

# Interkommunale Kooperation und E-Government

von Claas Hanken und Martin Wind

**Interkommunale Kooperation im E-Government bietet der öffentlichen Verwaltung Wege, auch in Zeiten begrenzter finanzieller Handlungsspielräume den Bürgerservice nicht einzuschränken, sondern sogar zu erweitern. In diesem Beitrag wird, insbesondere an Beispielen aus dem Regionalen Netzwerk E-Government Bremen/Niedersachsen, dargestellt, wie sich eine Leistungserbringung im interkommunalen Verbund heute gestaltet lässt. Davon ausgehend stellen die Autoren weitere denkbare Wege der Zusammenarbeit zwischen Verwaltungen zur Diskussion.**

## Informationstechnik als Gegenstand interkommunaler Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen gehört zu den Themen, bei denen Wunsch und Wirklichkeit häufig weit auseinanderklaffen. Auf der einen Seite kann es sich kaum ein Kommunalpolitiker oder Verwaltungsmanager leisten, sich in Zeiten leerer Kassen Gedankenspielen zu entziehen, durch Zusammenarbeit mit den Nachbarn bares Geld zu sparen. Auf der anderen Seite schwingen in solchen Überlegungen stets auch Sorgen um das eigene

Profil und mögliche Nachteile im kommunalen Wettbewerb mit.

Eine Studie der Unternehmensberatung Kienbaum zeigt, dass die Intensität in der kommunalen Zusammenarbeit je nach Aufgabenfeld stark variiert.<sup>1</sup> In den 350 Kommunen, die sich an der Kienbaum-Befragung beteiligt hatten, lagen Tourismusförderung und Regionalmarketing mit 48,3 Prozent der Nennungen auf dem ersten Platz, gefolgt von Kooperationen im Bereich Wasser und Abwasser mit 47,4 Prozent. Der Einsatz der Informationstechnologie landete mit 35,4 Prozent der Nennungen schon auf Platz drei der meistgenannten Kooperationsfelder. Die Zusammenarbeit auf diesem Gebiet hat sich in den zurückliegenden Jahrzehnten insbesondere in Gründung und Betrieb kommunaler Datenzentralen ausgedrückt, die für ihre Mitglieder informationstechnische Infrastrukturen und Anwendungen vorhalten.<sup>2</sup> Diese Form der interkommunalen Kooperation läuft im Hintergrund ab, berührt Überlegungen zum eigenen Profil einer Kommune allenfalls am Rande und ist wohl auch deshalb von einer die diversen Technologieschübe überdauernden Beständigkeit gekennzeichnet.

Mit E-Government erhält die interkommunale Kooperation in Sachen IT-Einsatz neue Aktualität. Vor dem E-Government-Boom standen verschiedentlich Leistungsfähigkeit und -qualität der Datenzentralen in der Kritik, hier und da wurde gar die Existenzberechtigung dieser Einrichtungen in Frage gestellt. Zumindest letzteres ist in den letzten Jahren angesichts der zunehmenden Durchdringung immer weiterer Verwal-

tungsbereiche mit IT nicht länger diskutiert worden. Dennoch ist der Markt der kommunalen IT-Dienstleister in den letzten Jahren stark in Bewegung gekommen. Die Finanznot der öffentlichen Haushalte hat auch hier erheblichen Einsparungsdruck erzeugt, was zu Kooperationen und Zusammenschlüssen geführt hat. Diese Entwicklung lässt sich anhand einiger Beispiele aus den letzten Jahren illustrieren:

- Die kommunalen Datenzentralen der Städte Bochum, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg und Mönchengladbach, das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) in Moers und die Kommunale Datenverarbeitungszentrale (KDVZ) in Neuss haben 2003 den Zweckverband IT-Kooperation Rhein/Ruhr (IT-K R/R) mit Sitz in Düsseldorf gegründet.<sup>3</sup> Die im Einzugsgebiet angebotenen IT-Leistungen werden jeweils nur an einem Ort erbracht und stehen dann dem gesamten Verbund zur Verfügung.
- Für das bislang schwerste Beben auf dem Markt der öffentlichen IT-Dienstleister sorgte Anfang 2003 die länderübergreifende Fusion des Landesamtes für Informationstechnik und Teilen des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten in Hamburg mit der Datenzentrale Schleswig-Holstein zur öffentlichen Anstalt Dataport, der inzwischen auch die Länder Bremen und die Steuerverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern beigetreten sind.<sup>4</sup>
- Im Februar 2006 haben die kommunalen Datenzentralen in Niedersachsen die GovConnect GmbH gegründet.<sup>5</sup> Zunächst sollen damit die Ergebnisse des Gemeinschaftsprojekts »Moin! – Meldewesen online« verstetigt werden. Die Betätigung auf weiteren Geschäftsfeldern außerhalb des Meldewesens wird aber nicht ausgeschlossen.

In nächster Zukunft werden sicherlich weitere Kooperationen und Zusammenschlüsse verkündet, auch um sich für den Wett-

*Diplom-Jurist  
Claas Hanken ist  
Wissenschaftler  
am Institut für  
Informationsmanagement  
Bremen  
(ifib GmbH).*



*Dr. Martin Wind  
ist Leitungsmitglied  
im Institut für  
Informationsmanagement  
Bremen  
(ifib GmbH).*

1 Kienbaum Management Consultants 2004.  
2 Zum Überblick vgl. Wölm 2004.  
3 <http://www.itkrr.de>.  
4 <http://www.dataport.de>.  
5 <http://www.govconnect.de>.

bewerb der Datenzentralen untereinander zu wappnen, der auf ersten Feldern bereits begonnen hat (zum Beispiel beim Betrieb von OSCI-Intermediären).

Diese Entwicklungen schreiben die Historie der kommunalen Datenzentralen unter den Vorzeichen einer mit dem Internet flächendeckend verfügbaren technischen Vernetzung und anhaltender finanzieller Restriktionen fort. E-Government setzt aber auch völlig neue Akzente in der interkommunalen Kooperation, die nachfolgend am Beispiel des Regionalen Netzwerks E-Government Bremen-Niedersachsen illustriert werden.

### Regionale E-Government-Kooperation im Nordwesten

Das Regionale Netzwerk E-Government Bremen-Niedersachsen, kurz RegNet, ist ein 2002 ins Leben gerufener informeller Zusammenschluss von mittlerweile sechzig Kommunen aus Niedersachsen sowie den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.<sup>6</sup> Zu den Hauptzielen des Netzwerks gehören die Vermeidung von Doppel- und Parallelarbeiten, die Intensivierung des Erfahrungsaustausches über E-Government-Themen sowie die gemeinsame Entwicklung und Erprobung von technisch-organisatorischen Lösungen für die beteiligten Verwaltungen.

Gegenwärtig werden im RegNet zwei Projekte durchgeführt, mit denen sowohl neue Wege im Bürgerservice als auch in der verwaltungsinternen Zusammenarbeit beschritten werden.

#### Innovative Bürgerservices im interkommunalen Verbund

Seit 2003 läuft das Vorhaben »Innovative Bürgerservices im interkommunalen Verbund«, das aus zwei Teilprojekten besteht: Im ersten Teil wird eine Plattform aufgebaut, über die sich interessierte Verwaltungen Module zur technischen Unterstützung von Verfahren der Bürgerbeteiligung zusammenstellen können. Damit sollen technische Komplexität und Kosten gleichermaßen gesenkt werden, um den Technikeinsatz in diesem Feld für Verwaltungen noch attraktiver zu machen. Im zweiten, für interkommunale Kooperation besonders interessanten Teil wird eine Infrastruktur erprobt, die es den beteiligten Verwaltungen ermöglicht, elektronische Nachrichten sicher, vertraulich sowie nachvollziehbar und damit vertrauenswürdig auszutauschen. Diese auf dem Standard OSCI aufbauende Infrastruktur dient unterschiedlichen Spielarten der G2G-Kommunikation:

