbezug zielen im weitesten Sinne auf die Befriedigung von Bürgerbedürfnissen bzw. die Beseitigung von Mangellagen. Tritt der Bürger gegenüber der Verwaltung als Einzelner auf, fällt dies in die Kategorie der individuellen Bürgerbetreuung; dient die Aufgabe dagegen der Schaffung, Förderung und dem Erhalt des wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensumfeldes gehört sie zur allgemeinen Bürgerbetreuung (Infrastruktur, Schulen, Kultur). Die individuelle Bürgerbetreuung gliedert sich zudem in die Standard- und die Sonderleistungen. Standardleistungen sind Leistungen ohne kundenspezifischen Bezug, wie z.B. ordnungsrechtliche Vorgänge (Fahrerlaubnis, Kfz-Zulassung). Dabei erhält der Bürger bzw. Kunde standardisierte Leistungen. Sonderleistungen können dagegen nur mit der aktiven Einbindung des betroffenen Bürgers erstellt werden, hierzu zählen u.a. Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Sozialbereich.

4.3 Anwendungsfeld „Potsdam-Mittelmark“

Der Landkreis Potsdam-Mittelmark wurde auf der Basis des Gesetzes zur Gliederung der Kreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg vom 16.12.1992 aus den Kreisen Belzig, Brandenburg/Land und Potsdam/Land sowie dem Amt Treuenbrietzen gebildet. Er umfasst eine Fläche von 2.683 km², beherbergt 205.788 Einwohner und ist damit der zweitgrößte Landkreis in Brandenburg. Als Kreissitz wurde entsprechend den strukturpolitischen Leitlinien des Landes die Stadt Belzig bestimmt. Die folgende Grafik verdeutlicht die räumliche Verteilung.

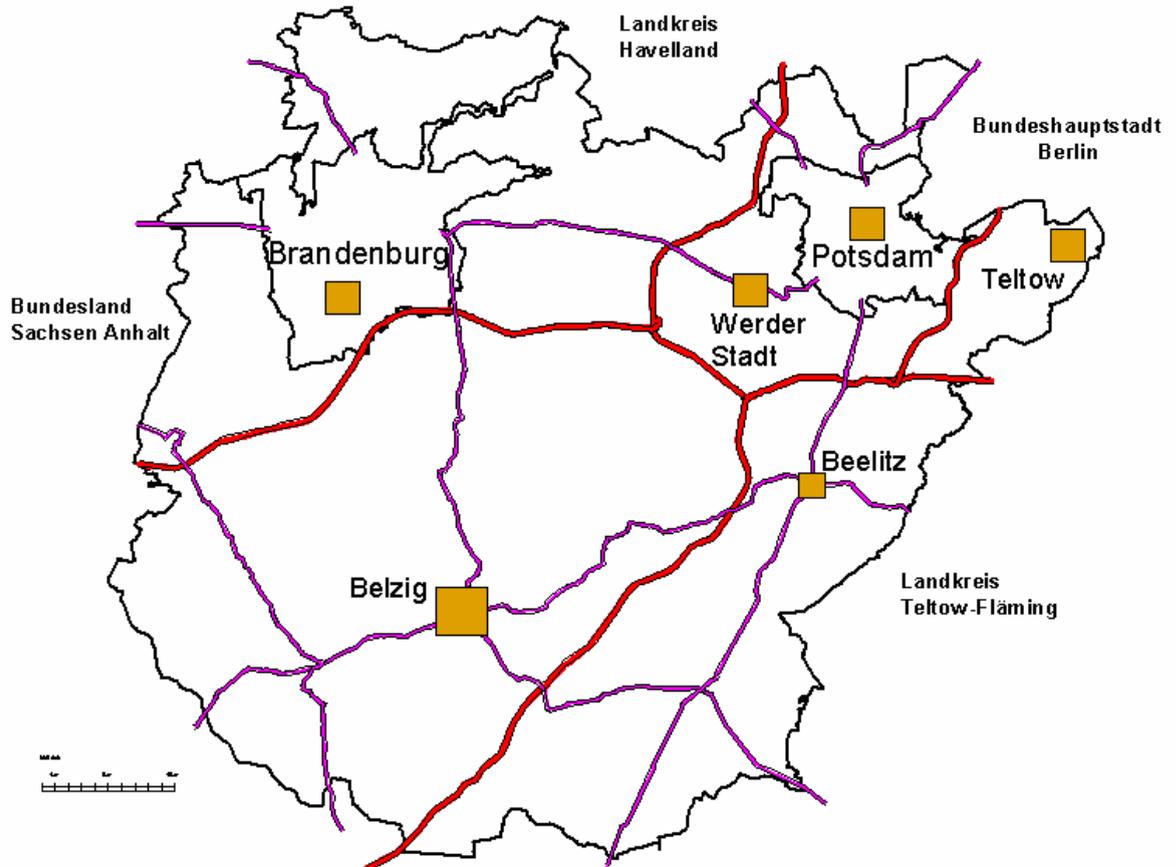


Abbildung 5: Räumliche Übersicht des Landkreises⁶⁰

Die räumliche Verteilung der einzelnen Verwaltungsstandorte der Kreisverwaltung sowie die damit verbundenen Zeit- und Wegeaufwendungen machen die Bedeutung neuer Zugangswege zu Leistungen der Kommunalverwaltungen deutlich.

Hat die Kreisgebietsreform in ihrem Gesamtergebnis in Brandenburg zu erheblichen strukturellen Veränderungen auf der Ebene der Landkreise geführt, so trifft dies für die brandenburgische Reform der Gemeindeebene nur bedingt zu. In Brandenburg entschied man sich, auf das harte Instrument der gesetzlichen Zusammenführung von Gemeinden durch die Schaffung von Einheitsgemeinden, wie es zum Teil in anderen neuen Bundesländern praktiziert wurde, zu verzichten. Statt einer umfassenden Gemeindegebietsreform wurde mit der Einführung der Amtsordnung am 19. Dezember 1991 eine Gemeindeverwaltungsstrukturreform durchgeführt. Das Ämtermo-

⁶⁰

Quelle: Kreisverwaltung Potsdam-Mittelmark.

dell ermöglicht es auf der einen Seite die Gemeinden als Träger lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung unberührt zu lassen und auf der anderen Seite gleichzeitig organisatorische Vorkehrungen für gemeinsame Verwaltungen und damit eine Leistungssteigerung der Gemeindeverwaltung zu etablieren. Diese Reform wird im nachhinein kritisch gesehen.⁶¹ Deshalb gibt es momentan von Seiten der Landesregierung Bestrebungen im Zuge einer Gemeindegebietsreform die Verwaltungs- und Leistungskraft der Gemeinden durch Neugliederungen zu stärken. Dabei soll unter anderem ein Großteil der Ämter in amtsfreie Gemeinden umstrukturiert werden⁶².

Wie die anderen acht an das Land Berlin angrenzenden Sektoralkreise weist auch Potsdam-Mittelmark in seiner Wirtschafts- und Siedlungsstruktur teilweise erhebliche Unterschiede auf: Das dem äußeren Entwicklungsraum zugeordnete Gebiet der Altkreise Belzig und Brandenburg/Land verfügt über eine geringe Bevölkerungsdichte und eine land- und forstwirtschaftlich geprägte Wirtschaftsstruktur, während der im engeren Verflechtungsraum gelegene Altkreis Potsdam/Land zu den bevölkerungsreichen Industriegebieten zählt.

Dem Landkreis Potsdam-Mittelmark gehören 108 Gemeinden an, von denen sich 100 Gemeinden für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu 14 Ämtern zusammengeschlossen haben.⁶³ Die Ämter und amtsfreien Gemeinden differieren sowohl in ihrer Einwohnerzahl und –dichte als auch in ihrer Verwaltungskraft (gemessen an den Mitarbeitern) erheblich. Der Anteil kleiner Ämter überwiegt. Der Kreisverwaltung kommt damit eine zentrale Bedeutung für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Verwaltungsraum Potsdam-Mittelmark zu.

Momentan werden die Dienstleistungen des Kreises zentral an den Standorten der Kreisverwaltung angeboten. Das hat zur Folge, dass vor allem die Einwohner aus den ländlichen Randgebieten erhebliche Wege zurücklegen müssen, um Verwaltungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Ein Beispiel ist die Kfz-Zulassung. Bei jeder Zulassung, Ummeldung, Abmeldung usw. muss der Bürger zum Teil sehr weite Wege zum zentralen Straßenverkehrsamt in Werder zurücklegen. Als durchschnittlicher

⁶¹ Sie dazu Grünewald 1999, kurz auch Stürer/Landgraf 1998.

⁶² Vgl. dazu u.a. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg 2001; Grünewald 1999, ders. 2001. Aktuelle Informationen dazu unter <http://www.starke-gemeinde.de>.

⁶³ Stand: 01.04.02 Quelle: Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik.

Anfahrtsweg wurden 20 km und als weitester Anfahrtsweg 70 km ermittelt. Diesem Problem könnte durch eine Dekonzentration der Kreisaufgaben, die häufig von den Bürgern in Anspruch genommen werden müssen, entgegengewirkt werden. In diesem Bereich haben bereits Vorarbeiten im Landkreis Potsdam-Mittelmark stattgefunden. Der Landkreis hat zusammen mit dem Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam 1998 eine Untersuchung zur „Dezentralen Wahrnehmung von Kreisaufgaben“⁶⁴ durchgeführt. Es wurde mit ersten Vorüberlegungen zu einer Dekonzentration von Kreisaufgaben begonnen und empirische Untersuchungen angestellt.

Die regionalen Differenzen in der Einwohnerzahl und der Wirtschaftskraft wirken sich zugleich negativ auf die Infrastruktur und das Servicenetz öffentlicher und privater Dienstleister aus, besonders im ländlich geprägten Raum der Altkreise Belgig und Brandenburg/Land. Die Palette der Dienstleistungsangebote nimmt stetig ab. Dies hat zur Folge, dass vermehrt Gewerbebetriebe, Industrie und Anwohner aus diesen Regionen abwandern. Dieser Entwicklung will man entgegenwirken, damit keine gravierenderen strukturellen Ungleichheiten entstehen. Die Einrichtung von Multifunktionalen Serviceläden in den Gemeinden könnte ein Ansatzpunkt für eine großflächige und gleichmäßige Abdeckung des Dienstleistungsbedarfs im Landkreis sein. Zusätzlich soll strukturell schwachen Gebieten des Landkreises ein Impuls gegeben werden, selbst weitere neue Anreize für eine Ansiedlung in ihrer Region zu schaffen.

Die Anpassung an die neuesten technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen ist von großer Bedeutung. Durch die Anpassung an die Anforderungen einer sich bildenden Informationsgesellschaft, aber auch durch eine zunehmende Vernetzung über das Internet müssen Vorteile im nationalen und internationalen Wettbewerb gesichert werden. In dieser Richtung gibt es im Landkreis Potsdam-Mittelmark ebenfalls Pilotprojekte. Beispielsweise wurde von der Stadt Beelitz, dem Landkreis Potsdam Mittelmark und dem Ostdeutschen Sparkassen- und Giroverband (OSGV) ein „virtueller Bürgerladen“⁶⁵ entwickelt, der auf den Servern der Stadt- bzw. Kreisverwaltung verfügbar ist. Über die homogen gestaltete Oberfläche des „virtuellen Bürgerladens“ können Verwaltungsdienstleistungen sowohl des Kreises als auch der Stadtverwaltung in Anspruch genommen werden. Zugleich schreitet in diesem Zuge

⁶⁴ Wolter/ Jann 1998:

⁶⁵ Vgl. Seidel 2000; Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V. 1999.

die Digitalisierung von Kataster- und Flurkarten im Landkreis voran. Insgesamt ist die Reformierung des Dienstleistungsangebots durch Kreis und Gemeinden, wie sie in diesem Abschnitt beschrieben wird, ausdrücklicher politischer Wille im Landkreis Potsdam-Mittelmark⁶⁶.

