



DEUTSCHER  
LANDKREISTAG

# eGovernment in der Fläche



Schriften  
des Deutschen  
Landkreistages

Band 72  
der Veröffentlichungen  
des Vereins für Geschichte  
der Deutschen Landkreise e.V.

Herausgeber:

Redaktion:

ISSN 0503-9185

Deutscher Landkreistag

Berlin

DLT-Pressestelle

## Vorwort



Anlässlich des 15. Geburtstages des World Wide Web vor einigen Wochen ist noch einmal sehr deutlich geworden, welche rasante Entwicklung das Internet und die elektronische Kommunikation in diesem äußerst kleinen Zeitrahmen zurückgelegt haben. Anfang der 1990er Jahre konnten sich sicher nur die Wenigsten vorstellen, wichtige Korrespondenz, Bankgeschäfte, Urlaubs-, Bahn- und Flugbuchung oder gar den täglichen Einkauf bequem vom heimischen PC aus über das Internet zu erledigen. Aber nicht nur im privaten Bereich haben die Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation das Leben revolutioniert, auch die Verwaltung arbeitet mit Hochdruck daran, deren zahlreiche Vorteile und praktische Erleichterungen den Bürgern und Wirtschaft zugänglich zu machen.

Unter eGovernment wird in diesem Sinne gemeinhin das Verwalten mit Hilfe moderner Informations- und Kommunikationstechnologien über elektronische Medien verstanden. Ziel ist es, „medienbruchfrei“ zu agieren, was nichts anderes bedeutet als dass die gesamte Kommunikation elektronisch erfolgt, d.h. Anträge direkt elektronisch eingereicht, kostenpflichtige Leistungen online bezahlt und Verwaltungsvorgänge ohne das Anlegen von Papierakten durchgeführt werden können. Die 313 Landkreise stellen sich – gerade in Anbetracht ihrer Servicefunktion für unterschiedlichste bürger- und wirtschaftsrelevante Verwaltungsdienstleistungen – dieser Entwicklung und setzen alles daran, ihre Dienste unter maßgeblichem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken zu erbringen.

Präsidium und Innovationsring des Deutschen Landkreistages haben das vorliegende Positionspapier „eGovernment in der Fläche“ beschlossen, um darin Positionsbestimmungen für die aktuelle und künftige Entwicklung aus Sicht der Landkreise vorzunehmen. In diese Positionierung sind sowohl die derzeitigen Beratungen in der Föderalismuskommission II einbezogen worden als auch die verschiedenen oftmals ebenenübergreifenden eGovernment-Vorgaben, insbesondere im Rahmen des bundesweiten Projektes Deutschland-Online. Weitere wichtige Grundlage für dieses Papier ist darüber hinaus die als Heft 69 in dieser Schriftenreihe erschienene eGovernment-Umfrage 2007, an der sich zwei Drittel der Landkreise beteiligt haben und die damit ein repräsentatives Bild über die Fortschritte des Einsatzes elektronischer Lösungen in den Landkreisen zeichnet.

Berlin, im Juni 2008



Prof. Dr. Hans-Günter Henneke  
Geschäftsführendes Präsidialmitglied  
des Deutschen Landkreistages

## Inhalt

### **eGovernment in der Fläche Positionsbestimmung zum eGovernment aus Landkreissicht**

Zusammenfassung in Kernthesen .....	3
<b>A. Grundsätzliche Bedeutung von eGovernment für die Landkreise .....</b>	<b>7</b>
I.    Bisherige Initiativen der Landkreise .....	8
II.   Notwendigkeit von eGovernment.....	9
III.  Aktuelle eGovernment-Ausrichtung .....	10
IV.  Umsetzungselemente .....	12
V.   Auswirkungen auf die Landkreise .....	16
VI.  Technische Anforderungen.....	18
VII. Rechtliche Anforderungen .....	19
<b>B. Landkreise als Dienstleister für elektronische Verfahren im ländlichen Raum.....</b>	<b>22</b>
<b>C. Positionen des Deutschen Landkreistages zu einzelnen eGovernment-Vorhaben.....</b>	<b>25</b>

# eGovernment in der Fläche

## Positionsbestimmung zum eGovernment aus Landkreissicht

### Zusammenfassung in Kernthesen

Den Landkreisen kommt aufgrund

- ihrer Verantwortung für Bürger und Wirtschaft im Kreisgebiet,
- ihrer Stellung im Verwaltungsaufbau Deutschlands als Bindeglied zwischen der staatlichen zentralen Aufgabenerfüllung durch Bund und Länder einerseits und der örtlichen Aufgabenerfüllung in den Städten und Gemeinden andererseits,
- ihrer breit gefächerten Zuständigkeiten,
- ihrer damit bestehenden Bündelungsfunktion,
- ihrer Flächenhaftigkeit bei gleichzeitiger Überschaubarkeit

eine besondere Bedeutung bei Entwicklung und flächenhafter Verbreitung von eGovernment zu.

Die Landkreise stellen sich in enger Zusammenarbeit mit den Städten und Gemeinden dieser Verantwortung offensiv. Sie bekennen sich dazu, Verwaltungsleistungen unter maßgeblichem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken zu erbringen, um Bürgern, Wirtschaft und dem Standort Deutschland optimale Bedingungen zu liefern. Über 70 % der Landkreise sehen nach einer aktuellen Umfrage des Deutschen Landkreistages durch eGovernment eine Stärkung der Kreisebene.

### Aktuelle eGovernment-Ausrichtung

Die Landkreise verstehen unter eGovernment die Neugestaltung von Staats- und Verwaltungshandeln unter intensiver Nutzung von Informations- und Kommunikationstechniken. Diese ermöglichen andere, weitergehende Gestaltungen von Verwaltungsabläufen als dies zuvor möglich war. Es geht nicht (mehr) nur um die bloße Online-Verfügbarkeit öffentlicher Dienstleistungen, sondern den Nutzen für eine effektive Geschäftsprozess- und Verwaltungsaufbauorganisation insgesamt. Den Landkreisen ist bewusst, dass der Mehrwert von eGovernment darin besteht, Verfahren und Prozesse so zu gestalten, dass wesentliche Vorteile im Aufwand und im Zeitablauf erreicht werden. Ziel ist die serviceorientierte Vernetzung übergreifender und medienbruchfreier Verwaltungsprozesse. Eine elektronische Antragsstellung allein nützt wenig, wenn immer noch verschiedene Medienbrüche stattfinden.

### Umsetzungselemente

Voraussetzung für eine prozessausgerichtete Neuorganisation öffentlicher Prozesse ist eine Infrastruktur in Form von Datenbanken, Vernetzung, Systemen elektronischer Vorgangsbearbeitung und entsprechender Datenhaltung. So sehen nahezu alle Bundesländer eine Vernetzung zwischen Land und Kommunen als zentrales Kriterium für einen durchschlagenden Erfolg der jeweiligen eGovernment-Initiativen an.

Aus Landkreissicht ist insbesondere die Vernetzung aller Kommunalverwaltungen untereinander und mit der Kreisverwaltung hervorzuheben. Ziel ist es, auf Augenhöhe mit den Gemeinden einen Mehrwert für Bürger und Wirtschaft zu schaffen und die eGovernment-Strukturen gemeinsam effektiv zu nutzen.

## Landkreise als Front- und Back-Office

Es entstehen damit neue Möglichkeiten der Organisation sowohl der horizontalen interkommunalen Zusammenarbeit als auch der vertikalen Zusammenarbeit von Kommunen mit staatlichen Stellen. Dabei ist zum einen die Bindegliedfunktion der Landkreise als Kommunen und untere staatliche Verwaltungsbehörde zur staatlichen Verwaltung durch Bund und Länder zu berücksichtigen. Konkret bedeutet dies, dass Leistungen des Landes noch stärker als dies ohnehin geschieht, durch Landkreise „angeboten“ werden können. Dies kommt bspw. bei Genehmigungen im gewerblichen Bereich oder der Umweltverwaltung in Betracht. Zum zweiten ist die Rolle der Landkreise als Ansprechpartner für die Städte und Gemeinden zu berücksichtigen. Gemeinsam mit diesen kann ein kommunales Netzwerk betrieben werden. Dies ermöglicht im Interesse der Bürger zum einen, dass kreisliche Leistungen auf Gemeindeebene angeboten werden können. Die Inanspruchnahme eines kommunalen Netzwerks im Landkreis gestattet zudem unmittelbar einen verstärkten Bürgerkontakt der Kreisverwaltungen durch Kooperation mit den Gemeinden. Dies schafft für Bürger, Wirtschaft, Gemeinden und Landkreis einen zusätzlichen Nutzen, weil örtliche und überörtliche kommunale Angebote vernetzt und gemeinsam zur Verfügung stehen.

## Auswirkungen auf die Landkreise

Die beschriebene prozessorientierte Betrachtung wirkt sich in vielen Bereichen auf die Landkreise aus. Innerhalb der Kreisverwaltung sind entsprechende Infrastrukturen bereitzustellen. Dies betrifft Basiskomponenten, Bezahlplattformen, Formularserver oder virtuelle Poststellen genauso wie Zuständigkeitsfinder.

Mit Blick auf den kreisangehörigen Raum ist es zum gegenseitigen Nutzen wünschenswert, da, wo dies bislang noch nicht geschehen ist, eine Vernetzung zwischen Städten, Gemeinden und Landkreisen zu erreichen. Kein Argument liefert eGovernment allerdings für eine Neuordnung der Verwaltungsstrukturen im Hinblick auf den Gebietszuschnitt. Gerade die prozessübergreifende eGovernment-Betrachtung unter Ausnutzung auch interkommunaler Zusammenarbeit bis hin zu Bündelungen bei administrativen Verwaltungsleistungen bietet erheblich erweiterte Möglichkeiten unter Ausnutzung von Informations- und Kommunikationstechnik Kosten zu sparen. Umgekehrt belegen die bisherigen Erfahrungen, dass bei Kreisgebietsreformen der IT-Bereich die größte Kostenposition bei der Zusammenführung verschiedener Verwaltungen darstellt.

## Technische und rechtliche Voraussetzungen

„Technische“ Anforderung ist es, eine Kommunikation zwischen weitgehend dezentralen kommunalen und staatlichen Behörden zu ermöglichen, die jeweils in ihrer Organisation selbstständig organisiert sind. Dazu bedarf es standardisierter Datenaustauschformate, um unterschiedliche Datenverarbeitungssysteme interoperabel zu gestalten. Interoperabilität setzt keine Vereinheitlichung der Systeme und schon gar keine Zentralisierung voraus. Wichtige Voraussetzung für den korrekten Datenaustausch sind einheitliche, kompatible, offene und anbieterunabhängige Dokumentenformate, welche den Datenaustausch und den Zugriff auf Altdaten langfristig sicherstellen.

eGovernment darf nicht einseitig technikgetrieben sein. Vielmehr ist die bestehende Kompetenz- und Zuständigkeitsordnung auch unter Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zu beachten. Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen zu eGovernment in der Föderalismusreform II sollten die Ergebnisse der Föderalismusreform I nicht ohne zwingende sachliche Notwendigkeit infrage gestellt werden. Ergebnis der Föderalismusreform I war eine Stärkung der Verwaltungszuständigkeit der Länder. Angesichts dessen sollten Länder und Kommunen den bereits beschrittenen Weg von gemeinsamen Verein-

barungen auch beim eGovernment fortsetzen. Für eine Verknüpfung der jeweiligen Landesnetze bedarf es verbindlicher Festlegungen zwischen Bund und Ländern. Diese müssen auch eine zur Durchführung erforderliche Institution umfassen. Bezüglich der Festlegung von Schnittstellen und Standards zur Sicherstellung der Interoperabilität sollten ebenfalls die Länder unter Einbindung des Bundes verbindlichere Verabredungen treffen. Dabei können auch Mehrheitsentscheidungen sinnvoll sein.