- Als Oberzentrum erbringt die Stadt Bremen wesentliche Versorgungsfunktionen für das niedersächsische Umland. Wenn in einem Bremer Krankenhaus Nachwuchs einer aus dem Umland stammenden Familie zur Welt kommt, wird dies im Bremer Standesamt beurkundet. Anschließend ergeht von dort postalisch eine Nachricht an die Meldestelle am niedersächsischen Wohnort. Mit der neuen Infrastruktur ist es möglich, Daten aus dem Verfahren des Bremer Standesamtes zu exportieren, sie als Anhang einer OSCI-Nachricht beizufügen, diese zu signieren und an die niedersächsische Heimatgemeinde zu versenden, wo sie ohne Medienbruch ins Meldeverfahren importiert werden kann. Auf Grund der Vorschriften im niedersächsischen Landesrecht kann auf den Postversand noch nicht verzichtet werden. Das im RegNet entwickelte Verfahren bietet dennoch so deutliche Vorteile bei Geschwindigkeit, Aufwand

Mit der Erprobung des Bürgerservices im Auftrag und dem damit verbundenen Übergang von lokalen zu regionalen Verwaltungsangeboten wird zum einen die Schaffung einer regionalen Identität unterstützt. Zum anderen werden erfahrungsgestützte Diskussionen über künftige Formen der Verwaltungsorganisation ermöglicht.

#### Virtuelle Region Nordwest (ViR Nordwest)

Das zweite, seit Anfang 2006 laufende Projekt »Virtuelle Region Nordwest« (ViR Nordwest, [www.vir-nordwest.de](http://www.vir-nordwest.de)) hat insbesondere die Entwicklung eines Systems zum Ziel, mit dem Beschreibungen der von Verwaltungen erbrachten Dienstleistungen arbeitsteilig erstellt, gepflegt und dann in die unterschiedlichen Webauftritte der beteiligten Verwaltungen übernommen werden können. Derzeit werden Informationen zu identischen Verwaltungsleistungen von jeder Kommune eigenständig erarbeitet

## »Angesichts der allgegenwärtigen Vernetzung geraten territoriale Zuständigkeitsverteilungen unter Begründungszwang.«

und Kosten, dass es inzwischen in den Echtbetrieb überführt worden ist.

- Obwohl die Vorteile in der rein verwaltungsinternen Kommunikation besonders offenkundig sind, bildet die Regionalisierung der Verwaltungsleistungen – intern als »Bürgerservices im Auftrag« (BiA) bezeichnet – den eigentlichen Schwerpunkt im zweiten Teilprojekt. Bürgern der Region wird es hier ermöglicht, eine beliebige Servicestelle der beteiligten Verwaltungen aufzusuchen, wo ihr Anliegen aufgenommen und auf dem oben beschriebenen Weg an die zuständige Stelle – meist am Wohnsitz des Bürgers – weitergeleitet wird. Die Bearbeitung erfolgt also weiterhin in der vom Gesetz definierten zuständigen Stelle, der Bürgerkontakt hingegen wird von territorialen Zuständigkeiten gelöst. Da sich hiermit zahlreiche rechtliche und organisatorische Fragen verbinden, ist mit der Bestellung von Personenstandsurkunden bewusst ein vergleichsweise überschaubares Verwaltungsangebot ausgewählt worden. Nachdem sich die Leistungsfähigkeit der technischen Lösung in den letzten Monaten erwiesen hat, könnte die Infrastruktur für beliebige weitere Anwendungen geöffnet werden, was allerdings derzeit meist noch an rechtlichen Hürden scheitert.

und auf dem Laufenden gehalten. Im Rahmen des Projektes werden inhaltliche Bereiche einzelnen Verwaltungen zugewiesen, die dann für die entsprechenden Texte im System oder für die Qualitätssicherung andernorts erstellter Inhalte verantwortlich sind. Im Erfolgsfall könnten mitwirkende Verwaltungen auf einen erheblichen Teil ihrer heutigen redaktionellen Arbeit verzichten. Aktualisierungen, die zum Beispiel aus Gesetzesnovellierungen folgen, müssten nur noch einmal eingepflegt werden und wären dann sofort über alle angeschlossenen Webangebote verfügbar.

