

Konventionelle Verwaltung im Cyberspace? — Globalität, Qualität und Nachhaltigkeit akzeptieren! —

Hinrich E. G. Bonin*

Abstract: Wie die konventionelle Landwirtschaft so strebt auch die konventionelle Verwaltung nach einer möglichst effektiven, technisch optimierten Produktion ihrer Massenvorgänge. *Cyberspace* im Sinne der Vision einer technisch geprägten, globalen Wissens- und Wirkungsgesellschaft reduziert sich, insbesondere unter dem Argument knapper Haushaltsmittel, auf eine kontinuierliche, technische Optimierung der Produktion. Anders als im Analogiebild Landwirtschaft fehlt eine alternative Wirtschaftsweise mit einer Zielverschiebung zu mehr Qualität und Nachhaltigkeit.

Skizziert wird die Verwaltung einer ländlich geprägten Kleinkommune und deren Chance in den Cyberspace „einzutauchen“; das heißt, Globalität, Qualität und Nachhaltigkeit zu akzeptieren und zu praktizieren. Die Globalität berührt ihre „Allzuständigkeit“ und ihre Aufgabenwahrnehmung. Mit einem kleinen Team organisiert um die „Rathauseinheiten“ läßt sich die gewünschte Qualität wohl auf Dauer nicht erfüllen. Die Nachhaltigkeit berührt das Verwaltungswissen und die juristische Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns. Den Verwaltungsfundus (Daten & Handeln) zu bewahren und zu pflegen erfordert ein Bekenntnis zur Professionalität und damit zur Bereitschaft einer grundlegenden Aufgaben- und Arbeitsneuverteilung.¹

1 Verwaltung — Probleme lösen, Komplexität meistern

„Typisch öffentliche Verwaltung!“, ist zu hören, wenn es um herbe Kritik am Aufgabenvollzug geht. Ein so einheitlicher Typ ist die öffentliche Verwaltung aber nicht. Wie sie handelt, Komplexität meistert und Probleme löst, vollzieht sich sehr unterschiedlich. Öffentliche Verwaltung ist eben nicht gleich öffentliche Verwaltung. So hat die kommunale Selbstverwaltung eine prägend andere Tradition und Kultur als die Ministerialverwaltung. Die Selbstverwaltung der Großstadt ist anders als die einer ländlichen kleinen Kommune.

*University of Applied Sciences, Fachhochschule Nordostniedersachsen, Volgershall 1, D-21339 Lüneburg; <mailto:bonin@fhnon.de>.

¹Weitere Informationen zur Thematik \leftrightarrow <http://as.fhnon.de/Publikationen.html>.

1.1 Kleine Kommunalverwaltung — Allzuständigkeit von „Halb-Experten“

Im Folgenden wird eine solche Kleinkommune² (≈ 10.000 Einwohner) als Beispiel einer konventionellen Verwaltung angenommen. Mit 4 Beamten, 40 Angestellten und 14 Arbeitern organisiert um die Rathauseinheiten wird „Alles“ vollzogen vom Personalausweis über die Kindergartenausstattung bis zum Flächennutzungsplan.

Klar ist, diese Verwaltung steht nicht allein dieser Aufgabenvielfalt und -menge gegenüber. Unterstützung und Steuerung erfährt sie beispielsweise durch Landkreis, Bezirksregierung und Zweckverbände. Kooperationen und Arbeitsteilung mit der Privatwirtschaft werden praktiziert. Übliche Empfehlungen zur Organisation, die auf eine Optimierung der Zusammenarbeit mit Dritten abzielen, können daher berechtigt mit dem Argument „Machen wir schon!“ begegnet werden.

Klar ist aber auch, es geht nicht um mehr oder weniger berechtigte Verteidigungsargumente. Sie sind hinreichend von der „konventionellen Landwirtschaft“³ bekannt. Niemand bestreitet den Zwang zur termingerechten, kostengünstigen „Vollversorgung“. Vielmehr geht es um eine Umsteuerung der bisherigen Denk- und Handlungsweisen.