### **Landkreise als Dienstleister für elektronische Verfahren im ländlichen Raum**

Die Informations- und Kommunikationstechnik bietet große Chancen für den ländlichen Raum. Sie ist ein Instrument, vorhandene Stärken auszubauen und einzelne Defizite zu überwinden. Sie trägt zur Modernisierung der ländlichen Wirtschaft bei und bietet im privaten Bereich einen wichtigen Faktor der Wohnqualität. Gerade in ländlichen Regionen kann in einzelnen Bereichen zudem der Rückbau von Infrastruktur kompensiert werden. Dies gilt für die Schließung einzelner Schulen ebenso wie den Wegfall von Post- und Bankfilialen.

In Betracht kommen bspw. die Vermarktung regionaler Produkte durch den elektronischen Handel oder virtuelle ländliche Kaufhäuser. Die medizinische Versorgung kann durch telemedizinische Dienste Auswirkungen des Ärztemangels im ländlichen Raum abmildern. Nicht ortsgebundene Wirtschaftstätigkeiten können durch Tele-Arbeitsplätze in ländlichen Regionen wahrgenommen werden. eLearning kann eine sinnvolle Ergänzung zum Präsenzunterricht bis hin zur Nutzung der Videotechnik bei weit entfernt lebenden Schülern sein. Voraussetzung für die Nutzung der Entwicklungschancen der Neuen Medien in ländlichen Regionen sind der Erwerb der erforderlichen Medienkompetenz durch die Bevölkerung sowie ein flächendeckender schneller Zugang zum Internet.

Die Landkreise können dabei im ländlichen Raum auf Grundlage enger Kooperation mit den Städten und Gemeinden die Rolle von Dienstleistern übernehmen. Dies gilt bspw. mit Blick auf elektronische Verwaltungsverfahren, bei denen es weder sinnvoll noch finanziell darstellbar ist, dass jede Gemeinde selbst entsprechende Anwendungen entwickelt. Bezüglich der allgemeinen Nutzung der Neuen Medien im privaten wie im wirtschaftlichen Bereich können die Landkreise eine Mittlerrolle wahrnehmen, bei der die verschiedenen Dienstleistungen miteinander abgestimmt werden. Die Landkreise können ihre Bildungseinrichtungen zur Förderung entsprechender Medienkompetenz im ländlichen Raum nutzen. Der Deutsche Landkreistag setzt sich zudem dafür ein, dass eine schnellstmögliche flächendeckende Versorgung mit Breitbandtechnologien erzielt wird.

### **Positionen zu einzelnen eGovernment-Vorhaben**

#### *Deutschland-Online-Infrastruktur*

Eine sichere, kompatible und kostengünstige Kommunikationsinfrastruktur bildet die Grundlage für einen ebenenübergreifenden Datenaustausch. Den Landkreisen kommt aufgrund ihrer Servicefunktion eine besondere Rolle bei der interkommunalen Kommunikation zu. Um diese überörtliche Aufgabe wahrzunehmen, ist es sinnvoll, dass Landkreise, Städte und Gemeinden auf Augenhöhe im gemeinsamen Interesse zusammenarbeiten.

Mit der sich abzeichnenden Entscheidung zur Weiterentwicklung des bestehenden TESTA-Netzes wären die bereits getätigten kommunalen Netzinvestitionen gesichert. Sicherzustellen ist, dass das neue Deutschland-Netz jedenfalls die bestehenden Funktionalitäten bietet. Darüber hinaus bedarf es einer Senkung der bisherigen Anschlusskosten sowie einer flächendeckenden Verfügbarkeit der Anschlüsse.

### *Standardisierung*

Für die Umsetzung ihrer eGovernment-Projekte hat nach einer aktuellen Umfrage des Deutschen Landkreistages die Standardisierung des Datenaustausches für 97,5 % der Landkreise, die Standardisierung der Fachanwendungen für rd. 78 % der Landkreise einen hohen Stellenwert. Das entsprechende Deutschland-Online-Vorhaben ist deshalb zu begrüßen.

### *Kfz-Wesen*

Der Deutsche Landkreistag unterstützt die Entwicklung einer medienbruchfreien, internet-basierten Fahrzeugzulassung. Die mit der Zulassung bisher verbundenen Sicherheitsstandards z.B. hinsichtlich Versicherung und Eigentümerschaft müssen allerdings weiterhin gewährleistet werden. Die Zuständigkeiten der örtlichen Zulassungsbehörden bei Landkreisen und kreisfreien Städten haben sich bewährt. Bereits heute wickeln die Zulassungsbehörden die Geschäftsvorfälle, die sich in Zusammenarbeit mit dem Kraftfahrtbundesamt, den Versicherungen, Finanzbehörden und im Kontakt mit dem Bürger elektronisch abwickeln lassen, unter Nutzung modernster Technik digital ab.

### *EU-Dienstleistungsrichtlinie*

Für die Landkreise kommt es darauf an, dass praktikable Vorschläge für eine Vernetzung des auf kommunaler Ebene anzusiedelnden Einheitlichen Ansprechpartners mit anderen Behörden erarbeitet werden. 78 % der Landkreise messen dem Deutschland-Online-Vorhaben zur elektronischen Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie strategische Bedeutung bei.

### *Geodaten*

Geoinformationen sind orts- und raumbezogene Daten zur Beschreibung von Gegebenheiten eines Landes. Sie werden auf allen Ebenen der Verwaltung, Wirtschaft und vom Bürger benötigt. Sie sind Grundlage für Raumplanung, Verkehrslenkung, Umwelt- und Naturschutz, Zivilschutz, Gesundheitsvorsorge, Bodenordnung, Ver- und Entsorgung sowie Bürgerbeteiligung. Die Einbindung von Geodaten in die Online-Angebote hat für 71 % der Landkreise einen hohen bzw. sehr hohen Stellenwert. In 61 % der Landkreise bestehen bereits kreisübergreifende GIS-Konzeptionen. Davon berücksichtigen knapp 70 % Entwicklungen zur Geodaten-Infrastruktur auf Landes- oder Bundesebene. Ziel für die Landkreise ist der Aufbau einer Geodaten-Drehscheibe über eine Netzlösung, die Fachverfahren integriert.

### *Behördeneinheitliche Servicenummer „115“*

Das Vorhaben einer neuen Behörden-Servicenummer „115“ wird als Möglichkeit für die Landkreise angesehen, ihre Servicefunktion im eGovernment-Bereich zu stärken. Allerdings wird vor unrealistischen Erwartungen sowohl mit Blick auf eine flächendeckende bundesweite Umsetzung wie auch bzgl. des Umfangs der in einem ersten Schritt zur Verfügung zu stellenden Inhalte gewarnt. Angestrebte Auskünfte aus dem gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltungen in Bund und Ländern, Kommunen und Europäischer Union können allenfalls mittel- bis langfristig umgesetzt werden. Kreisliches Anliegen ist es, eine bedarfsgerechte Versorgung auch in der Fläche zu gewährleisten.

## **eGovernment in der Fläche**

### **Positionsbestimmung zum eGovernment aus Landkreissicht**

eGovernment ist zum Schlagwort für Verwaltungsmodernisierung und den Einsatz von modernen Informations- und Kommunikationstechniken in der Verwaltung geworden. Allenthalben werden die Anforderungen an die Verwaltung sein, sie technischer, verwaltungsorganisatorischer, finanzieller oder personeller Natur für eGovernment beschrieben, Auswirkungen auf überkommene Strukturen skizziert, werden Projekte durchgeführt und Programme aufgelegt.

Die nachfolgende Darstellung nimmt die für die 313 Landkreise in Deutschland maßgeblichen Einordnungen zum eGovernment vor. Es werden Positionsbestimmungen für die aktuelle und künftige Entwicklung aus kommunaler, kreislicher Sicht formuliert. In diese Positionierung sind sowohl die derzeitigen Beratungen zur Föderalismusreform einbezogen worden wie die verschiedenen oftmals ebenenübergreifenden eGovernment-Vorhaben, insbesondere im Rahmen von Deutschland-Online. Eine maßgebliche Grundlage dieser Bewertung ist eine aktuelle Umfrage des Deutschen Landkreistages. Diese wurde durchgeführt in Kooperation mit dem eGovernment-Institut – Competence Center der Universität Potsdam. An dieser Umfrage haben sich mit 206 von 313 Landkreisen zwei Drittel aller Landkreise beteiligt. Damit liegen für die Landkreise als eine im Bereich des eGovernments maßgebliche Verwaltungsebene umfangreiche neue und wissenschaftlich abgesicherte Erkenntnisse vor.

#### **A. Grundsätzliche Bedeutung von eGovernment für die Landkreise**

Den Landkreisen kommt aufgrund

- ihrer Verantwortung für Bürger und Wirtschaft im Kreisgebiet
- ihrer Stellung im Verwaltungsaufbau Deutschlands als Bindeglied zwischen der staatlichen zentralen Aufgabenerfüllung durch Bund und Länder einerseits und der örtlichen Aufgabenerfüllung in den Städten und Gemeinden andererseits
- ihrer breit gefächerten Zuständigkeiten
- ihrer damit bestehenden Bündelungsfunktion
- ihrer Flächenhaftigkeit bei gleichzeitiger Überschaubarkeit

eine besondere Bedeutung bei Entwicklung und flächenhafter Verbreitung von eGovernment zu.

Die Landkreise stellen sich in enger Zusammenarbeit mit den Städten und Gemeinden dieser Verantwortung offensiv. Sie bekennen sich dazu, Verwaltungsleistungen unter maßgeblichem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken zu erbringen, um Bürgern, Wirtschaft und dem Standort Deutschland optimale Bedingungen zu liefern. Über 70 % der Landkreise sehen nach einer aktuellen Umfrage des Deutschen Landkreistages durch eGovernment eine Stärkung der Kreisebene.

## **I. Bisherige Initiativen der Landkreise**

Diese positive Betrachtung von eGovernment bekräftigt die bisherige Positionierung des Deutschen Landkreistages.

Berliner Leitsätze 2001

Bereits im Rahmen der Landkreisversammlung 2001 haben die deutschen Landkreise zehn Berliner Leitsätze zur Nutzung neuer Medien verabschiedet:

1. Eignung –  
Aufgaben, Stellung und Funktion prädestinieren Landkreise für den Einsatz neuer Medien.
2. Realisierung –  
Landkreise erkennen die Möglichkeiten und Chancen und setzen eGovernment pragmatisch um.
3. Ausbau –  
Einsatzmöglichkeiten werden über Information zur Transaktion und Partizipation ausgebaut.
4. Zeithorizont –  
Vielfalt und Komplexität lassen keine kurzfristigen Lösungen zu.
5. Flächenhaftigkeit –  
Online-Leistungen kompensieren in Teilen periphere Lage und Flächenausdehnung.
6. Kompetenzzentren –  
Landkreise können als Kompetenzzentren wirken.
7. Vernetzung –  
Überblick und Vernetzung von Entwicklungen sind notwendig.
8. Synergieeffekte –  
Erfahrungsaustausch und Übertragbarkeit von Ergebnissen aus Projekten sind erforderlich.
9. Bereitschaft –  
Bereitschaft zur Nutzung elektronischer Dienstleistungsangebote zu fördern, digitale Spaltung zu überwinden.
10. Rahmenbedingungen –  
Rechtlichen Rahmen verbessern und Funktionalreformen mit Blick auf kreisliche Bündelfunktion fortführen.

Erste eGovernment-Umfrage des DLT 2004

Die Kommunen bilden für eine erfolgreiche Einführung des eGovernments in Deutschland die wichtigste Ebene, weil in den Landkreisen, Städten und Gemeinden die mit Abstand meisten Bürger- und Wirtschaftskontakte stattfinden. Um einen ersten Überblick zu ermitteln, hatte der Deutsche Landkreistag erstmals 2003/2004 eine Erhebung im kommunalen Bereich durchgeführt, die ein flächendeckendes Bild für die Ebene der deutschen Landkreise erlaubte. Bereits zu diesem Zeitpunkt haben sich 55 % der Landkreise beteiligt. Damit lagen erstmals Daten für einen Verwaltungsraum vor, der für 56 Mio. Einwohner zuständig ist und 96 % der Fläche der Bundesrepublik abdeckt.