Bis es soweit ist, müssen nicht nur organisatorische Abläufe (zum Beispiel zum Verfahren der Qualitätssicherung) erprobt und redaktionelle Details (zum Beispiel Festlegungen zu Sprachstil und Länge der Beiträge) geklärt werden, auch technisch ist noch einiges zu tun: Als technische Basis kann nach gegenwärtigem Projektstand entweder auf ein kommerzielles Content Management System (CMS) oder die freie Software MediaWiki<sup>7</sup> zurückgegriffen wer-

<sup>6</sup> <http://www.regnetgov.de>.

<sup>7</sup> Die freie Software MediaWiki (<http://www.mediawiki.org>) ist technische Basis für die Online-Enzyklopädie Wikipedia und wird von einer weltweiten Entwicklergemeinschaft gepflegt.

den. Für ein CMS spricht die Funktionsvielfalt dieser Systeme, nachteilig sind aber Ungewissheiten bezüglich zukünftiger Lizenzkosten bei der Nutzung im interkommunalen Verbund. Dies ist bei freier Software kein Problem, allerdings sind Wiki-Systeme in einem anderen Kontext entstanden, bedürfen daher funktionaler Erweiterungen und sind auch hinsichtlich der Benutzbarkeit noch verbesserungsbedürftig.

### E-Government als Modernisierungshebel

Gefördert werden die beiden Projekte »Innovative Bürgerservices im interkommunalen Verbund« und »Virtuelle Region Nordwest« von der Regionalen Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen (RAG), die in Kürze in die Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten überführt wird. Das Projekt »ViR Nordwest« ist eines von derzeit zehn Leitprojekten im Handlungsrahmen 2005 bis 2007 der noch jungen Metropolregion.

Über den Mittelgeber hinaus ist beiden Vorhaben gemein, dass die Technik als Instrument für neue Abläufe und Aufgaben-

### Rechtsfragen zu interkommunaler Kooperation im Bereich E-Government

Wenn es auch keinen *numerus clausus* der Kooperationsformen gibt – die Möglichkeiten reichen vom einfachen Erfahrungsaustausch bis zur Bildung von Verwaltungsgemeinschaften –, so sind doch bei der Zusammenarbeit regelmäßig rechtliche Hindernisse zu umschiffen.

In Landesgesetzen zur interkommunalen Kooperation finden sich unter anderem Regelungen zu kommunalen Arbeitsgemeinschaften, Regional- und Zweckverbänden. Zudem besteht die Möglichkeit, privatrechtliche Kooperationsformen (etwa GmbH, AG) zu wählen oder mit Privaten zusammenzuarbeiten (so genannte *Public Private Partnership*).

In einigen Fällen können auch Rechtsinstitute wie Organleihe oder Amtshilfe zur gegenseitigen Unterstützung herangezogen werden.

Lassen sich durch E-Government neue Wege finden, Verwaltungsleistungen unter Gewährleistung der genannten rechtsstaat-

bestehenden rechtlichen Kooperationsinstrumente auszuschöpfen und bestimmte Instrumente evolutionär weiterzuentwickeln.<sup>11</sup>

Allerdings ist es nach geltendem Recht nur über aufwändige vertragliche Konstruktionen möglich, in mehreren Kommunen einer Region gemeinsam Bürgerdienste anzubieten, wenn diese Region Ländergrenzen überschreitet. Zum Teil schreiben Fachgesetze ausdrücklich das Handeln des örtlich zuständigen Sachbearbeiters vor<sup>12</sup> und schließen so eine Zuständigkeitsverschiebung im regionalen E-Government-Verbund zur Erweiterung der Bürgerdienste aus. Es besteht durchaus Bedarf für ergänzende gesetzliche Regelungen, die über eine evolutionäre Weiterentwicklung des bestehenden Rechts hinausgehen.

Ähnliche rechtliche Problemstellungen kommen auf Kommunalverwaltungen zu, die sich dazu entschließen, gemeinsam mit anderen Kommunen Produkte oder Dienstleistungen zu beschaffen (etwa über eine sog. E-Procurement Plattform). Zusammenschlüsse zur Nachfragebündelung wären möglich, wenn es sich um eine erlaubte Einkaufskooperation nach § 4 Absatz 2 GWB handelt. Dem Wortlaut nach ist lediglich kleinen und mittleren Unternehmen die Zusammenarbeit in Einkaufskooperationen erlaubt, um so in den Genuss der Einkaufskonditionen größerer Unternehmen zu gelangen. Der Bundesgerichtshof<sup>13</sup> sieht allerdings den Anwendungsbereich der Norm auch auf kleine und mittlere Gemeinden erstreckt. Wettbewerbsrechtliche Probleme entstehen erst, wenn eine erhebliche Nachfragemacht entsteht, die zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs führt.