Die kleine Kommune sollte umgehend erkennen, dass der Cyberspace ihr Zentrum, das klassische Rathaus, zur Disposition stellt. Sie sollte die Chance einer Gliederung ihrer Geschäftsprozesse in „Front-Office“ und „Back-Office“ nutzen. Im Cyberspace sind die „Front-Office“-Funktionen in örtliche Geschäfte (Lebensmitteldiscounter, Apotheke, Friseur etc.) oder in Hausbesuche zu verlagern. Die „Back-Office“-Funktionen sind über das Netz den global arbeitenden Kompetenzzentren zu überlassen.

Heute müssen komplexe und komplizierte Aufgaben nicht mehr Halb-Laien oder Halb-Experten anvertraut werden. Qualität und Nachhaltigkeit verlangt nach Professionalität. Diese ist von einer quasi allzuständigen, kleinen Kommunalverwaltung allein nicht mehr erzielbar.

1.2 IT-Denkwelt — Das verkabelte Rathaus

Die Verwaltungsleitung hatte kein Problem, den Rat der kleinen Kommune zu überzeugen das Rathaus neu zu verkabeln und die Arbeitsräume entsprechend den IT-Anforderungen zu renovieren. Finanzmittel für Computer der nächsten Microsoft-Office-Generation und eine Aktualisierung der veralteten Web-Site wurden mit wenigen Nachfragen ebenfalls vom Rat beschlossen. Nur über die Frage, ob die Web-Site von einem Schüler, einer Schularbeitsgemeinschaft oder einem kommerziellen Webdesigner zu überarbeiten wäre, wurde

²Als charakteristisches Beispiel wird hier die niedersächsische Samtgemeinde *Gellersen* angenommen. Sie liegt westlich von Lüneburg im Großraum Hamburg. Web-Site:<http://www.gellersen.de> (Zugriff: 1-Mai-2002)

³In der Diskussion über die grundlegende Reform der Landwirtschaft spricht man von der „konventionellen Landwirtschaft“. Sie berücksichtigt die landwirtschaftliche Standortgegebenheiten und schließt den gezielten Einsatz von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln ein. In der Bundesrepublik Deutschland wirtschaften $\approx 97\%$ aller Landwirte auf diese Weise. Näheres dazu \leftrightarrow http://www.ima-agrar.de/index_Lexikon_K.htm (Zugriff: 25-Apr-2002).

hart gestritten. Die Nachricht von der Liquidation des kommunalen Modellrechenzentrums und der Bildung einer Anwendernotgemeinschaft beim Landkreis war nur ein Tagesordnungspunkt im Verwaltungsausschuß. Hier wurde allerdings moniert, dass der mühsam erarbeitete Produkthaushalt immer noch nicht zum bisher bewährten Doppelhaushalt reifen kann, weil die Software der Notgemeinschaft es nicht „bringt“⁴.

Pointiert formuliert, das Denken und Handeln der Verwaltung kreist um drei IT-Fragenkomplexe, die — wie im Verwaltungsalltag gewohnt und erfolgreich praktiziert — fallbezogen gemeistert werden:

RZ: Standardsoftware der Wesensverwaltung

PC: Büroautomation mittels Microsoft-Office-Paket

Web: Image und Außendarstellung⁵

RZ: Die Massenvorgänge der „Wesensverwaltung“ (z. B. Einwohner, Personal, Haushalt und Finanzen) werden unter der Regie des kommunalen Rechenzentrum (RZ) abgewickelt. Letztlich wird dort das Innovationstempo (vom Langsamsten?) bestimmt. Die Cyberspace-Option mit einem entfernten leistungsfähigen ERP⁶-Systembetreiber zusammenzuarbeiten „bleibt gedanklich im Bereich der Utopie“. (Man ist ja an seinen Landkreis gebunden!)

PC: Im klassischen Bürobereich gilt, es im Chaos der handgestrickten Arbeitsplatzlösungen die ordnungsgemäße Verwaltungsleistung und darüberhinaus deren kontinuierliche Optimierung zu gewährleisten. Damit wird das Nachvollziehen von Versionswechseln auf den Arbeitsplatzrechnern zur prägenden und zeitraubenden Beschäftigung. Die Cyberspace-Option einer technik-gestützten Zusammenarbeit⁷ über die Rathausgrenzen hinaus „bleibt gedanklich im Bereich der Utopie“.