MEDIA@Komm-Transfer

Ende 2006 ist das Projekt MEDIA@Komm-Transfer des Bundeswirtschaftsministers beendet worden. An dem Projekt haben sich

Zweite eGovernment-  
Umfrage des DLT  
2007/2008

mit dem Ostalbkreis, dem Main-Kinzig-Kreis sowie den Kreisen Ludwigslust, Oberhavel und Segeberg fünf Landkreise beteiligt. Das besondere Engagement der beteiligten Landkreise ergibt sich aus der Auszeichnung des Kreises Segeberg und des Landkreises Ludwigslust (zwei Mal) mit dem Best-Practice-Award, der insgesamt neun Mal vergeben wurde. Darüber hinaus hatten die Landkreise die Federführung für zahlreiche Vorhaben übernommen.

In Kooperation mit dem eGovernment-Institut – Competence Center der Universität Potsdam hat der Deutsche Landkreistag nunmehr eine zweite Umfrage zum eGovernment durchgeführt. Beteiligt haben sich 206 Landkreise, d. h. zwei Drittel der deutschen Landkreise. Diese haben unter den Rubriken „Strategie und Planung“, „Zielgruppen und Zugangsstruktur“, „Prozesse und Interoperabilität/Standardisierung“, „Netzinfrastruktur“, „Umsetzung“ sowie „Aktuelle Themen“ wichtige Einschätzungen zur derzeitigen Entwicklung und Diskussion zum eGovernment abgegeben.

Mitwirkung an priorisierten  
Deutschland-Online-  
Vorhaben

Auch im Rahmen der verschiedenen Einzelvorhaben der ebenenübergreifenden eGovernment-Strategie ‚Deutschland-Online‘ wirken die Landkreise mit. Dies gilt insbesondere für die durch den Aktionsplan von den Regierungschefs von Bund und Ländern priorisierten Vorhaben. Bezüglich des Vorhabens zur Kommunikationsinfrastruktur für die öffentliche Verwaltung Deutschlands haben die Landkreise im Rahmen der Bestandserhebung allein 24 der insgesamt 28 einbezogenen Kommunen gestellt. Im Bereich des Einzelvorhabens zum Kfz-Wesen, das die Registrierungsprozesse von Fahrzeugen neu ausrichten soll, wirken Vertreter aus insgesamt elf Landkreisen mit. Schließlich wirkt der Deutsche Landkreistag auch bei dem IT-Vorhaben zur elektronischen Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie mit.

## **II. Notwendigkeit von eGovernment**

Die Landkreise werden auch in Zukunft aktiv ihren Beitrag für eine funktionierende und zeitgemäße Erbringung von Verwaltungsleistungen in Deutschland unter Nutzung von Informationstechnologie leisten. Die Notwendigkeit dazu ergibt sich allein daraus, dass mit Bürgern wie Wirtschaft die maßgeblichen „Kunden“ der kreislichen Verwaltungsleistungen in fortschreitendem Maß Informationstechnik einsetzen. Bürger wie Wirtschaft setzen voraus, mit dem Landkreis via Internet und eMail kommunizieren und zunehmend auch Verwaltungsprozesse abwickeln zu können. So ist beispielsweise im Verhältnis zur Wirtschaft mit der Bundesregierung vereinbart, bis 2012 sämtliche Verwaltungsverfahren mittels Informations- und Kommunikationstechnik erledigen zu können.

Schließlich beinhaltet derzeit nahezu jedes größere politische Vorhaben auch ein IT-Projekt. Dies gilt bezüglich der Landkreise bei der Umsetzung des SGB II genauso wie für die Gesundheitskarte, das Kfz-Wesen oder die Umsetzung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie. Auch soweit die Landkreise gerade für diejenigen sorgen, die über keinen eigenen Internetzugang ver-

fügen, vermag ein Ausbau der eGovernment-Strukturen Positives zu bewirken. Mit Informations- und Kommunikationstechnik können bestehende dezentrale Einrichtungen in ihrer Leistungsfähigkeit verbessert werden. Denkbar ist zudem die Abwicklung von Verfahren für diesen Personenkreis gerade auch in peripheren Regionen über bestimmte Bürgerservice-Center bis hin zu mobilen Dienstleistungen.

### **III. Aktuelle eGovernment-Ausrichtung**

#### Begriff von eGovernment

eGovernment wirkt in zunehmendem Maße auf die Aufgabenerfüllung der Verwaltung generell und damit auch auf die Landkreise ein. Es eröffnet neue Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung. Gemeinhin wird eGovernment als die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten mithilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien angesehen.

Darüber hinausgehend wird eGovernment als Neugestaltung von Staats- und Verwaltungshandeln unter intensiver Nutzung von Informations- und Kommunikationstechniken verstanden. Diese ermöglichen weitergehende Gestaltungen von Verwaltungsabläufen als dies zuvor möglich war.

Es geht damit nicht (mehr) nur um die Elektrifizierung bzw. bloße Online-Verfügbarkeit öffentlicher Dienstleistungen. Nicht mehr die oftmals beschriebenen Stufen Information, Kommunikation bis hin zur Transaktion werden in den Blick genommen, sondern der Nutzen für effektive Geschäftsprozess- und Verwaltungsaufbauorganisationen. Der Mehrwert von eGovernment besteht mithin darin, Verfahren und Prozesse so zu gestalten, dass wesentliche Vorteile im Aufwand und im Zeitablauf erreicht werden.

Mit dieser weiten Perspektive findet auch eine Reaktion auf die Ernüchterung angesichts der bisherigen Entwicklung statt. In einer von Eurostat 2004 durchgeführten Untersuchung lag der Anteil der Bürger, die in den letzten drei Monaten ein Online-Formular ausgefüllt und über das Internet zurückgeschickt hatten, in Deutschland bei 11 %. Nur 9 % der Bevölkerung ab 16 Jahre hat bereits einen Behördenbesuch per Internet durchgeführt, lediglich 25 % der Befragten bekunden überhaupt Interesse an solchen Angeboten.

Auch innerhalb der Verwaltung sind bei der bisherigen Herangehensweise trotz hoher Investitions- und Betriebskosten kaum Effizienzsteigerungen eingetreten. Oftmals kam es sogar zu zusätzlichen Belastungen, weil der online eingereichte Antrag anschließend ausgedruckt und bearbeitet wurde, um ihn danach erneut elektronisch zu übermitteln. Medienbrüche haben sich so negativ ausgewirkt. Zudem sind im Vergleich zur Wirtschaft bei öffentlichem Handeln weitergehende rechtliche Bindungen sowie tarif- und personalrechtliche Vorgaben zu beachten. Angesichts dessen ist nunmehr die Neugestaltung der Prozesse, öffentliche Leistungen zu erbringen, in den Mittelpunkt der eGovernment-Entwicklung geraten.

## Nutzerorientierung als Leitbild

Die damit verbundene Nutzerorientierung wird ausgerichtet auf Bürger und Unternehmen. Sie erfordert, dass die Verwaltungsleistungen von diesen elektronisch angestoßen werden, sie beispielsweise in einen zentralen elektronischen Behördenbriefkasten „eingeworfen“ werden. Unabhängig von den jeweilig fortbestehenden örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten erhalten Bürger bzw. Unternehmen am Ende die erwünschte gesamte Verwaltungsleistung.

Bürger und Wirtschaft sind zwar mittlerweile überwiegend mit den Leistungen der öffentlichen Verwaltung zufrieden. Kritisiert wird aber der Weg zu verschiedenen Behörden als Ausfluss der unterschiedlichen Zuständigkeiten in einem föderalen Staat mit kommunaler Selbstverwaltung. Deshalb werden bei den Bürgern die Lebenslagen, beispielsweise ein Umzug, eine Geburt in den Blick genommen, bei Unternehmen die Beantragung einer Erlaubnis für eine Tätigkeit oder ein gesamter Gründungsvorgang. Die Verwaltung arbeitet ohne Medienbrüche auf Grundlage elektronischer Akten. Insbesondere Kommunalverwaltungen „bieten“ Leistungen der verschiedenen staatlichen und kommunalen Ebenen „im Paket“ an.

## Prozessorientierung

Um dies zu realisieren, steht im Mittelpunkt der derzeitigen Bestrebungen eine prozessorientierte Verwaltung. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um Registrierungen, Beschaffungen, Planungen oder Genehmigungen handelt. Ziel ist die Vernetzung neu zu gestaltender, medienbruchfreier Verwaltungsprozesse. Eine elektronische Antragstellung allein nützt wenig, wenn die Antragsbearbeitung noch seriell statt parallel erfolgt. So ist es durch Automatisierung oder einen Zugriff auf gemeinsame Datenbestände möglich, Aufgaben noch stärker an einem Arbeitsplatz zu integrieren. Dies kann die Nachteile bestehender funktionaler Arbeitsteilung aufgrund von fachlicher Spezialisierung reduzieren. Durch eine Prozessintegration können bei der Erledigung von Sachaufgaben Liegezeiten verringert, Transportkosten vermieden und der Koordinationsaufwand infolge geringerer Arbeitsteilung reduziert werden.

Nur beispielhaft sei mit Blick auf die Bürger auf das bereits realisierte Projekt des Kreises Segeberg „Verwaltung 2000“ hinsichtlich der Lebenslage „Umzug“ verwiesen. Wenn ein Einwohner in einer der angeschlossenen Kommunen den Wunsch äußert, umzuziehen, wählt sich in der ausgesuchten Verwaltung der jeweilige Mitarbeiter in das entsprechende Netz ein. Dort wird der Datenaustausch zwischen den beteiligten Verwaltungen organisiert. Der Server weiß, wo die benötigten Daten liegen, „übersetzt“ die unterschiedlichen Sprachen der unterschiedlichen Programme, dokumentiert die jeweiligen Zugriffe und stellt dem Nutzer die nachgefragten Daten zur Verfügung.

Bei der Wirtschaft werden bereits jetzt im Rahmen des Projekts eSTATISTIK.core IT-Verfahren realisiert, die Unternehmen die Möglichkeit bieten, Statistikdaten automatisiert aus ihrem Rechnungswesen zu gewinnen und per Internet an eine gemeinsame Dateneingangsstelle der statistischen Ämter zu senden.

## Prozessketten

Bund und Länder entwickeln als weiteres Beispiel die „Sichere Abfallkette“. Diese soll die Effizienz der abfallrechtlichen Überwachung steigern. Durch den Einsatz moderner Kommunikationstechniken sollen die bislang durch die 250.000 Entsorgungsbetriebe den zuständigen Überwachungsbehörden jährlich vorgelegten 120.000 Entsorgungsnachweise, 3 Mio. Begleitscheine sowie 14 Mio. Übernahmescheine, die auf dem Formularweg zur Prüfung vorgelegt werden, elektronisch bearbeitet werden können.

Bei dem Projekt „Sichere Lebensmittelkette“ sollen der gesamte Be- und Verarbeitungsweg sowie die Transportwege vom Landwirt über Produktionsbetriebe und Zwischenhändler zum Lebensmittelgeschäft dokumentiert werden. Erzeuger, Verarbeiter und Großhandelsketten erfassen bereits heute den Warenein- und -ausgang. Die Behörden im Bereich des Verbraucherschutzes erheben diese Daten jedoch teilweise zusätzlich oder fordern sie im Krisenfall von den Firmen an. Durch effiziente, gemeinsame Datennutzung sollen Meldepflichten vereinfacht und reduziert werden.

