

Irene KREBS¹

INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT – EINE EADMINISTRATION-STRATEGIE FÜR KLEINE VERWALTUNGEN

Alle Menschen benötigen eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung. Neben Rechtssicherheit, innerer und äußerer Sicherheit, öffentlicher Ordnung, Bildung, Infrastruktur, Grundlagenforschung und Kultur ist die Verwaltung ein wesentlicher Standortfaktor, ohne den kein Staat, kein Gemeinwesen und keine Volkswirtschaft funktioniert. Nun erfordern Globalisierung und Mobilität einer Informationsgesellschaft nicht nur eine effiziente, sondern auch eine agile Verwaltung. Um eine Verwaltungsmodernisierung zu erreichen, werden häufig finanzielle Engpässe als Hinderungsgrund genannt. Eine interkommunale Kooperation zeigt der öffentlichen Verwaltung neue Wege auf, auch in Zeiten begrenzter finanzieller Handlungsspielräume den Service für Unternehmen und Bürger nicht einzuschränken, sondern sogar zu erweitern. Die Beispiele „Einheitlicher Ansprechpartner“ und „Der Rhein“ zeigen, wie sich eine Leistungserbringung im interkommunalen Verbund gestalten ließe. Um jedoch eine effektive Zusammenarbeit, auch über Ländergrenzen hinweg, zu erreichen, ist es essentiell, den Nachbarn zu verstehen, die Kultur des Partners kennenzulernen, die Chance zu erkennen, welche in dieser gesellschaftlichen Dimension liegt, die Chance, modernes Business mit länderspezifischen Traditionen zu verbinden.

WSPÓŁPRACA INTERKOMUNALNA – STRATEGIA ADMINISTRACJI ELEKTRONICZNEJ DLA MAŁYCH JEDNOSTEK ADMINISTRACYJNYCH

Wszyscy ludzie potrzebują sprawnej administracji publicznej. Administracja jest obok bezpieczeństwa prawnego, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, ładu publicznego, edukacji, infrastruktury, podstawowych badań i kultury ważnym wyznacznikiem położenia, bez którego nie funkcjonuje żadne państwo, żadna społeczność i żadna gospodarka narodowa. Jednak globalizacja i migracja społeczeństwa informacyjnego wymagają administracji nie tylko sprawnej, ale także aktywnej. Jako główną przeszkodę w modernizacji administracji często wymienia się „wąskie gardła” o charakterze finansowym. Kooperacja interkomunalna wyznacza administracji publicznej nowe drogi, wskazujące, jak nawet w czasach ograniczonych pod względem finansowym możliwości działania nie tylko

¹ Prof. Dr.-Ing. Irene Krebs, Lehrstuhl Industrielle Informationstechnik Brandenburgische Technische Universität Cottbus (BTU)

nie zawężać serwisu dla przedsiębiorstw i obywateli, ale go wręcz poszerzać. Przykłady „jednolitego partnera kontaktowego“ i „Renu“ pokazują, jak można kształtować dostawy usług w interkomunalnym sojuszu. Aby jednak osiągnąć efektywną współpracę, również transgraniczną, niezbędne jest rozumienie sąsiada, poznawanie kultury partnera i rozpoznanie leżącej w tym wymiarze społecznym, szansy połączenia nowoczesnego biznesu ze specyficznymi dla kraju tradycjami.

1. EINLEITUNG

In Deutschland findet zur Zeit eine – wenn auch noch verhaltene – Fachdiskussion zum Thema „interkommunale Zusammenarbeit“ statt. Die Kommunen in Deutschland stehen sowohl durch langfristige als auch aktuelle politische und wirtschaftliche Entwicklungen bedingt vor enormen Herausforderungen. Dazu zählen u.a.: die Notwendigkeit zur Einsparung von Verwaltungskosten bei steigenden Anforderungen an mehr Bürgernähe und weniger Bürokratie, die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, die Zunahme „elektronischen Schriftgutes“ (eMails) in der Kommunikation mit den Bürgern und den Unternehmen, die aufgrund des demographischen Wandels zu erwartenden Personaldefizite und dem damit einhergehenden Wissensverlusten in den Verwaltungen.

Für die eher kleineren und ländlichen Gemeinden bedeutet dies teilweise, große Anstrengungen zu unternehmen, um eine qualitativ hochwertige Grundinfrastruktur zu erhalten bzw. zu entwickeln, auch, um Tendenzen der Landflucht aktiv entgegenzuwirken. [1]

Wenn nun die Information ein entscheidendes Merkmal einer interkommunalen Zusammenarbeit ist, ist „die“ Informationsgesellschaft dazu in der Lage und entsprechend vorbereitet, solche interkommunalen Kooperationen zu befördern? Worin könnte die Chance für eine nachhaltige Informationsgesellschaft bestehen, die gemeindeüberschreitende Zusammenarbeit zu befördern und anhand von Kriterien wie (langfristige) Wirtschaftlichkeit, technische wie nicht-technische Sicherheit, Nachhaltigkeit, individuelle wie gemeinschaftlich kulturelle Identität diese zu bewerten?