Von immer größerer Bedeutung für die Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften ist das europäische Vergaberecht. Zunehmend ist ein Spannungsfeld zwischen kommunaler Organisationshoheit und EU-weitem Wettbewerb auszumachen.<sup>14</sup> In diesem Zusammenhang beachtenswert ist das Grundsatzurteil des EuGH<sup>15</sup> vom 13. Januar 2005. Nach dieser Entscheidung ist die entgeltliche Beschaffung jeder Leistung, die ebenso durch Private erbracht werden könn-

## *»Es werden vor allem wirtschaftliche Überlegungen sein, die den endgültigen Bruch mit althergebrachten Prinzipien der Verwaltungsorganisation herbeiführen.«*

zuschnitte über die Grenzen von Gebietskörperschaften hinweg genutzt wird: Mit den Bürgerservices im Auftrag verbindet sich der Versuch, den Bürgerkontakt von den weiterhin existierenden räumlichen Zuständigkeitsregelungen zu lösen. Die Virtuelle Region Nordwest nutzt Internet-Anwendungen, um bislang in jeder Kommune anfallende Arbeiten der interkommunalen Zusammenarbeit zugänglich zu machen. Die in diesen und ähnlich gelagerten Projekten anderer Regionen erprobte Zusammenarbeit richtet sich also nicht auf die Informationstechnik als solche (wie es bei gemeinsamer Trägerschaft einer kommunalen Datenzentrale der Fall ist), sondern stellt gewachsene Verwaltungspraxis zur Disposition. Es geht also eigentlich gar nicht mehr um E-Government im engeren Sinne, sondern um E-Government als Hebel für weit reichende Veränderungen in den öffentlichen Verwaltungen. Auf einige der damit verbundenen rechtlichen Fragen wird im nächsten Abschnitt eingegangen, bevor im abschließenden Abschnitt weitere denkbare Varianten interkommunaler Zusammenarbeit systematisiert und skizziert werden.

lich-demokratischen Grundsätze ohne Rücksicht auf die räumlichen Zuständigkeitsgrenzen zu erbringen?

Es gilt der Grundsatz, dass interkommunale Zusammenarbeit nicht zur Erfüllung überörtlicher Aufgaben, sondern zur Erfüllung mehrörtlicher Aufgaben zulässig ist.<sup>8</sup>

Die Literaturmeinungen zum Einfluss der Informationstechnologien auf die Kompetenzordnung der öffentlichen Verwaltung divergieren.

Auf der einen Seite steht die Auffassung, es sei an der Zeit, Zuständigkeitsgrenzen abzubauen, Aufgabenbereiche neu einzuteilen und Berufsrollen neu zu konzipieren.<sup>9</sup> Es wird die Loslösung von ortsbezogenen Organisationsformen gefordert.

Dagegen steht eine Meinung, die den Angriff auf die bewährte Zuständigkeitsordnung in den Vordergrund rückt und die potentielle Gefahr für den Datenschutz hervorhebt.<sup>10</sup>

Die vermittelnde Meinung geht davon aus, dass das bestehende Verwaltungsorganisationsrecht grundsätzlich auch auf die Anforderungen des E-Government vorbereitet sei. Es sei allerdings notwendig, die

8 Geiger 2003, S. 15.

9 Hoffmann-Riehm 2000, S. 32.

10 Groß, DÖV 2001, S. 164.

11 Schliesky, NVwZ 2003, S. 1327; Schmidt-Abmann in Hoffmann-Riehm/Schmidt-Abmann 2000, S. 416.

12 Etwa § 1 MMRG, § 6 Personenstandsgesetz.

13 BGH, Urteil vom 12. November 2002, Az. KZR 11/01, BGHZ 152, 347-460.

14 Eingehend hierzu Flömer/Tomerius NZBau 2004, 666 f.

15 Kommission/Spanien C-84/03, ABl. C 82 vom 2. April 2005, S. 2.

te, vergaberechtpflichtig. Etwas anderes kann nach Auffassung des EuGH nur dann gelten, wenn die beauftragende Körperschaft die beauftragte Körperschaft kontrolliert wie eine eigene Dienststelle und die beauftragte Körperschaft zudem im Wesentlichen für die beauftragende Gebietskörperschaft (oder die beauftragenden Körperschaften) tätig ist.

