

Institutionelle Reformlücke

von Tino Schuppan

Auch wenn in einigen Landkreisen bestehende Strukturen durch interkommunale Arbeitsteilung verändert werden – E-Government ist nicht gleich Verwaltungsreform, wenn ein verbesserter Datenaustausch nur zu einer beschleunigten Bürokratie führt.

In den letzten Jahren ist vermehrt auch von der Praxis zu vernehmen, dass E-Government als neuer Reformansatz für die Verwaltung gesehen wird. Exemplarisch soll dafür folgendes Zitat eines Landrates stehen: „E-Government ist die Fortsetzung der Verwaltungsreform mit anderen Mitteln.“ Auch wenn man intuitiv solchen Äußerungen zustimmen mag, sind sie doch letztlich sehr pauschal, da sie häufig über den Stand allgemeiner politischer Absichtsbekundungen kaum hinausreichen. Häufig bleibt dann offen, was genau unter E-Government, als auch was unter Verwaltungsreform zu verstehen ist. Im Folgenden werden deshalb nähere Bezugspunkte und Beziehungsfelder zwischen beiden Seiten aufgespürt, um so Anforderungen zukünftiger

öffentlicher Leistungsgestaltung aufzuzeigen.

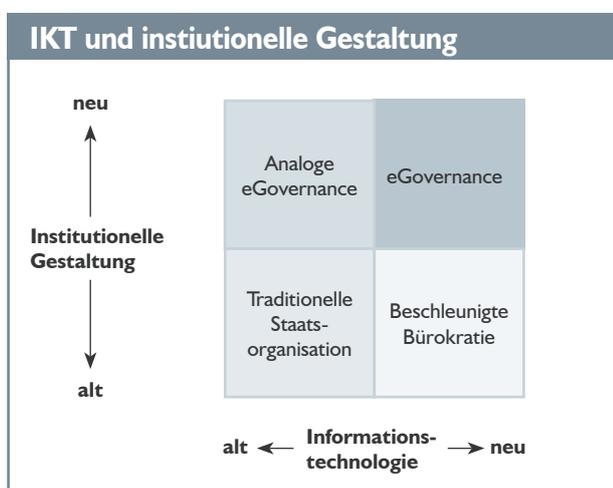
Zunächst kann man ganz einfach fragen, ob elektronische Bürgerdienste Verwaltungsreform sind. Wie so oft lautet die Antwort: „Es hängt davon ab...“. Häufig ist eine immer noch weit verbreitete Ansicht, dass „gutes E-Government“ möglichst viele und umfassende Transaktionsmöglichkeiten bereitstellt und dadurch bereits Verwaltungsreform erreicht sei. Aus technologischer Sicht mag man dem zustimmen, zumal die Realisierung von Transaktionen über das Internet nicht selten mit hohem Aufwand einhergeht. Fragt man jedoch nach umfassenderen Potenzialen für eine Verwaltungsreform, sind Fragen der organisatorischen Gestaltung einzubeziehen, sodass eine portal- und transaktionsdominante Be-

nologien (IuK) unter dem Governance-Begriff diskutiert, wobei neuere Governance-Formen als Netzwerke verstanden werden. Bei Governance geht es vereinfacht um die Beantwortung von zwei grundlegenden Gestaltungsfragen: Erstens um die Frage der zu beteiligenden Leistungsträger bei institutionell verteilter Leistungserstellung und zweitens um die Beherrschung daraus entstehender Steuerungserfordernisse. Ansatzpunkte für E-Government ergeben sich daraus, indem geklärt wird, ob und inwieweit durch den IuK-Einsatz die beiden institutionellen Gestaltungsfelder beeinflusst beziehungsweise verändert werden können. E-Government unterstützt beide Gestaltungsfelder, indem die IuK einerseits neue Optionen institutionell verteilter Leistungserbringung und andererseits eine verbesserte Steuerung dieser verteilten Leistungsprozesse ermöglicht. Diese noch abstrakteren Überlegungen sind jedoch bereits – zumindest ansatzweise – in einigen innovativen Landkreisen in Deutschland realisiert, an denen sich der aufgezeigte Zusammenhang zwischen IuK-Einsatz und institutioneller Gestaltung gut illustrieren lässt.

trachtung nicht hinreichend ist.