In einem gemeinsamen Europa leisten die kleinen Kommunen einen wesentlichen, wenn auch oft nicht wahrgenommenen und meist unterschätzten Beitrag. Der Anteil gerade kleiner Stadtverwaltungen und Gemeinden ist – gemessen an den großen Städten und Landesverwaltungen – jedoch sehr hoch. Die Anforderungen an ein innovatives eGovernment, die aus diesen Verwaltungen resultieren, sind zum einen sehr konkret, zum anderen für diese Verwaltungen schwer zu beschreiben.

Für die Gestaltung innovativer und moderner Verwaltungen in 2020 sind Szenarien gerade aus diesem Diskursbereich jedoch unerlässlich. Der Beitrag will einige Ansätze des eGovernment in kleinen Verwaltungen aufzeigen und über mögliche Lösungen diskutieren.

2. VERNETZUNGEN VON GEMEINDEN

Die Umsetzung von eGovernment-Lösungen und eGovernment-Strategien kostet viel Geld. Das haben die Erfahrungen und die Modelle eindrucksvoll gezeigt. Trotzdem sollte eGovernment nicht nur etwas für reiche Kommunen sein. Gerade kleine Kommunen benötigen kostensenkende Modernisierungen und die damit verbundenen Reformen dringender denn je. Not macht erfinderisch! Nach diesem Motto werden zunehmend in

kleinen Kommunen Strategien entwickelt, die auf Zusammenarbeit aufbauen. Die Gründe für eine Vernetzung von Gemeinden können u.a. folgende sein:

- Die in den Verwaltungen zu lösenden Probleme sind gleich gelagert. Es muss also nur eine Lösung gefunden werden.
- Wenn alle kleinen Verwaltungen die gleichen Ressourcen und die gleiche Plattform nutzen, lassen sich Medienbrüche leichter vermeiden.
- Durch ein gemeinsames Back Office könnte mehr Unternehmens- und Bürgerfreundlichkeit hergestellt werden.
- Für die Realisierung der EU-Dienstleistungsrichtlinie ist der Aufbau einer einheitlichen IT-Architektur von mehreren kleinen Kommunen sehr sinnvoll. Diese IT-Architektur sollte sich dann in die heterogene Systemlandschaft der öffentlichen Verwaltung einfügen.
- Die Bündelung der vorhandenen kommunalen Kräfte kann die notwendige konzeptionelle Arbeit einer eventuell nicht vorhandenen kommunalen Datenzentrale ersetzen. [4]

Kommunales eGovernment wird oft auf Internetangebote, wie elektronische Formulare oder online verfügbare Interaktions- und Transaktionsangebote reduziert. Electronic Government umfasst jedoch alle Aspekte des Regierens und Verwaltens (öffentlich Willensbildung, Entscheidungsfindung, Leistungserstellung und Leistungserbringung, Partizipation), sobald sie durch IuK-Technologien unterstützt und verbessert werden können.

Trotz großer Investitionen zeichnen sich in der „eGovernment-Community“ mittlerweile erste Ernüchterungen ab. Zum einen haben sich wolkige Versprechungen häufig nicht erfüllt und zum anderen wurde das „Problemfeld Verwaltung“ und deren Komplexität unterschätzt und allzu einfach mit eBusiness gleichgesetzt. Online-Dienste sind nur ein Bereich von eGovernment, da es doch gerade für die Verwaltungswissenschaften darum geht, das gesamte Handeln von Staat und Verwaltung ins Blickfeld zu nehmen. Dabei geht es insbesondere um den Zusammenhang zwischen Prozessreorganisation unter Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechnik auf der einen Seite und Verwaltungsmodernisierung und Institutionenänderung auf der anderen Seite. Diese zweifache Perspektive wird sowohl in der Praxis als auch in der Wissenschaft bislang häufig vernachlässigt. [3]

Allerdings stehen insbesondere kleine ländliche Verwaltungen vor dem Problem einer geringen eGovernment-Kapazität. Nur mit zum Teil unverhältnismäßig hohem Aufwand kann ein Kreis umfassend eGovernment umsetzen, auch wenn er mit seinen kreisangehörigen Gemeinden und Städten kooperiert. Kleine Gemeinden werden bei einer isolierten Vorgehensweise von der eGovernment-Entwicklung häufig ganz abgekoppelt, wenn man von einem statischen Internetauftritt einmal absieht. Bestimmte Infrastrukturdienste, wie die digitale Signatur, Bezahl- oder Transaktionsplattformen, können im Flächenland wirtschaftlich nur gemeinsam von Land und Kommune realisiert werden. eGovernment ist deshalb im Flächenland eine Gemeinschaftsaufgabe zwischen Land und Kommunen. Gerade im dünnbesiedelten Flächenland kann eGovernment dazu beitragen, Leistungen kostengünstig vor Ort für den Bürger zu erbringen. Besonders kleine Kommunen stehen deshalb vor der Frage: Warten oder Starten? Beides kann problematisch sein!

