

eGovernment – Chancen und Risiken aus Sicht der Landkreise

Unter dem Stichwort „eGovernment“ verbirgt sich eine Vielzahl verschiedener Reformansätze in der öffentlichen Verwaltung, mit denen regelmäßig mehr beabsichtigt wird, als bestehende Verwaltungsverfahren nur elektronisch abzubilden. Gerade im Bereich des Geodatenwesens wird deutlich, dass zahlreiche tatsächliche, technische und rechtliche Herausforderungen zu bewältigen sind, um Aufgaben des öffentlichen Vermessungswesens elektronisch zu bewältigen. Privatdozent Dr. iur. habil. Utz Schliesky, Erster Beigeordneter und stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistags, skizziert im nachfolgenden Beitrag die Herausforderungen, denen sich kommunale Gebietskörperschaften ausgesetzt sehen.

(Die Schriftleitung)

Selbst Fachleute verlieren langsam den Überblick angesichts der verschiedenen Konzepte und insbesondere Pilotprojekte, die sich hinter dem Begriff „eGovernment“ versammeln. Die Weite der sog. Speyerer Definition, wonach man unter eGovernment die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien versteht^[1], erlaubt die Zusammenfassung völlig unterschiedlicher Verwaltungsleistungen unter diesem Dach. Von dem schlichten Schreiben einer eMail an Mitarbeiter der Kreisverwaltung über die touristische Internet-Präsentation bis zur anspruchsvollen Führung einer elektronischen Bauakte reichen die äußerst heterogenen Beispiele. Treffender lässt sich eGovern-

ment als strategisches Gesamtkonzept zur Modernisierung der Verwaltung unter Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien betrachten, das an das Konzept des „New Public Management“ anknüpft und unter Berücksichtigung der Fortschritte des IuK-Sektors weiterentwickelt^[2]. In rechtlicher Perspektive verbirgt sich hinter dem so definierten eGovernment ein breites Spektrum staatlicher bzw. kommunaler Verhaltensweisen von „bloßer“ Informationstätigkeit über Auskünfte (§ 25 Satz 2 VwVfG) bis hin zum Verwaltungsakt (§ 35 VwVfG), die unterschiedlichen rechtlichen Maßstäben unterliegen.

Politischer Umsetzungsdruck

Diese Modernisierungsansätze lassen sich derzeit auf allen staatlichen Ebenen und

^[1] von Lucke/Reinermann, in: Reinermann/von Lucke (Hrsg.), Electronic Government in Deutschland, Speyerer Forschungsberichte 226, 2002, S. 1 ff.

^[2] Böhme-Neßler, NVwZ 2001, 374 f.; Groß, DÖV 2001, 159 (163).

auch auf Ebene der Europäischen Union beobachten. So verfolgt die EU-Kommission unter dem Titel „eEurope“ einen deutlich auf Verwaltungsmodernisierung angelegten Ansatz des eGovernment. Bereits begrifflich versteht die Kommission unter eGovernment den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen in Verbindung mit organisatorischen Änderungen und weist darauf hin, dass die aus den neuen technologischen Entwicklungen resultierenden Herausforderungen auch die nationalen Behörden zwingen, ihre bisherigen Entscheidungsprozesse zu überdenken. Neben politischen Aktionen, die sich insbesondere in zahlreichen Förderprogrammen manifestieren, ist gerade auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene der rechtliche Umsetzungsdruck bereits deutlich zu beobachten.