In Kooperation mit den Verwaltungsmitarbeitern und Software-Entwicklern sollen neue Entwicklungsimpulse für Fachanwendungen hinsichtlich internetbasierte, organisationsübergreifende Lösungen gegeben werden.

4.4 Forschungsnetzwerk

Ziel von e-LoGo ist es ferner, zunächst ein Forschungsnetzwerk zu etablieren, das durch die Kooperationen zwischen der öffentlichen Verwaltung, der Wirtschaft und der Universität einer Public-Private-Partnership ähnelt. Im weiteren begleitet e-LoGo die Einführung von eGovernment-Pilotprojekten im Landkreis Potsdam-Mittelmark. Durch Suburbanisierungsprozesse und eine damit verbundene Ausdünnung der Serviceinfrastruktur droht insbesondere im ländlichen Raum die Gefahr, technologische Entwicklungen zu verschlafen. eGovernment birgt Möglichkeiten, Probleme der ländlichen Serviceinfrastruktur privater und öffentlicher Dienstleister abzufangen. Dieses Vorhaben kann nicht durch eine einzelne Verwaltung oder Forschungseinrichtung realisiert werden. Vielmehr kann dies nur durch einen netzwerkartigen Verbund unterschiedlicher Organisationen unterstützt und begleitet werden. Dies setzt die Zusammenarbeit von verschiedenen universitären und außeruniversitären wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen, von Verwaltungseinrichtungen sowie von IT-Unternehmen, Software- und Beratungshäusern voraus, was durch das Forschungsnetzwerk ermöglicht werden soll. Dem Vorhaben kommt damit eine wichtige Pilotfunktion für den Aufbau und die Festigung eines innovativen Kooperationsnetzwerkes in der Region Potsdam-Mittelmark zu. Dabei besteht der Innovationsgehalt des Kooperationsnetzwerkes sowohl in seiner interdisziplinären Ausrichtung (Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und Informatik) als auch in der Zusammenarbeit zwischen Organisationen des öffentlichen Sektors (Verwaltung, Hochschule) und des privaten Sektors (Beratungs- und IT-Dienstleistungsunternehmen). Die virtuelle Netzwerkinfrastruktur stellt somit eine entscheidende Ressource für die zukünftige Entwicklung

⁶⁶

Vgl. Leitbild der Kreisverwaltung, zu finden unter <http://www.potsdam-mittelmark.de>.

innovativer Lösungen im Kontext von eGovernment und Verwaltungsmodernisierung dar.

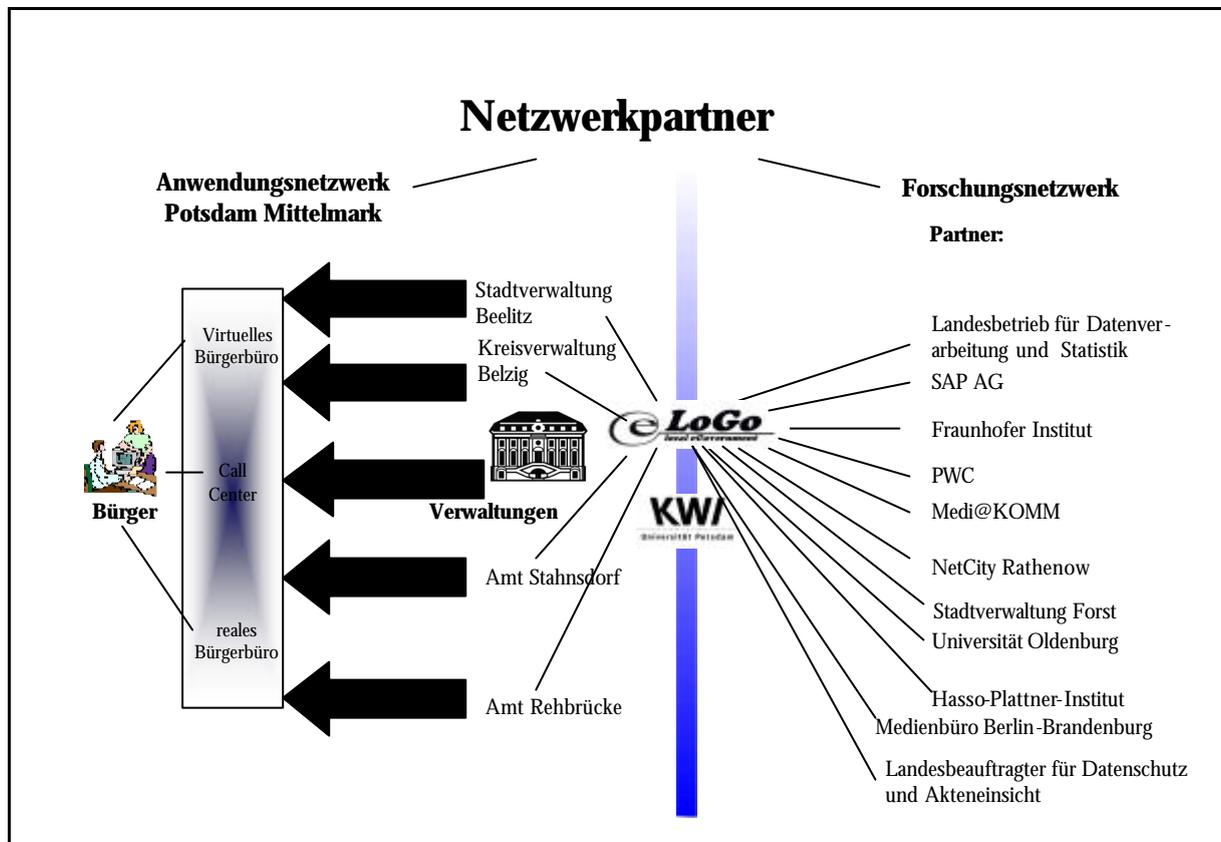


Abbildung 6: Beispiel der Netzwerkorganisation

Die vorstehende Grafik verdeutlicht exemplarisch das Zusammenspiel der einzelnen Akteure sowohl im Forschungsnetzwerk als auch im Anwendungsnetzwerk. Mit den teilnehmenden Ämtern werden die einzelnen Projekte entwickelt und pilotiert. So bestehen u.a. Kooperationsbeziehungen mit der Stadtverwaltung Beelitz im Rahmen des Projektes zur dezentralen Erledigung von Kfz-Meldevorgängen und im Bereich der Sozialverwaltung sind vergleichbare Projektstrukturen in Vorbereitung.

5. Projektmodule

5.1 Multikanal-Vertrieb von Verwaltungsleistungen

Der Multikanal-Vertrieb von Verwaltungsleistungen gestattet dem Bürger, den Zugangsweg zur Verwaltung im Einzelfall frei zu wählen. Diese Zugangsart zur Verwaltung mit Wahlfreiheit bezeichnet man auch als „Multi-Chanel-Distribution“, wobei die Zugangswege als prinzipiell gleichwertig zu betrachten sind. Der Zugang kann in diesem Fall über die multifunktionalen Serviceläden oder über das Internet erfolgen, daneben muss der Zugang durch das Fachamt möglich bleiben bzw. nachträglich gewählt werden können.

Kern der Überlegungen ist, dass die Bürger den Zugangskanal frei wählen und nach Belieben wechseln können. Zwischen den Zugangswegen kann es Übergänge geben: schon heute wechseln die Bürger von einem Kanal auf den anderen, wenn ihr Verständnis etwa am Telefon oder durch knappe schriftliche Auskünfte beeinträchtigt wird. Sie suchen dann das Amt persönlich auf. Ebenso kann die Textkommunikation über das Internet in Zukunft auch über das Hinzutreten eines menschlichen Mentors per Videokonferenz erweitert werden. Entscheidend ist jedoch letztlich, dass die Erklärungsbedürftigkeit zahlreicher öffentlicher Leistungen bei der Gestaltung aller Zugangswege berücksichtigt wird. Im Mittelpunkt der Überlegungen steht die künftig erforderliche Infrastruktur für ein integriertes Zugangsmanagement.

Abbildung 7 verdeutlicht das Zusammenspiel der verschiedenen Partner bei der Erstellung und dem Vertrieb öffentlicher Leistungen.

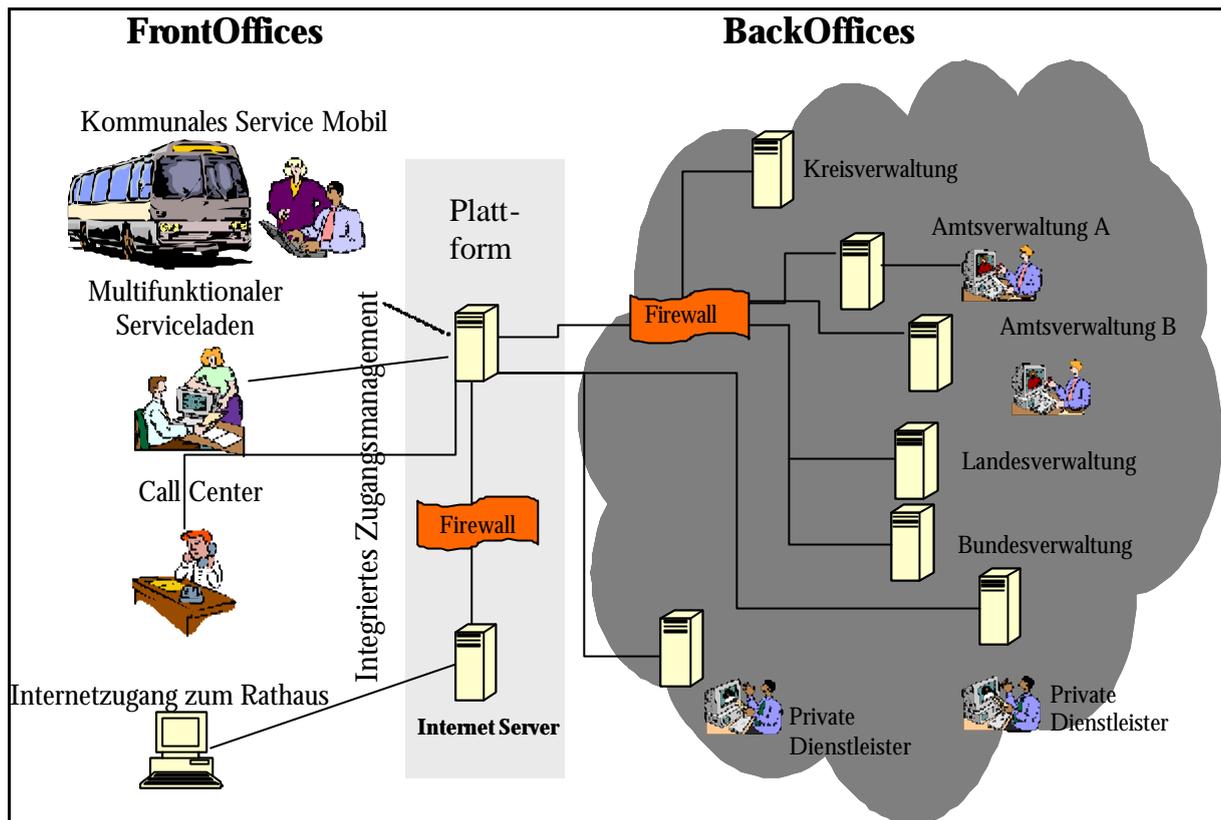


Abbildung 7: Produktions- und Distributionsarchitektur öffentlicher Leistungserbringung