„Warten“ bedeutet häufig Image- und Effizienzverlust sowie die weitere Abkopplung von der Entwicklung großer Städte. „Starten“ ist dagegen für kleine Gemeinden mit unverhältnismäßig hohen Ausgaben verbunden, die sich zudem später allzu leicht als technische Einbahnstraße und damit als Investitionsfalle herausstellen könnten. Kleine Gemeinden befinden sich deshalb in der eGovernment-Entwicklung in einem besonderen Dilemma. Eine Kooperation zwischen Land und Kommune setzt jedoch die Überwindung „alter Grabenkämpfe“ voraus. Es geht hier nicht um eine naive Zentralisierung, sondern um einen neuen Vertragsschluss zwischen Land und Kommune mit dem Ziel, gemeinsam Dienste zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung zu etablieren. Ein weiteres Moment: Um der Abwanderung aus ländlichen Regionen entgegenzuwirken, sollten Kommunen für den Bürger und die Wirtschaft attraktiv gestaltet sein. Unternehmen beziehen längst in ihre Standortwahl den Faktor Leistungsfähigkeit der Verwaltung mit ein.

3. INTERKOMMUNALITÄT ALS POSITIVER STANDORTFAKTOR

Im Mittelpunkt der künftigen Verwaltungspolitik kleiner Verwaltungen sollte deshalb eine eGovernment-Strategie stehen, die grenzüberschreitend und arbeitsteilig ausgerichtet ist. Daraus ergibt sich die Pflicht, sich gegenseitig in der Wahrnehmung der Aufgaben zu unterstützen, soweit dies nicht aus eigener Kompetenz allein nicht möglich ist. [2] Es geht also um neue Kooperationsstrukturen zwischen den Kommunen sowie auch darum, diesen Strukturen den Weg zu bereiten. In einem solchen Rahmen wäre es sinnvoll, den kleinen Kommunen bei einer optimalen Ausgestaltung ihrer Front-Office-Funktionen sowie der verbleibenden Aufgaben zu helfen und sie durch zentrale Dienste zu unterstützen. Die Chance einer Reform erfordert Visionen, die nicht an Zuständigkeitsgrenzen Halt macht. Eine gemeinsame Strategieentwicklung ist erforderlich, um Interkommunalität als einen positiven Standortfaktor zu erfahren. Diese Chancen einer neuen Gestaltung der kommunalen Strukturen dürfen nicht vertan werden.

4. VERÄNDERUNG DER INFORMATIONSGESELLSCHAFT DURCH EADMINISTRATION

Von der Technik inspirierte Personen laufen immer Gefahr, einen stabilen Rahmen zu setzen und ausschließlich die instrumentellen Verbesserungen zu sehen. EGovernment respektive eAdministration ist gegen derartige Fehlprognosen nicht gefeit. Die Ausarbeitung von Visionen sollte durch ein Denken gefördert werden, das nicht so sehr den heutigen Stand der Technik betrachtet. Es geht vordringlich um folgende drei Schwerpunkte:

- Bildung neuer Strukturen,
- die Steuerung der zusammenarbeitenden Organisationen, aber auch um
- kulturelles, soziales und interkommunales Engagement.

Es scheint durchaus sinnvoll, wenn die kleinen Gemeinden regionale Verbünde entwickeln, um verfügbare Ressourcen gemeinsam zu nutzen und interkommunalen Kooperationen sowie Vernetzungen anstreben. [4]

5. KRITISCHE DEFIZITE

Kommunales eGovernment ist zunehmend, aber immer noch zu selten, strategisch angelegt, d.h. es fehlen oft Masterpläne oder andere mittel- bis langfristig angelegte

Konzepte. Ein großes Defizit ist nach wie vor die wirkliche Optimierung und Neugestaltung von Prozessen. Stattdessen wird IT vielfach eingesetzt, um die bestehenden, oft suboptimalen Prozesse 1:1 abzubilden. Kosten-/Nutzenanalysen oder regelmäßige Wirtschaftlichkeitsberechnungen werden nur von wenigen der kleinen Städte und Gemeinden vorgenommen. Das Marketing für die eGovernment-Anwendungen – „Tu Gutes und rede drüber“ – ist in kleineren Kommunen noch selten, ebenfalls werden noch zu selten Nutzungsanreize gewährt.

