

Die «Virtuelle Region Nordwest» – ein Beispiel für interkommunale Zusammenarbeit beim E-Government in Deutschland

Martin Wind, Daniela Berger

Die «Virtuelle Region Nordwest» wurde 2002 als informelles Netzwerk von Verwaltungen und weiteren Institutionen, die sich mit E-Government beschäftigen, gegründet. Sie dient dem gegenseitigen Erfahrungsaustausch und der gemeinsamen Entwicklung von Lösungen für künftige Formen IT-gestützter Verwaltungsarbeit. Die Erfahrungen zeigen, dass solche Formen behördenübergreifender Zusammenarbeit für E-Government-Fachleute aus den verschiedenen Institutionen einen hohen Stellenwert besitzen. Dennoch sind die dort gemeinsam entwickelten Ansätze in ihrer Umsetzung keine Selbstläufer. Interkommunale Ansätze sind geradezu ein Spiegel der Umstände, mit denen man sich auch bei verwaltungsinternen IT-Projekten auseinandersetzen muss.



Dr. Martin Wind

Mitglied der Institutsleitung, Institut für Informationsmanagement Bremen sowie Mitglied der Steuerungsgruppe «Virtuelle Region Nordwest», Deutschland
wind@ifib.de



Daniela Berger

Leiterin des Fachdienstes Informations- und Kommunikationstechnik im Amt für Personal- und Verwaltungsmanagement der Stadt Oldenburg sowie Mitglied der Steuerungsgruppe «Virtuelle Region Nordwest», Deutschland
daniela.berger@stadt-oldenburg.de

E-Government kann ein einsames Geschäft sein. Wie das? – Wo es doch an Veröffentlichungen und Veranstaltungen zum Thema nun wahrlich nicht mangelt. Doch der seit Jahren anhaltende Rummel um das Thema E-Government ist nur die eine Seite der Medaille. Die andere Seite betrifft die Entwicklung und Umsetzung vor Ort. Die Erfahrung hat gezeigt, dass gerade in mittelgrossen und kleinen Behörden E-Government noch immer ein eher randständiges Phänomen darstellt, sodass die verantwortlichen Mitarbeitenden häufig auf sich allein gestellt sind und mit erheblichen Widerständen bei der Realisierung ihrer Projekte zu kämpfen haben: Nicht überall ist E-Government Chefsache. Fachabteilungen wehren sich verschiedentlich gegen Einflussnahmen von aussen und die Interessenvertreter der Beschäftigten befürchten womöglich eine neue Runde im Personalabbau.

Experten stehen unter Druck

Vierorts steigt auch der Druck, die für Informationstechnik angeforderten Mittel gegenüber der Politik zu legitimieren bzw. durch Einspareffekte an anderer Stelle gegenzurechnen. Hinzu kommt, dass sich das Rad neuer Entwicklungen und Trends immer schneller dreht. Die E-Government-Experten in den Verwaltungen stehen damit unter erheblichem Druck, sich über die Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten und die Relevanz von Markttrends für ihre Behörde richtig einzuschätzen.

In dieser Situation kann behördenübergreifende Zusammenarbeit in Sachen E-Government helfen: Solche Kooperationen können sowohl der Realisierung gemeinsamer Projekte wie auch dem regelmässigen Austausch von Erfahrungen und Know-how dienen, wie das folgende Beispiel der «Virtuellen Region Nordwest» (ViR Nordwest) in Deutschland zeigt.

Eine virtuelle Region entsteht

Ihren Anfang nahm die ViR Nordwest im Jahr 2002, als im Anschluss an eine regelmässig stattfindende Fachtagung das «Regionale Netzwerk E-Government Bremen/Niedersachsen» gegründet wurde. Damals beschlossen E-Government-Ver-

antwortliche aus Kommunen und weiteren Institutionen im Nordwesten Deutschlands, durch regelmässige Treffen und koordiniertes Vorgehen Entwicklungskosten zu vermindern. Zudem sollte der Austausch von Know-how und Informationen über aktuelle Entwicklungen in Bund und Ländern gepflegt werden. Heute gehören diesem nach wie vor informellen Verbund über sechzig Mitglieder aus dem Bundesland Niedersachsen und dem aus Bremen und Bremerhaven bestehenden Stadtstaat Bremen an. Um zu verdeutlichen, dass mittels IT die Zusammenarbeit über räumliche und organisatorische Verwaltungsgrenzen verbessert werden kann, wurde der Verbund vor einiger Zeit in «Virtuelle Region Nordwest» umbenannt.