Auf nationaler Ebene ist zunächst die Initiative „Bund Online 2005“ hervorzuheben, mit der bis zum Ende des Jahres 2005 alle 449 als internetfähig erkannten Dienstleistungen der Bundesverwaltung online bereitgestellt werden sollen. Zum Stichtag 27. Juli 2004 war dies bei 271 Dienstleistungen bereits geschehen. Vom BAföG-Stundungsantrag über den Kauf von Bundesschatzbriefen bis zur Zoll-Auktion oder der Vergabeplattform, auf der alle Ressorts der Bundesverwaltung ihre Beschaffungsvorgänge im Sinne eines virtuellen Marktplatzes vornehmen können, reicht das Anwendungsfeld. Die Bundesregierung verfolgt hier eindeutig einen funktionalreformerischen Ansatz, da neben der Realisierung von Kostensenkungspotenzialen Bund Online 2005

vor allem als wesentlicher Bestandteil der Initiative zum Abbau von Bürokratie und Überregulierung verstanden wird^[3]. Dieser eGovernment-Reformansatz ist unter dem Namen „Deutschland Online“ auch auf Länder und Kommunen übertragen worden. Am 26. Juni 2003 haben die Regierungschefs von Bund und Ländern eine „Strategie für integriertes eGovernment“ beschlossen. Anknüpfend an Musterlösungen im Rahmen von Bund Online 2005 sowie an Pilotprojekte in Ländern und Kommunen wird versucht, eine ebeneübergreifende Nutzung von eGovernment-Anwendungen in Deutschland trotz des föderalen Verwaltungsaufbaus zu etablieren. Die für das Ziel eines „erfolgreichen gesamtstaatlichen eGovernments“ als erforderlich angesehene enge Koordinierung und Abstimmung der beteiligten Verwaltungsträger erfolgt in bereits bestehenden informellen Gremien wie etwa dem Arbeitskreis VI der Innenministerkonferenz, dem Kooperationsausschuss ADV Bund/Länder/Kommunaler Bereich oder in einer Staatssekretärsrunde, in der wiederum Länder, kommunale Spitzenverbände und der Bund vertreten sind und die mittlerweile ein nur noch mühsam steuerbares Geflecht von mehreren Facharbeitsgruppen gebildet haben. Verfolgt wird bei alledem ein strategisches Gesamtkonzept, bei dem eine Neudefinition der Organisation, der Struktur, der Abläufe und Prozesse von Verwaltung nach zum Teil wirtschaftswissenschaftlichen Modellvorstellungen^[4] beabsichtigt ist^[5]. Allein die Tatsache, dass eGovernment als „gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen“ angesehen wird^[6], lässt die Vereinbarkeit mit

^[3] Bundesregierung, Bund Online 2005 - Umsetzungsplan 2003, S. 80 ff.; ebenso Meyer, in: Knack (Hrsg.), VwVfG, 8. Aufl. 2003, § 3 a Rn. 12.

^[4] von Lucke/Reinermann, in: Reinermann/von Lucke (Hrsg.), Electronic Government in Deutschland, Speyerer Forschungsberichte 226, 2002, S. 1 ff.

^[5] Deutlich Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Bund Online 2005 - Basiskomponenten und Kompetenzzentren, 2002, S. 25 ff.

^[6] Kleindiek, in: Reinermann/von Lucke (Fn.1), S. 118 (127 f.).

der grundgesetzlichen Kompetenzordnung fragwürdig erscheinen. Angesichts dieser Verflechtungsbestrebungen müssen die Entflechtungsbemühungen der Föderalismuskommission, etwa durch Streichung der Gemeinschaftsaufgaben gem. Art. 91 a f. GG aus dem Grundgesetz, allerdings erstaunlich hilflos erscheinen.

Auf Länderebene gibt es nun bereits in einigen Bundesländern sog. Masterpläne oder eGovernment-Vereinbarungen zwischen Land und Kommunen. Vorbildlich ist insoweit der am 10. August 2004 von der Landesregierung des Landes Brandenburg beschlossene Masterplan eGovernment. Für den Bereich des Geodatenwesens ist insoweit auf die Leitprojekte hinzuweisen, die im Rahmen des Masterplans ebenfalls von der Landesregierung beschlossen worden sind. Vordringlich realisiert werden sollen z.B. das Bodenrichtwertinformationssystem, das elektronische Antrags- und Ablaufverfahren im Liegenschaftskataster, die GIS-Zentrale des Geschäftsbereichs und das Planungs- und Informationssystem (PLIS).

