

eLoGo: Von der Fragmentierung zur Integration

von Dipl.-Verw. Tino Schuppan und Prof. Dr. Christoph Reichard, Universität Potsdam

In den letzten Jahren ist eGovernment zum neuen Modernisierungstrend für die Verwaltung geworden. eGovernment wird dabei zunehmend als ein neues Reformparadigma nach dem Neuen Steuerungsmodell begriffen, wobei neben Organisations- und Managementaspekten Informations- und Kommunikationstechnologien bei der Neugestaltung von Staat und Verwaltung in den Mittelpunkt rücken. Insbesondere durch die Entwicklung des Internets und durch das World Wide Web hat eGovernment an Bedeutung gewonnen. Insofern erscheint es nachvollziehbar, wenn der Webauftritt öffentlicher Institutionen mit eGovernment gleichgesetzt wird. Hierbei handelt es sich allerdings um eine semantische Verengung, die sowohl in Bezug auf „electronic“ als auch in Bezug auf „government“ problematisch ist. Es geht bei eGovernment um wesentlich mehr als um die Nutzung des Internets: Um die Neugestaltung von Verwaltungsstrukturen und –abläufen sowie von öffentlichen Dienstleistungen unter Nutzung von IuK-Konzepten auf der Basis von verwaltungswissenschaftlichen und Informatikkenntnissen.

In diesen Rahmen ordnet sich auch das Projekt electronic local government (eLoGo) ein. Es hat zum Ziel, sich mit den institutionellen Veränderungen durch eGovernment in der Kommunalverwaltung im kreisangehörigen Raum auseinander zusetzen. „eLoGo“ ist ein Forschungsprojekt am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam, das seit dem 01.01.01 vom Brandenburgischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur für drei Jahre gefördert wird. Im Mittelpunkt des Projektes steht die Fragestellung, wie zukünftig – unter Berücksichtigung von Effizienzkriterien und Bürgerorientierung – in der Kommunalverwaltung im kreisangehörigen Raum gearbeitet werden soll und kann. Dabei geht es neben der Nutzung von IT-gestützten Informations-, Kommunikations- und Transaktionsmöglichkeiten v.a. um die Integration bislang arbeitsteiliger, fragmentierter Arbeitsprozesse auf verschiedenen Ebenen der Kommunalverwaltung.

Ausgangslage der Verwaltung im kreisangehörigen Raum

Durch die kommunale Zweigliederung in Kreis und Gemeinde weist die Verwaltungslandschaft im kreisangehörigen Raum derzeit deutliche Fragmentierungstendenzen auf. Im Gegensatz zu einer kreisfreien Stadt, in der ein einziger Verwaltungsträger die kommunalen Dienstleistungen erbringt, werden im kreisangehörigen Raum Leistungen sowohl von Kreisen als auch von kreisangehörigen Städten und Gemeinden erbracht. Durch diese kommunale Aufgabenzergliederung ergeben sich im kreisangehörigen Raum – insbesondere aus Bürgerperspektive – Reibungsverluste: Bürgerdienste wie Kfz-Zulassung, melderechtliche Angelegenheiten oder Sozialleistungen wie Wohngeld werden von unterschiedlichen kommunalen Aufgabenträgern erbracht. Aus der administrativen Zweiteilung im kreisangehörigen Raum resultieren Aufgabenverteilungen, die zu komplizierten, vom Bürger schwer zu durchschauenden örtlichen und fachlichen Zuständigkeiten führen. Da fast 70 Prozent der deutschen Bevölkerung im kreisangehörigen Raum leben, besteht hier auch eine große gesellschaftspolitische Relevanz. Für Flächenländer wie Brandenburg oder Schleswig-Holstein stellt sich zudem das Problem der räumlichen Entfernung für den Bürger, wenn es sich um Kreisaufgaben handelt. Beispielsweise beträgt im Landkreis Potsdam-Mittelmark (Brandenburg) die durchschnittliche Entfernung von einer Gemeinde- zur Kreisverwaltung 20 Kilometer, wobei der Bürger von der entferntesten Gemeinde z.B. über 70 Kilometer zum Straßenverkehrsamt zurücklegen muss.

Projektziel: Integrationsansatz

Im Kontext der neueren eGovernment-Entwicklung untersucht eLoGo deshalb die Möglichkeiten und Chancen der Dezentralisierung von Kreisaufgaben auf die Gemeinden (wird im folgenden integrierte Kommunalverwaltung genannt). Erst eine integrierte Verwaltung trägt zur Realisierung von „one stop government“ bei, wonach die Verwaltung Dienstleistungen aus einer Hand anbieten kann.

