

Martin Wind

Amtsschimmel auf der Datenautobahn

Kommt mit Multimedia und Internet auch die „Online-Verwaltung“?

Abstract

Die behördliche Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnik ist seit jeher eng mit Erwartungen an Reformen in der öffentlichen Verwaltung verbunden. Der Beitrag konfrontiert Konzepte zur „vorverlagerten Stadtverwaltung“ und zur „virtuellen Verwaltung“ mit der aktuellen Situation öffentlicher Verwaltungen. Im Ergebnis wird festgestellt, dass beim verwaltungsinternen Technikeinsatz weiterhin große Defizite bestehen, sich dessen ungeachtet Kommunalverwaltungen aber bei regionalen Online-Projekten als Moderatoren und Promotoren betätigen müssen.

1 Einleitung: Computer für die Verwaltungsreform?

„Online-Technik bringt in Rathäusern den lahmen Amtsschimmel gewaltig auf Trab“ titelte Mitte September 1998 die *Computer Zeitung*. Das ist für eine Zeitungsüberschrift zwar ein bisschen lang, bedient aber die gängigen Vorurteile („lahmer Amtsschimmel“) und spricht gleichzeitig jene an, die in Sachen Verwaltungsreform auf die Innovationskraft der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Technik) setzen. Zugleich bringt diese Titelzeile einen verwaltungsspezifischen Mythos im Zusammenhang mit moderner, multimedialer Technik zum Ausdruck, der da lautet: Die Wachstums- und Innovationsdynamik von Internet und Multimedia ist derart gewaltig, dass sich dem nicht einmal mehr die bekanntermaßen langsame und veränderungsresistente öffentliche Verwaltung entziehen kann. Hohe Erwartungen an eine reformunterstützende oder sogar -auslösende Funktion des Einsatzes von Computern in der öffentlichen Verwaltung sind nicht neu, sondern erfahren im Zuge von Multimedia und Internet ihre Renaissance.

Ohne Zweifel hat der in der Vergangenheit schrittweise auf immer weitere Felder der Verwaltungsarbeit ausgedehnte Computereinsatz dazu beigetragen, dass neue Aufgaben (z.B. im Umwelt- und Naturschutz), gestiegene Fallzahlen (z.B. in der Sozialverwaltung) und veränderte qualitative Anforderungen (z.B. in vielen Feldern

der planenden Verwaltung) von den Behörden bewältigt werden konnten. Ebenso ist aber festzustellen, dass von der „Computerbürokratie“ (Brinckmann/Kuhlmann 1990) nie die ihr wiederholt zugeschriebene umwälzende Wirkung ausgegangen ist. Nach wie vor mangelt es z.B. an technisch unterstützten Formen behördenübergreifender Zusammenarbeit und auch innerhalb der einzelnen Verwaltungszweige blieben die bestehenden Strukturen der Aufbau- und Ablauforganisation im wesentlichen unberührt. Der empirische Nachweis, dass es einen wie auch immer gearteten Zusammenhang zwischen Verwaltungsreform und behördlicher Computernutzung geben könnte, steht bis heute aus.

Viele Berichte und Prognosen über die Computertechnik als Instrument oder Auslöser für Verwaltungsreformen kranken daran, dass höchst einseitig von der technischen Leistungsfähigkeit ausgegangen wird, deren Umsetzung innerhalb des administrativen Systems und die dabei auftauchenden Hemmnisse hingegen kaum Beachtung finden. Werfen wir also zunächst einen Blick auf die primär von der Technik her gedachten *Entwürfe* (2.), die dem lahmen Amtsschimmel Beine machen sollen. Danach wenden wir uns einigen *Befunden* zur aktuellen Situation öffentlicher Verwaltungen zu (3.), bevor abschließend einige *Thesen* zur zukünftigen behördlichen Techniknutzung formuliert werden (4.).

2 Entwürfe zur zukünftigen Verwaltung: virtuell und bürgernah

Kein Zweifel: Die Verwaltungen haben das Internet längst als Medium zur Informationsvermittlung entdeckt. Da mutet es schon kurios an, dass sich in einer kommunalpolitischen Zeitung erst kürzlich noch die Warnung fand, die Städte und Gemeinden sollten lieber in ihre Telefonanlage investieren als dem „Internet-Trubel“ zu erliegen (Stemmler 1998). Manch einem vom Warteschleifengedudel genervten Bürger mag dies aus der Seele sprechen, sonderlich weit blickend aber ist diese biedere Empfehlung sicherlich nicht.

Mit der weiterhin steigenden Anzahl privat oder geschäftlich genutzter Internet-Anschlüsse und der Benutzerfreundlichkeit des World Wide Web (WWW) eröffnen sich schließlich völlig neue Wege zur Interaktion mit den Adressaten von Verwaltungsleistungen. Das neue Medium scheint sowohl die Bürgernähe als auch die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns fördern zu können - damit wird sich über kurz oder lang keine Behörde dieser Entwicklung entziehen können. Zwei Konzepte zur „Online-Verwaltung“ stehen derzeit im Mittelpunkt der Diskussionen: die *vorverlagerte Stadtverwaltung* und die *virtuelle Verwaltung*.

2.1 Vorverlagerte Stadtverwaltung

Die heute bereits über das WWW abrufbaren Informationen über Strukturen, Verfahren und Leistungen von Kommunen, Landes- und Bundesbehörden sind nur ein erster Schritt auf dem Weg zur „Online-Verwaltung“. Weitergehende Varianten netzbasierter Interaktion werden derzeit vor allem in den Kommunalverwaltungen erprobt, wo der Kontakt zu den Adressaten der Verwaltungsleistungen sehr viel stärker ausgeprägt ist als auf Landes- oder Bundesebene.