Web: Die Euphorie des ersten Web-Auftritts ist abgeklungen, schon weil das notwendige *Web-Content-Management* personell nicht abdeckbar ist. Nun geht es primär um die kostengünstige Lösung bei der die Verwaltung möglichst noch Aufgaben auf den „Kunden“ verlagern kann. Daher kommen möglichst bald Antragsformulare ins Web, damit dann der Bürger die Eintipparbeit übernehmen kann. Die Cyberspace-Option, auf das strikte Antragsprinzip zu verzichten, aus einer Holschuld des Bürgers also eine Bringschuld der Verwaltung zu machen, „bleibt gedanklich im Bereich der Utopie“.

Kurz: Die IT-Denkwelt von Otto Normalverwalter kreist um das verkabelte Rathaus, während sich die IT-Denkwelt von Otto Normalhacker auf einen globalen Gestaltungsraum

⁴Grund: Der zuständige Sachbearbeiter (≡ einziger Experte) ist hoffnungslos überlastet.

⁵≈ 14.000 Gemeinden gibt es in der Bundesrepublik Deutschland. Im März 2001 hatten davon ≈ 3200 eine eigene Homepage (→Peter Schumacher; Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 23. März 2001.) Es gibt vielfältige Initiativen Web-Sites für kleine Kommunen zu ermöglichen; zum Beispiel: <http://www.gemeinde4u.de> (Zugriff: 29-Apr-2002).

⁶Das ERP (*Enterprise Resource Planning*; ≈ Warenwirtschaft) System bildet die Massenvorgänge in einem Unternehmen ab. Als Beispiel für die öffentliche Verwaltung sei hier das System *mySAPTM Public Sector* genannt; Web-Site: <http://www.sap.de/public> (Zugriff: 3-May-2002)

⁷Stichwort: CSCW (*Computer Supported Cooperative Work*); Bibliography: →<http://www.telekooperation.de/cscw/cscw-biblio.html> (Zugriff: 11-Apr-2002); Systembeispiel *Groove* (Groove Networks, Inc., 100 Cummings Center, Suite 535Q Beverly, MA 01915), Website: <http://www.groove.net> (Zugriff: 1-May-2002).

bezieht — mit *Wireless* natürlich überall betretbar. Prägende Strukturen wie die zentrale Produktionstätte Rathaus und die Ämtergliederung werden von Otto Normalverwalter nicht in Frage gestellt. Das Denken über problemlösende Reformen bleibt somit tabu.

1.3 Schlagworte zur Modernisierung — Ablenkung vom möglichen Wandel

Natürlich kennt und benutzt die Verwaltungsleitung Modernisierungsschlagworte wie neues Steuerungsmodell, Produkthaushalt, Serviceorientierung, *Public-Public-Partnership* oder *Public-Private-Partnership*, Bürgerportal und Bürgerservice, um nur einige zu nennen. Auch wird die traditionelle inputorientierte Planung der Zahlungsströme auf den Haushaltsstellen durch eine outputorientierte Ergebnisplanung der Produkte abgelöst und für jedes Produkt eine Zielvereinbarung getroffen.

Das Stopfen von „Haushaltslöchern“ zwingt zur Auseinandersetzung mit dem Gemeinderat über Effektivität und Rentabilität. Die Fragen des Leistungsprogramms, der Beschaffung (z. B. Miete, Leasing oder Kauf), der Leistungserstellung (z. B. „buy or make“) oder die Kalkulation von Gebühren und Erstattungsbeträgen, werden intensiv beraten. Gehandelt wird aber nicht so innovativ und konsequent wie es von einem Firmensanierer oder Konkursverwalter erwartbar wäre. Faktisch wird nur mit einer neuen Terminologie das Kürzen von „freiwilligen Leistungen“⁸ und das Erhöhen von Abgaben- und Gebührensätze belegt.