Auf der Basis von Internet und Netzwerksystemen steht die Anbindung medienbruchfreier kreislicher Geschäftsprozesse in gemeindlichen Bürgerbüros im Mittelpunkt der Betrachtung. Parallel dazu forciert eLoGo die Etablierung behördenübergreifender Lebenslagenportale, um eine virtuelle (Zugangs-) Integration zu erreichen. Eng mit der organisationsübergreifenden Prozesssicht ist auch die Etablierung neuer Formen kommunaler Aufgabenorganisation sowie deren

rechtliche bzw. vertragliche Ausgestaltung verbunden. Mit der zunehmenden informationstechnischen Unterstützung der Verwaltungsprozesse stellt sich unmittelbar die Frage, welche Aufgaben von wem und wie zukünftig wahrgenommen werden sollen. eGovernment erfordert deshalb verwaltungs- bzw. kommunalwissenschaftliche Forschung, die über eine ingenieurmäßige Prozessbetrachtung hinausreicht. Kommunale Organisationsprinzipien werden durch eine integrierte elektronische Kreis- und Gemeindeverwaltung zum Teil grundlegend in Frage gestellt, so dass langfristig auch die bislang etablierten Strukturen kommunaler Selbstverwaltung zur Disposition stehen.

Projektansatz: Netzwerk

Gerade für kleine Kommunen im dünnbesiedelten ländlichem Raum – wie sie in Brandenburg vorzufinden sind – stellt die Integration neuer IuK-Technik in die Organisation eine große Herausforderung dar, da die Gemeinden häufig nicht über ausreichendes Know How und über entsprechende finanzielle Ausstattung verfügen. Ziel von eLoGo ist deshalb die Konzeptionierung und wissenschaftliche Umsetzungsbegleitung von pilotartigen Referenzprojekten im Landkreis Potsdam-Mittelmark. Dabei wird in der Pilotierung besonderer Wert auf eine breite Übertragbarkeit gelegt. Da die integrierte elektronische Kommunalverwaltung schwierige und zum Teil ungelöste juristische, organisatorische und informationstechnische Fragen aufwirft, hat der Aufbau eines interdisziplinären anwendungsorientierten Forschungsnetzwerkes besondere Bedeutung. eLoGo ist deshalb gleichzeitig eine Netzwerkplattform zum Erfahrungsaustausch unterschiedlicher öffentlicher und privater Akteure. In realen Workshops und virtuellen Diskussionsforen diskutieren Politik- und Verwaltungswissenschaftler, Informatiker, Verwaltungsmitarbeiter und Berater aus den verschiedensten Bereichen (IT, Organisation, Projektmanager) sowie IT-Anbieter wie SAP oder Oracle konkrete Umsetzungsprobleme und erarbeiten erste Lösungsansätze.

Den „Institutionentanker“ in Bewegung setzen

In Zusammenarbeit mit dem Landkreis Potsdam-Mittelmark hat eLoGo das Gesamtprojekt integrierte (elektronische) Kommunalverwaltung initiiert und erste Teilprojekte entwickelt. Ein Teilprojekt wird beispielsweise im Straßenverkehrsamt durchgeführt. Hier geht es um Aufgabendezentralisierung in den Sachgebieten der

Kfz-Zulassung, des Führerscheinwesens und des Allgemeinen Verkehrswesens. Dadurch eröffnet sich die Möglichkeit für die Bürger, ihre Kfz-Zulassung im gemeindlichen Bürgerbüro zu erledigen oder für Bauunternehmen, die Beantragung der Verkehrssicherung an Baustellen zukünftig über das Internet abzuwickeln.

Obwohl es sich im Straßenverkehrsamt weitestgehend um standardisierte Prozesse handelt, sind die Dezentralisierungsvorhaben dennoch komplex. Rechtlich sind Lockerungen in der Zuständigkeitsverordnung notwendig, informationstechnisch sind umfangreiche Abstimmungen zwischen Kreis und Gemeinde erforderlich und im Bereich der Organisation ist eine behördenübergreifende Prozessgestaltung vorzunehmen. eLoGo begleitet diese Veränderungsprozesse intensiv und stellt sicher, dass die Ergebnisse für andere Kommunen und Landkreise nutzbar werden. Allerdings sind für die bevorstehenden Veränderungsprozesse Konzepte allein nicht ausreichend: Eine integrierte elektronische Kommunalverwaltung erfordert nicht nur neue Soft- und Hardware, sondern auch neue „Mindware“. Die Voraussetzungen dafür sind im Landkreis Potsdam-Mittelmark gut. Es kommt nun darauf an, diese Chance zu nutzen.

Kontakt: Forschungsnetzwerk eLoGo, KWI der Universität Potsdam; www.e-lo-go.de; Dipl.-Verw. Tino Schuppan: schuppan@rz.uni-potsdam.de