

Elektronische Kommunikation und E-Government

ESG-Topthema

(BS/Willi Landsberg*) E-Government ist neben seiner Bedeutung unter dem Aspekt des Regierens der Arbeitstitel für – die Neugestaltung der Geschäftsprozesse der Verwaltung mithilfe der elektronischen Medien, die online-Stellung der Geschäftsprozesse und die allgemeine E-Kommunikation über die Geschäftspunkte der Fachaufgaben hinaus. Betrachtet man die Vielzahl der Aktivitäten, die mit dem Begriff inzwischen verbunden werden, ist er relativ unscharf. Mit neuen Begriffen, wie Bürokratieabbau und Innovation oder wegen der Dauer der Umgestaltung ist inzwischen bereits eine Diskussion ausgelöst worden, inwieweit der Begriff E-Government überhaupt noch trägt.

Es stellt sich zunehmend die generelle Frage, ob nicht die Neuordnung und Modernisierung der Geschäftsprozesse im Sinne von E-Government und die elektronische Kommunikation der Prozesse als parallele Vorhaben entkoppelt werden müssen. Dies allein schon deshalb, weil die Verantwortlichen für die Inhalte der Geschäftsprozesse und für die elektronische Kommunikation unterschiedliche Akteure sind.

Beide Themen werden bisher häufig zu einem Paket verschürt. Dabei wird übersehen, dass die Modulation der alten Geschäftsprozesse, abgesehen von technischen Anpassungen, keine Vorbedingung zur Teilnahme an der elektronischen Kommunikation ist. Die virtuelle Poststelle und das elektronische Schließfach müssen auch dann errichtet werden, wenn kein Geschäftsprozess im Sinne von E-Government optimiert worden ist. Die E-Kommunikation hat ihren eigenen Antrieb und eine eigene Dynamik. Anders formuliert bedeutet dies, dass der Betreiber von Geschäftsprozessen die E-Kommunikation nur begrenzt steuern kann. Er muss auf den faktischen oder durch neue Rechtsetzung entstandenen Druck von Außen reagieren oder aus seiner Interessenlage die Entwicklung befördern. Wenn sich ergibt, dass Beharrungsvermögen und Barrieren bei der Veränderung der Geschäftsprozesse den Fortschritt bei der E-Kommunikation behindern oder verzögern, ist es um so wichtiger zu entkoppeln, damit die Entwicklung der E-Kommunikation beschleunigt werden kann.

Die Gestaltung von E-Government ist eine zentrale Aufgabe der Amtsträger öffentlicher Verwaltung hinsichtlich der Gestaltung zukünftiger Strukturen der internen Geschäftsprozesse und der Kooperation mit dem Bürger und der Wirtschaft; dieses sowohl im nationalen, wie insbesondere im europäischen Kontext. E-Government ist auch ein Synonym für ein wirtschaftlich verwertbares Marktpotenzial. Die Entwicklung dieses Potenzials ist nicht die originäre Aufgabe der öffentlichen Verwaltung, gleichwohl hat die Verwaltung ein ernsthaftes volkswirtschaftliches Interesse an der Mäch-

tigkeit dieses Potenzials und der damit verbundenen positiven Rückwirkung. Sie kann ihren Beitrag dazu z. B. in PPP-Formationen leisten d. h. ihre eigenen Ressourcen schonen und gleichzeitig einen Beitrag zur Marktgängigkeit und der Bedarfsgerechtigkeit des Potenzials liefern. Die Modellierung und Optimierung der Geschäftsprozesse an sich schaffen prinzipiell ein Potenzial für den Binnenmarkt der Verwaltungen auf Bundes- Länder- und Kommunalebene, wobei die Organisationshoheit der Verwaltungen oder föderale Unterschiede sich u. U. restriktiv auswirken können.

Die Entwicklung der elektronischen Kommunikation ist im Sinne der Verwaltungsorganisation nicht nur binnenorientiert, sie ist von genereller Natur. Sie führt im Bereich der öffentlichen Verwaltung zu einigen Besonderheiten, die sich aus den hoheitsrechtlichen Funktionen herleiten. Diese Besonderheiten sind allerdings nicht grundsätzlich prägend für die elektronische Kommunikation, weil sie, bezogen auf das Gesamtvolumen der Kommunikation, nur die Minderheit der Anlässe sowohl in der Sache, wie in Bezug auf die handelnden Akteure ausmachen. Auch unter diesem Aspekt macht die Differenzierung zwischen E-Government in den Geschäftsprozessen und der elektronischen Kommunikation ihren Sinn. Die Vermutung spricht dafür, dass Betrachtungen aus der Sicht der Wirtschaft zu einem vergleichbaren Ergebnis führen.