Neue institutionelle Arrangements werden schon seit längerem weitestgehend losgelöst vom Einsatz von Informations- und Kommunikationstech-

Traditionell erbringen Kreis und Gemeinde im ländlichen Raum



räumlich getrennt öffentliche Leistungen für ihre Bürger. Dabei ergibt sich generell das Problem, dass bestimmte Leistungen, wie die Kfz-Zulassung oder auch diverse Sozialleistungen, vom Kreis und nicht von den Gemeinden erbracht werden. Um Leistungen des Kreises in Anspruch zu nehmen, müssen die Bürger in der Regel lange Wege in Kauf nehmen. Würde man diese Aufgaben den Gemeinden in traditioneller Weise übertragen, hätte man zwar eine größere Bürgernähe im Sinne einer ortsnahen Leistungserbringung, allerdings wäre das aufgrund zunehmender Stückkosten (Kosten je erstellter Verwaltungsleistung) durch eine geringe Auslastung von Ressourcen nicht effizient. Mit anderen Worten, die Nachfrage nach einer Leistung

wäre aufgrund geringer Einwohnerzahl in einer Gemeinde so gering, dass die Leistung nicht effizient erbracht werden könnte. Effizienz und Bürgernähe stehen hier in einem unauflösbaren Zielkonflikt.

Einen anderen Ansatz zeigen innovative Formen der Leistungsgestaltung, wie sie beispielsweise im Kreis Segeberg in Schleswig-Holstein praktiziert werden: Hier ist es auf der Basis von informationstechnischer Vernetzung möglich, dass Bürger Leistungen unabhängig von örtlichen gemeindlichen und teilweise auch kreislichen Grenzen von den Gemeinden in Anspruch nehmen können. Dafür ist es erforderlich, dass die beteiligten Kreise und Gemeinden untereinander ungehindert Daten austauschen.

Dies erfolgt im Kreis Segeberg durch ein so genanntes technisches Mid-Office auf der Basis einer Datendrehscheibe. Die Funktion der Datendrehscheibe wird durch den zentralen öffentlichen IT-Dienstleister Dataport bereitgestellt, der dafür sorgt, dass die Interoperabilität zwischen den heterogenen und verteilten Anwendungen der einzelnen Verwaltungen sichergestellt ist. Gemeinden können so ortsnah Leistungen wie die Kfz-Zulassung bereitstellen, wogegen dafür wesentliche Ressourcen und IuK-Dienste (Datenbestände, Archivfunktionen) weiterhin beim Kreis beziehungsweise bei Dataport verbleiben. Analytisch betrachtet handelt es sich dabei um eine institutionelle Trennung von Front- und Back-Office-Funktionen, ►

indem der Kreis und Dataport die Produktion und die Gemeinden die Distribution einer Leistung übernehmen. Im Ergebnis entstehen dadurch vernetzte Leistungsarrangements, bei denen das typische Spannungsfeld zwischen Effizienz und Bürgernähe aufgelöst wird: Gemeinden erbringen ortsnahe Kfz-Zulassungsleistungen, während die beim Kreis und bei Dataport liegenden IuK-Funktionen effizient durch die (Mehrfach-)Nutzung dieser Ressourcen – aufgrund der Beteiligung mehrerer Verwaltungen – realisiert werden. Allerdings ist dieser Vorteil nicht ohne Inkaufnahme von Nachteilen zu erreichen, da solche vernetzten Leistungsstrukturen eine ganze Reihe neuartiger noch zu lösender Probleme aufwerfen.