Rechtlicher Umsetzungsdruck

Zu diesen politischen Ansätzen gesellt sich mittlerweile ein erheblicher rechtlicher Umsetzungsdruck, wobei hier regelmäßig wieder einmal die gemeinschaftsrechtliche Ebene vernachlässigt wird. Auch die EU-Kommission verfolgt nämlich - wie bereits angesprochen - längst ein umfangreiches eGovernment-Gesamtkonzept (eEurope 2005), von dem ein wesentlicher Baustein hervorgehoben sein soll, der Entwurf einer Dienstleistungsrichtlinie^[7]. Am 13. Januar 2004 hat die Europäische Kommission einen Richtlinienvorschlag unterbreitet, mit

dem bis 2010 der Binnenmarkt auch im Bereich der Dienstleistungen vollends verwirklicht sein soll. Nach den Vorschlägen, mit denen vor allem „nationale bürokratische Vorschriften“ aus Sicht der Kommission beseitigt werden sollen, wird spätestens am 31. Dezember 2008 die Möglichkeit einer elektronischen Abwicklung von Verwaltungsvorgängen zwingend vorgeschrieben sein. Brisant ist insoweit Art. 6 des Richtlinienvorschlags, der den Mitgliedstaaten aufgibt, dass spätestens ab dem 31.12.2008 sogenannte „einheitliche Ansprechpartner“ als Kontaktstellen zur Verfügung stehen, bei denen die Dienstleistungserbringer aus EU-Mitgliedsstaaten die Verwaltungsverfahren zentral abwickeln können. Es soll ausgeschlossen sein, dass der Antragsteller sich in unterschiedliche Instanzen, Einrichtungen und Behörden wenden muss; verlangt wird eine „Einheitlichkeit“ der Ansprechpartner für den Dienstleistungserbringer. Und Art. 8 bringt das eGovernment insoweit ausdrücklich ins Spiel: Nach Art. 8 Nr. 1 müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass spätestens am 31.12.2008 alle Verfahren und Formalitäten, die die Aufnahme oder die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit betreffen, problemlos im Fernweg und elektronisch bei betreffenden einheitlichen Ansprechpartnern oder bei der zuständigen Stelle abgewickelt werden können.

Ein vergleichbarer rechtlicher Veränderungsdruck ist auf nationaler Ebene noch nicht auszumachen. Vielmehr dominiert hier die dargelegte „politische Koordinierung“, doch lässt sich mittlerweile ein Trend zur rechtlichen Abbildung elektronischer Verwaltungsabläufe bzw. zur Ermöglichung derselben beobachten. Anzuführen ist hier vor allem das 3. VwVfG-Änderungsgesetz^[8]

^[7] Dok. KOM (2004) 2 endg.

^[8] Dazu näher Schlatmann, DVBl. 2002, 1005 ff.; ders., LKV 2002, 489 ff.; Schliesky, NVwZ 2003, 1322 (1323 f.); Schmitz, in: Schmidt-Abmann (u.a. Hrsg.), Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht 2003, S. 677 (682 ff.).

sowie die zum Teil bereits angepassten entsprechenden Ländergesetze, die rechtswirksames Handeln zwischen Verwaltung und Bürger mit Hilfe moderner Kommunikationstechnik möglich und rechtlich zulässig machen sollen. Vor allem untergesetzlich hält das eGovernment mit Hilfe von Rechtsverordnungen längst Einzug in die Verwaltungswirklichkeit, so etwa im Melde- und Rechtsverkehrswesen.

Risiken aus Sicht der Landkreise

Im Vergleich zu anderen Staaten hat die Bundesrepublik Deutschland erst spät Aktivitäten im Bereich des eGovernment entfaltet, müht sich aber nun mit erheblichen Anstrengungen um internationalen Anschluss. Dabei wird aber oftmals nicht hinreichend beachtet, dass die Hauptprotagonisten auf der kommunalen Ebene zu finden sind. Kreise, Städte und Gemeinden haben mit Abstand die meisten Bürgerkontakte, da sie nun einmal für den Vollzug der meisten Bundes- und Landesgesetze zuständig sind. Insoweit bietet es sich an, von Bürgern besonders häufig nachgefragte Verwaltungsverfahren zuallererst für eGovernment-Aktivitäten auszuwählen.