Räumliche Grenzen und Zuständigkeiten überwinden

Den bislang weitreichendsten Versuch der ViR Nordwest, bei der Erbringung von Verwaltungsleistungen räumliche Grenzen und Zuständigkeiten zu überwinden, stellte das Projekt «Bürgerservices im Auftrag» (BiA) dar: In den Jahren 2004 bis 2006 wurde, aufbauend auf den in Bremen entwickelten und inzwischen deutschlandweit genutzten Komponenten zur Anwendung elektronischer Signaturen, eine Infrastruktur zur sicheren elektronischen Kommunikation zwischen Verwaltungen in der Region erprobt. Derzeit müssen die Bürger meist die Verwaltung an ihrem Wohnort kontaktieren oder sogar persönlich aufsuchen. Diese Zuständigkeitszuschnitte stammen aus einer Zeit, als für die Erledigung von Vorgängen der Zugriff auf Daten erforderlich war, die auf Papier – und damit in der Regel nur an einem Ort – vorgehalten wurden. Heute könnte von beliebigen Orten aus auf elektronisch gespeicherte Daten zugegriffen werden. Somit könnte die lokal beschränkte Nutzung von Papierakten Geschichte sein. Doch an den hergebrachten Zuständigkeitsverteilungen und damit an der Art und Weise, wie Bürger Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen können, hat sich wenig geändert.

Im BiA-Projekt konnte demonstriert werden, dass es ohne grossen technischen Aufwand möglich ist, Verwaltungsstellen in

einer Region so auszustatten, dass sie im Auftrag anderer tätig werden können. Vom Grundsatz her entspricht die Idee einer Fortschreibung der Trennung von Front und Back Office über Verwaltungsgrenzen hinaus: Bürger suchen die von ihnen bevorzugte Anlaufstelle einer Verwaltung auf. Dort wird ihr Anliegen aufgenommen und an die zuständige Behörde zur vollständigen Bearbeitung weitergeleitet. Viele Anliegen müssen nicht zwingend durch die eigentlich zuständige Behörde – meist also die Verwaltung am Wohnort – erledigt werden, sondern können ebenso gut durch eine andere, vom Bürger aufgesuchte Verwaltungsstelle erbracht werden.

Näher an der Lebenswirklichkeit

Die allgegenwärtige Vernetzung würde in diesen Fällen den Zugriff auf die benötigten Daten ermöglichen. Wohlgedenkt: An klaren Verantwortlichkeiten sollte das BiA-Projekt nichts ändern. Es bediente sich lediglich der Möglichkeiten elektronischer Kommunikation, um eine zeitgemäße und dienstleistungsorientierte Verwaltung sicherzustellen. Verwaltungsleistungen können so in Anspruch genommen werden, wie es der Lebenswirklichkeit der Menschen entspricht – und das ist in vielen Fällen eben nicht der Wohnort: Beispielsweise pendeln allein in der Bremer Region täglich 80 000 Leute aus den Umlandgemeinden in die Stadt hinein, in umgekehrter Richtung sind es 20 000 Personen am Tag. In der vernetzten Verwaltung könnten Pendler ihre Behördenangelegenheiten beispielsweise während der Pausen am Arbeitsort regeln, wodurch der dafür heute noch erforderliche Zeitbedarf drastisch reduziert werden könnte. Vorbei wären die Zeiten, wo manch einer einen Tag Urlaub nehmen musste, nur um zur Verwaltung gehen zu können.

Der Erprobung der technisch-organisatorischen Lösung hätten der Ausbau mit weiteren Serviceleistungen sowie die Erweiterung des Verbundes über die beteiligten Pilotpartner hinaus folgen können. Doch während räumliche und organisatorische Grenzen auf virtuelle Weise noch vergleichsweise einfach überwunden werden können, stößt dies im realen Leben sehr schnell auf kurzfristig nicht zu überwindende Hürden. Hier ist insbesondere die in vielen Feldern bestehende Konkurrenz der Kommunen untereinander, mangelnde politische Aufmerksamkeit und wohl auch ein weiterhin unklares Bild von der künftigen Funktionsweise einer Region und ihrer internen Aufgabenverteilung anzuführen. Zudem zeigt die Erfahrung, dass auch ein wenig mehr multimediale Fantasie und kreative Energie in der Verwal-

tungspraxis, gepaart mit einer Hebung der allgemeinen Medienkompetenz in der kommunalen Anwenderschaft, wichtige Erfolgsfaktoren für die Umsetzung zukunftsweisender E-Government-Projekte sind.