5.2 Der Multifunktionale Serviceladen in der ländlichen Gemeinde

Bei der Weiterentwicklung des kommunalen Bürgeramts zum Multifunktionalen Serviceladen (MFSL) im ländlichen Raum geht es nicht nur darum, den gebündelten Zugang zu den Leistungen des Amtes und anderen Verwaltungseinheiten zu eröffnen. Es soll auch der Rückzug vieler privat erbrachter Leistungen aus dem ländlichen Raum kompensiert werden. Dort halten Dienstleistungsanbieter, wenn überhaupt, oft nur noch ein Minimalangebot aufrecht, etwa über Außenstellen, die nur wenige Stunden pro Woche geöffnet sind. Also liegt es nahe, den Bürgern auch den Zugang zu Dienstleistungen privater Anbieter zu eröffnen, wobei aber keine Anbieter verdrängt, sondern vielmehr durch Integration in die multifunktionalen Serviceläden gestärkt werden sollen.

Die multifunktionalen Serviceläden stellen als „Front-Offices“ die Schnittstelle zwischen den verschiedenen Leistungsanbietern und den Nachfragern (Bürger) dar. In ihnen beschränkt sich die Sachbearbeitung im klassischen Sinne auf die weitgehen-

de Abwicklung standardisierter Verfahren, deren Lösungsweg fast vollständig formalisiert werden kann, z.B. Identifizierung der Antragssteller, Vervollständigung der Unterlagen sowie Antragsannahme und Ausgabe von Dokumenten. Im Regelfall obliegt die Aktenführung und die Leistungserstellung selbst (Beispiel: die Bearbeitung eines Bauantrags) nicht den Mitarbeitern in den Front-Offices, sondern den zuständigen Stellen, die man äquivalent als „Back-Offices“ bezeichnet. Diese beschränken sich von Fall zu Fall jedoch nicht nur auf die Leistungserbringung, sondern treten bei komplexeren Sachverhalten auch selbst in Interaktion mit dem Bürger. Dies kann durch Face-to-Face-Kontakt oder in geeigneten Situationen durch Telepräsenz (Beispiel: Videokonferenz) geschehen. In diesen Fällen sind die Front-Offices in erster Linie für die reibungslose Kommunikation zwischen Bürger und der im Hintergrund arbeitenden Stelle verantwortlich.

Im Vordergrund der Tätigkeit der Mitarbeiter im Front-Office steht demnach die Betreuung des Zugangs zu verschiedenen Leistungen, ferner die Koordination der Leistungen verschiedener Backoffices, die gemeinsame Erstellung einer Leistung mit den Back Offices, Informations- und Beratungstätigkeit sowie ggf. das Customer-Relationship-Management einschließlich des Beschwerdemanagements. Hinzu kommen Vor- und Nacharbeiten wie z.B. Kassenvorbereitung und –abrechnung. Ein wesentliches Kennzeichen der verteilten Produktion der Leistungserstellung ist ferner, dass die Mitarbeiter im MFSL mit Mitarbeitern der diversen Dienstleistungsanbietern im Back-Office in Form eines virtuellen Teams zusammenarbeiten.

Der Multifunktionale Serviceladen lässt sich als Schnittstelle zwischen den verschiedensten Leistungsanbietern und den Nachfragern darstellen (Abbildung 8):

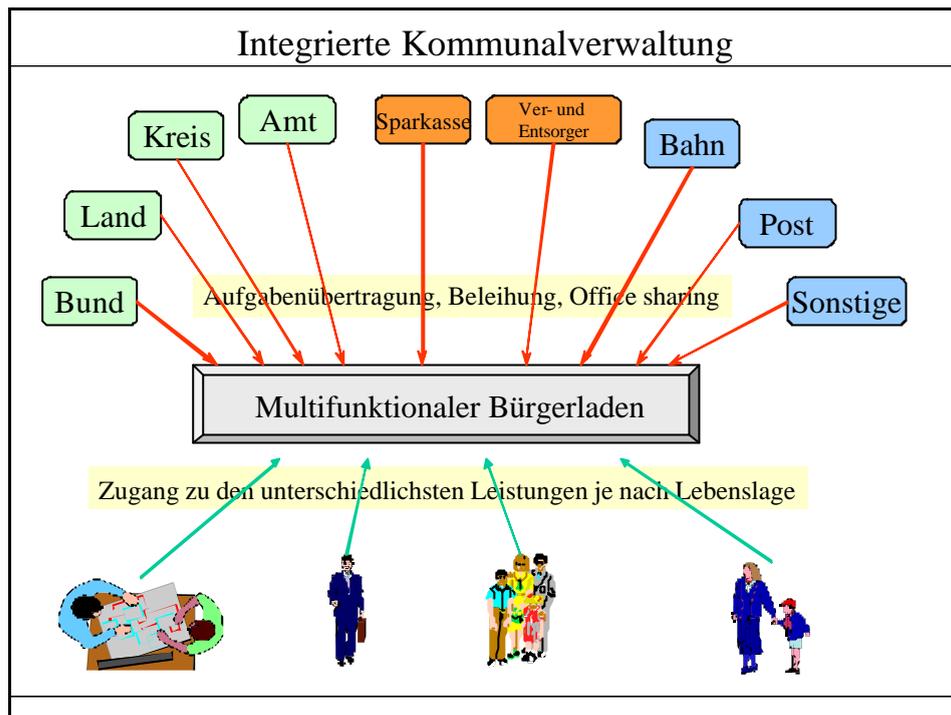


Abbildung 8: Integrierte Kommunalverwaltung

Das Serviceportfolio der MFSL sollte neben den Verwaltungsprodukten aus Kreis- und Gemeindeebene auch Leistungen von weiteren öffentlichen und privaten Anbietern beinhalten. Dazu können u.a. Rententräger, Krankenkassen, Bundes- und Landesämter gehören, die durch Angebote von Versorgungsunternehmen (Strom, Gas, (Ab-)Wasser, Telekommunikation, Müll) und weiteren Dienstleistern (Finanz-, Reise-, Versicherungs- und Logistikbereich) ergänzt werden können. Soweit wie möglich sollte ein Wettbewerb ermöglicht werden, so dass dem Kunden eine Auswahlmöglichkeit zur Verfügung steht.⁶⁷ Im Folgenden wird ein Beispiel für ein mögliches Serviceportfolio eines MFSL gegeben.

67

Vgl. Lenk/Klee-Kruse 2000.

Beispiel für ein Serviceangebot im MFSL:

Leistungen der Gemeinden und Kreise

1. Angelegenheiten der Ordnungsverwaltung⁶⁸: Einwohnerwesen, Gewerbeangelegenheiten, Kfz-Zulassung, Abfallentsorgung, Baugenehmigungen, Amtliche Beglaubigungen
2. Kommunale Abgaben: Müllabfuhrgebühren, Hundesteuer
3. Beantragung von Geldleistungen: Wohngeld, Beantragung von Sozialhilfe, Rundfunkgebührenbefreiung, Erziehungsgeld
4. Ermöglichung des Zugangs zu kommunalen Dienstleistungen: personenbezogene soziale Dienste, Sperrmüllabfuhr, Kartenvorverkauf für Veranstaltungen, Anmeldung zur Volkshochschule
5. Matching-Dienstleistungen: Fundbüro, Wohnungsvermittlung, Belegung und Reservierung von Sportstätten

Leistungen „anderer Verwaltungen“

1. Angelegenheiten der Ordnungsverwaltung⁶⁹: Gewerbeaufsichtsämter, Katasterämter, Wasserwirtschaftsämter, Kreiswehrrersatzämter
2. Abgabenverwaltung: einfache Abgaben der Steuerverwaltung wie Eintragungen auf der Lohnsteuerkarte, Antragsannahme bei Arbeitnehmerveranlagungen/ Lohnsteuerjahresausgleich
3. Beantragung von Geldleistungen: Kindergeld, BaföG-Leistungen, Arbeitslosenhilfe
4. Ermöglichung des Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen: Kartenvorverkauf, Ausweise für den öffentlichen Personennahverkehr, etc.
5. Matching-Dienstleistungen: Arbeitsvermittlung

Andere Dienstleistungen

1. Post-, Telekommunikations- und Versanddienste
2. Gelddienste: Überweisungen, Einzahlungen, Auszahlungen, Kontostandabfrage, Geldanlage

⁶⁸ In denen alle oder viele Bürger hin und wieder den Kontakt mit der Gemeinde oder dem Kreis suchen müssen.

⁶⁹ In denen alle oder viele Bürger hin und wieder den Kontakt mit Landes- und Bundesbehörden der Unterstufe suchen müssen.

3. Reise-Touristik-Fahrkarten: Auskünfte, Besorgung von Prospekten, Buchungen, Bahnfahrkarten aller Art, öffentlicher Nahverkehr, Rufbus/Taxivermittlung, Zimmervermittlung
4. Auftragsannahme und Bestelldienste: Fotoarbeiten, Arzneimittel, Chemische Reinigung, Blumenbestellung, Einsicht in Versandhandelskataloge und Bestellungen.
5. Verleih, Vermietung, Vermittlung: Fahrradvermietung, Vermittlung für Autovermietung, Leihbücherei
6. Toto/Lottoannahme
7. Bürodienste und öffentliche Telekom-Dienste: Fotokopien, Passbilder, Münztelefon, Telefax, Bildschirmtext, Mailboxdienste

Als praktisches Beispiel kann hierbei der „Multifunktionale Bürgerladen“ der Verwaltungsgemeinschaft Bismark⁷⁰ dienen, der neben den Verwaltungsleistungen Angebote von

- Finanzdienstleistern: Kreissparkasse Stendal,
- Transport- und Logistik: Deutsche Bahn AG, German Parcel
- Energieversorgungsunternehmen: EVM, Hastra

und weiteren kleinen Anbietern bereithält (siehe dazu auch Abschnitt 3.3).

Fazit: Durch Multifunktionale Bürgerläden als Vertriebskooperationen öffentlicher und privater Anbieter kann in vielen Fällen eine hohe Dienstleistungsqualität, wie sie bislang nur bei persönlichem Aufsuchen zentral gelegener „Produktionsstätten“ möglich war, für den Bürger überall verfügbar gemacht werden. Auch in wirtschaftlicher Hinsicht ergeben sich für die Anbieter bei genügender Breite der Vertriebskooperation erhebliche Vorteile.⁷¹

5.3 Das Virtuelle Rathaus

Das virtuelle Rathaus bildet den in Bezug auf Raum und Zeit ungebundenen modernen Servicepoint der öffentlichen Verwaltung. Hier hat der Kunde die Möglichkeit, Verwaltungsdienstleistungen über große Entfernungen im Internet abzurufen bzw. anzustoßen. Es ist die nach außen sichtbare Instanz des eGovernment und bildet das Portal zu den verschiedenen Verwaltungen. Dabei werden über Informations-

⁷⁰ Vgl. Stiens/ Pick 2001, S. 17.