Hier beantragt der Bürger Pässe, Baugenehmigungen oder meldet sein Kfz um. Der Vollzug von Bundes- und Landesgesetzen ist in Deutschland vor allem Aufgabe der Behörden in den Kreisen, Städten und Gemeinden, sodass der Erfolg von eGovernment mit der Umsetzung auf der kommunalen Ebene steht und fällt. Die Bedürfnisse der Bürger werden insoweit bislang zu wenig beachtet; zwar ist die Anmeldung von Luftverkehrsfahrzeugen online möglich, doch wird dies nur einen Bruchteil der Bürger betreffen. Die An- und Ummeldung von Kfz ist hingegen noch längst nicht flächendeckend online möglich. Wenn in jüngeren

Studien gerade in Deutschland die fehlende Nutzung von eGovernment-Anwendungen durch die Bürger beklagt wird, so liegt ein wesentlicher Grund zweifelsohne darin, dass die oben genannten Initiativen nur zum Teil praktisch relevante Anwendungen ausgewählt haben.

Eine weitere große Gefahr für den Erfolg von eGovernment in Deutschland liegt in der fehlenden Verzahnung der verschiedenen Initiativen und damit auch der verschiedenen Verwaltungsebenen. Für den Ansatz eines integrierten eGovernment von Bund, Ländern und Kommunen müsste unbedingt eine Verzahnung der kommunalen Aktivitäten mit den Initiativen von Bund und Ländern erfolgen. Wie eine Umfrage des Deutschen Landkreistags bei den deutschen Landkreisen ergeben hat, ist jedoch zum überwiegenden Teil, nämlich in 67% aller Fälle, das kreiseigene Konzept nicht mit Landesinitiativen verzahnt. Zu einem nicht unerheblichen Teil (35%) sind die eGovernment-Aktivitäten sogar ausschließlich für kreiseigene Angelegenheiten konzipiert worden. Eine zentrale Voraussetzung für erfolgreiches eGovernment, die Herstellung eines „work flow“ ohne Behinderung durch vertikale Kompetenzgrenzen, ist in Deutschland also noch längst nicht gelungen. Auf der Kreisebene selbst haben immerhin 55% der Kreise bei der Erstellung ihrer eGovernment-Konzepte die kreisangehörigen Gemeinden einbezogen, sodass zumindest im regionalen Kontext erfolversprechende Ansätze zu beobachten sind. Ähnlich bedenklich muss der Aufbau von Parallelstrukturen für bestimmte Anwendungsfelder stimmen. So ist gerade der - wirtschaftlich sehr interessante - Bereich der Geodaten ein Negativbeispiel für die fehlende Abstimmung auf der Bundesebene. Hier existiert im Rahmen von Deutschland Online eine

Facharbeitsgruppe „Geodaten“ im Rahmen der Kategorie „Dienstleistungsportfolio“, für die das Land Nordrhein-Westfalen die Federführung übernommen hat. Zugleich existieren in dem vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit verantworteten Media@Komm-Transfer zwei Projekte in diesem Kontext, und zwar das vom Kreis Segeberg federführend verantwortete Projekt „Geo- und Informationssysteme“ sowie das von der Freien und Hansestadt Hamburg ebenfalls unter „Geodaten“ firmierende Projekt, mit dem eine Standardisierung der Bauleitplanung versucht wird. Neben diesen Pilotprojekten und ohne funktionierende Abstimmung mit dem Protagonisten befindet sich derzeit eine aus Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden besetzte Arbeitsgruppe GDI-DE in Gründung, die wiederum die verschiedenen Geodateninformationssysteme harmonisieren, einheitliche Bepreisungskonzepte festlegen und den Datenaustausch standardisieren will. Hier werden - oftmals aus Ressortegoismen - die Chancen auf Synergieeffekte vergeben. Erschwerend kommt hinzu, dass die Arbeiten in diesen verschiedenen Pilotprojekten regelmäßig ohne Blick auf das europäische Gemeinschaftsrecht stattfinden. So muss gerade im Bereich der Geodaten die Richtlinie 2003/89/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors^[9] beachtet werden. Mit dieser Richtlinie werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, auf den zum Teil bestehenden Informationsfreiheits- und Dokumentenzugangsrechten aufbauend einen Mindestbestand an Regeln für die Weiterverwendung existierender Dokumente, die im Besitz öffentlicher Stellen der Mit-