Ziel von Projekten zur vorverlagerten Stadtverwaltung ist es, den Gang zur Verwaltung, wo immer dies praktikabel und sinnvoll erscheint, überflüssig zu machen. Ähnlich wie es die Banken mit Geldautomaten, Kontoauszugsdruckern und Homebanking vorgemacht haben, sollen Verwaltungsangelegenheiten in nicht allzu ferner Zukunft von öffentlichen Terminals oder vom heimischen PC aus erledigt werden können. Das Spektrum reicht hierbei von der einfachen Anfrage per E-Mail über An-, Ab- und Ummeldungen oder Anträge jedweder Art bis hin zur Abgabe der Steuererklärung oder Interaktionen im Zuge eines Baugenehmigungsverfahrens. Vertreter der Stadt Köln haben im Herbst 1998 auf der jährlich stattfindenden Fachtagung Verwaltungsinformatik das Ziel formuliert, dass für die Bürgerinnen und Bürger ihrer Stadt das persönliche Vorsprechen auf dem Amt in nicht allzu ferner Zukunft die Ausnahme darstellen soll - vorausgesetzt, die Kölner wünschen es auch so.

Bis die vorverlagerte Stadtverwaltung tatsächlich Realität wird, sind noch zahlreiche Vorarbeiten erforderlich, von denen hier nur einige beispielhaft genannt werden können:

- Für rechtsverbindliche Interaktionen über Computernetze ist es unbedingt erforderlich, dass die Identität des Absenders eines elektronischen Dokumentes zweifelsfrei geklärt werden kann und Manipulationen auf dem Weg zum Empfänger ausgeschlossen sind. Voraussetzung dafür ist die *digitale Signatur*, die nicht nur die persönlich geleistete Unterschrift auf Formularen oder Briefen ersetzen kann, sondern über mathematische Prozeduren auch unautorisierte Veränderungen an elektronisch übermittelten Dokumenten nachweisbar macht (Roßnagel 1996). Mit dem 1997 verabschiedeten Gesetz zur digitalen Signatur (SigG; Artikel 3 des Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetzes, IuKDG) sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für deren praktischen Einsatz benannt worden.¹ Nun gilt es, die erforderlichen Infrastrukturen aufzubauen, also z.B. die vom Gesetz geforderten Zertifizierungsstellen („Trust Center“) einzurichten, von denen die

¹ Im Herbst 1999 wird das Europäische Parlament eine Richtlinie zu digitalen Signaturen verabschieden, die von den Mitgliedsstaaten innerhalb von 18 Monaten in nationales Recht umzusetzen ist. Damit können in absehbarer Zeit digitale Signaturen auch grenzüberschreitend Verwendung finden; für ihren Einsatz in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands ergeben sich gegenüber den Regelungen des Signaturgesetzes keine nennenswerten Veränderungen.

Bürgerinnen und Bürger ihre persönliche, unverwechselbare digitale Signatur erhalten sollen.

- Damit die Bürger tatsächlich einen nennenswerten Teil ihrer Kontakte zur Verwaltung über Computernetze abwickeln können, werden beide Seiten *Investitionen* vornehmen müssen. Ergänzend zur Entwicklung entsprechender Anwendungen und Dienste in den Behörden oder durch beauftragte Dritte wird es zumindest in einer Übergangsphase unumgänglich sein, öffentliche Terminals aufzustellen, um all jenen einen Zugriff auf die elektronischen Verwaltungsdienste zu ermöglichen, die nicht über einen privaten Internet-Zugang verfügen. Wer über den heimischen PC rechtsverbindlich kommunizieren will, wird zusätzliche Soft- und vermutlich auch Hardware, z.B. zum Lesen einer Chipkarte, auf der sich die digitale Signatur befindet, installieren müssen.
- Das Signaturgesetz „... regelt nur Aspekte der Sicherungsinfrastruktur digitaler Signaturen, nicht deren Verwendung. An dieses Gesetz sollen spätere Rechtsvorschriften anknüpfen können, die digitale Signaturen nach dem SigG vorschreiben oder sich auf diese beziehen.“ (Roßnagel 1997, 76) Noch schreiben mehrere tausend *Gesetze und Verordnungen auf Bundes- und Länderebene* die Schriftform explizit vor, sodass die Gesetzgeber gefordert sind, in ihren Vorschriften die digitale Signatur der handschriftlichen Unterschrift gleichzustellen.
- Parallel zum Aufbau von Infrastrukturen und zu gesetzgeberischen Initiativen schaffen neue, über Computernetze abgewickelte Verwaltungsverfahren neuen *Regelungs- und Reorganisationsbedarf*. Dies betrifft elementare Maßnahmen zu Datenschutz und Datensicherheit ebenso wie etwa den verwaltungsinternen Prozess der Weiterleitung, Bearbeitung und Archivierung elektronischer Post. Auf dem Prüfstand stehen mittelfristig sämtliche Verwaltungsabläufe, die für Verfahren der vorverlagerten Stadtverwaltung geeignet erscheinen.
- Ergänzend zum verwaltungsinternen Regelungsbedarf müssen die angebotenen Dienste so gestaltet werden, dass sie auch für den Gelegenheitsnutzer *verständlich* sind.
- Bei vielen Verwaltungsangelegenheiten ist noch unklar, wie mit der ihnen eigenen „*materiellen Komponente*“, etwa dem Siegel auf dem Kfz-Kennzeichen oder dem Adressaufkleber für den Personalausweis, und dem *Einzug fälliger Gebühren* verfahren werden soll.

Einige Stadtverwaltungen experimentieren bereits mit Interaktionen übers WWW in solchen Bereichen, in denen keine persönliche Unterschrift erforderlich ist. Infrage kommen z.B. Anmeldungen bei der Volkshochschule, die Bestellung der Sperrmüll-Abfuhr oder einzelne Antragsverfahren - etwa im Umwelt- und Naturschutz. Bekannt geworden ist auch die von der Stadt Mannheim angebotene Reservierung von Wunschkennzeichen fürs Auto.