Was Vordenker⁹ der neuen Begrifflichkeit wirklich wollen ist entweder unbekannt oder wird verschwiegen. *Electronic Governance* oder *Verwaltung im Cyberspace* zielt auf die Aufgabe und die Rolle der Kommune bei der Ausrichtung der gesellschaftlichen Lebensbereiche auf die Erfordernisse der Informationsgesellschaft. *Electronic Government* thematisiert die IT-Anwendungen auf ihre eigenen Geschäftsprozesse (↔[?] S. 7). Plakativ und holzschnittartig formuliert: Der Cyberspace macht den Wandel der Verwaltung vom optimierten Vollzieher zum koordinierenden Vorbild möglich.

Was heißt das in der Verwaltungspraxis? Nimmt man als Beispiel den Friedhofsneubau in der Bezugskommune; also einen einmaligen aber langfristig wirksamen Vorgang. Der Ordnungsamtsleiter und die Sachbearbeiterin für das Friedhofswesen machen sich mühsam schlau (Wie breit müssen die Weg für den Sargwagen sein?). Sie feilen und tüfteln zusammen mit dem beauftragten Architektenbüro an den Details und bringen dann diese gestützt auf Kostenargumente mit vielen Einzelbeschlüssen durch den Bauausschuß. Wird so Qualität erreicht? Entsteht so nachhaltiges Wissen für den Friedhofsneubau auf das andere Kommunen zurückgreifen könnten?

Im Cyberspace können Kompetenzzentren (Plural!) Qualität und Nachhaltigkeit sichern. Der Ordnungsamtsleiter befaßt sich dann nicht mehr mit Planungs- und Vollzugsdetails, sondern mit der Reputation der vielen, über das Netz erreichbaren und bewertbaren Kompetenzzentren. Die Auswahl trifft der Rat aufgrund einer Beschlußempfehlung des Bau-

⁸Bei der Haushaltsgenehmigung durch die Kommunalaufsicht stehen besonders die freiwilligen Leistungen auf dem Prüfstand; siehe z. B. ↔§86 NGO (Niedersächsische Gemeindeordnung).

⁹Im deutschen Sprachraum zum Beispiel: Prof. Dr. Klaus Lenk, Oldenburg, Prof. Dr. Heinich Reinermann, Speyer und Prof. Dr. Roland Traummüller, Linz, ↔[?].

auschusses. Warum sollte der Ordnungsamtsleiter die alte Friedhofssatzung mit dem Text der Nachbargemeinde „aufpeppen“? Cyberspace biete die Chance die Vorteile des globalen Wettbewerbs zu nutzen. Der Link zur Friedhofssatzung eines Kopentenzentrums bedeutet wahrscheinlich mehr Qualität.

2 Kommunalverwaltung im Cyberspace — mehr als ERP + Web + Office pflegen!

Das Kunstwort *Cyberspace* verküpft *Cyber*, einer Ableitung des griechischen Verbs *Kubernao*¹⁰, steuern, mit *Space*, englisch für den freien Raum. Es bezeichnet einen technik-generierten Raum¹¹ basierend auf Kommunikationsnetzen und IT-Applikationen in dem Menschen und Maschinen kommunizieren und Informationen gewinnen. So gesehen ist *Cyberspace* ein Raum, der in dem Maße wächst, in dem er genutzt wird.

Der Begriff wurde ursprünglich vom Science-Fiction Autor William Gibson¹² geschaffen und zwar als Leitwort seiner Vision von einem globalen Computernetzwerk, das von Menschen durchflogen und manipuliert werden kann. Im *Cyberspace* betrachtet der Mensch nicht nur die Daten, er taucht in die Daten ein (\equiv Immersion).

In den USA entstand Mitte der 80er Jahre eine *Cyberspace*-Bewegung getragen von Computerfreaks, Naturwissenschaftlern sowie Literaten, Künstlern und Hippies. Plakativ charakterisiert wird diese „Techno-Boheme“ als „Cyberpunks“ und „Cypherpunks“¹³. Die nächste Stufe ist dann der *Cyborg*. Er ist ein Mensch, der durch einen in seinen Körper integrierten Computer leistungsfähiger wird.¹⁴