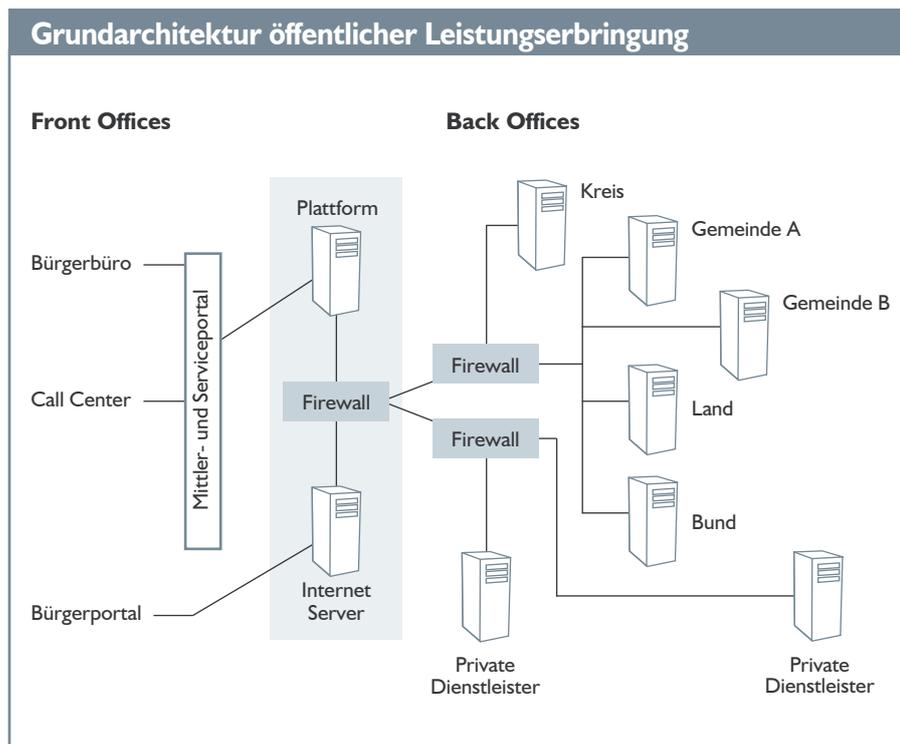
So lassen sich beispielsweise die zwischen Kreis und Gemeinde vernetzten Prozesse nicht ohne Weiteres mit traditionellen Verwaltungsinstrumenten (Dienst-, Rechts- und Fachaufsicht) steuern,

womit auch neuartige Abhängigkeitsverhältnisse entstehen, durch die folgende Fragen aufgeworfen werden: Wie kann die dezentrale gemeindliche Distribution in Zukunft gesteuert werden? Welche Vorkehrungen müssen hier getroffen werden? Wie kann hier Verantwortlichkeit sichergestellt werden? Die hierarchisch geprägte Fach- und Rechtsaufsicht zwischen Land und Kreis kann nicht ohne weiteres auf das Verhältnis zwischen Kreis und Gemeinde umgelegt werden. Mit zunehmendem Vernetzungsgrad dürften diese Steuerungsprobleme schwieriger zu lösen sein. Hier liegt die eigentliche institutionelle Herausforderung, wenn E-Government als Verwaltungsreform verstanden und umgesetzt werden soll.

Im Ergebnis zeigt sich, dass der Zusammenhang zwischen E-Government und Verwaltungsreform nicht so offensichtlich ist, wie es sich auf den ersten Blick möglicherweise darstellt. E-Government als

Verwaltungsreform lässt sich kaum diskutieren ohne gleichzeitig institutionelle und damit grundlegende Strukturfragen aufzuwerfen. Damit rückt verstärkt eine Perspektive der interorganisatorischen Arbeitsteilung, wie der zwischen Kreis und Gemeinde in den Mittelpunkt. Eine Datensicht mit dem Fokus auf reine Medienbruchfreiheit reicht dafür bei weitem nicht aus, da hierdurch der institutionelle Bezug noch nicht hergestellt ist. Ein verbesserter Datenaustausch führt möglicherweise zu einer „beschleunigten Bürokratie“, da Datenflüsse bestehende traditionelle Strukturen unterspülen können ohne diese anzupassen. Daraus kann eine institutionelle Reformlücke entstehen, die nur mit einer Informationssicht auf die Verwaltung erklärt werden kann. Das heißt, um E-Government enger mit dem Thema Verwaltungsreform zu verbinden, bedarf es einer informationsorientierten Institutionenbetrachtung.

Dabei erscheint für die Entwicklung neuer Leistungsstrukturen die am Public Management orientierte Governance-Perspektive gegenwärtig am ehesten für ein reformorientiertes E-Government konzeptionell anschlussfähig, da hier bereits Fragen analog vernetzter Leistungserbringung zumindest ansatzweise aufgeworfen werden. Insgesamt wird deutlich, dass für eine tiefgreifende Verwaltungsreform das elektronische Leistungsangebot einer Verwaltung nur bedingt aussagefähig ist. Im Gegenteil, durch eine Reformperspektive auf E-Government rücken Fragen des Zugangskanals in den Hintergrund, da es durch die institutionelle Betrachtung zweitrangig wird, ob öffentliche