Andere Kommunen haben den Weg gewählt, zunächst zu solchen Personen netzbasierte Verbindungen aufzubauen, die aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit und

meist im Auftrag Dritter regelmäßig Kontakt mit bestimmten Verwaltungsstellen haben („Mittler“). Die Stadt Gelsenkirchen etwa plant, über einen entsprechenden Systemzugang Autohändlern die Online-Zulassung von Kraftfahrzeugen zu ermöglichen. In der Hansestadt Bremen sollen Architekten als Mittler zwischen Bauherren und Bauverwaltung fungieren und sich beispielsweise jederzeit online über den Bearbeitungsstand ihrer Anträge informieren können. Der Charme dieses Vorgehens liegt vor allem darin, dass durch die Beschränkung auf einen vergleichsweise überschaubaren Kreis an Partnern viel Zeit und Geld gespart, gleichzeitig aber eine durchaus nennenswerte Fallzahl erreicht wird. Ausgehend von den mit geschlossenen Benutzergruppen gesammelten Erfahrungen können dann zu einem späteren Zeitpunkt Online-Angebote für die breite Bevölkerung entwickelt und angeboten werden. Daneben aber wird es stets bestimmte Vorgänge geben, bei denen Dritte den Kontakt zur Verwaltung herstellen müssen, da nur sie zu bestimmten Handlungen autorisiert sind - die Grundbucheintragung durch den Notar ist ein einleuchtendes Beispiel dafür.

Nur wenige Verwaltungen haben sich bislang jener Vorgänge angenommen, die zwingend der digitalen Signatur bedürfen, weil es der Gesetzgeber oder die Natur des Rechtsgeschäfts so fordern. Um das Signaturgesetz mit Leben zu erfüllen, hat die damalige Bundesregierung im März 1998 den Multimedia-Städteettbewerb *MEDIA@Komm* gestartet, an dem sich 136 Kommunen beteiligt haben. Ziel des Wettbewerbs ist es, die digitale Signatur im Kontakt zwischen Verwaltungen und Bürgern einem Praxistest zu unterziehen, aber auch Infrastrukturen für den elektronischen Handel (Electronic Commerce) aufzubauen. Angestrebt wird letztlich ein De-facto-Standard, der im Umgang mit der Verwaltung ebenso gilt wie beim Online-Einkauf. Im Ausschreibungstext hieß es dazu:

„Die (Tele-)Vernetzung von Aktivitäten innerhalb der Wirtschaft und insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen durch Telekommunikationsnetze und -dienste ist ... noch stark unterentwickelt. Dabei geht der Trend zur Globalisierung der Märkte mit einem stärkeren Bedarf an regionalen und lokalen Multimedia-Diensten einher, wobei derartige Angebote vor Ort häufig den Einstieg im Umgang mit Online-Diensten bilden. Insgesamt ist daher eine beschleunigte Verbreitung neuer multimedialer Anwendungen und Dienste vor allem auf der Ebene von Städten und Gemeinden, sowohl zur Sicherung vorhandener Beschäftigungsmöglichkeiten als auch zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, notwendig. Dabei kann der öffentliche Sektor eine gewisse ‘Lokomotivfunktion’ übernehmen, indem er beispielsweise relevante Informationen über den elektronischen Weg zur Verfügung stellt (Stadtinformationssysteme) und rechtsverbindliche Dienstleistungen (‘virtuelles Amt’) elektronisch anbietet. (...) Besonderen Vorzug genießen Vorhaben, die grundsätzliche Fragestellungen, insbesondere im Kernbereich der Verwaltungsfunktion und beim elektronischen Geschäftsverkehr exemplarisch lösen wollen, bei denen alle für die Lösung notwendigen Beteiligten (vor allem auch die späteren Nutzer) einbezogen werden und bei denen über die Pilotphase hinaus eine hohe Bestandskraft erkennbar ist.“ (<http://www.iid.de/informationen/mediakomm/staedte.html>)

Aus der ersten Runde dieses Wettbewerbs gingen Anfang Mai 1998 zehn Kommunen hervor, die mit der Entwicklung innovativer Konzepte zum Einsatz digitaler Signaturen im öffentlichen Bereich beauftragt wurden und ihre Ideen einer Jury präsentieren mussten. Im März 1999 schließlich wurden die Städte Bremen und Esslingen sowie ein Städteverbund unter Federführung Nürnbergs zu den drei Endsiegern gekürt, die für die Realisierung ihrer Konzepte insgesamt 60 Mio. DM aus Bundesmitteln erhalten. Der Wettbewerb endet im Jahr 2002, die Erprobung digitaler Signaturen steht also noch am Anfang.

Bereits jetzt ist zu erkennen, dass Verwaltungen nicht nur neue Online-Angebote entwickeln, sondern zusätzlich dafür sorgen, dass sich die für regionale Multimedia-Projekte relevanten Akteure und Institutionen an einen Tisch setzen. Die öffentliche Verwaltung wird somit gleichermaßen als (aus Bürgersicht vertrauenswürdiger) Anbieter und als (aus Investoren- oder Verbandssicht anerkannter) Promotor und Moderator tätig. Auf diese Weise kann es gelingen, einem Wildwuchs bei digitalen Signaturen von vornherein entgegenzuwirken und Online-Angebote im Stadtgebiet - z.B. durch Zugänge über einen von Verwaltung, Wirtschaft und Verbänden gemeinsam genutzten Stadtserver - zu bündeln. Ohne solche Public-Private-Partnerships wäre der gerade in der Anfangsphase immense finanzielle Aufwand für die Kommunen wohl auch nicht zu bewältigen.

2.2 Virtuelle Verwaltung

Die Idee einer virtuellen Verwaltung sieht vor, dass sich unterschiedliche Behörden auf der Basis vernetzter Rechnersysteme temporär zusammenschließen, um gemeinsam eine bestimmte Aufgabe zu erledigen. Auf diese Weise könnte die öffentliche Verwaltung zukünftig auch im Kontakt mit Externen trotz organisatorischer Fragmentierung und räumlicher Verteilung als eine (virtuelle) Einheit auftreten.