Heute ist Cyberspace ein „poetischer“ Begriff für den technik-generierten Raum, in dem reale Treffpunkte für Mensch und Maschine existieren. Was in diesem Raum als real oder virtuell deklariert wird, sei hier irrelevant. Im Cyberspace findet Kommunikation tatsächlich statt, insoweit sei sie hier real. Für die Gesellschaft, und damit auch für die Kommune, ist entscheidend wie dieser Raum sich entwickelt, hoffentlich nicht rechtsfrei und nicht nur im Interesse des Einzelnen, also „libertär“, wie Herbert Fiedler¹⁵ berechtigterweise mahnt. Die Regeln über Software und Kommunikation bilden quasi eine Cyberspace-Verfassung. Der Gebrauch der Cyberspace-Technik — ob offen und frei oder geschlossen und proprietär — entscheidet über Grundwerte und Rechte im digitalen Raum.

¹⁰*Cybernetics* (deutsch: Kybernetik) ist die Wissenschaft der Steuerungs- und Regelsvorgänge in biologischen und technischen Systemen.

¹¹Cyberspace ist quasi eine sonderbare Form von Grundbesitz, der sich bei seiner Erschließung ausdehnt. Cyberspace ist das Reich der elektronischen Netzwerke, die sich unsichtbar »unterhalb« der industriellen Welt in einer Art Wucherung ausdehnen \leftrightarrow [?].

¹²Er stammt aus Gibson's 1985 erschienenen Science Fiction Roman *Newromancer* \leftrightarrow [?].

¹³Als die amerikanische Regierung Verschlüsselungswissen (Kryptologie) geheimhalten wollte schlossen sich Programmierer, Bürgerrechtler und diverse andere Pioniere zusammen und nannten sich selbst „Cypherpunks“ \leftrightarrow [?].

¹⁴Bei Gibson: Ein Konsolen-Cowboy mit Hirnimplantaten.

¹⁵Siehe dazu auch Herbert Fiedler's Begriff von der *Kryptokratie* (\leftrightarrow [?].)

2.1 Wo das Leben pulsiert ist das „Front Office“

Statt ins Rathaus geht der Bürger im Rahmen der Erledigung anderer Arbeiten in einen „One-stop Shop“ um Verwaltungsleistungen zu erhalten. Es sind nicht nur die Leistungen seiner Gemeinde, sondern auch die des Landkreises und anderer Fachverwaltungen. Ein solcher „One-stop Shop“ gehört an den Platz im Ort wo das Leben pulsiert. In der Bezugsgemeinde wäre er beispielsweise gut im neuen Einkaufszentrum plaziert.

Der „One-stop Shop“ kann auch ein „multifunktionaler Serviceladen in kommunaler Trägerschaft“ (↔[?]) sein. Dieser kann sich beispielsweise an der Tankstelle oder in der Apotheke befinden. Bei einer kleinen Kommunen sollte sein „Angebot“ mehr als die reine Verwaltungsleistungen umfassen damit er wirtschaftlich betreibbar ist. Er kann beispielsweise Dienstleistungen der örtlichen Vereine, wie DRK, Fußballverein und Schützenverein, übernehmen. Dann meldet beispielsweise die Mutter ihren Filius zur E-Mannschaft im Fußballverein an und außerdem den gerade verstorbenen Familienhund Bello von der Hundesteuer ab.

2.2 Wo die Profis sind ist das „Back Office“

Der Bürger braucht nicht mehr zur Produktionsstätte der Verwaltungsleistung zu gehen. Im Cyberspace wird der „Handel der Dienstleistung“ mit der Produktionsstätte elektronisch verknüpft. Produktion und Vertrieb von Verwaltungsleistungen lassen sich wie bei Industrieprodukten zeitlich und räumlich entkoppeln. „... genau so wenig, wie man Gemüse beim Gärtner oder Mehl in der Mühle kauft. Gelingt es, Produktion und Vertrieb räumlich zu trennen, dann wird es möglich, die Front Offices, also das Forum, auf dem die Interaktion stattfindet, physisch oder virtuell ganz nahe an die Bürger zu rücken, während das Back Office, in dem die Leistung produziert wird, hochgradig zentralisiert und irgendwo auf dem Erdball angesiedelt sein kann.“ (↔[?])