## Exkurs: Mobile Government

Mobile Government (M-Government) ist ein spezieller Anwendungsfall des eGovernments. Mobile Telekommunikationstechnologien können digitale Arbeitsstränge und Verwaltungsprozesse dort ermöglichen, wo Behördendienste nicht am Schreibtisch, sondern außerhalb des Büros erbracht werden. So lange mobile Mitarbeiter nicht auf zentral vorhandene Dokumente, Fachverfahren und Informationen zugreifen können, reißt die Prozesskette. Als Beispiel mag die Prozesskette im Bereich der Veterinärverwaltung bei der Umsetzung des europäischen Cross Compliance dienen. Der Veterinär überprüft vor Ort beim Landwirt die Voraussetzungen einer ordnungsgemäßen Tierhaltung. Dazu wird er vor Ort durch die nötigen Fachinformationen unterstützt bis hin zu der Frage, wie groß der Viehbestand ist oder welche Registrierungsnummern die Tiere haben. Aus Kreissicht können entsprechende Anwendungen auch in Betracht kommen im Katastrophenschutz, bei der (Tier-)Seuchenkontrolle oder Schwerlastgenehmigungen, bei denen bis zu 50 % sehr kurzfristig erteilt werden. Zukünftig könnten beispielsweise die entsprechenden Erlaubnisse auf das Mobiltelefon des Fahrers transferiert werden.

Für die Bürger kommen mobile Dienste in Betracht, welche die Verwaltung in die Lage versetzen, an beliebigen Orten des öffentlichen Interesses (z.B. Krankenhäusern, Nachbarschaftseinrichtungen) für jeweils einige Stunden ein Bürgeramt zu betreiben. Insofern können mobile Angebote als Erweiterung bereits bestehender eGovernment-Anwendungen betrachtet werden.

## **IV. Umsetzungselemente**

Eine solche Neuorganisation öffentlicher Prozesse erfordert eine IT-Infrastruktur in Form von Datenbanken, Vernetzung, Systemen elektronischer Vorgangsbearbeitung und entsprechender Datenhaltung. Verlässliche Basisdaten sind eine Grundanforderung für

## Vernetzung/„von Inseln zu Netzen“

eGovernment. Dies bedeutet, dass Basisdaten beispielsweise aus dem Bereich des Meldewesens wie Name, Adresse und Geburtsdatum einheitlich und aktuell für sämtliche anzustoßende Verwaltungsleistungen elektronisch zur Verfügung stehen. Gleiches gilt für Geodaten, die eine örtliche Zuordnung von Objekten ermöglichen, Einkommensdaten, Zugriff auf unternehmensspezifische Register wie Gewerbe- oder Handelsregister. Zu beachten ist allerdings, dass die Verknüpfung und Bereitstellung dieser Daten nur aufgabenbezogen und unter Wahrung des Datenschutzes erfolgen kann.

Vernetzung, d. h. die Optimierung des Zusammenwirkens von Verwaltungen, ist ebenfalls von grundlegender Bedeutung für die IT-gestützte Verwaltungsmodernisierung. Dies betrifft sowohl die Arbeits- und Organisationsformen innerhalb einzelner Verwaltungen wie die Realisierung regionaler Leistungsnetze und ebenenübergreifender Geschäftsprozesse.

So sehen nahezu alle Bundesländer die Verknüpfung mit den Kommunen als zentrales Kriterium für einen durchschlagenden Erfolg der jeweiligen eGovernment-Initiativen an. Dabei setzen die Länder regelmäßig auf eine freiwillige kooperative Zusammenarbeit, ohne die Selbstverwaltung der Kommunen zu berühren. Die meisten Bundesländer haben hierzu bereits eine Vereinbarung mit den kommunalen Spitzenverbänden zum eGovernment abgeschlossen. Im Mittelpunkt stehen oftmals nicht die konkreten Fachverfahren, sondern eine gemeinsam nutzbare eGovernment-Infrastruktur und hier insbesondere der Ausbau eines gemeinsamen Portals. Eine aktuelle Kooperationsvereinbarung in Niedersachsen sieht als konkrete Maßnahmenliste ein gemeinsames Behördennetz, die Bereitstellung von Informationen im Landesintranet für die Kommunen, den Aufbau eines landesweiten Zuständigkeitsfinders, eine Geodateninfrastruktur, den elektronischen Austausch bei Gewerbebeanmeldungen, die Online-Erhebung von Statistiken bei den Kommunen, die Zugangseröffnung über virtuelle Poststellen, Absprachen zu gemeinsamen technischen Standards, die flächendeckende Breitbandversorgung sowie schließlich einen Verzeichnisdienst vor.

Darüber hinaus finden in allen Bundesländern auch Anstrengungen zur verstärkten Zusammenarbeit der Kommunen untereinander statt. Diese erfolgt regelmäßig ohne Einflussnahme des Landes und besteht zum Teil in der Errichtung eines gemeinsamen zentralen kommunalen IT-Dienstleisters oder der Gründung von eGovernment-Zweckverbänden.

Aus Landkreissicht ist insbesondere die Vernetzung aller Kommunalverwaltungen in den Landkreisen untereinander und mit der Kreisverwaltung hervorzuheben. Ziel ist es, auf Augenhöhe mit den Gemeinden einen Mehrwert für Bürger und Wirtschaft zu schaffen und die eGovernment-Strukturen gemeinsam effektiv zu nutzen.

Bereits im Jahr 2001 wurde beispielsweise im Kreis Nordfriesland das Projekt „Von Inseln zu Netzen“ in diesem Sinne begonnen. Mittlerweile sind alle 25 Verwaltungen daran angeschlossen. Über

Vermeidung von Redundanzen

dieses geschlossene Netz laufen z. B. der Internet- und der E-Mail-Verkehr, ein zentral betriebenes Sozialhilfeverfahren, die gemeinsame Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitslose (SGB II) sowie ein gemeinsamer Anschluss an das schleswig-holsteinische Landesnetz. An weiteren Nutzungsmöglichkeiten beispielsweise im Bereich des neuen Meldewesens wird gearbeitet.

Auf Grundlage prozessorientierter Technologien können Teilschritte, die für zahlreiche Prozesse und Aufgabenbereiche benötigt werden, aus einzelnen Verfahren gelöst und verwaltungsübergreifend zur Verfügung gestellt werden. Dies betrifft beispielsweise die Gebührenerhebung, die bisher oftmals im Rahmen jedes einzelnen Fachverfahrens ein Bestandteil war. Hier lassen sich über eine Bezahlungsfunktion (ePayment) Bündelungen erzielen. Gleiches gilt für andere unterstützende Prozesse wie Mahn- und Vollstreckungsverfahren.

Bündelungseinheiten (Shared Service Center)

Als ein dies berücksichtigendes Organisationsmodell spielen auch sog. Shared Service Center in aktuellen eGovernment-Betrachtungen eine erhebliche Rolle. Sie tragen sowohl zur Vernetzung wie zur Vermeidung von Redundanzen im zuvor beschriebenen Sinne bei. Dem Konzept liegt die Überlegung zugrunde, dass Leistungen der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich in zwei Kategorien eingeteilt werden können:

Zum einen sind dies *wertschöpfende* Verwaltungsleistungen, die individuell für bestimmte Personenkreise (Bürger, Unternehmen) erbracht werden. Dies sind beispielsweise die Beratungen von Eltern im Rahmen von Jugendhilfe oder die Unterstützung des kommunalen Wirtschaftsförderers bei ansiedlungswilligen Unternehmen. Diese wertschöpfenden Leistungen knüpfen an die individuelle Betreuung vor Ort sowie Ermessensentscheidungen im Einzelfall an. Sie sind deshalb kaum standardisierbar.

Dagegen sind *administrative* Verwaltungsleistungen wie die Berechnung von Bezügen, Beantragung von Urlaubs- und Dienstreisen, Rechnungslegung, Mahn- und Vollstreckungswesen für eine unbegrenzte Vielzahl von Einzelfällen nach allgemeinen Regeln zu erbringen. Sie werden in gleicher Weise wahrgenommen, ihre Erbringung ist nicht an einen bestimmten Ort und spezifische Zeiten gebunden. Sie sind nicht individuell zugeschnitten, sondern müssen lediglich regelkonform, zeit- und standardgerecht erfolgen. Auf sie können betriebswirtschaftlich bekannte Prinzipien wie Skaleneffekte angewandt werden. Diese gleichartigen und wiederkehrenden Prozesse in selbstständigen Organisationseinheiten zusammenzuführen, ist Kern der Shared Service Center. Im Ergebnis soll die damit verbundene Bündelung dezentrale Leistungsvielfalt nicht nur ermöglichen, sondern sogar verbessern. Dieses Modell wird in gewissem Umfang bereits jetzt praktiziert, wenn Landkreise zum gegenseitigen Nutzen die Beihilfe- oder Bezügeberechnung für Gemeinden übernehmen.

## Unterscheidung Front- und Back-Office

Die beschriebenen Bündelungen von rein administrativen Verwaltungsleistungen setzen auf der grundsätzlichen Unterteilung in sogenannte Front- und Back-Offices auf. Front-Office ist die Stelle, an der ein unmittelbarer Kontakt zum Bürger oder zur Wirtschaft besteht. Dies kann ein Bürgerbüro oder Call-Center, aber auch virtuell eine Webseite sein. Im Back-Office werden die Verwaltungsentscheidungen getroffen und die notwendigen IT-Funktionen sowie Datenbestände bereitgestellt. Die Back-Office-Organisation orientiert sich an Modellen aus dem privaten Dienstleistungsbereich. In den Back-Offices werden Aufgaben übernommen, die durch Bundes- oder Landesrecht detailliert geregelt sind und die keine Kenntnisse besonderer Umstände vor Ort erfordern oder Ermessensspielräume eröffnen. Bereits jetzt bestehen diesbezüglich Kooperationen im verwaltungsinternen Bereich wie bei der Gehaltsabrechnung. Weitere Beispiele bilden die Vernetzung von Verwaltungseinrichtungen in der Metropolregion Hamburg mit dem Ziel, eine verwaltungsübergreifende Abwicklung von Geschäftsprozessen wie der Lebenslage Umzug zu ermöglichen. Dazu werden bereits jetzt für einzelne Tätigkeiten gemeinsame IT-Infrastrukturen genutzt.

## ... Landkreise als Back- und Front-Office

Es entstehen damit neue Möglichkeiten der Organisation sowohl der interkommunalen Zusammenarbeit als auch der Zusammenarbeit von Kommunen mit staatlichen Stellen. Durch Bündelung mit anderen Verwaltungen im Back-Office können bei der Aufgabenerledigung neue Rationalisierungspotenziale erschlossen werden.

Dabei ist zum einen die Bindegliedfunktion der Landkreise als Kommunen und untere staatliche Verwaltungsbehörde zur staatlichen Verwaltung durch Bund und Länder zu berücksichtigen. Konkret bedeutet dies, dass Leistungen des Landes noch stärker als dies ohnehin geschieht, durch die Landkreise „angeboten“ werden können. Dies kommt beispielsweise mit Blick auf die Wirtschaftsüberwachung, Genehmigungen im gewerblichen Bereich sowie bei der Umweltverwaltung in Betracht. Zum zweiten ist die Rolle der Landkreise als Ansprechpartner für die Gemeinden zu berücksichtigen. Gemeinsam mit diesen kann ein kommunales Netzwerk betrieben werden. Dies ermöglicht im Interesse der Bürger zum einen, dass kreisliche Leistungen auf Gemeindeebene angeboten werden können. Dies wird von einzelnen Landkreisen u. a. im Kfz-Bereich praktiziert. Die Inanspruchnahme eines kommunalen Netzwerkes im Landkreis gestattet zudem unmittelbar einen verstärkten Bürgerkontakt der Kreisverwaltungen durch Kooperation mit den Gemeinden. Dies schafft für Bürger, Gemeinden und Landkreise einen gemeinsamen zusätzlichen Nutzen, in dem örtliche und überörtliche kommunale Leistungen vernetzt und gemeinsam zur Verfügung stehen. Gutes Beispiel hierfür sind die telematischen Bürgerämter im Landkreis Cham. Im Fokus dieser Bürgerämter stehen diejenigen, die nicht über einen eigenen Internetzugang verfügen. In zehn Pilotgemeinden im Landkreis Cham stehen den Bürgern deshalb neue Medien zur Verfügung, die mit Arbeitsbereichen im Landratsamt auch über eine Videokonferenz vernetzt sind. Das betrifft beispielsweise die Bereiche Kommunalwesen, Straßenverkehr-

swesen, Abfallwirtschaft, Naturschutz, Wohngeld, Büro des Landrats und Bauwesen.