⁷¹ Vgl. Lenk/Klee-Kruse 2000.

und Kommunikationsdienste hinaus auch Transaktionsdienste angeboten, d.h. es können nicht nur Informationen abgerufen und eMails versendet werden, sondern es steht auch eine elektronische Vorgangsbearbeitung zur Verfügung.

Der Bürger kann durch das Aufrufen einer gemeinsamen Portalseite sich der Leistungen des Kreises und der Gemeinde bedienen. Außerdem kann er durch das Anklicken entsprechender Links auf dieser Internetseite auf die Internetangebote des Landes, des Bundes und privater Dienstleister – vor allem derjenigen, die auch in den Multifunktionalen Serviceläden vertreten sind – zugreifen. Erster wichtiger Schritt ist der Aufbau eines zentralen Bürgerinformationssystems in diesem Internetangebot. Den Kernbestand eines solchen Bürgerinformationssystems bilden einfache Auskunftssysteme, die Wegweiserinformationen bereitstellen. Damit können offene Fragen auf Seiten der Bürger, z.B. einfache Wissensfragen, Zuständigkeiten, Öffnungszeiten, mitzubringende Unterlagen etc. schon im Vorfeld geklärt werden und der Bürger kann besser abschätzen, ob sich der Gang zur Behörde lohnt. Hierzu sind geeignete Portale nach Lebenslagen, handhabbare Benutzerführungen, Unterstützungs- und Beratungssysteme zu entwickeln und es muss natürlich vorweg geklärt werden, wer dieses Internet Angebot betreut und aktualisiert.

Angeschlossen daran kann der elektronische Zugang zu Behörden durch die Einrichtung eines zentralen Formularservers hergestellt werden. Formularserver gestatten es den Bürgern Formulare z.B. von zu Hause abzurufen und auszudrucken. Neben dem Nutzen für die Bürger, der relativ rasch zu erzielen ist, können die Server vom Front-Office Personal genutzt werden. Langfristiges Ziel in diesem Bereich ist es, eine durchgängige digitale Bearbeitung der Formulare zu ermöglichen, was sowohl für den Bürger als auch für die Verwaltung zeitlich am effektivsten ist.

Beispiele für bereits geöffnete virtuelle Rathäuser gibt es bereits im Landkreis Potsdam-Mittelmark. Der vorgehend schon beschriebene „virtuelle Bürgerladen“ der Stadt Beelitz ermöglicht den Bürgern die Inanspruchnahme von Leistungen über das Internet.

5.4 Das Kommunale Service Mobil (KSM)

Das Kommunale Service Mobil stellt im Prinzip einen MFSL auf Rädern, ein mobil Government (mGovernment) dar. Da sich in sehr kleinen Gemeinden die Einrichtung eines stationären Offices nicht rentiert, kann hier die mobile Version Abhilfe schaffen. Denn auch wenn der MFSL nur zu ausgewählten Zeiten geöffnet wäre, würden die Fixkosten für die Einrichtung (Miete, Abschreibung, Heizung etc.) weiterlaufen, und so die „Stückkosten“ pro Dienstleistungsvorgang in die Höhe treiben.

Das KSM entspricht in seinem Leistungsspektrum und seiner Funktionalität im wesentlichen dem MFSL, begrenzt natürlich durch seine räumliche Einschränkung. In Kooperation mit der Sparkasse und der Havelbus Verkehrsgesellschaft, die beide bereits mobile Kundenbüros betreiben, könnte diese Einrichtung u.U. auch kostenneutral betrieben werden.

Die technische Ausstattung entspricht derjenigen in den MFSL, mit der Besonderheit, dass die Netzanbindung über Mobilfunk (UMTS) erfolgt. Diese Technologie wird voraussichtlich in den nächsten Jahren flächendeckend in Deutschland eingeführt werden. In Zusammenarbeit mit kreisansässigen Telekommunikationsunternehmen bietet sich hier die Möglichkeit für ein entsprechendes Pilotprojekt.

Eine praktische Anwendungsbeschreibung findet sich in den einleitenden Szenarien. Ein KSM könnte je nach Einsatzdauer (5 oder 6 Tage; 2, 4 oder auch mehr Stunden pro Standort) zwischen 10 und 20 Gemeinden bedienen, wenn ein wöchentlicher Turnus erfolgt. Auch ein 14tägiger Rhythmus wäre denkbar, bzw. die Anfahrt auf Vereinbarung, analog dem „Ruf-Bus“ ein „government by call“. Eine solche Lösung kommt beispielsweise für Seniorenheime in Betracht, wenn bestimmte Antragsvolumina anfallen, wie z.B. Verlängerungen von Befreiungen, Sozialhilfe etc.

Diese Lösung ist sicherlich solange von erheblichem Vorteil für die Landbevölkerung, wie eine breite Anbindung aller Bevölkerungsschichten an das Internet und damit an die Funktionalitäten des „Virtuellen Rathauses“ noch nicht gegeben ist. Durch Vermietung der Außenflächen als Werbeträger könnte in gewissem Umfang eine Teilfinanzierung erfolgen. Ein weiterer Pluspunkt ist die Signalwirkung dieser Einrichtung, für alle ist sichtbar, die Verwaltung bewegt sich und wird flexibler und bürgernäher.

5.5 Die Back-Offices

Die Back-Offices bilden die fachliche Grundlage des MFSL, sie unterstützen je nach Grad der Aufgabenübertragung die Front-Offices bei der Erbringung der übertragenen Leistungen. Es findet hier die fachliche Bearbeitung der Vorgänge sowie die Fach- bzw. Rechtsaufsicht statt. In den einzelnen Behörden bzw. bei den Dienstleistungsanbietern, werden vorwiegend Vorgänge bearbeitet, welche sich nicht standardisieren lassen und eine individualisierte Fallbehandlung zum Inhalt haben oder die Beteiligung zahlreicher Behörden und/oder Fachämter erfordern. Die Entscheidungen – z.B. die Genehmigung eines Bauantrags – werden im Back-Office gefällt. Auch die Aktenführung, Einholung von Stellungnahmen und der Schriftwechsel mit dem Bürger obliegen dem Back-Office. Über IuK-Medien, wie Netzwerke, Videokonferenzsysteme etc., werden sie mit den Front-Offices in den MFSL oder im Internet verbunden.

Im Gegensatz zu den Front-Offices sind hier spezialisierte Verwaltungsmitarbeiter eingesetzt, denen die abschließende Bearbeitung der komplexen Verwaltungsvorgänge obliegt. Sie unterstützen die Generalisten in den MFSL

- soweit notwendig bei der Beratung der Antragsteller,
- soweit möglich bei der abschließenden Erbringung von Dienstleistungen und
- soweit dienlich bei der Weiterentwicklung der Servicestruktur.

Diese Art der Arbeitsteilung bringt viele Vorteile mit sich. Die Mitarbeiter in den Back-Offices können „ungestört“ ohne Publikumsverkehr ihre Vorgänge zügiger bearbeiten. Sie bekommen die Vorgänge bearbeitungsfertig auf den Tisch und können sich auf die fachliche Erledigung der Aufgaben konzentrieren. Sie müssen nicht mehr mehrere Tage in der Woche Schalteraufgaben wahrnehmen, ständig telefonisch Auskunft über die Öffnungszeiten geben und mit „ungnädigen“ Bürgern umgehen. Die Mitarbeiter im Front-Office dagegen stehen ganz den Bürgern zur Verfügung und sind nicht mehr dem Druck der fachlichen Bearbeitung ausgesetzt. Sie können speziell für die Bürgertätigkeit geschult werden. Dies erhöht den Service für den Bürger erheblich.

Als konkretes Beispiel kann die Bearbeitung eines Bauantrags herangezogen werden. Der Bürger geht in den Multifunktionalen Serviceladen (Front-Office) und gibt

dort seinen Antrag ab. Benötigt er beim Ausfüllen oder Formulieren des Antrags – je nach Art des Formulars – Hilfe, kann er sich von den Mitarbeitern des Front-Office beraten lassen. Diese überprüfen dann auch die Vollständigkeit der Unterlagen und leiten sie weiter an das Back-Office, in diesem Fall das Bauamt des zuständigen Amtes. Dort findet dann die eigentliche Bearbeitung des Antrags statt. Nach der Bearbeitung des Vorganges wird der Antrag nach den jeweiligen rechtlichen und städtebaulichen Gesichtspunkten entschieden. Die Entscheidung wird anschließend durch einen Bescheid des Bauamts (Back-Office) an den Antragssteller übermittelt.

Bei Einzelfallinteraktionen, die sich durch sozialpädagogische Problemlagen auszeichnen – wie dies vielfach im sozialen Bereich (Sozialamt, Jugendamt) der Fall ist – dürfte sich die Arbeit des Front-Office vornehmlich auf die Vorabinformation und die Terminvermittlung beschränken. Hier erfahren die Bürger, wer sich ihrer Anliegen annimmt. Sofern gewünscht, kann das Front-Office auch einen Gesprächstermin mit den Fachkräften im Back-Office vereinbaren, der dann auch im Multifunktionalen Serviceladen wahrgenommen werden kann.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Front-Office und dem Back-Office soll soweit wie möglich auf elektronischer Basis vonstatten gehen. Realistisch betrachtet ist es jedoch – wie bereits erwähnt – bis zu einer kompletten medienbruchfreien digitalen Bearbeitung noch ein weiter Weg. Die Entwicklung und Anpassung der hierzu benötigten Technik ist mit einem immensen Kostenaufwand verbunden. Auch die rechtlichen Probleme, die im Hinblick auf den Mangel an gesetzlichen Regelungen anstehen, sind nicht von der Hand zu weisen. Trotzdem sollte bei der Einrichtung der MFSL ein medienbruchfreier Workflow als zukünftiges Ziel verfolgt werden.

6. Fachliche Problemstellungen

6.1 Problemüberblick

Im folgenden werden zu den einzelnen Bereichen Problemschwerpunkte benannt, die innerhalb des Projektes geklärt werden müssen. Soweit wie möglich sollen dabei im Rahmen des Forschungsnetzwerkes bereits existente Lösungen und Ansätze identifiziert und aufbereitet werden.