3 Fazit: Umsteuern

Die kleine Kommune braucht kein permanentes Rathauswachstum nur weil die Einwohnerzahl und die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger steigen. Die kleine Kommune braucht den Mut konsequent auf den Cyberspace zu setzen und eine Zielverschiebung ihrer konventionellen Verwaltungsweise. In Zukunft agiert sie wie ein „Händler“ von Leistungen und zwar kundenorientiert über ein „Front Office“ mitten im Leben des Ortes. Für die Produktion ihrer Leistungen bedient sie sich globaler Kompetenzzentren.

Dafür beschäftigt sie vielleicht zwei bis drei Koordinationsexperten und kaum Sachbearbeiter im engeren Sinne. Da die Koordinatoren eine hohe Verantwortung tragen, werden sie besser besoldet als die derzeitigen Amts- bzw. Fachbereichsleiter. Ihre Leistungsbeurteilung und Kontrolle läßt sich leicht über einen Rat realisieren, der ebenfalls den Cyberspace intensiv nutzt, also Globalität, Qualität und Nachhaltigkeit akzeptiert.

Literaturverzeichnis

- [Fiedler2002] Herbert Fiedler; Cyber — libertär? Nach dem 11. September, in: Informatik-Spektrum, Band 25, Heft 3, Juni 2002, S. 215–219. {Hinweis: Diskussion über die Freiheit im Cyberspace — Antwort zu Alexander Roßnagel ↔[?].}
- [Gibson1985] William Gibson; Newromancer, 1985; deutsche Übersetzung 1987, München (Wilhelm Heyne Verlag GmbH). {Hinweis: Grundlagenwerk für die „Cyberpunks“.
- [Kelly1994] Kevin Kelly; Out of Control — The Rise of Neo-Biological Civilization, New York (Addison-Wesley), 1994, ISBN 0-201-57793-3; deutsche Ausgabe: Das Ende der Kontrolle — Die biologische Wende in Wirtschaft, Technik und Gesellschaft, (Bollmann), 1997, ISBN 3-927901-87-3. {Hinweis: Das Buch beschreibt wie von Menschen hergestellte Artefakte zunehmend biologischen Organismen ähneln.}
- [Lenk2000] Klaus Lenk; Kommunale „Multifunktionale Serviceläden“ als Kernstück einer künftigen integrierten Sicht der Beziehungen zwischen Bürger und Verwaltung, Juni 2000, <http://www.uni-oldenburg.de/fb3/lehre/lenk/Buergerdienst.doc> (Zugriff 29-Apr-2002) {Hinweis: Ein innovativer Artikel für die Fortentwicklung des traditionellen „Bürgeramtes“.
- [Lenk2001] Klaus Lenk; Muss die Bürgerkommune Dienstleistungskommune sein?, 12-Nov-2001 <http://www.kas.de/Kommunal30/statements/lenk.pdf>. (Zugriff: 29-Apr-2002) {Hinweis: Ein Pläoyer für die Aktivierung von Bürgern und für mehr Mitsprache und Mitbestimmung in kommunalen Angelegenheiten.}
- [ReiLu2001] Heinrich Reiner mann / Jörn von Lucke; Speyerer Definition von Electronic Governance; Ergebnisse des Forschungsprojektes Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, 19. Januar 2001, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Online-Publikation <http://www.dhv-speyer.de/rei/PUBLICA/online/online.htm> (Zugriff: 4-May-2002) {Hinweis: Eine Systematik zum Verstehen der Begriffe *Electronic Governance* (im öffentlichen Sektor) und *Electronic Government*.}
- [Roßnagel2002] Alexander Roßnagel; Freiheit im Cyberspace, in: Informatik Spektrum, Band 25, Heft 1, Februar 2002, S. 33–38. {Hinweis: Eine Sicht der Rechtswissenschaft auf die Probleme von Recht, Staat und Demokratie im Cyberspace.}
- [Verwaltungsinformatik] Klaus Lenk / Heinrich Reiner mann / Roland Traunmüller (Herausgeber); Schriftenreihe Verwaltungsinformatik, Heidelberg (Decker & Müller); herausgegeben im Auftrag des Fachbereichs 6 (Informatik in Recht und öffentlicher Verwaltung) der Gesellschaft für Informatik e. V.