Für die Landkreise wird es darauf ankommen, sich dieser Kooperation auf Augenhöhe mit den Städten und Gemeinden zum gegenseitigen Nutzen nachhaltig anzunehmen. Dies betrifft sowohl die Bereitstellung der technischen Infrastruktur wie auch inhaltlich die Übernahme der erforderlichen Koordinierungsleistungen. Dies kann beispielsweise im Bereich Gewerbeswesen freiwillig aus Effektivitätsgründen durch Projekte geschehen, in denen Gewerbemeldungen kreisweit gemeinsam durch Kreis- und Gemeindeverwaltungen organisiert werden. Darüber hinaus kann der Gewerbedatenaustausch in Form eines gebündelten elektronischen Datentransfers durch den Landkreis für alle Kommunen an die regelmäßigen Empfänger von Gewerbemeldungen wahrgenommen werden. Das Potenzial reicht bis zu einer Anbindung an die Wirtschaftsförderung und Nutzung im Rahmen eines regionalen Entwicklungskonzeptes des Landkreises zusammen mit den Gemeinden.

Bereits an dieser Stelle ist aber darauf hinzuweisen, dass der Aufwand, derartige Strukturen auf kommunaler Ebene zu etablieren, nicht übersehen werden darf. Im Übrigen können die Länder den Ausbau von IT angesichts der Bedeutung dieser Frage dadurch befördern, dass entsprechende Ausgaben als unabweisbar und nicht lediglich freiwillige Leistungen der Kommunen bewertet werden. Darüber hinaus ist die grundsätzliche Fragestellung der Verantwortlichkeit bei sämtlichen in Betracht kommenden Strukturen des vernetzten Arbeitens zu berücksichtigen. Diese Zuständigkeitsfrage ist nicht lediglich ein formaler, unproblematisch zu überwindender Gedanke, sondern Ausdruck rechtsstaatlichen und demokratisch legitimierten Verwaltungshandelns.

## **V. Auswirkungen auf die Landkreise**

Auswirkungen auf ...  
... einzelnes Verfahren

Die beschriebene prozessorientierte Betrachtung wirkt sich auf jedes einzelne Fachverfahren innerhalb der Kreisverwaltung aus. Die bisher aufgabenbezogene Ausrichtung inklusive der entsprechenden elektronischen Umsetzung wird aufgegeben. Das Verfahren wird vielmehr daraufhin untersucht, ob einzelne Teilbausteine entfallen können, an anderer Stelle des Prozessablaufs wahrgenommen oder bei verfahrensunabhängigen Bestandteilen wie der Gebührenabrechnung über einheitlich bestehende Bezahlungsfunktionen gebündelt abgewickelt werden können. Zudem ist der Datenaustausch mit anderen Verwaltungen ebenenübergreifend zu bewerkstelligen.

... Verfahren innerhalb  
der Kreisverwaltung

Innerhalb der Kreisverwaltung als Ganzes sind die Voraussetzungen für prozessübergreifende Infrastrukturen zu entwickeln bzw. bereitzustellen. In der Regel sind hier Angebote der Länder vorhanden. Dies betrifft Basiskomponenten, Bezahlplattformen, Formularserver oder virtuelle Poststellen genauso wie Zuständigkeitsfinder und Suchmaschinen.

... den kreisangehörigen  
Raum

Mit Blick auf die Städte und Gemeinden ist es zum gegenseitigen Nutzen wünschenswert, da, wo dies bislang noch nicht geschehen ist, eine Vernetzung zwischen Gemeinden und Kreisverwaltung sicherzustellen. Für die kommunale Ebene kann auf diese Weise ein breiteres interkommunales eGovernment befördert werden. Die Rolle des Landkreises als gemeinsamer Dienstleister sowohl mit Blick auf technische Basisinfrastrukturen wie auch Verbindungsebene zur staatlichen Aufgabenerledigung ist zu stärken.

... Funktionalreformen in  
den Bundesländern

Als Funktionalreform (Zuständigkeitsreform) wird die Neuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten auf die bestehenden kommunalen und staatlichen Verwaltungsebenen bezeichnet. Es soll eine Reorganisation des funktionalen Gefüges der öffentlichen Verwaltung nach vernünftigen Kriterien erfolgen.

Mit Blick auf die Prozessorientierung stellt sich nicht mehr zwingend die Frage nach einer vollständigen Aufgabenumverteilung, sondern es kommt darauf an, welche Aufgabenträger bestimmte Front- und Back-Office-Funktionen wahrnehmen können. Für die kommunale Ebene wird sowohl den Gemeinden wie auch in einzelnen Bereichen (Kfz-Wesen, Baurecht) den Landkreisen die Front-Office-Funktion zukommen. Dies gilt zumindest soweit, wie eine Prozessintegration mit möglichst einheitlich vorhandenen Datenbeständen erfolgt und keine vertieften Fach- und Prozesskenntnisse erforderlich sind. Räumliche Nähe bedeutet insofern nicht zwingend Bürgernähe. Der Bürger ist nach bisherigen Erfahrungen vor allem an schnellen, rechtssicheren Lösungen interessiert. Angesichts dessen wird er, beispielsweise im Baurecht, immer auch den Kontakt zum konkret zuständigen Sachbearbeiter in der Kreisverwaltung anstreben.

Die Landkreise können zudem durch ein gemeinsam mit den Städten und Gemeinden geschaffenes kommunales Netzwerk eine koordinierende und bündelnde Funktion wahrnehmen. Auf diese Weise kann eine entsprechende Infrastruktur zum gegenseitigen Nutzen gemeinsam verwendet werden, können Angebote kreisübergreifend zur Verfügung gestellt und Aufgaben effizient von Landkreis und Gemeinden wahrgenommen werden.

Schließlich ist im Verhältnis zwischen Landkreisen und dem Land eine prozessorientierte Umsetzung einfacher zu gestalten, wenn zusammengehörende und einem einheitlichen Genehmigungsprozess zugehörige Aufgabenteile bei den Landkreisen gebündelt werden. Dies betrifft unterschiedliche Zuständigkeiten im ländlichen Raum bei der Flurordnung, Vermessungs- und Katasterverwaltung und im Umweltrecht einschließlich Bodenschutz-, Wasser- und Naturschutzrecht.

... Gebietsreformen

Immer wieder, zuletzt in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, haben Landesregierungen in offiziellen Stellungnahmen eGovernment als einen Grund für eine Neuordnung der Verwaltungsstrukturen auch im Hinblick auf den Gebietszuschnitt angeführt. Dem liegt eine zentralistische eGovernment-Betrachtung zugrunde. Diese nimmt weder die bestehenden dezentralen Verwaltungsstrukturen noch die kommunale Selbst-

verwaltungsgarantie zur Kenntnis. Die angeführten Effizienz- bzw. Kostenargumente greifen im Hinblick auf die kreisliche Gebietsgröße nicht. Zum einen belegen empirische Erfahrungen, dass große Behörden wegen der komplexeren Gestaltung oftmals weniger steuerbar sind. Zudem bietet gerade die prozessübergreifende eGovernment-Betrachtung mit Bündelung bei administrativen Verwaltungsleistungen und interkommunaler Zusammenarbeit erheblich erweiterte Möglichkeiten, unter Ausnutzung von Informations- und Kommunikationstechnik Kosten zu sparen. Angesichts dessen lassen sich Kreisgebietsreformen mit dem Kostenargument oder dem Hinweis auf eGovernment nicht rechtfertigen, wenn der Gedanke der vernetzten dezentralen Zusammenarbeit ernst genommen wird. Umgekehrt belegen die bisherigen Erfahrungen, dass bei Kreisgebietsreformen der IT-Bereich die größte Kostenposition bei der Zusammenführung verschiedener Verwaltungen darstellt.

## VI. Technische Anforderungen

Eine Positionierung der Landkreise setzt über die Beschreibung der aktuellen Entwicklung und der sich daraus ergebenden Perspektiven für die Landkreise auch eine Auseinandersetzung mit den technischen und rechtlichen Voraussetzungen und Anforderungen voraus. Dabei sind die föderalen Strukturen sowie die kommunale Selbstverwaltung bei technischen Fragestellungen wie der Schaffung von Interoperabilität zu beachten. Ziel ist es, eine Kommunikation zwischen weitgehend dezentralen kommunalen und staatlichen Behörden zu ermöglichen, die jeweils in ihrer Organisation selbstständig sind. Dazu bedarf es standardisierter Datenaustauschformate, um unterschiedliche Datenverarbeitungssysteme interoperabel zu machen.

### Interoperabilität

Interoperabilität ist die Fähigkeit von unabhängigen Informations- und Kommunikationssystemen zur möglichst medienbruchfreien Zusammenarbeit. Diese wird regelmäßig umgesetzt über die Verwendung von einheitlichen Datenstrukturen, Dateiformaten und Protokollen. Unterschieden wird erstens die *technische* Interoperabilität als die Fähigkeit zum nahtlosen elektronischen Datenaustausch. Dazu gehört die Festlegung von Übertragungswegen und Protokollen. Zweitens besteht die *semantische* Interoperabilität, auf deren Grundlage Daten in identischer Weise interpretiert werden. Grundlage dazu ist XML, ein Standard, für dessen Weiterentwicklung ein weltweites Konsortium im Internet wirkt. Dritte Ebene ist die *organisatorische* Interoperabilität, die vor allem die Frage klärt, warum Daten ausgetauscht werden und wann dies geschieht.

Die technischen Voraussetzungen für Interoperabilität sind durch die verschiedenen Projekte in Deutschland mittlerweile in weitgehendem Umfang gegeben. Im Mittelpunkt steht deshalb nunmehr die Herstellung der semantischen Interoperabilität. Dazu werden im Rahmen der sog. XÖV-Projekte (beispielsweise X-Meld für das Meldewesen, X-Ausländer für das Ausländerwesen) maßgebliche Schritte unternommen.

Interoperabilität setzt deshalb keine Vereinheitlichung der Systeme und schon gar keine Zentralisierung oder einheitliche Datenbanken voraus, wie sie beispielsweise mit dem Zentralregister beim Bundeskräftfahrtamt besteht. Die Vereinbarung verbindlicher Datenaustauschformate ist die schonendere und den dezentralen Verwaltungsstrukturen angemessenere Vorgehensweise.

#### Standardisierung

Eine wichtige Voraussetzung für den korrekten Datenaustausch sind einheitliche, kompatible, offene und anbieterunabhängige Dokumentenformate, welche den Datenaustausch und den Zugriff auf Altdaten langfristig sicherstellen. Dazu besteht derzeit ein zertifizierter internationaler Standard (Open Document Format), der den genannten Anforderungen entspricht. Dessen Offenheit und Offenlegung gewährleistet auch seine Weiterentwicklung, sodass es weiterer Standards nicht bedarf.