Inhaltlich lassen sich im Forschungsvorhaben eine Reihe von Themenstellungen abgrenzen, die nachstehend stichwortartig skizziert werden:

a) Verwaltung und Organisation:

- Dekonzentration von Kreisaufgaben
- Integration von Kreis- und Amts-Dienstleistungen in ein gemeinsames Angebot
- Einbeziehung ergänzender öffentlicher und halböffentlicher (bzw. auch: privater) Leistungen in das Angebot
- Abgrenzung der Zuständigkeits- und Verantwortungsstrukturen
- Restrukturierung und Modellierung der Verwaltungsprozesse (Abbau von Schnittstellen, Verkürzung von Abläufen), Workflowmanagement
- Koordination, Leitung und Kontrolle der dezentralen Leistungsprozesse
- Qualifizierung des Personals, Tarifeingruppierung, Arbeitszeit, Motivation

b) Rechtsfragen:

- Zusammenführung von Kreis- und Gemeindeaufgaben und Verantwortungsregelung
- Beziehungen zwischen Kreis (und gegebenenfalls anderen Einrichtungen) und Amt/Stadt als Ausführer (klassisch-hierarchisch [Weisungen] oder vertraglich?)
- Aufsichtsfragen
- Rechtliche Fragen bei elektronischen Ausschreibungsverfahren, Beschaffungsbündelung, reverse auctions
- Haftungsfragen (z.B. bei Diensten für Dritte)
- Probleme der digitalen Signatur

c) Politische Aspekte:

- Legitimation, Transparenz gegenüber Bürger
- Akzeptanzgewinnung bei politischen Gremien für neue Strukturen
- Verantwortlichkeiten der Politik
- Partizipation der Bürger (u.a. auch via Internet; eVoting)

d) IT-Aspekte:

- Intranet-Lösungen, Verknüpfung verschiedener Einheiten (Front/Back-Offices) auf gemeinsamer Plattform
- Portal-Lösungen für virtuelle Zugänge
- Formularserver, e-Antragsverfahren
- Digitale Signatur
- Verschlüsselungstechniken
- Datensicherung, Datenschutz
- Videokonferenzen („Life“-Einbezug von back Office-Personal in Bürgerkontakte)

e) Bürger-Interessen:

- Analyse von Bürgerbedürfnissen und Ansprüchen
- Typisierung von Bürgergruppen nach Ansprüchen, Erwartungen usw.
- Analyse der Verständnis- und Akzeptanzprobleme von Bürgern gegenüber den neuen Medien
- Anforderungen der Wirtschaft
- Internetpenetration

Die folgende Skizze (Abbildung 9) macht deutlich, dass die verschiedenen Problem-
aspekte sehr eng miteinander verflochten sind.

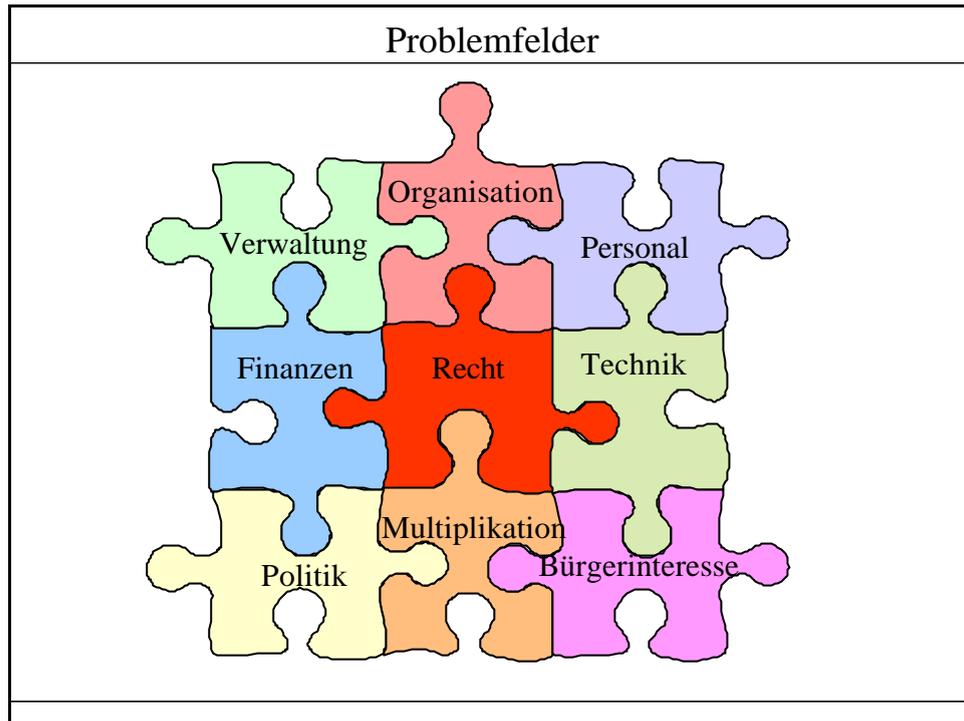


Abbildung 9: Problemfelder

Im folgenden werden einige der aufgeführten Problemfälle exemplarisch dargestellt, die dabei teilweise querschnittsartig über den genannten Bereichen liegen.

6.2 Digitale Signatur

6.2.1 Allgemeiner und rechtlicher Rahmen

Die Problematik der digitalen Signatur tangiert nahezu den gesamten Bereich des Projektes. Zum einen sind hier die technischen Problemstellungen zu berücksichtigen, d.h. wie kann eine sichere und dabei trotzdem einfach zu handhabende Verschlüsselung und Signierung erreicht werden. Das berührt nicht nur die mathematischen Algorithmen und Schlüssellängen, sondern auch die technischen Fragen der Schlüsselerstellung und -verteilungsform und die Organisation der Verteilung und öffentlichen Vorhaltung. Hier gibt es bereits eine Reihe von Lösungen, die es zu beobachten gilt, um abzuschätzen, welche Standards es geben wird und inwieweit Schnittstellen und Kompatibilitäten vorhanden sein werden. Umfänglichkeit, Verfügbarkeit und Handling der Lösung bedingen dabei grundlegend, wie weit sich Akzeptanz und Verbreitung in der Bevölkerung entwickeln können. Nur wenn eine breitgefächerte Nutzung in der Bevölkerung und Wirtschaft erreicht wird, kann die Strategie des eGovernment zum Erfolg führen.

Viele Verwaltungsdienstleistungen können nur erbracht werden, wenn der Antragsteller eine rechtsverbindliche Unterschrift leistet, mit welcher er seine Identität und seine Willensbekundung zum Ausdruck bringt. Um Verwaltungsdienstleistungen elektronisch abzuwickeln, bedarf es demnach einer elektronischen Unterschrift, die der eigenhändigen Unterschrift auf dem Papier gleichkommt.

Im Zusammenhang mit eGovernment werden eine Reihe von Signaturverfahren diskutiert. Den rechtlichen Rahmen für die Anerkennung einer elektronischen Unterschrift bildet in Deutschland das Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (SigG) vom 22.05.2001.⁷²

Damit die elektronische Unterschrift als der handschriftlichen gleichwertig anerkannt werden kann, muss diese laut SigG bestimmten Anforderungen gerecht werden, wozu im Kern die Fälschungssicherheit, „also die Gewährleistung, dass die Signatur eines Dokuments durch die Person erfolgt ist, der die Signatur tatsächlich zugeordnet ist.“⁷³ Zudem muss die elektronische Signatur langfristig nachprüfbar sein und breiten Anforderungsmöglichkeiten genügen (also bei allen eGovernment-Anwendungen, die der elektronischen Unterschrift bedürfen).

Das Signaturgesetz sieht per Definition mehrere Ausgestaltungsformen der elektronischen Signatur vor: „Daten in elektronischer Form, die anderen elektronischen Daten beigefügt oder logisch mit ihnen verknüpft sind und die zur Authentifizierung dienen“, werden als elektronische Signaturen bezeichnet. Es existieren verschiedene Varianten der elektronischen Signatur, die sich hinsichtlich ihres Grades der Fälschungssicherheit unterscheiden. Beispielsweise ist das bloße Zuordnen persönlicher Daten und einer eingescannten Unterschrift zu einem Dokument nicht sehr sicher. Etwas sicherer sind so genannte fortgeschrittene elektronische Signaturen. Durch sie lässt sich neben der Identität des Unterzeichners nachprüfen, ob an einem Dokument nachträglich Änderungen vorgenommen wurden. Der Nachteil besteht allerdings darin, dass nicht überprüft werden kann, ob die Signaturkarte an die richtige Person übergeben wurde. Um zu prüfen, welche Signaturverfahren sicher sind, vergibt die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post deshalb erst nach Prüfung von Anbietern elektronischer Signaturverfahren eine Zertifizierung, die die unter-

⁷² Vgl.: Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen 2002, S. 22. Konkretisiert werden die Vorgaben durch die Signaturverordnung vom 16.11.2001 (SigV).

⁷³ vgl. ebenda S. 23.

schiedlichen Sicherheitsvorschriften im SigG berücksichtigt. Diesen hohen Sicherheitsanforderungen genügt die qualifizierte elektronische Signatur. Sie bedarf des genannten Zertifikates und stellt sicher, dass die richtige Person im Besitz der Signaturkarte ist.

Für das Projekt wird entscheidend sein, die technischen und organisatorischen Fragen der Einbindung der digitalen Signatur in die elektronischen Geschäftsprozesse und die damit verbundenen rechtlichen Probleme zu lösen. Hier gibt es eine Reihe von Ansätzen, auf die zurückgegriffen werden kann und die einer Verwendbarkeitsanalyse unterzogen werden müssen. Zudem muss geklärt werden, in welchen Fällen eine Digitale Signatur unumgänglich ist und unter welchen Voraussetzungen hier (übergangsweise) Alternativen genutzt werden können.

6.2.2 Verschlüsselungsverfahren

Für die Verschlüsselung elektronischer Kommunikation gibt es im wesentlichen zwei Verfahren, die sich in ihrem Schlüsselmanagement unterscheiden. Wenn Sender und Empfänger den gleichen Schlüssel zur Kodierung verwenden, spricht man von symmetrischer Verschlüsselung, verwenden beide jedoch unterschiedliche Schlüssel so ist dies ein asymmetrisches Verfahren.

- Symmetrische Verschlüsselung

Bei symmetrischen Verschlüsselungsverfahren lässt sich der zum Entschlüsseln benötigte Schlüssel aus dem zum Verschlüsseln genutzten berechnen (und umgekehrt) oder ist mit diesem identisch. Bei einigen Programmen wird der benötigte Schlüssel als Zufallszahl, einem so genannten Session Key, generiert. Da symmetrische Verschlüsselung sehr schnell ist, wird sie für größere Datenmengen benutzt.

- Asymmetrische Verschlüsselung

Asymmetrische Verschlüsselungsverfahren, die auch als Public Key Encryption bezeichnet werden, sind Prozeduren, die zum Verschlüsseln und Entschlüsseln ein unterschiedliches, sich nicht voneinander ableitbares Schlüsselpaar benutzen. Das Schlüsselpaar setzt sich aus einem geheimen, nur dem Inhaber zugänglichen Schlüssel (Private Key), und dem öffentlichen Schlüssel (Public Key) zusammen. Da ein Schlüssel öffentlich zugänglich ge-

macht werden muss, wird dieses auch Public Key-Verfahren genannt. Die Veröffentlichung kann bei vertrauenswürdigen Einrichtungen auf so genannten Public Key-Server oder Zertifikatsverzeichnissen geschehen. Er wird für das Verschlüsseln von Nachrichten an den Schlüsselinhaber bzw. zum Überprüfen von vom Inhaber getätigten digitalen Signaturen benötigt. Nachrichten, die mit dem Public Key verschlüsselt wurden, können nur noch mit dem Private Key des Schlüsselinhabers dechiffriert werden.

Die folgende Grafik veranschaulicht die Verfahrensweise beim Einsatz einer Public Key Infrastructure.