Plastisch wird diese Idee, wenn das Konzept der in vielen Städten mittlerweile eingerichteten Bürgerbüros „technisch weitergedacht“ wird (vgl. dazu Lenk 1998). Über konzeptionelle Unterschiede im Detail hinweg besteht der Ausgangspunkt bei der Realisierung solcher Büros in einer Aufgabenintegration aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger. Lebensweltliche Belange (Umzug, Heirat usw.) sollen darüber bestimmen, welche Verwaltungsaufgaben im Bürgerbüro zusammengefasst und welche weiterhin in spezialisierten Stellen bearbeitet werden. Die Bürger sollen nicht mehr von Amt zu Amt laufen müssen, sondern an einer einzigen Stelle ein weites Spektrum von Verwaltungsangelegenheiten erledigen können. Ein erster Schritt in Richtung virtuelle Verwaltung wäre es nun, wenn ergänzend zu den üblicherweise in einem Bürgerbüro angebotenen Diensten die Bürger auch solche Leistungen nachfragen könnten, zu deren Bearbeitung verwaltungsintern Spezialwissen erforderlich ist.

Eine entsprechende technische Infrastruktur vorausgesetzt, muss dieses Wissen nicht mehr vor Ort, etwa durch Aufstockung des Personals, vorgehalten werden, vielmehr können bei Bedarf Spezialisten über multimediale Verbindungen zugeschaltet werden. Aus dem Dialog zwischen Allround-Sachbearbeiter und nachfragendem Bürger würde somit ein „Trialog“, realisiert über Computernetze und Multimedia-Anwendungen. Ergänzend dazu wird bei vertraulichen Angelegenheiten ein Video-Dialog zwischen Bürger und zugeschaltetem Verwaltungsmitarbeiter allein vorzuziehen sein. Ob Trialog oder Dialog: der Bürger wird durch die administrative Arbeitsteilung nicht weiter belastet, ihm gegenüber tritt die Verwaltung als (virtuelle) Einheit auf.

Beschränkt sich der virtuelle Zusammenschluss in diesem Beispiel noch auf Einheiten derselben Stadtverwaltung, könnte die Ausweitung solcher Verbindungen über die eigene Organisation hinaus den Bürgern weitere Wege und Wartezeiten ersparen. Beispielsweise ist es kaum nachzuvollziehen, wenn Bürger einer kreisangehörigen Gemeinde ihre An- oder Ummeldung im örtlichen Rathaus vornehmen, einen Antrag auf Wohngeld aber beim Landkreis einreichen müssen. Multimediale Verbindungen zwischen Bürgerbüro und Finanz- oder Arbeitsämtern sind ebenso vorstellbar wie neue interne Kooperationsformen jenseits von Behördengrenzen und Verwaltungshierarchie. Gemeinsames Ziel solcher Gedankenspiele zur virtuellen Verwaltung ist es, die Nachteile der funktionalen Aufgabenteilung und der räumlichen Trennung zu minimieren und mit technikunterstützten, temporären Formen der Zusammenarbeit Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung zu steigern und auf neue Anforderungen flexibler reagieren zu können.

Entwürfe zur virtuellen Verwaltung haben bis heute wesentlich weniger Aufmerksamkeit auf sich gezogen als solche zur vorverlagerten Stadtverwaltung. Ein Grund dafür ist sicherlich, dass es sich hierbei überwiegend um abstrakte Ideen und sehr viel weniger um ausgearbeitete Konzepte handelt. Zudem lassen sich Funktionsweise und Nutzen virtueller Organisationen kaum am Beispiel privatwirtschaftlicher Vorreiter (sofern solche überhaupt existieren) nachvollziehen. Virtuelle Strukturen sind eben weit weniger augenfällig und anschaulich als etwa die Selbstbedienungsbereiche privatwirtschaftlicher Dienstleister, an denen sich die Konstrukteure der vorverlagerten Stadtverwaltung orientieren können. Lenk bezeichnet die Unauffälligkeit virtueller Formen der Zusammenarbeit als großen Pluspunkt, der sich aber faktisch höchst nachteilig auswirken kann: „Denn hier lässt sich die Modernität des Konzeptes gegenüber der Politik und den Medien weniger gut demonstrieren als durch die Aufstellung irgendwelcher ‘Kioske’ oder der Einrichtung von Webseiten.“ (Lenk 1998, 20) Solche Legitimationszwänge bei der Verwendung öffentlicher Gelder für innovative Zwecke sollten in ihrer Wirkung nicht unterschätzt werden.

2.3 Konsequenzen für Arbeitsorganisation und Beschäftigung

Anknüpfend an die technischen Optionen zur Neugestaltung der Interaktionen zwischen Verwaltungen und ihren externen Ansprechpartnern seien kurz deren Folgen für die Beschäftigungsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung beleuchtet.

Im Fall der vorverlagerten Stadtverwaltung zeigt sich, dass die konzeptionellen Arbeiten nicht allein vom Wunsch nach besserer Dienstleistungserbringung, sondern mindestens ebenso durch Hoffnungen auf spürbare Rationalisierungseffekte und eine nachhaltige Reduzierung der Personalkosten getragen werden. Schon seit längerer Zeit ist zu beobachten, dass Investitionen in IuK-Technik in den Behörden (wieder) verstärkt mit Einsparungen an anderen Stellen legitimiert werden müssen (Wind 1999, 107 ff.). Dieser Trend findet seine Fortsetzung in der Adaption von Selbstbedienungskonzepten privatwirtschaftlicher Dienstleister, die einzelne Arbeitsschritte auf ihre Kunden verlagert haben. Manch einer wird sich angesichts der hohen Erwartungen an frühere Enttäuschungen, beispielsweise im Zusammenhang mit der Einführung organisierter Textverarbeitung (Reichwald/Höfer/Weichselbaumer 1996, 7 f.), erinnert fühlen. So wird auf Fachveranstaltungen (wie der bereits erwähnten Fachtagung Verwaltungsinformatik 1998) von Zahlenspielen berichtet, nach denen der Verwaltungsaufwand in der Sozialversicherung von jährlich 10 Mrd. DM im Zuge der Nutzung digitaler Signaturen perspektivisch um 10%, d.h. eine satte Milliarde Mark, verringert werden könnte. Solche Überlegungen sind vermutlich nicht einmal völlig aus der Luft gegriffen, sie dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass erstens im Vorhinein erhebliche Investitionen erforderlich sind und zweitens noch gar nicht absehbar ist, ob oder in welchem Zeitraum sich die digitale Signatur in der Fläche durchsetzen wird.