Der Bund setzt für den Datenaustausch in eGovernment-Anwendungen auf die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung. Diese veröffentlicht seit 2002 das Dokument „Standards und Architekturen für eGovernment-Anwendungen (SAGA)“. SAGA beinhaltet verbreitete Standards, Verfahren und Methoden der modernen Informationstechnik und gibt Empfehlungen für deren Einsatz. Aktuell ist SAGA 3.0 erschienen. SAGA ist allerdings vor allem auf informationstechnische Großprojekte ausgerichtet. Es geht damit an den technischen und organisatorischen Gegebenheiten insbesondere der kommunalen Ebene vorbei. Die im Grundsatz anzustrebende Standardisierung darf nicht dazu führen, dass kommunale Gegebenheiten wie die Realisierung kleinerer und mittlerer IT-Projekte oder grundsätzlich abweichende Strategien mit Blick auf einzelne Hersteller übersehen werden. Angesichts dessen ist aus Sicht der Landkreise eine frühzeitige und umfassende Einbindung bei der Festlegung von Standards unter Beteiligung kommunaler Praktiker zwingend.

### **VII. Rechtliche Anforderungen**

Der beschriebene prozessorientierte Ansatz von eGovernment, die Vernetzung und insbesondere das ebenenübergreifende Vorgehen werfen zahlreiche rechtliche Fragen auf. EGovernment darf nicht einseitig technikgetrieben sein, sondern muss sich in den bestehenden rechtlichen und institutionellen Rahmen einfügen.

#### Kompetenz- und Zuständigkeitsordnung im Blick behalten

Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind die Prinzipien Bundesstaatlichkeit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die kommunale Selbstverwaltung, schließlich die Verwaltungsorganisation nach Art. 83, 84 GG von Bedeutung.

Das Bundesstaatsprinzip grenzt die Organisations- und Entscheidungsgewalt der Länder und des Bundes voneinander ab und sichert den Ländern mit Blick auf die Gestaltung von Verwaltungsabläufen und technische Standardisierung ihre Organisationshoheit. Das Rechtsstaatsprinzip soll insbesondere Verantwortungsklarheit gewährleisten. Der Bürger soll wissen, wer welche Entscheidungen getroffen hat. Dies gilt es auch bei Reali-

sierung von Lebenslagen und One-Stop-Konzepten zu berücksichtigen. Das Demokratieprinzip als verfassungsrechtliches Gebot demokratischer Legitimation aller Ausübung von Staatsgewalt verlangt eine ununterbrochene Legitimationskette zwischen dem handelnden Staatsorgan und dem Staatsvolk. Das jeweilige Verwaltungshandeln muss sich also Bund, Land oder Kommune zuordnen lassen. Dies kollidiert dann, wenn die im Rahmen von eGovernment angestrebte Vernetzung und Lebenslagenbetrachtung zu einer Mischung verschiedener Einzelbeiträge dieser Verwaltungen führt.

Hinsichtlich der Einbeziehung der Kommunen in ebenenübergreifende eGovernment-Konzepte ist der Schutzgehalt der kommunalen Selbstverwaltung zu beachten. Danach gewährleistet die Organisationshoheit, dass die Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Abläufe im Einzelnen selbst festlegen. Die Organisationshoheit erstreckt sich sowohl auf Selbstverwaltungsaufgaben wie auf staatliche Pflichtaufgaben. Sie reicht über die Ausgestaltung der Verwaltungsabläufe bis hin zur Auswahl der dazu eingesetzten Mittel wie der konkreten Technikausstattung. Angesichts dessen bedürfen Vorgaben hinsichtlich technischer Standards oder der Ausgestaltung von Geschäftsprozessen einer besonderen Rechtfertigung. Gleiches gilt für angestrebte „Vernetzungen“, die die Freiheit der Kommunen berühren, ihre Aufgaben eigenverantwortlich oder im Zusammenwirken mit anderen Verwaltungsträgern wahrzunehmen.

Mit Blick auf die Verwaltungsorganisation generell ist auf das Ergebnis der Föderalismusreform I hinzuweisen. Danach dürfen nunmehr den Kommunen Aufgaben durch Bundesgesetz nicht übertragen werden. Zudem sind die Möglichkeiten des Bundes auch gegenüber den Ländern, die Einrichtung von Behörden und die Ausgestaltung von Verwaltungsverfahren zu normieren, zugunsten einer verstärkten Länderzuständigkeit verändert worden.

Sicherung von Verantwortlichkeit bei ebenenübergreifender Interoperabilität

Unter Beachtung dieser Rahmenbedingungen ist es dennoch möglich, ebenenübergreifend Interoperabilität von eGovernment zu gewährleisten. Dazu sind folgende Konstellationen zu unterscheiden:

#### *Bloße Bündelung von Verwaltungsleistungen*

Soweit Verwaltungsleistungen verschiedener Verwaltungsträger im Rahmen von One-Stop-Konzepten lediglich an einem Punkt „gesammelt“ werden, ohne dass sich sachliche und örtliche Zuständigkeiten ändern, bestehen keine Bedenken. So kann beispielsweise der nach der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehene Einheitliche Ansprechpartner bei Kenntlichmachung der Verwaltungsentscheidungen der jeweils zuständigen Behörden unproblematisch gegenüber dem Dienstleister nach außen auftreten.

#### *Erledigung von Teilleistungen anderer Behörden*

Bei der Erbringung einzelner Teilleistungen durch einen anderen Verwaltungsträger kommen verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten in Betracht. Entweder handelt es sich beispielsweise im

Verhältnis Landkreis – Gemeinden um ergänzende oder ausgleichende Aufgaben. Ggfs. kommen Modelle der interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht. Schließlich steht es dem Landesgesetzgeber frei, auch gänzlich neue sachliche Kompetenzzuordnungen vorzunehmen. Alternativ dazu könnten im ebenenübergreifenden Bereich zwischen Kommunen und Land auch Zuständigkeitsverzahnungen im Rahmen von neuen rechtlichen Regelungen vorgesehen werden.

Schließlich sind auch vermehrt vertragliche Steuerungsformen zu erwägen, bei denen unterschiedliche Verwaltungsebenen auf Grundlage ergebnisbezogener Verträge vernetzt zusammenarbeiten.

## Föderalismusreform II

### *Verbindliche Festlegung von Standards, Prozessen und Verwaltungsorganisationsvorgaben*

#### ... Vorschläge des Bundes

Fraglich bleibt, ob Standards verbindlich festgelegt werden können und wie dies geschehen könnte. Derzeit finden die meisten Bemühungen in diesem Bereich auf informellem Wege statt. Die als erforderlich angesehene Abstimmung der beteiligten Verwaltungsträger erfolgt etwa im Rahmen der Fachministerkonferenzen, des Kooperationsausschusses ADV Bund/Länder/Kommunaler Bereich oder in einer Staatssekretärsrunde, in der wiederum Länder, kommunale Spitzenverbände und der Bund vertreten sind.

Um diesen Weg der Informalität zu verlassen, schlägt der Bund nunmehr im Rahmen der Föderalismusreform II vor, über eine Planungskompetenz für eine bundesweite IT-Infrastruktur im Grundgesetz nachzudenken. Ziel sei es, die IT-Infrastruktur der deutschen Verwaltung besser aufeinander abzustimmen. Zudem soll eine Kompetenz des Bundes für die Ausgestaltung von technischen Schnittstellen für den Datenaustausch zwischen Verwaltung und Bürgern/Unternehmen erörtert werden.

#### ... Position der Landkreise

Grundsätzlich sollten durch die Föderalismusreform II die Ergebnisse der Föderalismusreform I nicht ohne zwingende sachliche Notwendigkeit infrage gestellt werden. Ergebnis der Föderalismusreform I war eine Stärkung der Verwaltungszuständigkeiten der Länder. Dies gilt sowohl mit Blick auf die Zuweisung vollständiger materieller Regelungsbereiche wie auch bezüglich der Einrichtung von Behörden und Ausgestaltung von Verwaltungsverfahren. Dennoch darf mit Blick auf eGovernment nicht übersehen werden, dass ohne eine verbindliche technische Koordination eine ebenenübergreifende Realisierung kaum möglich sein dürfte. Voraussetzung für eine Standardisierung des Datenaustausches sind aber entsprechende rechtliche Vorgaben. Die diesbezügliche Zuständigkeit liegt bei den Ländern. Diese sind deshalb vor allem aufgerufen, die Nutzung von IT-Standards in eigener Zuständigkeit zu organisieren.

Deshalb ist auch eine Bundesplanungskompetenz für eine bundesweite IT-Infrastruktur im Grundgesetz abzulehnen. Vielmehr sollten Länder und Kommunen den bereits beschrifteten Weg von gemeinsamen Vereinbarungen fortsetzen. So ist in mehreren Ländern die Schaffung gemeinsamer Behördenetze für die ver-

waltungsübergreifende Abwicklung elektronischer Verfahren und Kommunikation aller angeschlossenen Dienststellen vorgesehen. Ein solches Vorgehen auf Länderebene gewährleistet am ehesten die Berücksichtigung der unterschiedlichen Netzinfrastrukturen in den Ländern und sichert den Bestand bestehender kommunaler Netze und der darin getätigten Investitionen. Sicherzustellen ist eine Vernetzung der bestehenden Kreis- und sonstigen Kommunalnetze mit dem Landesnetz. Für eine Verknüpfung der jeweiligen Landesnetze im Sinne eines Koppelnetzes bedarf es demgegenüber verbindlicher Festlegungen zwischen Bund und Ländern. Diese müssen auch eine zur Durchführung der Vernetzung erforderliche Institution umfassen. Eine solche Festlegung kann über einen Grundlagenstaatsvertrag hinaus auch eine auf diesen Bereich beschränkte und konkretisierte Absicherung im Grundgesetz erfordern.

Bezüglich der Festlegung von Schnittstellen und Standards zur Sicherstellung der Interoperabilität sollten ebenfalls die Länder verbindlichere Verabredungen zur Nutzung bei ebenenübergreifender Zusammenarbeit treffen. Dabei erscheinen aus Sicht des Deutschen Landkreistages auch Mehrheitsentscheidungen denkbar. Hinsichtlich der verbindlich festzulegenden Standards sind in technischer Hinsicht grundsätzlich Markt- und Industriestandards zugrunde zu legen und verwaltungseigene Standards nur ganz ausnahmsweise zu entwickeln. Letztere haben sich in der Vergangenheit oftmals nicht bewährt, sondern bestehendes technisches Niveau zementiert. Zudem könnten sie einen Austausch mit Bürgern und Unternehmen erschweren. Bei der Bestimmung technischer Standards ist deshalb in enger Kooperation mit der – auch kommunalen – Praxis, Wirtschaft und Wissenschaft vorzugehen.

Hinsichtlich der Anzahl der IT-Systeme, bezogen auf die Verwaltungseinheit und die jeweiligen Fachaufgaben, ist eine Bündelung durch den Bund oder Länder abzulehnen. Soweit hier eine weitere als die sich ohnehin abzeichnende Konsolidierung erforderlich scheint, wird diese eigenverantwortlich geschehen. Die kommunale Ebene hat bei den Sparkassen als kommunalen Wirtschaftsunternehmen dokumentiert, dass eine Bündelung auch unter den Bedingungen kommunaler Selbstverwaltung möglich ist. Die Sparkassen als maßgeblich von den Landkreisen getragene kommunale Unternehmen haben ihre IT-Dienstleister, welche administrative Leistungen erbringen, gänzlich zusammengeführt. Im kommunalen Bereich bestehen bereits landesweite Zweckverbände im Saarland und Mecklenburg-Vorpommern, weitere kommunale IT-Dienstleister schließen sich in dem bewährten institutionellen Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit zusammen.

## **B. Landkreise als Dienstleister für elektronische Verfahren im ländlichen Raum**

Die Informations- und Kommunikationstechnik bietet große Chancen für den ländlichen Raum. Sie ist ein Instrument, vorhandene Stärken auszubauen und einzelne Defizite zu überwinden. Sie bietet zum einen der bestehenden Wirtschaft die Möglichkeit, ihre

Kommunikation in Teilen online abzuwickeln. So können Landwirte beispielsweise in unmittelbarem Kontakt mit der Veterinärverwaltung stehen. Informationstechnik trägt so auch zur Modernisierung der ländlichen Wirtschaft bei. Das Marketing vieler Unternehmen kann professionalisiert, der Zugang zu anderen Kundengruppen erschlossen werden.