Dennoch wird deutlich, dass entscheidende Weichenstellungen im kommunalen eGovernment erst noch anstehen. eGovernment wird zu größeren Umbrüchen in Verwaltung und Politik, auch und gerade im Verhältnis zu Bürgern und zur Wirtschaft, aber auch im Verwaltungsgefüge, führen. [5]

Die Produktion kommunaler Dienstleistungen steht unter massivem Wettbewerbsdruck. In den vergangenen Jahren sind kommunale Dienstleistungen einer Vielzahl von alternativen Erstellungsformen zugeführt worden. Die Neuorganisation der Produktions- und Wertschöpfungskette im öffentlichen Sektor ist dabei identisch mit der Neuorganisation der Produktion in der Industrie. Durch die Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung, neue Formen der Budgetierung und einer Ausrichtung an betriebswirtschaftlichen Instrumenten werden öffentliche Dienstleistungen näher am Markt ausgerichtete Produktionsformen geführt. Die desolate Situation der kommunalen Haushalte und die betriebswirtschaftlich geprägte Diskussion um die Modernisierung der Kommunalverwaltung haben die Vermarktung jedoch massiv beschleunigt. Prozessual gehen immer mehr Kommunen dazu über, Markt-Instrumente (z.B. Kontraktmanagement, Budgetierung, Kundenbefragungen) in ihre Produktion einzubauen, um damit Nachteile der traditionellen bürokratischen Eigenproduktion zu überwinden. Obwohl der Wandel in den Rathäusern damit eine neue Dimension erreicht hat, weil zunehmend die gesamte kommunale Dienstleistungsproduktion unter Wettbewerbsdruck steht, liegen bisher kaum empirische Erfahrungen vor.

6. FAZIT

Wer heute Dienstleistungen vom öffentlichen Sektor erhalten will, muss zunächst die Zuständigkeiten kennen. Dieses Hindernis muss überwunden werden. Bevor allerdings Bürger und Unternehmen die Welt des Public Sectors in einem Themenportal finden, müssen die Verwaltungen ihre Binnenkommunikation aufeinander abstimmen, sich stärker miteinander vernetzen und ihre Dienstleistungen zusammen führen.

Nur wenn es gelingt, die einzelnen Produkte und Dienstleistungen des Public Sectors zunächst intern in einer Verwaltung virtuell zusammen zu führen, wird sich die kleinen Verwaltungen zu einer Marke entwickeln, die Bürgern und Unternehmen ein Höchstmaß an Diensten in der Informationsgesellschaft zur Verfügung stellt.

Das muss auch für ein europaweites eGovernment gelten. In einem weiteren Schritt können dann nationale eGovernment-Services europaweit zusammengefasst werden, um die Diskussion über den Entwicklungsstand, die Entwicklungsperspektiven und die notwendigen Weichenstellungen gut begründet zu führen.

In der jetzigen Phase des kommunalen eGovernment beginnen Innovationen und Einzellösungen zu integrierten und konsolidierten Umsetzungskonzepten zusammenzuwachsen. Diese Phase ist also nicht nur durch ein „höheres Level“ der

Nutzung elektronischer Medien gekennzeichnet, sondern durch Integration auf verschiedenen Ebenen.

LITERATUR

- [1] K. Wirth, M. Matschek, *Interkommunale Zusammenarbeit – mehr als eine Sparstrategie?*, „Innovative Verwaltung“ 27/5 (2005), s. 18–21.
- [2] U. Meinberg, I. Krebs, *Möglichkeiten und Barrieren grenzüberschreitender informations- und kommunikationstechnischer Lösungen in Administrationsbereichen*, [in:] *Neue Kultur(en) durch neue Medien (?)*, *Das Beispiel Internet*, hrsg. von G. Banse, Berlin 2005, s. 135–144.
- [3] K. Lenk, *Der Staat am Draht, Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung – eine Einführung*, Berlin 2004, s. 109.
- [4] I. Krebs, *Netzwerke - gestalten und wirken*, [in:] *Erdacht, gemacht und in die Welt gestellt: Technik-Konzeptionen zwischen Risiko und Utopie*, hrsg. von H.-J. Petsche, M. Bartiková, A. Kiepas, Berlin 2006, s. 373–377.
- [5] I. Krebs, *eGovernment in small administrative departments – obstacles and potentials*, [in:] *Proceedings of the Workshop Information Technologies for Business, Seventh International Baltic Conference on Databases and Information Systems (Baltic DB & IS 2006)*, s. 17–23, Vilnius 2006.