Langfristig aber, soviel ist klar, wird die neuerliche Technisierungsrunde in den Behörden den Bedarf an Personal reduzieren. Viele Hilfs- und Unterstützungstätigkeiten (Botendienste, Archiv usw.) können ersatzlos entfallen, wenn nicht nur die Schnittstelle zum Verwaltungskunden, sondern ebenso die nachfolgenden Bearbeitungsprozesse neu modelliert und technisch unterstützt werden. Mit der Nutzung vorgangsorientierter Anwendungssysteme (Workflow-Systeme) folgt auf den elektronischen Posteingang die elektronische Weiterleitung, Bearbeitung, Verschickung und Archivierung eines Vorgangs.² Auf diese Weise verschwinden unproduktive Medienbrüche (Eingabe in Computer - Ausdruck - Weiterleitung - Bearbeitung - abermalige Eingabe usw.) und mit ihnen auch Stellen für weniger qualifizierte Beschäftigte. Wie sich diese Entwicklung darüber hinaus auf die Stellen mit Bürgerkontakt (front office) oder die qualifizierte Sachbearbeitung im Hintergrund (back

² Ergänzend zur Vorgangsbeschleunigung und -unterstützung besteht ein weiteres Ziel aktueller Technikprojekte darin, vormals getrennte Verfahren oder Datenbasen miteinander zu verbinden oder zu integrieren (Killian/Wind 1997, 195 ff.; Wind 1999, 135 ff.). Diesem Aspekt kann an dieser Stelle aber nicht weiter nachgegangen werden.

office) auswirken wird, lässt sich beim gegenwärtigen Stand der Entwicklung nur vermuten. Absehbar ist aber, dass mit Workflow-Systemen die Durchlaufzeiten sinken und die vom einzelnen Mitarbeiter zu bearbeitenden Fallzahlen steigen, sodass auch der Bedarf an qualifiziertem Personal mittelfristig abnehmen dürfte.³ Parallel dazu steigen die Qualifikationsanforderungen an die verbleibenden Beschäftigten: zum einen ist eine gewisse technische Versiertheit unumgänglich, zum anderen geht der Trend zur Rückführung der bisherigen Arbeitsteilung, sodass ein breiteres, aber nicht weniger fundiertes Fachwissen gefragt ist.

Da die Konzepte zur virtuellen Verwaltung in den allermeisten Fällen noch rein theoretischer Natur sind, lassen sich deren Effekte auf die Beschäftigungsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung nur sehr vage abschätzen. Sicherlich sind auch hier Einsparungen durch verbesserte und beschleunigte Abläufe zu erwarten, von besonderem Interesse aber ist der veränderte Zugriff auf Expertenwissen, worauf Lenk hingewiesen hat: „Auf längere Sicht hat die Telekooperation ganz entscheidende Auswirkungen auf die Frage, wofür Kreis- oder Gemeindeverwaltungen eigene Spezialisten vorhalten. Gesichtspunkte des Einzugsbereichs, welche für Gebiets- und Funktionalreformen ausschlaggebend waren, werden dann keine Rolle mehr spielen. Die umwälzende Bedeutung dieses Umstands ist in den gegenwärtigen Bemühungen zur Modernisierung bzw. ‘Verschlankung’ des Staats den wenigsten Beteiligten bewusst.“ (Lenk 1998, 20) Im Unterschied zur vorverlagerten Stadtverwaltung könnte die Realisierung der virtuellen Verwaltung also vor allem den Bereich hoch qualifizierter Tätigkeit berühren.

3 Aktuelle Befunde: Verwaltungen auf dem Weg zum kostenbewußten Dienstleister

3.1 Grundelemente der Verwaltungsreform

Die derzeitige Situation der öffentlichen Verwaltung ist gekennzeichnet durch einen überaus hohen Veränderungsdruck, wobei drei sich wechselseitig beeinflussende Entwicklungen hervorzuheben sind:

3 Die öffentliche Verwaltung folgt auf diese Weise mit einigem Zeitverzug der Entwicklung im Bereich privatwirtschaftlicher Dienstleistungen: „In vielen Dienstleistungsbranchen der deutschen Volkswirtschaft wird derzeit keineswegs nach neuen Ufern für Arbeit, Beschäftigung und Leistungsprofilen gestrebt, sondern eher das Gegenteil davon praktiziert. Die Gestaltung von Arbeit, Beschäftigung und Kundenbeziehungen wird seit Beginn der 90er Jahre in vielen Dienstleistungsbranchen fast ausschließlich unter dem Vorzeichen traditioneller Kostensenkungsstrategien betrieben.“ (d’ Alessio/Oberbeck 1998, 35) Dabei zeichnet sich ab, „... dass zunehmende Automatisierung von Dienstleistungsarbeit und Dienstleistungsbeziehungen Arbeitskräfte ersetzt, obwohl dadurch zu erzielende Produktivitätsgewinne zu vernachlässigen oder überhaupt nicht ausweisbar sind.“ (ebd., 25)

1. Die anhaltende Haushaltskrise zwingt öffentliche Verwaltungen zur Überprüfung ihres Aufgabenspektrums und zu arbeitsorganisatorischen Verbesserungen.
2. Veränderte Ansprüche sowohl der Abnehmer von Verwaltungsleistungen als auch der Beschäftigten haben einen Wandel in den Behörden nach dem Vorbild privater Dienstleistungsunternehmen eingeleitet.
3. Insbesondere auf kommunaler Ebene wollen Bürgerinnen und Bürger an politischen Planungs- und Entscheidungsprozessen partizipieren.