Als letztes Beispiel sei die Rechtslage in Bezug auf Rahmenvereinbarungen erwähnt. Aus Art. 32 Absatz 2 der EG-Richtlinie 2004/18/EG (siehe auch § 18 des Entwurfs einer Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge vom 18. März 2005) ist ein nachträglicher Beitritt zu Rahmenvereinbarungen nicht mehr ohne weiteres möglich. Die EU-Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG sind, solange die Umsetzung in deutsches Recht aussteht und soweit die Regelungen hinreichend klar und eindeutig sind, direkt anzuwenden. Daraus folgt wohl, dass etwa in Rahmenverträgen zur Softwarebeschaffung von Anfang an alle Kommunen zu nennen sind, die Auftragnehmer sein können.

### Zukünftige Varianten interkommunaler Kooperation

Interkommunale Zusammenarbeit kann in einer Vielzahl von Aufgabenbereichen praktiziert werden und innerhalb dieser Felder höchst unterschiedliche Ausprägungen annehmen. Die Nutzung von E-Government zur Neugestaltung von Zuständigkeiten und Abläufen in der Verwaltung – im Folgenden trotz begrifflicher Unschärfe weiterhin verkürzt als interkommunales E-Government bezeichnet – kann räumlich mehr oder weniger weit reichen und ganz unterschiedliche Formen annehmen. Hinsichtlich der räumlichen Ausdehnung kann beispielsweise unterschieden werden nach Kooperationen

- innerhalb eines Landkreises
- innerhalb eines Bundeslandes
- über Grenzen von Bundesländern hinweg
- innerhalb Europas.

Während innerhalb eines Landkreises noch eine in vielen (wenn auch nicht allen) Konfliktfällen maßgebliche Hierarchie existiert, ist dies bei Kooperationen zwischen mehreren Landkreisen und/oder Städten nicht mehr der Fall. Werden die Grenzen von Bundesländern überschritten, sind gegebenenfalls Unterschiede in den maßgeblichen Landesgesetzen zu beachten. Kooperationen über Staatsgrenzen hinweg müssen nicht nur rechtliche, sondern auch verwaltungsstrukturelle Rahmenbedingungen mehrerer Staaten berücksichtigen.

Gegenstand Räuml. Ausdehnung	Auskünfte und Information	Entgegennahme und Weiterleitung	Teilweise Erledigung und Weiterleitung	Vollständige Erledigung
Innerhalb eines Landkreises				
Innerhalb eines Bundeslandes				
Über Grenzen von Bundesländern hinweg		<b>Bürgerservices im Auftrag</b>		
Innerhalb Europas				

Tabelle 1: Varianten interkommunaler Zusammenarbeit

Bei der Konkretisierung des Gegenstands ist im Kontext von E-Government mindestens danach zu unterscheiden, ob sich die Kooperation auf den Kontakt mit den Adressaten von Verwaltungsleistungen (im Front Office) oder die verwaltungsinterne Arbeitsorganisation (im Back Office) bezieht. Geht es um die Reorganisation im Bürgerservice, könnte danach unterschieden werden, ob sich die Kooperation auf

- Auskünfte und Weitergabe von Informationen
- die Annahme und Weiterleitung von Anträgen etc. an die zuständige Stelle
- die Annahme und auch teilweise Erledigung von Anträgen oder
- die vollständige Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten

bezieht. Die Kombinationsmöglichkeiten der räumlichen und sachlichen Varianten werden mit der in Tabelle 1 dargestellten Matrix verdeutlicht.