Weniger Aufwand durch Kooperation

Ein weiteres Projekt der ViR Nordwest befasste sich mit einem Redaktionsverbund für Dienstleistungsbeschreibungen. Dahinter stand das Ziel, durch interkommunale Zusammenarbeit den Aufwand bei der Erstellung und Pflege von Texten zu senken, die Bürger und Unternehmen im Internet darüber zu informieren, welche Leistungen die Verwaltung anbietet, welche Voraussetzungen zur Inanspruchnahme erfüllt sein müssen usw. In vielen Fällen werden Verwaltungsleistungen an unterschiedlichen Orten in identischer Form erbracht, aber immer wieder individuell für die jeweiligen Internetangebote beschrieben. Hier, so die nahe liegende Projektidee, könnte ein interkommunales System Abhilfe schaffen, indem Texte arbeitsteilig erstellt und dann in die jeweiligen Online-Auftritte der mitwirkenden Kommunen übernommen werden. Die einzelne Verwaltung müsste nicht mehr ihr komplettes Leistungsspektrum beschreiben, sondern nur noch einen Bruchteil davon. Die übrigen Texte könnten über das System von Autoren aus anderen Kommunen übernommen und gegebenenfalls um ortsspezifische Besonderheiten ergänzt werden.

Hürden, trotz klaren Nutzenpotenzials

Doch trotz des klaren Nutzenpotenzials galt es, einige Hürden zu überwinden: So war im Projekt sehr viel Einsatz erforderlich, um ein webgestütztes System auszuwählen und auszubauen, das den vorgesehenen Workflow zur Erstellung, Qualitätssicherung und Freigabe von Texten unterstützt und trotz der erforderlichen Leistungsfähigkeit auch von gelegentlichen Nutzern noch bedient werden kann.

Auch in diesem Projekt zeigte sich die Macht der Gewohnheit: Viele Mitglieder der ViR Nordwest sahen zwar die Einsparmöglichkeiten, scheuten aber davor zurück, ihren bereits vorhandenen Textfundus anzutasten bzw. die Eigenerstellung aufzugeben. Zudem musste der gemeinsame Pool erst einmal gefüllt werden. Gerade für diejenigen, die sich frühzeitig engagierten, war nicht absehbar, ob sich ihre Mühe lohnt, sich andere also im gleichen Masse engagieren und sie ihre Investitionen auf diese Weise «zurückgezahlt» bekommen. Im Verlauf des Projektes wurden Planungen des Bundeslandes Nie-

dersachsen bekannt, für seine Kommunen ein vergleichbares System aufzubauen, an das die im Projekt erstellten und qualitätsgesicherten Texte später übergeben wurden. Schon frühzeitig schlossen sich dann viele Mitglieder der ViR Nordwest an das neue System an. Auch hier wurde der besondere Wert behördenübergreifender Zusammenarbeit deutlich. Denn ohne die innovativen Vorreiter aus dem Nordwesten hätte das Redaktionssystem des Bundeslandes weder auf einen qualitätsgesicherten Textfundus zurückgreifen können, noch hätte es von Beginn an vergleichbaren Zuspruch durch interessierte Kommunen erfahren.

Einheitlicher Ansprechpartner

Aktueller Arbeitsschwerpunkt ist die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie im Projekt «Einfach im Nordwesten investieren und gründen» (EINIG). Wesentliches Ziel dieses Vorhabens ist die Entwicklung von IT-Lösungen, welche auf den technischen Komponenten aufbauen, die bei den Mitgliedern der ViR Nordwest bereits im Einsatz sind. Es sollen also nicht völlig neue Architekturen entworfen, sondern vorhandene Systemlandschaften modifiziert und ergänzt werden. Auf diese Weise sollen die bei Ansiedlung eines Dienstleiters anfallenden Behördenangelegenheiten elektronisch bzw. im Kontakt mit einer einzigen Anlaufstelle, dem einheitlichen Ansprechpartner, erledigt werden können.