Dieser Veränderungsdruck kann den behördlichen Technikeinsatz direkt beeinflussen, etwa wenn leere Kassen die Phantasien zur Senkung der Personalkosten beflügeln. Mindestens ebenso bedeutsam sind die indirekten Effekte, die sich vermittelt über die zwischenzeitlich eingeleiteten Maßnahmen zur Modernisierung der behördlichen Arbeitsweisen und Organisationsstrukturen ergeben. Ausgehend von den Kommunen haben sich die Bemühungen um eine (zumindest vom Anspruch her) tiefgreifende Verwaltungsreform im Laufe der 90er Jahre auf die Landesverwaltungen und schließlich auf die Bundesbehörden ausgedehnt.

Von zentraler Bedeutung ist dabei die Veränderung des Haushaltswesens in Richtung auf eine der Privatwirtschaft vergleichbare Praxis. Bildeten bislang die verfügbaren Finanzmittel die Basis für die Aufstellung des jährlichen Haushalts und die Verausgabung der darin festgeschriebenen Mittel, sollen es zukünftig die von einer Verwaltung zu erbringenden Dienstleistungen sein. Im Zuge dieser Entwicklung werden Leistungskataloge aufgestellt und mit Zahlen unterfüttert, Elemente einer Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt, Controlling-Stellen besetzt usw. Diese Anleihen beim privatwirtschaftlichen Repertoire kommen auch dadurch zum Ausdruck, dass sich im Sprachgebrauch der Verwaltungsreform der Begriff des „Produktes“ für die von Behörden zu erbringenden Dienstleistungen etabliert hat.

Mit den beschriebenen Maßnahmen soll nicht nur die Transparenz über die Kosten der einzelnen Produkte verbessert bzw. erstmals hergestellt werden, angestrebt wird gleichzeitig die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Zukünftig sollen nicht mehr Querschnittsämter wie Kämmerei oder Personalamt, sondern die einzelnen Fachämter (in einer Kommune z.B. Sozial-, Schulverwaltungs- oder Kulturamt) über die Verwendung von Sach-, Personal- und Finanzmitteln entscheiden („Budgetierung“). An die Stelle detaillierter Einzelfallregelungen und verhaltensdeterminierender Normen treten Zielvereinbarungen zwischen Verwaltungsmanagement und ausführenden Einheiten („Kontraktmanagement“).

3.2 Theorie und Praxis

Nicht multimediale Technik oder Internet, sondern diese Umwälzungen in der Verwaltungsorganisation halten die Behördenwelt derzeit in Atem. Jenseits wohlklin-

gender Modernisierungsrhetorik zeigt sich inzwischen, dass sich die Umsetzung der anspruchsvollen Konzepte wesentlich schwieriger gestaltet als dies anfangs vermutet wurde. Der Hauptpromotor der Reform, die von Städten und Gemeinden gemeinsam getragene Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt), hat vor einiger Zeit eine Umfrage zum Stand der Reform und ihre informationstechnische Unterstützung mit zum Teil erschreckenden Resultaten durchgeführt (KGSt 1998). Vielerorts wird demnach ein großer Bogen um konfliktträchtige Maßnahmen wie Veränderungen in der Aufbauorganisation und die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung gemacht. Genau dies sind aber zentrale Elemente einer neuen, veränderten Verwaltungssteuerung. Zudem dominieren in vielen Kommunalverwaltungen noch immer isolierte Technik Anwendungen zum Haushaltswesen, ausgereifte Konzepte zum Controlling und zur damit einhergehenden Techniknutzung sind die absolute Ausnahme.

Symptomatisch für die desolate Lage sind die Umfrageergebnisse zum Thema Ablauforganisation, zu denen es heißt: „Nur wenige der teilnehmenden Verwaltungen orientieren sich an dem organisatorischen Leitbild der prozessorientierten Organisation. Die bisherige funktionale Gliederung scheinen die Verwaltungen eher selten zu hinterfragen. Nur wenige der teilnehmenden Verwaltungen nutzen die Produktbeschreibungen bereits für die Analyse der Verwaltungsprozesse und nehmen damit eine Chance zur grundlegenden Modernisierung ihrer Organisation wahr. Dementsprechend spielt eine durchgehende informationstechnische Unterstützung von Verwaltungsprozessen durch Workflow- oder Workgroup-Anwendungen bisher eine eher unbedeutende Rolle. In den relativ wenigen [auf die entsprechende Frage] antwortenden Verwaltungen fristet die umfassende Informatisierung der Verwaltungsprozesse auch zukünftig, das zeigen die Planungen deutlich, ein Randdasein.“ (KGSt 1998, 45 f.)

Empirische Befunde wie diese verdeutlichen den Unterschied zwischen vollmundigen Ankündigungen und millionenschweren Projekten auf der einen und der alltäglichen Realität in den Verwaltungen auf der anderen Seite. Die Gegenüberstellung von technischen Entwürfen und der aktuellen Situation der Behörden schützt somit davor, den Stellenwert der IuK-Technik für die Verwaltungsreform zu hoch anzusiedeln. Natürlich existieren innovative Großstadtverwaltungen, die mit ihren ambitionierten Technik- und Reformprojekten schon ein gutes Stück vorangekommen sind, daneben aber gibt es die große Zahl mittlerer und kleinerer Kommunen, in denen selbst die Beschaffung eines einfachen PCs noch immer erhebliche Probleme bereitet.