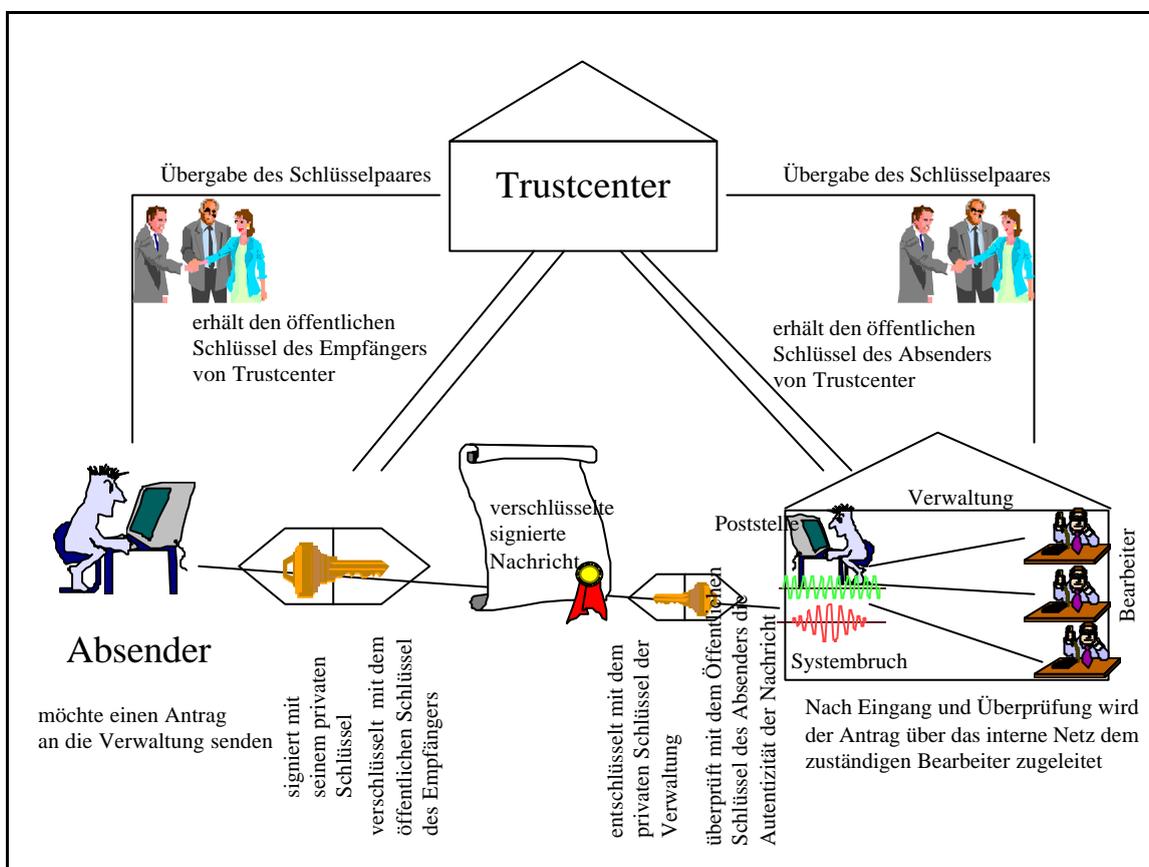


Abbildung 10: Public Key Infrastructure⁷⁴

Je nach Art des jeweiligen Trustcenters und der Modalitäten der Schlüsselübergabe ist diese Darstellung sinngemäß für fortgeschrittene, qualifizierte sowie akkreditierte Signaturen (vgl. Abschnitt 6.2.1) anwendbar. Abschließend lässt sich festhalten, dass im Zivilrecht, im öffentlichen Recht wie auch im Prozessrecht die rechtlichen

Grundlagen geschaffen worden sind bzw. demnächst geschaffen werden, um rechtmäßig einen elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehr durchführen zu können. In der Regel kann die Schriftform durch elektronische Dokumente, die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur i. S. d. § 2 Nr. 3 SigG versehen sind, gleichwertig ersetzt werden. Im Übrigen ist zu beachten, dass zahlreiche privatrechtliche und öffentlich rechtliche Erklärungen und Verfahrenshandlungen formfrei sind. Sie können wie schon bisher weiterhin ohne elektronische Signatur medienbruchfrei, schnell und kostengünstig rechtswirksam elektronisch abgewickelt werden.

6.3 Datenschutz/ Datensicherheit

Ebenso wie die digitale Signatur und zudem eng mit ihr verknüpft, berühren Datenschutz und -sicherheit alle Bereiche des Projektes e-LoGo, umfassen sie doch neben dem Schutz der Daten vor unberechtigtem Einsehen und Ändern, der Sicherung vor Verlust oder Beschädigung auch den Schutz persönlicher Daten vor unzulässigem Gebrauch. Dies ist die Voraussetzung für eine Gewährleistung der Persönlichkeitsrechte jedes einzelnen.

Digitale Daten bzw. die elektronische Kommunikation unterliegen unterschiedlichsten Bedrohungspotentialen:⁷⁵

- **Unsichtbarkeit elektronischer Informationen**

Zur Einsichtnahme und Bearbeitung sind spezifische technische Voraussetzungen (Hard- und Software) notwendig.

- **Flüchtigkeit elektronischer Informationen**

Digitale Informationen unterliegen generell der Gefahr des Verlustes, u.a. durch Entmagnetisierung von magnetischen Datenträgern durch Alterung, Temperatur, Luftfeuchte, äußere Magnetfelder, versehentliches oder vorsätzliches Löschen oder Überschreiben von Dateien und technisches Versagen von Festplatten.

- **Veränderung räumlicher Relation**

Die fortschreitende Vernetzung gewährt einen Zugriff auf elektronisch gespeicherte Daten unabhängig vom Ort (weltweit) und vom Endgerät (Großrechner, PC, Handy, PDA usw.). Der grenzüberschreitende Information Highway er-

⁷⁵

Zu einer ausführlicheren Diskussion dieser Problemlagen siehe: Landesbeauftragter für den Datenschutz Niedersachsen 2002, S. 26ff.

möglicht die Umgehung nationalstaatlicher Regelwerke von Informationsanbietern und -nutzern.

- **Protokollierung/Revisionssicherheit**

Aufgrund der wachsenden Abhängigkeit der Verwaltung von elektronischen Datenverarbeitungssystemen gewinnen Protokolle für die Revision der jeweiligen Vorgänge zunehmend an Bedeutung. Da diese Protokolle jedoch i.d.R. nur in elektronischer Form vorliegen, unterliegen sie mit Blick auf die oben beschriebene Unsichtbarkeit und Flüchtigkeit elektronisch gespeicherter Informationen den gleichen Gefährdungen wie die verarbeiteten Daten selbst.

- **Zunahme personenbeziehbarer Daten**

Aufgrund der vielfältigen Speichermöglichkeiten des Mediums Internet sowohl zu Prozessen (WWW-Aufrufe, eMail-Verkehr, eBanking, eShopping usw.), zu Nutzern (Name, Adresse, Kontoverbindung usw.) und zu eingesetzten Geräten (PC, Handy, PDA usw.) besteht durch eine Verknüpfung dieser Daten eine Gefährdung der Privatsphäre der Nutzer. Da zudem an den Schnittstellen der Verwaltung zum Bürger (virtuelle Poststelle, Behördenportal, Internet Portal, Intermediär) alle Kommunikationsvorgänge zusammenlaufen, erwachsen daraus folgende Gefahren:

- Erfassung und Analyse der gesamten Kommunikation Einzelner mit Behörden,
- Erstellung von Persönlichkeitsprofilen durch Datenzusammenführung und
- Loslösung der Zweckbindung elektronisch übertragener Daten.

- **Zentrale Datenbestände**

Aus den für eGovernment-Verfahren konzipierten zentralen und fachbereichsübergreifenden Datenbeständen resultieren u.a. Bedrohungen durch die Aufhebung der Zweckbindung gespeicherter Datenbestände, durch die Beeinträchtigung der „informationellen Gewaltenteilung“, durch eine unzureichende Transparenz für Betroffene (wer greift zu welchem Zweck auf welche Daten zu) sowie durch die Nutzung von Data Mining zum unzulässigen Aufspüren unbekannter Zusammenhänge.

- **Automatisierung von Einzelentscheidungen**

Die ständig zunehmende Technisierung von Verwaltungsprozessen kann dazu führen, dass Entscheidungen ausschließlich aus der automatischen Bewer-

tung einzelner gespeicherter Persönlichkeitsmerkmale resultieren. Dies bedeutet für den Betroffenen, dass seine persönlichen Belange und Interessen nicht ausreichend berücksichtigt werden, da keine natürliche Person in den Entscheidungsprozess einbezogen wird oder er nicht in der Lage ist, seine Interessen geltend zu machen.

- **Fehlende Einbindung Betroffener**

eGovernment bedeutet nicht nur technische Veränderung, sondern beinhaltet auch weitreichende organisatorische Implikationen in den beteiligten öffentlichen Stellen. Um eine Akzeptanz bei den betroffenen Mitarbeitern zu erreichen, sollten diese von Anfang an mit den Personalvertretungen in die Planung von eGovernment-Projekten einbezogen werden.

- **Manipulation der eigenen Infrastruktur**

Die für die elektronische Kommunikation der Verwaltung mit ihren Adressaten notwendige „Öffnung“ der IuK-Infrastruktur der Verwaltung beinhaltet erhebliche Gefährdungen für die Integrität und die Vertraulichkeit der personenbezogenen Daten durch unterschiedlichste Schadprogramme (wie z.B. Viren, Würmer oder Trojanische Pferde) bzw. Hacker.

- **Manipulation des eGovernment-Angebots**

Da eGovernment-Dienste in der Regel außerhalb des gesicherten Bereichs von Behördennetzen bereitgestellt werden, kann zwar der direkte Zugriff auf interne Datenbanken verhindert werden, jedoch setzt man sich damit prinzipiell der Gefahr der Manipulation der angebotenen Informationen aus, weil die speziellen Schutzmechanismen außerhalb des gesicherten Netzes nicht zur Anwendung kommen.

- **Bedrohung im Bereich der Anwendungen**

Durch Fehler im Bereich der Benutzer- und Rechteverwaltung können Unberechtigte Zugang zu gespeicherten personenbezogenen Daten erhalten. Dies kann insbesondere dann geschehen, wenn eine gemeinsame Benutzerkennung durch mehrere Personen gemeinsam benutzt wird, Anwendungen durch Mitarbeiter ausgeführt werden, die die betreffenden Daten für ihre Aufgabenerstellung nicht benötigen, oder Benutzer innerhalb eines spezifischen Verfahrens über Rechte verfügen, die sie für die Aufgabenerledigung nicht benötigen.

- **Angriffe auf sicherheitstechnische Einrichtungen**

Da die eingesetzten Sicherheitssysteme, dies betrifft dabei sowohl Hard- als auch Software, schnellen technischen Weiterentwicklungen unterworfen sind, können Bedrohungen entstehen, wenn Protokolle nicht regelmäßig ausgewertet werden, Update-Routinen für Software nicht genutzt werden, überholte Verschlüsselungs- oder Signaturverfahren eingesetzt werden oder mit Zertifikaten oder geheimen Schlüsseln nicht ordnungsgemäß umgegangen wird.