Wissensmanagement steht vor Comeback

Für die Zukunft zeichnet sich eine «Renaissance» des Wissensmanagements ab. Ein Grund dafür ist in neuen technisch-organisatorischen Verfahren zu finden, die inzwischen in einer zunehmenden Zahl von kommunalen Service-Centern zum Einsatz kommen. Damit sind Mitglieder wie beispielsweise die Stadt Oldenburg in der Lage, relevante Informationen so bereitzustellen, dass im telefonischen Erstkontakt zwischen der Verwaltung und ihren Kunden sehr hohe Problemlösungsquoten erreicht werden können. Dabei gelingt es, Prozess- und Expertenwissen aus der Tiefe der Verwaltung so an einer zentralen Kontaktstelle verfügbar zu machen, dass kaum Bedarf für weitere Nachfragen bleibt. Das ist nicht nur kundenfreundlich, sondern auch höchst effizient, weil sich in der Folge auch im Back Office die Qualität der Fallbearbeitung steigern lässt – durch eine Reduzierung der Unterbreichungszeiten und gut vorinformierte Antragsteller. Zudem werden in den nächsten Jahren in den Verwaltungen sehr viele Mitarbeitende in den Ruhestand treten. Dies wird mit

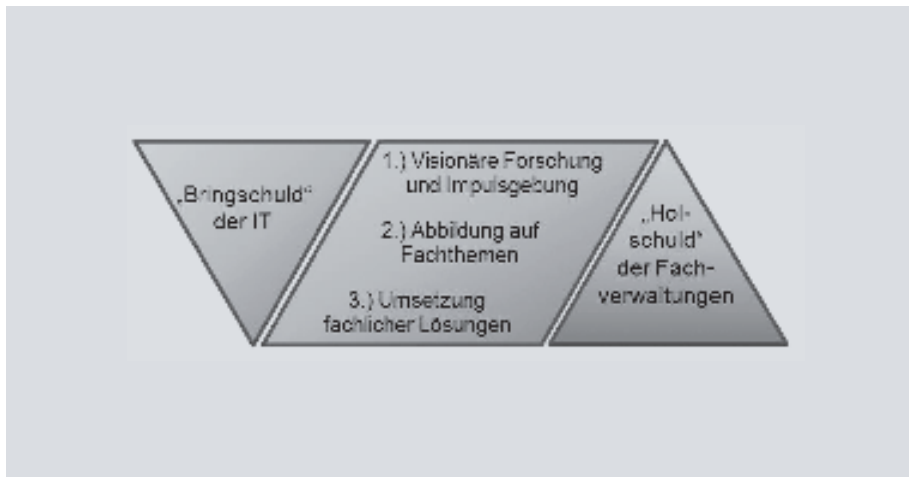


Abbildung 1: Drei Betätigungsfelder

einem Verlust an Erfahrungswissen verbunden sein, dem frühzeitig begegnet werden muss. Gute Lösungen auf der einen und wachsender Problemdruck auf der anderen Seite erzeugen gesteigerte Aufmerksamkeit für Fragen des Wissensmanagements – also für ein Themenfeld, das in den letzten Jahren stark unter unklaren Begrifflichkeiten und überhöhten Erwartungen gelitten hat.

Erfolgsbedingungen für behördenübergreifende Zusammenarbeit

Die Erfahrungen aus der bisherigen Zusammenarbeit in der ViR Nordwest zeigen, dass E-Government ein wichtiges Feld für interkommunale Zusammenarbeit darstellt. Erstens durchbrechen IT-Infrastrukturen bestehende Organisationsgrenzen und fordern arbeitsteilige und behördenübergreifende Lösungsansätze. Zweitens kann die Einbindung in eine regionale Fach-Community Unterstützung und neue Projektanstöße in der eigenen Behörde liefern. Deutlich wird aber auch, dass erfolgreiche Zusammenarbeit an bestimmte Voraussetzungen gebunden ist. Aus den zurückliegenden Projekten lassen sich insbesondere zwei Schlussfolgerungen für behördenübergreifende Ansätze herleiten:

1. Interkommunale Zusammenarbeit, die auf neue Formen der Leistungserbringung für die Verwaltungskunden zielt, bedarf zwingend politischer Unterstützung und einer klaren Vision zur regionalen Entwicklung. Territoriale Zuständigkeitsgrenzen zu überwinden, setzt die Abkehr von historisch gewachsenem Konkurrenzdenken zwischen Kommunen und einer Abgrenzungsmentalität gegenüber den Nachbarn voraus. Dies scheint vielfach nicht von heute auf morgen möglich zu sein.
2. Interkommunale Arbeitsteilung mit dem Zweck, gleichartige Aufgaben auf mehrere Partner zu verteilen und damit den Aufwand für die einzelnen Behörden zu

reduzieren, benötigt eine nachvollziehbare und attraktive Kosten-Nutzen-Relation. Insbesondere in der Anfangsphase gilt: Engagement setzt voraus, dass dem eigenen Aufwand ein in absehbarer Zeit wahrnehmbarer Nutzen gegenübersteht. Doch selbst wenn dies der Fall ist, muss erhebliches Beharrungsvermögen überwunden und die neue Arbeitsteilung gegenüber jahrzehntelang geübten Verfahrensweisen durchgesetzt werden.