Die neuen Medien sind darüber hinaus auch im privaten Bereich zu einem wichtigen Faktor der Wohnqualität geworden. Gerade in ländlichen Regionen kann so der Rückbau von Infrastruktur in Teilen kompensiert werden. Dies gilt für die Schließung einzelner Schulen oder Bibliotheken ebenso wie für den Wegfall von Post- und Bankfilialen bis hin zur Schließung von Arztpraxen oder der Geschäfte mit Waren des täglichen Bedarfs. Schließlich kann IT-Technik gerade auch vor dem Hintergrund kommunaler Fürsorgeaufgaben in diesem Bereich die Lebensqualität und Einbindung behinderter Menschen erhöhen.

Informationstechnologien benötigen zudem keine Flächeninfrastruktur, sind nicht umweltschädlich und können Verkehrsströme reduzieren. Das Internet bindet ländliche Räume in überregionale Strukturen ein.

In Betracht kommende  
Dienste

Im Bereich des sogenannten eCommerce können regionale Produkte zum einen überregional angeboten werden, zum anderen kann bei Wegfall von sonstiger Infrastruktur ein Erwerb von Waren weltweit erfolgen. Noch sinnvoller erscheinen darüber hinaus virtuelle ländliche Kaufhäuser, in denen Händler aus den Regionen die dort produzierten Waren anbieten und veräußern. Dies steigert die lokale Bindung und Wirtschaftsentwicklung.

In der medizinischen Versorgung können telemedizinische Dienste die Auswirkungen des Ärztemangels im ländlichen Raum abmildern. So können Ärzte im ländlichen Raum auf externe Expertisen, z. B. großer Krankenhäuser, zurückgreifen, oder dort vorgenommene Untersuchungsergebnisse können schneller und sicher an den Mediziner vor Ort weitergegeben werden.

Darüber hinaus lassen sich Wirtschaftstätigkeiten, die nicht ortsgebunden sind, auch im ländlichen Raum anbieten, bis hin zur Einrichtung ganzer Telearbeitsplätze auch größerer Unternehmen in ländlichen Regionen. Auf diese Weise können neue Arbeitsplätze generiert, jedenfalls die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte vermieden werden.

Mit dem eLearning kann bei der allgemeinen wie beruflichen Bildung eine sinnvolle Ergänzung zum Präsenzunterricht bis hin zur Nutzung der Videotechnik bei weit entfernt lebenden Schülern erfolgen.

Koordination und  
Medienkompetenz

Voraussetzung für die Nutzung der Entwicklungschancen der neuen Medien in ländlichen Regionen sind der Erwerb der erforderlichen Medienkompetenz durch die Bevölkerung, eine Bündelung und Förderung der verschiedenen Möglichkeiten der neuen Medien im Sinne einer Servicekoordination sowie ein flächendeckender, schneller Zugang zum Internet.

Den Landkreisen kann zum einen mit Blick auf die dargestellten elektronischen Verwaltungsverfahren im ländlichen Raum die Rolle von Dienstleistern zukommen. Es ist weder sinnvoll noch finanziell darstellbar, dass jede angehörige Gemeinde selbst entsprechende eGovernment-Anwendungen entwickelt. Vielmehr kann der Landkreis hier für die Gemeinden ergänzende und ausgleichende Funktionen wahrnehmen. Dies erfordert eine aktive koordinierende Rolle der Landkreise im Sinne des Angebots von Bündelungen zusammen mit den Städten und Gemeinden.

Hinsichtlich der allgemeinen Nutzungen der neuen Medien im privaten wie wirtschaftlichen Bereich können die Landkreise eine Mittlerrolle wahrnehmen, die die verschiedenen Dienstleistungen besser koordiniert und aufeinander abstimmt. Das vorhandene breite Spektrum von netzbasierten Diensten entfaltet die größte Wirkung zur Belebung des ländlichen Raumes, wenn diese Dienste miteinander verzahnt und aufeinander abgestimmt werden.

Die Landkreise wie Städte und Gemeinden können zudem ihre bestehenden Bildungseinrichtungen für die Förderung entsprechender Medienkompetenzen im ländlichen Raum nutzen oder diesbezüglich eigene Projekte initiieren.

#### Flächendeckende Breitbandanbindung

Während in Ballungsräumen eine Versorgung mit Breitband fast vollständig realisiert ist, gibt es vor allem in ländlichen Regionen zahlreiche Orte ohne entsprechende Versorgung. So sind beispielsweise in Bayern mehr als ein Drittel aller Gemeinden noch nicht vollständig an das Breitband-Internet angeschlossen. Es liegt auf der Hand, dass Gebiete ohne einen entsprechenden Zugang im Standortwettbewerb das Nachsehen haben. Kommunikationstechnische Chancengleichheit ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Kernproblem der mangelnden Verfügbarkeit von Breitbandanschlüssen ist, dass schnelle Internetkommunikation in Deutschland nahezu ausschließlich auf der telefonkabelgestützten DSL-Technik beruht. Daher kommt der Erschließung der unversorgten Gebiete durch alternative Zugangstechnologien immer größere Bedeutung zu. Zu den alternativen Technologien zählen z. B. Breitbandanbindung per Satellit, rückkanalfähige TV-Kabel, die Funktechnik WiMAX sowie die W-LAN Funktechnologie.

Der Deutsche Landkreistag setzt sich deshalb dafür ein, dass Bundesregierung, Landesregierungen und vor allem auch die Bundesnetzagentur die Anwendung aller verfügbaren Technologien unterstützen und der Wettbewerb von Diensten und Infrastrukturen vorangetrieben wird.

Es müssen verstärkt die verbleibenden Fördermöglichkeiten genutzt werden, vor allem für Kommunen in peripheren, dünn besiedelten Gebieten, die aus Gründen der Wirtschaftlichkeit nicht mit DSL versorgt werden können. Vielfach greifen betroffene Landkreise gemeinsam mit ihren Gemeinden bereits zur Eigenhilfe und nahmen Verbindung mit allen infrage kommenden Infra-

strukturanbietern auf, um Alternativen und Finanzierungsmöglichkeiten ggf. auch unter Einsatz eigener Beiträge zu prüfen oder als Koordinator für private Breitbandinitiativen Unterstützung zu leisten. Auch in eigenem Interesse werden die Landkreise sich hier weiter engagieren. Dazu bieten sich vor Ort auch die Wirtschaftsförderungsämter und -gesellschaften der Landkreise als Anlaufstelle und Ansprechpartner an. Sie können am besten beurteilen, wo Defizite in der IT-Infrastruktur bestehen und wie sie mit welchen Partnern behoben werden können. Nur wenn alle Akteure, die für den ländlichen Raum Verantwortung tragen, private wie öffentliche, Länder, Kommunen, Kammern und Verbände an einem Strang ziehen und alle technischen und finanziellen Optionen nutzen, kann es gelingen, Chancengleichheit zwischen Stadt und Land im Bereich der Kommunikationsinfrastruktur herzustellen und zu sichern.

### **C. Positionen des Deutschen Landkreistages zu einzelnen eGovernment-Vorhaben**

#### Deutschland-Online

Nach einer umfangreichen Überprüfung aller bis dahin laufenden 24 Einzelvorhaben der ebenenübergreifenden eGovernment-Strategie Deutschland-Online haben die Regierungschefs von Bund und Ländern am 22.6.2006 den Aktionsplan Deutschland-Online verabschiedet. Nach einer Erweiterung im Juni 2007 umfasst er nunmehr folgende priorisierte Vorhaben:

1. Kommunikationsinfrastruktur der Deutschen Verwaltung
2. Standardisierung
3. Kfz-Wesen
4. Personenstandswesen
5. Meldewesen
6. IT-Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Der Aktionsplan stellt eine Weiterentwicklung der seit 2004 unter Federführung des Bundesinnenministeriums bestehenden Gemeinschaftsinitiative dar, in die der Deutsche Landkreistag eingebunden ist.

Das Präsidium des Deutschen Landkreistages hat sich wiederholt mit der Neuausrichtung der Initiative befasst und hervorgehoben, dass die Konzentration auf wenige priorisierte Vorhaben mit klaren Zielen und realistischen Terminvorgaben für alle Beteiligten sichtbare Fortschritte mit verwertbaren Ergebnissen erwarten lässt. Zu den unverzichtbaren Rahmenbedingungen, von denen der Erfolg maßgeblich abhängt, zählen darüber hinaus die Professionalisierung des Projektmanagements sowie die finanzielle Unterstützung durch den Bund und die Länder. Eine Beteiligung der Kommunen an den Entwicklungskosten wurde stets abgelehnt. Aus Sicht des Deutschen Landkreistages kommt es auf eine frühzeitige und nachhaltige Vertretung der Kreisinteressen an, um Entwicklungen entsprechend gestalten zu können. Das gilt insbesondere für die aus Kreissicht bedeutsamen Projekte Deutschland-Online-Infrastruktur, Standardisierung, Kfz-Wesen und Dienstleistungsrichtlinie.

Das zwischenzeitlich in Deutschland-Online Infrastruktur – DOI umbenannte Vorhaben gliedert sich in vier Teilprojekte. Die erste Projektphase mit einer Bestandserhebung der in Deutschland bestehenden Netzwerkinfrastrukturen auf allen drei Verwaltungsebenen ist abgeschlossen. An dieser Erfassung haben die Landkreise allein 24 der insgesamt 28 einbezogenen Kommunen gestellt. Dadurch konnte zumindest mit Blick auf die Ebene der Landkreise eine weitgehend flächendeckende und repräsentative Beteiligung gesichert werden. Das Ergebnis dieser Bestandserhebung sowie ein erster Vorschlag für eine deutschlandweite Kommunikationsinfrastruktur-Gesamtarchitektur sind zwischenzeitlich veröffentlicht worden. Den Lösungsansätzen liegt die Kombination folgender Grundkomponenten zugrunde:

- Nutzung vorhandener Behördennetze des Bundes, der Länder und der Kommunen
- Integration geeigneter vorhandener Netzstrukturen in eine nationale Kommunikationsinfrastruktur
- Sicherstellung einer flächendeckend technischen Infrastruktur in der Bundesrepublik
- Anbindung von Daten-Centern, über die gemeinsame Fachverfahren und Basisinfrastrukturdienste bereitgestellt werden.

Nach der Bestandsaufnahme der Netze befindet sich das Vorhaben in der zweiten Phase, in der eine Strategie zur Integration bereits vorhandener Strukturen entwickelt werden soll. Ziel ist es, die strategische und technische Umsetzung für eine einheitliche Infrastruktur vorzubereiten, die die gesamte Fläche abdeckt und Regelwerke für zentrale und dezentrale Dienste bereitstellt. Dabei zeichnet sich eine Tendenz für eine stärkere Anlehnung an das vorhandene TESTA-Netz ab, das für den sicheren Datenaustausch zwischen öffentlichen Verwaltungen genutzt wird.

Mit einer Entscheidung zugunsten eines Netzes auf der Basis von TESTA wären die bereits getätigten kommunalen Netzinvestitionen gesichert. Sicherzustellen ist auch, dass das neue Deutschland-Netz die Funktionalitäten bietet, die TESTA bereits heute anbietet. Darüber hinaus bedarf es aus kommunaler Sicht einer Reihe von organisatorischen und technischen Weiterentwicklungen. Dazu gehört eine Senkung der bisherigen Anschlusskosten sowie eine flächendeckende Verfügbarkeit und Skalierbarkeit der Anschlüsse. Außerdem sind Fragen nach Betreibermodellen, Angeboten und möglichen Mehrwertdiensten ebenso zu klären wie die Sicherstellung einer reibungslosen Organisation zwischen den Beteiligten auf der Ebene von Bund, Ländern und Kommunen.