Weiterhin zeigt sich, dass die Schwierigkeiten bei der Verwaltungsreform nicht, wie immer wieder behauptet, vorrangig auf unzureichende externe Rahmenbedingun-

gen⁴, sondern in entscheidendem Maße auf binnenorganisatorische Ursachen zurückzuführen sind. Machtkämpfe, Ressortdenken oder Angst vor Veränderung und Statusverlust wirken hier ebenso als Barrieren wie fehlende Erfahrungen mit Organisationsentwicklung und ein in Behörden weit verbreiteter Mangel an Experimentierfreude. Genau dieselben Schwierigkeiten sind bei innovativen Technikprojekten zu erwarten (und waren in der Vergangenheit ja auch schon zu beobachten).

Die knappen Ausführungen zur Verwaltungsreform verdeutlichen noch ein weiteres Defizit: Zurecht wird seit einiger Zeit bemängelt, dass sich die Reformbemühungen in Deutschland zu einseitig auf das Finanzmanagement richten und weitere Themen (Wettbewerbselemente, Qualitätspolitik) nur am Rande behandelt werden (Naschold 1997, 113 ff.). Mit Blick auf die zu Beginn dieses Abschnitts benannten drei Entwicklungen lässt sich festhalten: Es dominieren jene Reformansätze, die zumindest auf lange Sicht versprechen, die prekäre Haushaltslage in den Griff zu kriegen. Auf dem Weg zum modernen Dienstleistungsunternehmen bleibt hingegen trotz aller inzwischen eingerichteten Bürgerbüros noch eine Menge zu tun. Maßnahmen zu einer verbesserten Partizipation der Bürgerinnen und Bürger tendieren bisher sogar gänzlich gegen Null.

4 Die multimediale Behördenwelt - einige Thesen zur weiteren Entwicklung

Multimedia und Internet machen vor der öffentlichen Verwaltung nicht halt. Erste Konturen einer zukünftigen „Online-Verwaltung“ sind erkennbar, allerdings klafft eine tiefe Lücke zwischen technikgetriebenen Entwürfen und der alltäglichen Behördenrealität. Einige Thesen zur weiteren Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in einer wie auch immer ausgestalteten „Informationsgesellschaft“ sollen die vorliegende Betrachtung abschließen.

(1) Behördliche Technikkonzepte folgten bisher ganz überwiegend einer verwaltungsintern formulierten Problemsicht. Mit steigenden Netzanschlüssen und einer langsam um sich greifenden Dienstleistungsorientierung rücken erstmals die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger in den Blickpunkt der Planungen. Damit ist eine grundsätzlich neue Qualität in der Verwaltungsinformatisierung erreicht.

(2) Derzeit dominiert die Idee, möglichst viele Verwaltungsdienste über Computernetze abzuwickeln. Wenig ausgeprägt sind hingegen Differenzierungen zwischen

4 So benennt z.B. der Deutsche Städtetag auf der Basis seiner neusten Umfrage zur Verwaltungsreform zu starre gesetzliche Regelungen als vorrangiges Modernisierungshindernis (Grömig/Grüner 1998). Diese Städtetag-Umfragen besitzen jedoch eine beschönigende Tendenz, da sich die Befragten mit einem Kreuz an der richtigen Stelle selbst zu Reformstädten adeln können. Um zu einem realistischen Bild zu kommen, bedarf es schon einer differenzierteren Vorgehensweise wie sie z.B. die KGSt praktiziert hat.

verschiedenen Nutzergruppen und unterschiedlichen Interaktionsformen und -anlässen. Nicht jede Kommunikation zwischen Sachbearbeiter und Bürger ist in gleichem Maße für die Online-Abwicklung geeignet. Wenig Phantasie wird zudem auf die Frage verwandt, wie denn moderne IuK-Technik über die Verlagerung von Interaktionen auf Computernetze hinaus den Kontakt zwischen Verwaltungen und Externen erleichtern und verbessern könnte.

(3) Die Entwürfe zur virtuellen Verwaltung zeigen, dass mit vernetzten multimedialen Systemen Verwaltungsleistungen unabhängig von Zuständigkeitsfragen und räumlichen Restriktionen gebündelt angeboten werden können. Allerdings ist zu erwarten, dass sich die oben erwähnten binnenadministrativen Schwierigkeiten potenzieren, sobald mehrere Behörden oder Verwaltungsebenen von Veränderungsprozessen betroffen sind.

(4) Eine völlig untergeordnete Rolle spielt derzeit die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an (lokalen) Entscheidungs- und Planungsprozessen - dies gilt für die Verwaltungsreform ebenso wie für den Einsatz multimedialer Technik. Technophile Visionen sind solange deplatziert, wie es den Verwaltungen an elementaren Erfahrungen mit erweiterter Bürgerpartizipation ebenso mangelt wie an einem nochmals veränderten bzw. erweiterten Aufgabenverständnis („Von der Dienstleistungs- zur Bürgerkommune“). Ein (auch durch Technikeinsatz) verbesserter Zugang der Bürger zu Verwaltungsinformationen ist Grundvoraussetzung für die aktive Teilhabe an Planungs- und Entscheidungsprozessen, wird in Deutschland aber nur am Rande thematisiert.⁵

(5) Die Technisierung der Schnittstelle zwischen Behörden und ihren externen Interaktionspartnern könnte den derzeit erlahmenden Reformbemühungen zu neuem Schwung verhelfen und dem Gedanken der Verwaltung als modernem Dienstleister stärkeren Stellenwert verleihen. Voraussetzung dafür ist, dass administrative Prozesse konsequent „von außen nach innen“ gedacht, d.h. ausgehend vom Kontaktpunkt mit Bürgern, Unternehmen, Verbänden usw. neu modelliert und technisch unterstützt werden. Dem steht entgegen, daß Veränderungen an Aufbau- und Ablauforganisation in der öffentlichen Verwaltung nach wie vor tabuisiert sind.