Die beschriebenen Bürgerservices im Auftrag in Bremen und Niedersachsen sind darin als Service über Grenzen von Bundesländern hinweg zu verorten, bei dem Anträge entgegengenommen und weitergeleitet, aber nicht bearbeitet werden. Ein Zugriff auf IT-Systeme anderer Verwaltungen ist bei dieser Spielart interkommunaler Kooperation nicht erforderlich. Sollen in beliebigen Servicestellen hingegen bestimmte Auskünfte (zum Beispiel zum Bearbeitungsstand eines Antrags) erteilt oder Angelegenheiten teilweise oder sogar vollständig erledigt werden können, werden lesende und zum Teil sicher auch schreibende Zugriffe der Servicemitarbeiter auf die Verfahren der angeschlossenen Behörden erforderlich sein. Ein Beispiel für die komplette Erledigung im Auftrag der zuständigen Verwaltung findet sich in Mecklenburg-Vorpommern: Bewohner der Landeshauptstadt Schwerin und des Landkreises Lud-

wigslust können seit Anfang 2006 ihre Kfz-Zulassung wahlweise in Schwerin, Ludwigslust oder den kreisangehörigen Städten Boizenburg und Hagenow vornehmen.

Lesende oder schreibende Zugriffe auf Verfahren unterschiedlicher Verwaltungen können vergleichsweise einfach realisiert werden, wenn die beteiligten Behörden identische Systeme einsetzen bzw. Kunden desselben IT-Dienstleisters sind oder die Verfahren auf einen gemeinsamen Standard hin ausgerichtet sind. Gegebenfalls sind aber selbst dann neue Bedienoberflächen zu entwickeln, da die Servicemitarbeiter erstens keine Spezialisten auf den einzelnen Fachgebieten sein können und es zweitens nicht praktikabel wäre, wenn sie sich an die spezifischen Bedienkonzepte der für unterschiedliche Dienstleistungen und womöglich auch in unterschiedlichen Verwaltungen eingesetzten Systeme anpassen müssten.

Die bisherigen Überlegungen gingen davon aus, dass die Servicestellen der Verwaltung weiterhin von einzelnen Kommunen eingerichtet werden. Dies muss nicht zwangsläufig so bleiben, interkommunale Zusammenarbeit kann sich auch auf Konzeption, Einrichtung und Unterhalt von Servicestellen beziehen, die von mehreren Kommunen gemeinsam betrieben werden. Zu denken ist beispielsweise an mobile Services, mit denen im ländlichen Raum die Präsenz der Verwaltung in der Fläche verbessert werden könnte.

Auch im Back Office sind neue Varianten der verwaltungsinternen Arbeitsteilung möglich. Die kollaborative Erstellung von Informationen zu Verwaltungsleistungen in der Virtuellen Region Nordwest markiert einen allerersten, kleinen Schritt in diese Richtung. Perspektivisch ist durchaus vorstellbar, dass Kommunen nach dem Vorbild privater Dienstleister ihre Sachbearbeitung für bestimmte Angelegenheiten

zusammenlegen. Die einzelne Kommune würde dann nicht mehr das gesamte Spektrum der im Back Office anfallenden Arbeiten erledigen, sondern sich spezialisieren, im Gegenzug dafür aber das räumliche Einzugsgebiet der zu bearbeitenden Fälle deutlich ausweiten. Solche Konzepte werden gegenwärtig unter dem Schlagwort »Shared Service Center« (SSC) diskutiert. Erste Beispiele existieren seit längerem bei internen Services wie der Personalsbuchhaltung, bei denen manche Kommunen bereits im Auftrag anderer tätig werden. Ob sich dieses Konzept auch in Kernbereichen der Verwaltungsarbeit durchsetzen wird, bleibt abzuwarten. Derzeit mangelt es noch an praktischen Umsetzungen und damit an Erfahrungen mit diesem Konzept.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass viele derzeit laufende Projekte sowie die Überlegungen zur Zukunft interkommunaler Kooperation die bestehenden Zuständigkeitsprinzipien im deutschen Verwaltungssystem grundsätzlich in Frage stellen. Regelungen, nach denen für bestimmte Angelegenheiten die Verwaltung am Wohn- oder im Personenstandswesen zum Teil sogar am Geburtsort zuständig ist, sind Relikte aus der Papierwelt. Sie waren so lange sinnvoll, wie der Zugriff auf relevante Papierakten zur Bearbeitung erforderlich war. Sicherlich spricht auch heute noch viel dafür, die Verantwortung für Datenbestände an räumlichen Kriterien festzumachen. Dies bedeutet aber nicht, dass ausschließlich die datenführende Stelle, also in der Regel die Kommunalverwaltung am Wohnort, Anträge entgegennehmen oder bearbeiten kann.