Drei zentrale Arbeitsfelder

Mit Blick auf die zurückliegenden Aktivitäten der ViR Nordwest lassen sich für die weitere Entwicklung dieses Netzwerks drei wichtige und kritische Betätigungsfelder unterscheiden (siehe Abbildung 1):

1. die frühzeitige visionäre Forschung und Impulsgebung, die primär von IT-Fachleuten getragen wird;
2. die Entwicklung und Abbildung möglicher Lösungen auf derzeit absehbare fachliche Themenfelder durch gemeinsame Aktivitäten von IT- und Organisations-Stellen (einen solchen strategisch-konzeptionellen Schulterschluss hat zum Beispiel die Stadt Oldenburg durch ein abgestimmtes Vorgehen von Organisationsentwicklung, Personalentwicklung und IT in ihrer Beratungsphilosophie fest verankert);
3. die organisatorische Umsetzung und Kommunikation der entwickelten Lösungen in den Fachbereichen, wozu der Dialog zwischen IT-Leuten, Organisatoren und Vertretern der Fachverwaltungen zu intensivieren ist, damit neue technologische Entwicklungen und Verfahren auch in der Praxis gelebt und weiter ausgebaut werden.

Wechselseitiger Lernprozess

Die ersten Aktivitäten in der ViR Nordwest waren noch stark geprägt von Ideen und Visionen aus der IT. Das derzeitige Vor-

haben zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie ist zurzeit noch im zweiten Betätigungsfeld zu verorten und muss im nächsten Schritt den Dialog mit den Fachverwaltungen ausbauen, um auf Dauer Erfolg haben zu können.

Die Darstellung in Abbildung 1 verdeutlicht den wechselseitigen Lernprozess: Zu Beginn neuer Entwicklungen sind die IT-Fachleute und später auch die Organisatoren in einer Bringschuld: Sie müssen ihre Ideen und Konzepte in die Breite tragen, damit die Impulse in den Fachverwaltungen ankommen und produktiv zur Lösung der dortigen Probleme genutzt werden können. Haben bestimmte Entwicklungen dann Eingang in erste Fachbereiche gefunden, entsteht auf dieser Ebene eine Holschuld: Konzepte und Lösungsansätze sind bekannt und erprobt, nun müssen die Fachverwaltungen die Initiative ergreifen und auf die IT-Stellen zugehen, um die Technik für ihre Belange produktiv nutzen zu können.

Erfolg durch Dialog

Keinesfalls dürfen die einzelnen Betätigungsfelder isoliert betrachtet oder jeweils nur einzeln verfolgt werden. Der Erfolg stellt sich erst bei einem gesunden Gleichklang der drei Felder ein. Auch darf sich eine erfolgreiche E-Government-Strategie weder in rein visionärer Forschung einiger weniger IT-Experten erschöpfen, noch darf diese selbst auf Dauer vernachlässigt oder zurückgefahren werden. Denn die E-Government-Visionen von heute können schon morgen wichtige organisatorische Kernprozesse bestimmen und sich übermorgen in der Verwaltungswirklichkeit der Fachabteilungen wiederfinden. Darauf muss sich jede vorausschauend handelnde Verwaltung durch Aktivitäten auf allen Ebenen und in allen drei Betätigungsfeldern einstellen. Eine interdisziplinäre Ausrichtung der Projektarbeit von Beginn an sowie eine an den Anforderungen des E-Government-Prozesses ausgerichtete Intensivierung der Personalentwicklung können hier Schlüssel zum Erfolg sein.

Es muss also nicht dabei bleiben, dass E-Government-Experten in bestimmten Phasen ihres Wirkens weitgehend unter sich bleiben. Der Erfolg von E-Government hängt entscheidend davon ab, dass in allen Prozess- und Projektphasen der frühzeitige Dialog von IT-Experten, Organisatoren und Fachverwaltungen gepflegt wird.