- **Unzulässiger Umgang mit elektronisch gespeicherten Daten**

Bei einem sorglosen Umgang Berechtigter mit personenbezogenen Daten können sich Gefährdungen für die Zweckbindung, Verfügbarkeit und Integrität ergeben. Dies kann u. a. die unzulässige Datenübermittlung an Dritte, die versehentliche Löschung oder Veränderung von Daten, eine unzureichende Benutzer- und Rechteverwaltung, fehlende Zuständigkeitsregelungen für die Pflege zentraler Datenbestände sowie einen zu umfassender Online-Zugriff auf die elektronischen Datenbestände der Behörde beinhalten.

- **Gefahren beim Transport**

Die Besonderheiten des Transportweges Internet bedingt eine Reihe von Gefährdungen bei der Übermittlung von Daten. So können Daten bei der Übertragung durch gezielte Angriffe oder technische Fehlfunktionen verändert werden. Zudem können bei Verwendung unzureichender Authentisierungsverfahren falsche Identitäten simuliert oder die Herkunft von Daten verschleiert werden.

- **Gefahren beim Nutzer von eGovernment-Anwendungen**

Da nicht gewährleistet werden kann, dass der Empfänger elektronisch übermittelter personenbezogener Daten über ein angemessenes Datenschutz- und IT-Sicherheitsniveau verfügt, kann hierdurch die Vertraulichkeit, Integrität, Authentizität und Verfügbarkeit der übermittelten Daten, aber auch die Funktionsfähigkeit der technischen Infrastruktur des Empfängers gefährdet werden.

All die oben genannten Aspekte gilt es in einem komplexen Sicherheitskonzept⁷⁶ zu berücksichtigen. Nur so kann ein Vertrauen in die entwickelten Lösungen erreicht

⁷⁶

Zu Sicherheit von IT in Verwaltungen siehe die ausführliche Dokumentation des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) unter <http://www.bsi.de>.

werden, das die Voraussetzung für die Akzeptanz und damit auch den Erfolg dieses Projektes bildet.

6.4 eProcurement

Durch elektronische Ausschreibungsverfahren bzw. elektronische Beschaffungsprozesse ändert sich das Verhältnis der Verwaltung zu ihren Lieferanten und Dienstleistern. Ein Aspekt ist dabei die Einsparung an Zeit und Aufwand für Ausschreibungen.⁷⁷ Bei öffentlichen Aufträgen von Bund, Länder und Gemeinden im Werte von rd. 250 Mrd. € pro Jahr, und damit ca. 13% des Bruttoinlandsproduktes⁷⁸, wird deutlich, welche Bedeutung Einsparungen auf diesem Sektor haben. So werden nach Auffassung des BMWi Einsparungen an Verwaltungskosten durch eProcurement in Höhe von 10% (2,5Mrd. €) erwartet. Neben diesen Einsparungen an Prozesskosten wird das Vergabeverfahren beschleunigt und die Vergabepaxis transparenter. Zudem bedeutet ein vereinfachtes Verfahren auch eine breitere Beteiligung, was mithin auch zu geringeren Preisen führen kann.⁷⁹

In diesen Bereich gehört die Problematik der sog. „umgekehrten Auktionen“ (reverse auctions).⁸⁰ Hier stellt der Käufer seine Anfrage auf einer Plattform und die Anbieter unterbieten sich gegenseitig und die niedrigste Offerte, die den Anforderungen des Käufers entspricht, erhält den Zuschlag. Allerdings ist diese Vergabeform zur Zeit nicht mit den einschlägigen Vergaberegulungen vereinbar, da die Bieter über die sinkenden Angebote der Konkurrenz informiert werden müssen, dies verstößt gegen das Anonymitätsprinzip. Das Bundeswirtschaftsministerium ließ die Wirksamkeit dieser Vergabeform in einer Studie untersuchen.⁸¹ Diese Studie kommt zu dem Ergebnis, dass für die Durchführung inverser Auktionen mit einer Offenlegung der Preise, das heißt des jeweiligen Niedrigstgebotes, und oberhalb der Schwellenwerte durchführen zu können, eine Angleichung der europäischen sowie nationalen Rahmenbedingungen zwingend erforderlich ist. So müssen vor allem Regelungen geschaffen werden, die eine Einschränkung des Grundsatzes der Vertraulichkeit während einer inversen Auktion erlauben. Zudem muss rechtlich ermöglicht werden, dass die Preise

⁷⁷ Zu eBeschaffung bei Kommunen siehe: Frick 2001.

⁷⁸ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi): Pressemitteilung 3.5.2002, unter: <http://www.bmwi.de/Homepage/Presseforum/Pressemitteilungen/2002/2503prm1.jsp>

⁷⁹ Vgl. u.a. Dietzig 2001, S. 54f.

⁸⁰ Siehe hierzu u.a. Schmid 2001.

⁸¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, BMWi 2001.

während einer Auktion für alle beteiligten Personen sichtbar gemacht werden dürfen. Insgesamt lassen sich bezogen auf den Beschaffungswert Einsparungen von 5% erwarten.⁸²

6.5 Kooperation Kreis und Gemeinden

Die Aufgabenverteilung zwischen Kreisen und Gemeinden ist in Deutschland durch eine Reihe von gesetzlichen Regelungen definiert. Zudem besitzt das Postulat der kommunalen Selbstverwaltung einen erheblichen, vor allem emotionalen Stellenwert. Vor diesem Hintergrund sind auch die Diskussionen um die Bildung von Einheitsgemeinden in Brandenburg zu sehen. Dazu kommen die mit der Aufgabenerfüllung verbundenen finanziellen Aufwände. Wenn Kreisaufgaben von Kommunen erfüllt werden sollen, müssen Kompensationslösungen für die entstehenden Mehraufwände gefunden werden. Diese müssen nicht unbedingt finanzieller Art sein, auch Entlastungen bei Betrieb und Beschaffung von IT-Technik durch Kooperation oder Einsparungen bei Verwaltungsaufwänden können hier mit einfließen. Zudem ist der Verbleib der Verwaltungsgebühren dahingehend aufzuschlüsseln, wer welchen Anteil an den anfallenden Gebühren erhält.⁸³

Es gilt darüber hinaus die Fragen der Fachaufsicht sowie der Widerspruchsinstanz zu klären. Ebenso ist die vertragliche Gestaltung der Kooperationsbeziehung zwischen Kreis- und Amtsverwaltung zu definieren: Handelt es sich um vorbereitende Aufgaben oder abschließende Bearbeitung, erfolgt die Erfüllung als Auftrag oder als Übertragung?

Die Umsetzung von eGovernment-Projekten im ländlichen kreisangehörigen Raum stellt die Verwaltung vor große Herausforderungen. Kleine Gemeinden verfügen häufig nicht über die finanziellen und personellen Kapazitäten zur Umsetzung von eGovernment-Lösungen. Darüber hinaus ergibt sich im kreisangehörigen Raum ein großer Koordinationsaufwand mit unterschiedlichen Verwaltungsträgern, wenn Dienstleistungen aus einer Hand angeboten werden sollen. Insbesondere die Kooperation zwischen Kreis- und Gemeindeverwaltung ist ein kritischer Erfolgsfaktor für die Um-

⁸² Ebenda, S. 88ff, auch Schmid, 2001: S. 53.

⁸³ Vgl. zu den Aufgaben der Landkreise und ihrem Verhältnis zu den Gemeinden u.a. Lusche 1998.

setzung von eGovernment. Im technischen Bereich müssen Kommunikations- und technische Standards definiert werden ohne unnötige Zentralisierungen herbeizuführen. Im organisatorischen Bereich führt die Umsetzung von eGovernment-Lösungen zu Änderungen in Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten durch eine veränderte Aufgabenverteilung, so dass juristische und verwaltungswissenschaftliche Fragen im Kontext von technischen Fragen zu klären sind und umgekehrt. Gerade der ländliche Raum mit seinem häufig verringerten Dienstleistungsangebot kann von der eGovernment-Entwicklung durch die Möglichkeit der Bündelung von Verwaltungsdiensten und auch privaten Diensten profitieren. Allerdings kann nur durch kostengünstige und schnell umsetzbare technische und organisatorische Lösungen verhindert werden, dass der ländliche Raum von der eGovernment-Entwicklung großer Städte abgekoppelt wird.

7. Resümee

Ob in Bund, Land oder Kommune: Während Reformen im Sinne des New Public Management in den vergangenen Jahren verstärkt diskutiert wurden, steht heute die Debatte um Verwaltungsmodernisierung durch eGovernment auf allen politischen Ebenen auf der Tagesordnung. Die vorliegende Projektskizze von eLoGo, einem Projekt, das an der Universität Potsdam angesiedelt ist, gibt Aufschluss über strategische und operative Ziele des Projektes, beleuchtet internationale sowie nationale Projekte im Hinblick auf Synergien und diskutiert technische und rechtliche Voraussetzungen der Anwendung von Government im ländlichen Raum.

Ein nachhaltiges Ergebnis des ersten Zieles ist die Gründung eines eGovernment Kompetenzzentrums in Potsdam: Institute for eGovernment – CompetenceCenter (IFG.CC). Das IFG.CC hat sich zum Ziel gesetzt, die vielfältigen Akteure und Bereiche auf dem Gebiet eGovernment zu bündeln und interdisziplinäre Lösungen zu entwickeln. Insbesondere auf der kommunalen Ebene sind die kostengünstigsten und effizientesten eGovernment Lösungen anzustreben, da die Finanzlage in den Kommunen dramatisch ist. Durch zentrale Informationsangebote, Modelllösungen und Schulungen können Lösungen diskutiert werden und Best Practice Piloten bekannt gemacht werden.

Die eGovernment-Strategie des Landkreises Potsdam-Mittelmark sieht eine integrierte Kommunalverwaltung vor. Die Gemeinden sollen kreisliche Leistungen für den Bürger anbieten können. e-LoGo erstellt in diesem Zusammenhang mehrere Anwendungsstudien: u.a. eine Konzeption zur Umsetzung von eGovernment im KfZ-Zulassungswesen und eine Studie zum Aufbau eines Formularportals.

Die Stadt Beelitz bietet seit dem 2. Dezember 2002 in einem Pilotprojekt Leistungen aus dem Bereich KfZ-Zulassung an. Im Projekt Formularserver einigen sich derzeit die kreisangehörigen Gemeinden auf einheitliche Formulare, die in einem ersten Schritt im PDF-Format online durch den Kreis bereitgestellt werden. Strategisches Ziel des Landkreises ist es, ein kreisweites Intranet für die Gemeinden aufzubauen. Unterschiedliche Dienste können dann über ein sogenanntes Service-Portal von unterschiedlichen Verwaltungen gemeinsam genutzt werden.

In der vorliegenden Projektskizze wird insbesondere auf das Konzept der integrierten Kommunalverwaltung fokussiert. Aufgaben der Gemeinden und Kreise sollen für den Bürger aus einer Hand angeboten werden können, ohne dass hier rechtliche Grenzen verwaschen werden. Zudem sollen die Bürger den Zugangskanal zur Verwaltung wählen können: via Internet, via Servicemobil oder durch den Multifunktionalen Serviceladen. Durch die Trennung in Front Office, der „Schnittstelle“ zwischen dem Bürger und den Leistungsanbietern, sowie dem „Back Office“ ist eine sinnvolle Arbeitsteilung im Hinblick auf Verwaltungsvorgänge realisierbar. Um dem Bürger einen umfassenden Service bieten zu können, sind Kooperationen mit privaten Dienstleistern denkbar und auch anzuraten. Diese Modelle könnten den ländlichen Raum attraktiver machen und Abwanderungsprozessen entgegen steuern.