Leistungen über das Mobiltelefon, ein Terminal oder im physischen Bürgerbüro beantragt und entgegenommen werden können, wenn die technische Back-Office-Anbindung und deren interorganisatorische Reorganisation umgesetzt ist. Vor diesem Hintergrund sind die in der Vergangenheit von Beratungshäusern und Universitäten eifrig vorgenommenen Portal-Evaluierungen als reichlich naiv und trivial einzuschätzen, wenn auf dieser Basis der Umsetzungs- und Reformstand von E-Government gemessen wird. In den letz-

ten Jahren war hier bereits eine gewisse Ernüchterung sichtbar, die ganz ähnlich wie im Privatsektor verlief: Auch hier hat man sich in letzter Zeit stärker auf das E-Business besonnen, also auf Fragen der IT-basierten Leistungserstellung, nachdem Fragen des E-Commerce, also des Verkaufs über das Internet, zunächst einseitig überbetont wurden. Ein solcher Perspektivwechsel wird zunehmend auch im E-Government sichtbar. Allerdings gibt es im E-Government nicht die begriffliche Zweiteilung wie im Privatsektor, sodass nie ganz klar

ist, welches E-Government-Verständnis zu Grunde liegt. Um den institutionellen Aspekt und damit Fragen der Verwaltungsreform zu betonen, bietet es sich daher an, E-Government stärker mit dem Governance- beziehungsweise E-Governance-Begriff zu verbinden, wenngleich auch dieser wegen seiner inhaltlichen Unschärfe nicht ganz unproblematisch ist.

Tino Schuppan ist Geschäftsführendes Vorstandsmitglied am Institute for Electronic Government an der Universität Potsdam (www.ifg.cc).

Was ist Verwaltungsreform?

Ein scheinbarer Widerspruch: Im klassischen Reformverständnis geht es um Institutionen, beim E-Government jedoch um Prozesse. Einen Ansatz, beide Sichtweisen zu versöhnen, bietet die Lehre vom Public Management.

Verwaltungsreform kann für die dienstleistende Verwaltung als absichtsvolle Verbesserung öffentlicher Leistungsstrukturen verstanden werden, wobei sich die klassische Verwaltungswissenschaft auf institutionelle und strukturelle Veränderungsaspekte konzentriert. Institutionelle Arrangements sind komplexe Regelsysteme, die darüber entscheiden, ob und inwieweit Leistungsstrukturen effektiv und/oder effizient sind. Institutionen sind jedoch nicht nur formale Organisationen, sondern sie umfassen alle von Akteuren als gültig und gestaltbar aufgefasste Regelkomplexe, die das Handeln ermöglichen und gleichzeitig auch in eine bestimmte Richtung kanalisieren.

Während also Verwaltungsreform im klassischen Verständnis auf die Gestaltung von Institutionen zielt, geht es im E-Government um die Gestaltung von Prozessen sowie von Daten- und Informationsflüssen. Diese zwei unterschiedlichen Perspektiven scheinen zunächst nicht nah beieinander zu liegen.

Eine weitere Unvereinbarkeit ist im unterschiedlichen Wissenschaftsverständnis beider Perspektiven zu vermuten. E-Government zielt als Teil der Verwaltungsformatik eher auf die zukünftige Gestaltung von Leistungsstrukturen unter Einbezug des informationstechnologischen Potenzials. Dagegen ist insbesondere die politikwissenschaftlich orientierte Verwaltungswissenschaft auf die Beschreibung und Erklärung einer empirisch abgeschlossenen Entwicklung gerichtet. Dieses Wissenschaftsverständnis ist tendenziell rückwärtsorientiert, da versucht wird, aus Problembeschreibungen

und -erklärungen vergangener Entwicklung Gestaltungsempfehlungen für die Zukunft abzuleiten. Die politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft ist deshalb eher dafür geeignet, Probleme der Umsetzung von E-Government zu untersuchen, jedoch nicht, wenn es darum geht, neue zukünftige Formen der Leistungsgestaltung zu entwickeln. Hierfür ist eher das Public Management geeignet, da es mit seiner präskriptiven Ausrichtung besser zu gestaltungsorientierten Fragestellungen passt. Denn im Public Management steht explizit die Frage im Mittelpunkt, wie Institutionen gestaltet werden können, um die öffentliche Leistungsproduktion effizient, effektiv als auch legitimationsgerecht zu gestalten. Damit bleibt jedoch immer noch die Frage zu klären, wie der Zusammenhang zwischen Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK) und institutioneller Veränderung hergestellt werden kann.