gliedstaaten sind, zu schaffen. Mit dieser Richtlinie wird u.a. der Zwang zur Beteiligung an eGovernment-Anwendungen verstärkt und vieles, was etwa im Hinblick auf einheitliche Bepreisungskonzepte für Geodaten angedacht wird, gemeinschaftsrechtlich in Frage gestellt.

Speziell aus Sicht der Landkreise ist nicht ohne Brisanz, dass mit dem eGovernment ein Frontalangriff auf die bestehende Zuständigkeitsordnung gestartet wird. Beabsichtigt ist eine eminente Änderung des Zuständigkeitsverständnisses aufgrund der vernetzten Verwaltung und eine Zuständigkeitskonzentration für den Außenkontakt zum Bürger. Der bislang Verantwortlichkeit sichernden Zuständigkeit droht so die Gefahr der Auflösung „vernetzter Beliebigkeit“, bei der das im Hintergrund Daten sammelnde, Daten verarbeitende und Entscheidung treffende Organ nicht mehr ohne Weiteres ersichtlich ist. Dieses Problem stellt sich konkret z.B. bei dem sog. Lebenslagenkonzept, das fraglos eine Bereicherung für jeden Bürger wäre, der alle im Falle eines Umzugs anfallenden Verwaltungsvorgänge in einem Vorgang von zu Hause aus erledigen könnte. Nur: Die verwaltungsorganisationsrechtliche Zuständigkeitsordnung erlaubt dies derzeit nicht, und bei allen Änderungen muss im Hinterkopf bleiben, dass diese Zuständigkeitsordnung Verantwortlichkeit von Staatsorganen sichert und damit rechtsstaatlichen und demokratischen Anforderungen genügen soll. Gleiches gilt für den von der EU-Dienstleistungsrichtlinie vorgesehenen einheitlichen Ansprechpartner, der entweder den zuständigen Behörden vorgeschaltet werden soll, wodurch ein Mehr an Bürokratie entstünde, oder zu einer erheblichen Zuständigkeits-

^[9] ABl. EG 2003 Nr. L 345/90.

konzentration führen müsste. Hier bedarf das eGovernment also der Ergänzung durch Funktionalreformen. In diesem Zusammenhang ist auch auf das Konzept demokratischer Legitimation hinzuweisen, wonach alle Staatsgewalt im Wege einer ununterbrochenen Legitimationskette auf das Staatsvolk zurückgeführt werden muss. Diese vom Bundesverfassungsgericht in zahlreichen Entscheidungen herausgearbeitete Konzeption hat bislang keine hinreichende Beachtung im Rahmen von eGovernment-Konzepten gefunden. Daher verwundert es auch nicht, dass das Ehrenamt, eine zentrale Größe der politischen Steuerung auf der kommunalen Ebene und im Übrigen verfassungsrechtlich strikt gefordert, bei den eGovernment-Konzepten überhaupt keine Rolle spielt. Und auch in der aus technischen Gründen erforderlichen Standardisierung liegen Gefahren, die - im besten Fall - einen faktischen Zwang zu Verwaltungskooperationen, im schlechtesten Fall aber einen informellen Zwang zur Übernahme technischer Standards und Geräteanforderungen entstehen lassen^[10]. Derartige Erfordernisse zur Übernahme organisatorischer und technischer Vorgaben schränken die kommunale Organisationshoheit ein. Und schließlich sollte man sich darüber im Klaren sein, dass eGovernment-Anwendungen niemals zum kompletten Wegfall herkömmlicher Verwaltungsstrukturen und schriftlicher Verwaltungsverfahren führen werden, weil nicht alle Menschen zur elektronischen Verfahrensabwicklung in der Lage oder willens sind. Die deshalb erforderlichen Parallelstrukturen werden aber im Ergebnis höhere Verwaltungskosten bewirken, zu denen die erheblichen Anschubinvestitionen für die Realisierung von eGovernment hinzukommen.