Dieser und die folgenden Projektberichte bilden eine Diskussionsgrundlage für Interessierte in Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft. Sie werden darüber Aufschluss geben, ob und wie weit die einzelnen Projektmodule umgesetzt und zu welchem Diskussionsstand die geschilderten Problemlagen geführt werden konnten.

8. Quellenverzeichnis:

- Beyer, R.* 1996: Bürgerbüros in ländlichen Gemeindeverwaltungen, Pilotprojekt in der Verwaltungsgemeinschaft Bismark, in VOP 10-11/96, S. 44 – 46.
- Booz/Allen/Hamilton/ Bertelsmann Stiftung* 2001: „Balanced eGovernment. Elektronisches Regieren zwischen administrativer Effizienz und bürgernaher Demokratie“, Gütersloh, 2001.
- Brinckmann, H./ Grimmer, K. u.a.* 1974: Verwaltungsautomation. Thesen über Auswirkungen automatisierter Datenverarbeitung auf Binnenstruktur und Außenbeziehungen der öffentlichen Verwaltung, Darmstadt.
- Bundesministerium des Innern* 2001: BundOnline 2005. eGovernment für eine moderne Verwaltung, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)* 2001: Chancen und Risiken inverser Auktionen im Internet für Aufträge der öffentlichen Hand, Abschlussbericht, 17. Juli 2001.
- Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V. (Hrsg.)* 1999: Virtueller Bürgerladen - Virtuelle Wirtschaftsförderung, Bonn.
- Dietzig, K.* 2001: Enormer Nutzen, in: Kommune21, 9/2001, S. 54 - 55.
- Frick, H.-J.* 2001: Online-Beschaffung in Kommunen wird Realität, in: DEMO 10/2001, S. 38-40.
- Gern, A.* 1997: Deutsches Kommunalrecht, Baden-Baden.
- Gorrissen, G.* 2001: Im Sinne des Kunden, in: Kommune21, 3/ 2001, S. 30f.
- Grimmer, K.* 1990: Dienstleistungsfunktion öffentlicher Verwaltungen und die Verwendung von Informationstechnik, in: Die Verwaltung, 1/1990, S. 25-47.
- Grünwald, M.* 1999: Quo Vadis? – Gemeindegebietsreformgedanken im Land Brandenburg, in: apf Landesbeilage Brandenburg, August 1999, S. 57 – 72.
- ders.* 2001: Das Gemeindereformgesetz im Land Brandenburg, in: LKV11/2001, S. 493 – 497.
- Hagen, M./ Kubicek, H. (Hrsg.)* 2000: One-Stop-Government in Europe, Results from 11 national surveys, Bremen.
- Hamer, M.* 2002: Informatisierung des Verwaltungsprozesses, Berlin.
- Held, B.* 2002: Zweite Stufe zündet, in: Kommune21, Heft 3/2002, S. 20-21.
- Hennecke, H.G./ Maurer, H./ Schoch, F.* 1994: Die Kreise im Bundesstaat – zum Standort der Kreise im Verhältnis zu Bund, Ländern und Gemeinden.

- Hilbertz, H.-J.* 2000: Mit electronic Government Bürgerorientierung und Leistungsfähigkeit der Kommunen verbessern, in: KGST-Info, Nr. 23 vom 10.12.2000.
- Jann, W.* (Hrsg.) 2002: eGovernment – Schlüssel zur Modernisierung von Kommunen, KWI-Arbeitsheft 6, Potsdam.
- Klee-Kruse, G.* 1998: Leitfaden Bürgerbüro am Beispiel des Pilotprojekts Bismark.
- Klee-Kruse, G./ Lenk, K.* 1995: Bürgerbüros als innovative kommunale Serviceagenturen; Qualitätssteigerung öffentlicher und kommerzieller Dienste durch multimediale Telekooperation, Heidelberg.
- Kleingünther, A.* 2002: Elektronisches Grundbuch in Brandenburg, 6,5 Kilometer Akten, in format_B, 5/2002, online unter <http://www.brandenburg.de>.
- Koch, L.* 2002: eGovernment als wesentlicher Teil der Verwaltungsmodernisierung, in: DNV 6/2002, S. 26 – 28.
- Kronisch, J.* 1992: Aufgabenverlagerung und gemeindliche Aufgabengarantie, Baden-Baden.
- Landesbeauftragter für den Datenschutz Niedersachsen* (Hrsg.) 2002: „Datenschutzgerechtes eGovernment“, Hannover.
- Landtag Brandenburg* 1997: Enquetekommission 2/1, 2. Sitzung Teil II, Ausschussprotokoll 2/817-II, S. 75 -83.
- Landtag Brandenburg* 1998: Enquetekommission 2/1, 6. Sitzung, Ausschussprotokoll 2/910, S. 1 - 24.
- Lemle, H.-J.* (Hrsg.) 1999: Konzept der Stadt Rathenow NetCity, Städtewettbewerb Media@Komm, unv.
- Lenk, K.* 1990: Bürgerinformation: ungedeckter Bedarf und neue technische Möglichkeiten, in: Lenk, K. (Hrsg.): Neue Informationsdienste im Verhältnis von Bürger und Verwaltung, Heidelberg, S. 1-16.
- ders.* 1997: Verwaltungsmodelle und Informatikleitbilder - Zur theoretischen Grundlegung der Verwaltungsinformatik, in: Lenk, K./Reinermann, H./Traunmüller, R. (Hrsg.): Informatik in Recht und Verwaltung. Entwicklung, Stand, Perspektiven, Heidelberg, S. 39-56.
- ders.* 2000: Ganzheitliche Gestaltung der Verwaltungsarbeit als Schlüssel zu Electronic Government, in: Scheer, A.-W. (Hrsg.): E-Business - Wer geht? Wer bleibt? Wer kommt? 21. Saarbrücker Arbeitstagung 2000 für Industrie, Dienstleistung und Verwaltung, 10. und 11. Oktober 2000, Universität des Saarlandes, Saarbrücken, Heidelberg, S. 293-306.

- ders.* 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 eGov.at, 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.
- Lenk, K./ Traunmüller, R.* 2001a: Electronic Government – ein Wegweiser, in: Computer kommunikativ, 4/2001, S. 15 – 18.
- dies.* 2001b: Broadening the Concept of Electronic Government, in: Series Law and Electronic Commerce, Volume 12/2001, S. 63-74.
- Lusche, U.* 1998: Die Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise, Stuttgart, München, Berlin u.a.
- Masser, K.* 2000: Kommunen im Internet, Neuwied.
- Meir, Joel:* Geschäftsprozesse im eGovernment, in: Spahni, Dieter (Hrsg.): eGovernment 2. Perspektiven und Prognosen, 2002, S. 165-183.
- Ministerium des Innern des Landes Brandenburg,* 2001: Innenministerium liegen 121 Fusionsanträge mit 536 beteiligten Gemeinden vor, Pressemitteilung 121/01 vom 30. November 2001.
- Reichard, C./ Schuppan, T.* 2001: Mehr als nur Technik, in: Kommune21, 9/2001, S. 50 – 51.
- Reinermann, H.* 1981: Qualitative Entscheidungshilfen und Datenverarbeitung, in: König, K./von Oertzen, H.-J./Wagener, F. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, S.
- 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.
- Schmid, A.* 2001: Inverse Auktionen, in: Kommune21, 9/2001, S. 52 – 53.
- Schmidt, D.* 2002: Vorgehensmodell zur Umsetzung behörden-übergreifender Prozesse am Beispiel von ‚Verwaltung 2000‘, in: Jann (Hrsg.), 2002.
- Schmidt-Jortzig, E.* Gemeinde- und Kreisaufgaben, in: DÖV, 973ff.

- Schmidt-Jortzig, E./ Wolfgang, H.-M.* 1984: Strukturen einer Einbeziehung kreisangehöriger Gemeinden in den Vollzug von Kreiszuständigkeiten, in: *VerwArch* 75 (1984), S. 107ff.
- Schuppan, T.* 2002: Scharnier für den Wandel, in: *Kommune21*, 3/2002, S. 16 – 17.
- Schuppan, T./ Reichard, C.* 2002a: eGovernment: Von der Mode zur Modernisierung, in: *LKV*, Heft 2/2002a, S. 105-110.
- dies.* 2002b: Neue Verwaltungsmodelle braucht das (Flächen-)Land: Verwaltungsmodernisierung mit eGovernment, in: *Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse*, Nr. 3/4/2002b, S. 39-48.
- Schuppan, T./ Scheske, M.* 2003: Brandenburgische Kommunen mit Defiziten beim eGovernment, in: *Innovative Verwaltung*, 1-2/2003, S. 29-31.
- Seidel, R.* 2000: Der virtuelle Bürgerladen, Die Stadtverwaltung Beelitz im Netz, in: *KWI Info*, S. 19- 21.
- Socitm/ IDeA* 2002: Local e-government now: a worldwide view.
- Staudt, Erwin* 2002: IT-Weltmacht Deutschland - Die zweite Chance. Standortwettbewerb im Informationsalter, in: Erwin Staudt (Hrsg.): *Deutschland Online. Standortwettbewerb im Informationszeitalter*, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, 2002.
- Stiens, G./ Pick, D.* 2001: Nachbarschaftsdienste in dünn besiedelten Gebieten; eine Auswertung von Konzept- und Fallstudien, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Arbeitspapiere 1/2001, Bonn.
- Stür, B./ Landgraf, B.* 1998: Gebietsreform in den neuen Bundesländern – Bilanz und Ausblick, in: *LKV* 6/1998, S. 209 – 216.
- TNS Consultans* 2002: Government Online: An international perspective annual global report, November 2002.
- Trilk, K.* 2000: Von der Idee zur Wirklichkeit, Potsdam eröffnet ersten Bürgerservice, in: *KWI Info*, S. 22 – 25.
- Wimmer, M./ Traunmüller, R./Lenk, K.* 2001: Electronic Business Invading the Public Sector: Considerations on Chance and Design, Proceedings of the 34th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS-34), Maui, Hawaii, <http://www.iwv.ch/eGov/hicss/etegov04.pdf> (Zugriff am 12.05.2002).
- Wind, M.* 1999: Technisierte Behörden. Verwaltungsinformatisierung und –forschung im Zeitalter der Computernetze, Wiesbaden.

Wolfgang, H.-M. 1987: Interkommunales Zusammenwirken durch Einbeziehung kreisangehöriger Gemeinden in den Vollzug von Kreisaufgaben.

Wolter, H./ Jann, W. 1998: Dezentrale Wahrnehmung von Kreisaufgaben im Landkreis Potsdam-Mittelmark - Möglichkeiten, Probleme, Szenarien, Potsdam.

Zypries, B. 2002: „BundOnline 2005: Auf dem Weg zum dienstleistungsorientierten modernen Staat“, in: Peter Blaschke, Wolfgang Karrlein, Brigitte Zypries: e-Public. Strategien und Potentiale des E- und Mobile Business im öffentlichen Bereich, Springer, 2002, S. 43-49