(6) Die verwaltungswissenschaftliche Diskussion über reformauslösende oder -unterstützende Potentiale der IuK-Technik führt in die Irre, denn Organisationsveränderungen sind in vielen Fällen nicht Resultat innovativer Formen des Technikeinsatzes, sondern deren Voraussetzung. Beispielsweise hat die - immerhin bereits Ende der 70er Jahre erstmals aufgekommene - Idee einer Bündelung von Verwaltungsaufgaben im Bürgerbüro (one stop shop) das Klima so verändert, dass über integrative, rund um die Uhr verfügbare Online-Angebote (electronic one stop shop) vergleichsweise offen diskutiert werden kann.

5 Zur Diskussion über den (elektronischen) Zugang zu Verwaltungsinformationen vgl. den Themenschwerpunkt im Heft 8/98 (22. Jg.) der Zeitschrift Datenschutz und Datensicherheit (DuD).

(7) Verwaltungen, die perspektivisch mit netzbasierten Interaktionen nennenswerte Einsparungen erzielen oder ihre Bürgernähe verbessern wollen, werden sich im eigenen Interesse zum zentralen Akteur im Netzwerk potentieller Anbieter von Online-Diensten in ihrer Region entwickeln müssen. Der Zugang zur „Online-Verwaltung“ befindet sich sinnvollerweise dort, wo die Bürger weitere für sie relevante Angebote abrufen können. Nur ein integriertes Stadtinformationssystem wird breiten Zuspruch in der Bevölkerung finden, zusätzliche Nutzergruppen an die Technik heranführen und die unverzichtbare finanzielle Beteiligung regionaler Partner sichern.

Wenn tatsächlich Teile der hier vorgestellten Entwürfe zur „Online-Verwaltung“ Realität werden sollen, besteht für die öffentliche Verwaltung also in mindestens vierfacher Hinsicht Handlungs- und Veränderungsbedarf: *Erstens* muss die verwaltungsinterne Nutzbarmachung von Technikpotentialen - gerade im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Verwaltungsreform - verbessert werden. *Zweitens* gilt es, die Entwicklungsarbeiten zur vorverlagerten Stadtverwaltung fortzusetzen und Varianten der virtuellen Verwaltung zu erproben. *Drittens* sollten sich Kommunalverwaltungen bei regionalen Online-Projekten als Promotoren und Moderatoren betätigen. Und *viertens* schließlich müssen die Konzepte und Ideen zur Bürgerpartizipation zum integralen Bestandteil von Reform- und Technikprojekten werden.

Sollte all dies nicht einmal ansatzweise geschehen, bleibt der eingangs dargestellte „Multimedia-schlägt-die-Bürokratie-Mythos“ das, was er heute noch ist: technikgläubige Rhetorik.

Literatur

- Brinckmann, Hans, Stefan Kuhlmann (1990): Computerbürokratie. Ergebnisse von 30 Jahren öffentlicher Verwaltung mit Informationstechnik. Opladen
- D'Alessio, Nestor, Herbert Oberbeck (1998): Vor dem Aufbruch in eine neue Dienstleistungswelt?; in: Jahrbuch sozialwissenschaftliche Technikberichterstattung 1997. Schwerpunkt: Moderne Dienstleistungswelten. Berlin, 13-61
- Grömig, Erko, Kersten Gruner (1998): Reform in den Rathäusern. Neueste Umfrage des Deutschen Städtetages zum Thema Verwaltungsmodernisierung; in: Der Städtetag 51, 8, 581-587
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle) (1998): KGSt-Mitgliederbefragung 1997: Verwaltungsmodernisierung und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik (TuI): Neues Steuerungsmodell und TuI-Einsatz. Köln
- Killian, Werner, Martin Wind (1997): Verwaltung und Vernetzung. Technische Integration bei organisatorischer Vielfalt am Beispiel von Agrar- und Umweltverwaltungen. Opladen
- Lenk, Klaus (1998): Innovative Technik auf Intranet-Grundlage erhöht die Servicequalität der Verwaltung; in: Die Neue Verwaltung 7, 6, 18-20

-
- Naschold, Frieder (1997): Binnenmodernisierung, Wettbewerb, Haushaltskonsolidierung. Internationale Erfahrungen zur Verwaltungsreform; in: Hubert Heinelt (Hg.): Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung. Opladen, 89-117
- Reichwald, Ralf, Claudia Höfer, Jürgen Weichselbaumer (1996): Erfolg von Reorganisationsprozessen. Leitfaden zur strategieorientierten Bewertung. Stuttgart
- Roßnagel, Alexander (1996): Zur Regelung des elektronischen Rechtsverkehrs; in: Jörg Tauss, Johannes Kollbeck, Jan Mönikes (Hg.): Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft. Herausforderungen und Perspektiven für Wirtschaft, Wissenschaft, Recht und Politik. Baden-Baden, 652-683
- Roßnagel, Alexander (1997): Das Signaturgesetz. Eine kritische Bewertung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung; in: Datenschutz und Datensicherheit 21, 2, 75-81
- Stemmler, Gunter (1998): Internet: Wirklich unverzichtbar...?; in: Kommunalpolitische Blätter 50, 3, 44-45
- Wind, Martin (1999): Technisierte Behörden. Verwaltungsinformatisierung und -forschung im Zeitalter der Computernetze. Wiesbaden

Anschrift des Verfassers:

Dr. Martin Wind
Universität Gesamthochschule Kassel
Forschungsgruppe Verwaltungsautomation
Mönchebergstraße 17
34109 Kassel

Schlagwörter: digitale Signaturen, Verwaltungsreform, virtuelle Verwaltung, vorverlagerte Stadtverwaltung

Hinweis: Die Zeitschrift ARBEIT hat einen Preis für den besten Aufsatz ausgeschrieben. Zu Beginn des Heftes sind die Bedingungen beschrieben.