Die hier geschilderten Beispiele und Überlegungen zeigen, dass angesichts der allgegenwärtigen Vernetzung territoriale Zuständigkeitsverteilungen unter Begründungszwang geraten. Es werden dabei weniger Überlegungen zur Verbesserung des Bürgerservices, sondern vielmehr wirtschaftliche Überlegungen sein, die den endgültigen Bruch mit althergebrachten Prinzipien der Verwaltungsorganisation herbeiführen. Ein Verlust an kommunaler Identität wäre nur dann zu befürchten, wenn die routinemäßige Bearbeitung meist bundesweit einheitlich geregelter Fälle als identitätsstiftend angesehen würde. Neuere Konzeptionen<sup>16</sup> sehen die Verwaltung der Zukunft demgegenüber als Dienstleistungsnetzwerk. Auf der Basis einer flächendeckenden technischen Vernetzung können verschiedene öffentliche Stellen, aber auch öffentliche und private Dienstleister bruchlos in den Erstellungsprozess einer Leistung eingebunden werden. Fachliche Spezialisierung ermöglicht bessere Leistungsqualität bei höherer Wirtschaftlichkeit. Und aus

kommunaler Sicht verbindet sich damit die Neubestimmung von Kooperation und Konkurrenz: Kooperation hat dort ihren Platz, wo Unterschiede nicht möglich oder kaum wahrnehmbar sind. Damit werden Ressourcen frei für die Gestaltung von Lebens- und Arbeitsbedingungen als Kern kommunaler Selbstverwaltung und im produktiven Wettbewerb mit anderen Kommunen.

#### Literatur

Flömer, Volker/Tomerius, Stephan (2004): Interkommunale Zusammenarbeit unter Vergabe-rechtsvorbehalt? NZBau 2004 Heft 12, 660-667.

Geiger, Christian (2003): Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit. In: Deutscher Städtetag (Hrsg.) Interkommunale Kooperation – Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen. DST-Beiträge zum Kommunalpolitik 31. Deutscher Städtetag, Köln, S. 9-15.

Groß, Thomas (2001): Öffentliche Verwaltung im Internet. DÖV, S. 159-164.

Hoffmann-Riehm, Wolfgang (2000): Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft. In: Hoffmann-Riehm, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, Baden-Baden: Nomos-Verlag. S. 9-58.

Kienbaum Management Consultants (2004): Interkommunale Zusammenarbeit. Studie der Kienbaum Management Consultants GmbH in Kooperation mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund. Düsseldorf.

Kubicek, Herbert/Wind, Martin (2003): E-Government in Kommunen. Studie für die Enquete-kommission »Zukunft der Städte in NRW« des Landtags Nordrhein-Westfalen. Bremen. Online verfügbar in der Rubrik »Publikationen« unter <http://www.ifib.de>.

Schliesky, Utz (2003): Auswirkungen des E-Government auf Verfahrensrecht und kommunale Verwaltungsstrukturen. NVwZ 2003, S. 1322-1328.

Schmidt-Aßmann, Eberhard (2000): Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft. In: Hoffmann-Riehm, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft. Baden-Baden, Nomos-Verlag. S. 405-432.

Schuppan, Tino (2006): Strukturwandel der Verwaltung mit E-Government. Eine Untersuchung am Beispiel von Kreis und Gemeinde. Berlin: edition sigma (E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors; Bd. 7).

Wölm, Julia (2004): Kommunale Datenverarbeitungszentralen. Situationsanalyse und Entwicklungsperspektiven. Münster: LIT Verlag (E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors; Bd. 3).

<sup>16</sup> Vgl. Kubicek/Wind 2003, 39 ff.; Schuppan 2006.