Wenn E-Government Erfolg haben soll, dann kann dies nicht gelingen, wenn die einzelnen Geschäftsprozesse ein auf sie zugeschnittenes Kommunikationsmuster voraussetzen. Für die Form der E-Kommunikation gibt es vergleichsweise zur Rechtschreibung im Sinne einer durchgängigen Verbindlichkeit keine originäre Zuständigkeit. Verschärfend kommt hinzu, dass sich die E-Kommunikation aus mehreren Elementen, wie Transport, Verschlüsselung, Signatur zusammensetzt und diese Elemente wiederum von unterschiedlichen Akteuren gestaltet werden. Während die einzelne Verwaltung innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches Regeln ver-

bindlich festlegen kann, muss die E-Kommunikation zwischen den Verwaltungen und erst recht zwischen der Verwaltung und den Bürgern bzw. der Wirtschaft ausgehandelt und vereinbart werden.

Am Beispiel des Verwaltungsverfahrenrechts, nach dem die einzelnen Kommunen öffentlich bekannt geben müssen, wie sie den Zugang für die E-Kommunikation eröffnen, wird deutlich, dass sich hier Thurn und Taxis auf hohem elektronischen Niveau entwickeln wird, wenn keine freiwilligen Absprachen unter den Beteiligten getroffen werden. Das Land NRW hat sich für die Kommunen verpflichtend z. B. nur auf den Akt der Bekanntmachung beschränkt und die organisatorische Ausgestaltung den Kommunen überlassen (im Sinne der kommunalen Organisationshoheit).

Beispielhaft lässt sich Folgendes beobachten: 1. Die Kommunalverwaltung muss sich im Rahmen ihrer hoheitsrechtlichen Geschäftsprozesse gem. dem geltenden Verwaltungsverfahrenrechtes aufstellen und kann im Einzelfall Maßstäbe setzen (u. U. Abwehrrechte für ausgewählte Geschäftsprozesse). 2. Im nicht-hoheitlichen Teil der Geschäftsprozesse der Kommunen sind die Regeln des elektronischen Geschäftsverkehrs in der Regel nicht allgemein bekannt und umgesetzt. 3. Die Kommunen sind gut beraten, wenn sie zwischen hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Geschäftsprozessen bei der Form des Zugangs keinen Unterschied machen, weil der Bürger und die Wirtschaft diesen Unterschied des Rechtsbezuges nicht kennen oder erkennen können. 4. Stand heute zeichnen sich schon konkrete für die Kommunikation kritische Entwicklungen ab, wie z. B. im Zusammenhang mit Vergabeplattformen. Die Kommune hat einerseits ihre "elektronische Hausadresse" als Verwaltung schlechthin für die Summe ihrer Geschäftsprozesse. Wenn sie sich auf eine Vergabeplattform begibt, ist für die potenziellen Bieter die Web-Adresse der Vergabeplattform maßgeblich. Damit tritt die Kommune in der E-Kommunikation bereits unter zwei Adressen auf. 5. Bisher liegt der Schwerpunkt der

Diskussion darauf, wie die Verwaltung elektronisch erreicht werden kann und viel zu wenig auf der Frage, wie die Verwaltung ihre Klientel elektronisch erreicht oder erreichen will. Das ist signifikant für den verwaltungspolitischen Diskussionsstand zur prinzipiellen Positionierung der E-Kommunikation und der damit verbundenen Folgen.

Die elektronische Kommunikation muß einem Mix von Ansprüchen genügen, z. B.: generell leichte und elegante Bedienung, unterschiedliche Sicherheitsansprüche, Makro-orientierte Kommunikation für Profis, Help-orientierte Kommunikation für Gelegenheitsnutzer. Losgelöst von solchen Unterscheidungen muss geklärt und entschieden werden, welcher Kommunikationsmethode der Primat eingeräumt wird. Hierzu sind auf der Verwaltungsseite nur Einzelfälle bekannt. Die E-Kommunikation kann auf der Seite der Verwaltung nicht als alleiniges Muster festgelegt werden. Der private Sektor hat die Möglichkeit, die E-Kommunikation durch Bonussysteme zu fördern. Vor diesem Hintergrund sollte beschleunigt darüber nachgedacht werden, ob im Zuge der E-Kommunikation Qualitätssteigerungen durch erhöhte Preise finanzierbar sind. Die Vermutung spricht dafür, dass der Markt das nicht nur akzeptiert, sondern bei einem erkennbaren Mehrwert sogar wünscht. Für die Verwaltung liegt hier die Chance zur beschleunigten Aktivierung ihrer Rationalisierungspotenziale.

Eingangsbemerkung war der Vorschlag, zwischen E-Government an sich und der E-Kommunikation zu unterscheiden. Bei E-Government-Geschäftsprozessen ist die Verwaltung der Veranstalter, die Bürger und die Wirtschaft sind die Teilnehmer. Bei der E-Kommunikation ist die Öffentlichkeit, also alle zusammen, der Veranstalter und die Verwaltung ist nur ein Teilnehmer von vielen, wenn gleich auch mit Ansprüchen zugunsten Dritter und einer besonderen Verantwortung für Qualität und Daseinsfürsorge für ihre Klientel.

**Willi Landsberg, Ltd. Verwaltungsdirektor a. D., ist Vorstandsmitglied der European Society for E-Government e.V.*