^[10] Zu derartigen Gefahren „Der Spiegel“ Nr. 27/2004, S. 42.

Chancen und Perspektiven

Das eGovernment wird die ortsgebundene, physisch präsente und dadurch bürgernahe Verwaltung - gerade in Kreisen, Städten und Gemeinden - auch künftig nicht ersetzen. Es bietet aber als zusätzliches Instrument der Aufgabenerledigung die Chance, eine serviceorientierte Leistungsverwaltung zu optimieren und die Bemühungen um eine Aufgaben- und Organisationskritik zu verstärken. Weder die bloße elektronische Abbildung bestehender Verwaltungsabläufe noch die Anpassung der Verwaltungsabläufe an Organisations- und Entscheidungsprozesse, die nur in der Wirtschaft funktionsfähig sind, ist der richtige Weg. Die eigentliche Chance, die im eGovernment steckt, liegt vielmehr darin, dass die Einführung von eGovernment-Anwendungen mit Aufgabenkritik und Funktionalreformen einher geht, also Bestandteil einer effektiven Verwaltungsreform ist und dadurch zum Bürokratieabbau beiträgt. Gerade den Landkreisen bieten sich in diesem Bereich erhebliche Betätigungsfelder, die zugleich eine Chance für eine Neuorientierung der kommunalen Selbstverwaltung bietet. Die Kreisebene ist aufgrund personeller und sächlicher Ausstattung am besten in der Lage, eGovernment-Anwendungen für den kreisangehörigen Raum als „Kompetenzzentren“ vorzuhalten, zumal viele der in Rede stehenden internetfähigen Verwaltungsdienstleistungen ohnehin Kreisaufgaben sind. Auch hier kann der Bereich der Geodaten als Prototyp für ein Betätigungsfeld eines Kreises angeführt werden. Aber auch bei anderen Aufgabenfeldern kann die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Landkreise für die kreisangehörigen Gemeinden trotz leerer Kassen einen neuen

Sinn erfahren, indem der Kreis ein Kreisnetz betreibt und für die kreisangehörigen Gemeinden die Schnittstelle zu Landes-, Bundes- oder anderen Verwaltungsnetzen darstellt. Hierfür bedarf es zwangsläufig enger Verzahnung mit anderen staatlichen Gebietskörperschaften und auch privaten Einheiten, wodurch interessante Synergieeffekte erzielt werden können. Letztlich bieten eGovernment-Anwendungen, für die richtigen „Massengeschäfte“ der Verwaltung vorgesehen, auch die Chance, angesichts des demographischen Wandels in sich entvölkernden ländlichen Gebieten funktionsfähige Verwaltungsstrukturen aufrecht zu erhalten. Wenn in Deutschland entsprechend dem auf Subsidiarität beruhenden föderalen Staatsaufbau das eGovernment „von unten“ aufgebaut wird und anstatt zentraler Organisations- und Produktvorgaben die Harmonisierung technischer Standards und damit die Eröffnung eines Korridors technischer Standards für die Entwicklung von eGovernment-Lösungen gelingt, überwiegen nicht nur für die Landkreise, sondern für alle staatlichen Einheiten sowie vor allem für die Bürger und die an Wettbewerb interessierte Privatwirtschaft die Chancen des eGovernment.