In die aktuelle eGovernment-Umfrage des DLT wurde auch die bestehende Netzinfrastruktur einbezogen. Zum Teil werden die Kreisnetze im Zuge der interkommunalen Zusammenarbeit von kommunalen IT-Dienstleistern betrieben. Über ein kreisweites Netz verfügen mehr als 42 % der Kreise.

Eine sichere, kompatible und kostengünstige Kommunikationsinfrastruktur bildet die Grundlage für einen ebenenübergreifenden Datenaustausch und den Einsatz von Fachanwendungen. Inso-

fern trägt sie auch zur Modernisierung und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung bei. Den Landkreisen kommt aufgrund ihrer Bündelungsfunktion eine besondere Rolle bei der interkommunalen Kommunikation mit den Städten und Gemeinden zu. Um diese wichtige überörtliche Aufgabe auch mit Blick auf die künftigen Entwicklungen im eGovernment sinnvoll und umfassend wahrzunehmen, ist es sinnvoll, dass die Landkreise, Städte und Gemeinden entweder über ein kreisweites Kommunikationsnetz verfügen oder in sonst geeigneter Weise Landkreise als Knotenpunkt fungieren, über den eine Anbindung an Landes- und Bundesnetze sichergestellt wird.

#### ... 2. Standardisierung

Der Aktionsplan Deutschland-Online erfasst als weiteres Querschnittsthema die Standardisierung. Es soll die Entwicklung und Bereitstellung von fachlichen Standards für den elektronischen Datenaustausch unterstützen und koordinieren, sodass elektronische Prozesse innerhalb und mit der Verwaltung effizient und in einheitlicher Weise umgesetzt werden können. Hierfür werden aufeinander abgestimmte Maßnahmen durch das Vorhaben zur Unterstützung der öffentlichen Verwaltung angeboten. Dazu zählen Entwicklungsmethoden, Werkzeuge und technische Infrastrukturen sowie Beratungsleistungen und Öffentlichkeitsarbeit.

In einem Teilprojekt sollen im Rahmen einer Bestandserhebung alle bekannten X-ÖV-Projekte sowie fachliche Schnittstellen zwischen Fachverfahren der öffentlichen Verwaltung erfasst werden. Ein zweites Teilprojekt hat ein erstes Regelwerk für die Entwicklung von Standards erstellt und entwickelt Entwürfe für wiederverwendbare fachliche Bausteine wie „Anschrift“ und „Name“. Zudem werden die Projekte X-Ausländer, Personenstand, Kfz und Domea beraten.

#### ... Position der Landkreise

Für die Umsetzung ihrer eGovernment-Projekte hat nach der Umfrage des DLT die Standardisierung des Datenaustausches für 97,5 % der Landkreise, die Standardisierung der Fachanwendungen für rund 78 % der Landkreise einen sehr hohen oder hohen Stellenwert.

#### ... 3. Kfz-Wesen

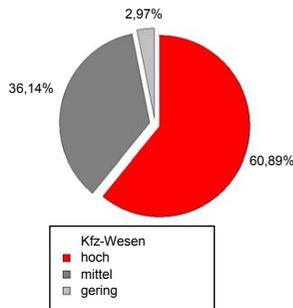
Ziel des Vorhabens zum Kfz-Wesen ist es, die Registrierungsprozesse von Fahrzeugen unter Nutzung der Möglichkeiten von eGovernment und dem Potenzial des Kfz-Onlineregisters beim Kraftfahrtbundesamt neu auszurichten. Für Individualkunden und Gewerbe soll damit die Option eröffnet werden, die Fahrzeugregisierungsprozesse (An-, Ab- und Ummeldung) möglichst durchgängig online ausführen zu können. Neben dem positiv wahrnehmbaren Nutzen für den Bürger soll parallel dazu die interne Verwaltungseffizienz und Kostenstruktur maßgeblich verbessert werden. Dazu sollen die derzeitigen Geschäftsprozesse und gesetzlichen Rahmenbedingungen verändert und angepasst werden. Bis Ende 2009 soll die möglichst durchgängige und damit medienbruchfreie Nutzung der Online-Prozesse für die Fahrzeugregistrierung fertiggestellt sein.

Zur Lösung der technischen, organisatorischen und rechtlichen Fragen, die mit einer internetgestützten Fahrzeugzulassung verbunden sind, wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, in der Ver-

treter aus insgesamt elf Landkreisen, kreisfreien Städten, kommunalen Spitzenverbänden und kommunalen IT-Dienstleistern mitarbeiten.

Der hohe Stellenwert des Vorhabens für den Kreisbereich ergibt sich auch aus den Antworten der Kreise zu der aktuellen eGovernment-Umfrage des DLT. Das Projekt Kfz-Wesen rangiert innerhalb der priorisierten Deutschland-Online-Vorhaben mit über 60 % und deutlichem Abstand vor dem Meldewesen (rund 42 %) und dem Personenstandswesen (rund 22 %) an erster Stelle.

Wie schätzen Sie die strategische Bedeutung der ausgewählten Projekte mit Blick auf die Kreise ein?



... Position der Landkreise

Der Deutsche Landkreistag unterstützt die Entwicklung einer medienbruchfreien internetbasierten Fahrzeugzulassung mit den Zielen, Bürokratie abzubauen und Kosten zu senken. Die mit der Zulassung bisher verbundenen Sicherheitsstandards, z. B. hinsichtlich Versicherung und Eigentümerschaft, müssen allerdings auch weiterhin gewährleistet werden. Er ist ferner der Auffassung, dass die internetbasierte Zulassung die Zuständigkeiten der örtlichen Zulassungsbehörden, der Landkreise und kreisfreien Städte, unberührt lassen muss. Vor allem wird eine Privatisierung der Zulassung von problemlosen Fahrzeugzulassungen abgelehnt. Den Zulassungsämtern der Landkreise verblieben dann nur die kostenintensiven Fälle, die mit dem verbleibenden Gebührenaufkommen nicht erfüllt werden könnten. In diesem Zusammenhang hat das Präsidium des Deutschen Landkreistages darauf hingewiesen, dass die Zulassungsbehörden bereits heute die Geschäftsvorfälle, die sich in der Zusammenarbeit mit dem Kraftfahrtbundesamt, den Versicherungen, Finanzbehörden und im Kontakt mit dem Bürger elektronisch abwickeln lassen, auch elektronisch abwickeln. Die Kundenfreundlichkeit des Zulassungsservice zeigt sich darüber hinaus an den Öffnungszeiten der Zulassungsämter bis weit in die Abendstunden hinein und zumeist auch am Samstagvormittag.

... 4. EU-Dienstleistungsrichtlinie

Die Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern hat am 14.6.2007 beschlossen, den Aktionsplan Deutschland-Online um das prioritäre Vorhaben „IT-Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie“ zu erweitern. Die Federführung übernehmen die Länder Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein. Der Deutsche Landkreistag bringt die Interessen der Kommunen als

dritter Verwaltungsebene in das Projekt ein. Ziel des Vorhabens ist es, Modelle für die IT-Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie zu entwickeln. Dies soll bis Mitte 2008 erfolgen. Dabei sind die infrastrukturellen Anforderungen auf nationaler Ebene und im europaweiten Kontext zu definieren, die erforderliche IT-Unterstützung für die medienbruchfreie Verfahrensabwicklung zu beschreiben, eine geeignete IT-Architektur zu entwickeln sowie technische Standards vorzuschlagen. Die Projektbeteiligten werden die technischen Anforderungen hersteller- und produktneutral entwickeln. Darüber hinaus werden die rechtlichen und organisatorischen Anforderungen aufgezeigt, die aus der elektronischen Verfahrensabwicklung resultieren.

... Position der  
Landkreise

Das Ergebnis der zweiten eGovernment-Umfrage des DLT bestätigt die Aufnahme des Vorhabens in den Aktionsplan Deutschland-Online. Für nahezu 78 % der Landkreise hat das Projekt eine strategische Bedeutung. Für die Landkreise wird es darauf ankommen, dass praktikable Vorschläge für eine Vernetzung des auf kommunaler Ebene anzusiedelnden Einheitlichen Ansprechpartners mit anderen Behörden erarbeitet werden.

Geodaten

Geoinformationen sind orts- und raumbezogene Daten zur Beschreibung von Gegebenheiten eines Landes. Sie werden auf allen Ebenen in Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und vom Bürger benötigt; sie sind Grundlage des planerischen Handelns in vielen Bereichen, etwa im Bereich der Raumplanung, der Verkehrslenkung, des Umwelt- und Naturschutzes, des Zivilschutzes, der Gesundheitsvorsorge, der Land- und Forstwirtschaft, der Bodenordnung, der Ver- und Entsorgung sowie der Bürgerbeteiligung an Verwaltungsentscheidungen. Aufgrund des hohen politischen Wertes, der Geoinformationen zukommt, ist der Aufbau einer funktionierenden Geodateninfrastruktur zwischen allen beteiligten Verwaltungsträgern ein vorrangiges Ziel von Bund, Ländern und Kommunen.

Es kommt darauf an, digitale raum- und zeitbezogene Informationen über Objekte und Sachverhalte interoperabel, einfach und schnell verfügbar zu machen. So hat der Bundestag gefordert, den Aufbau einer nationalen Geodateninfrastruktur als öffentliche Infrastrukturmaßnahme kooperativ zügig voranzutreiben.

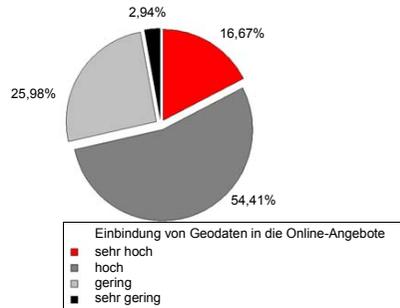
Mit der Annahme der INSPIRE-Richtlinie durch das Europäische Parlament Anfang 2007 werden Fristen für Bund, Länder und Kommunen für den Aufbau einer Geodateninfrastruktur in Lauf gesetzt. Die Richtlinie geht von einem elektronischen Verbund (Netzwerk) verteilt liegender digitaler Geodatenbestände (Nationale Geodatenbasis) aus, welche über Online-Dienste und die Anwendung gemeinsamer Standards verfügbar gemacht werden. Ohne Behinderung durch verschiedenartige IuK-Architekturen sollen hieraus Geodaten auf einfache Art mittels gängiger Online-Recherchemöglichkeiten unter akzeptablen Abgabe- und Nutzungsbedingungen zum Einsatz gebracht werden.

Ein wichtiges zusätzliches Anliegen der Geodateninfrastruktur Deutschland ist es, das vielfach vorrangig am eigenen Bedarf und

Kompetenzbereich orientierte Nutzungsverständnis zum eigenen Geodatenbestand für den Bedarf externer Nutzer zu öffnen.

... Position der Landkreise

Nach dem Ergebnis der zweiten eGovernment-Umfrage des DLT hat die Einbindung von Geodaten in die Online-Angebote für 71,1 % der Landkreise einen hohen bzw. sehr hohen Stellenwert.



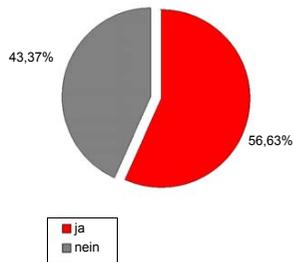
Die Frage, ob kreisübergreifende GIS-Konzeptionen bestehen, haben 61,0 % der Kreise mit ja beantwortet. Davon berücksichtigen 67,4 % Entwicklungen zur Geodateninfrastruktur auf Landes- oder Bundesebene. Geodaten sind für die Kreise von hoher Bedeutung. Ein effektives Geodatenmanagement beschleunigt Verwaltungsvorgänge, verbessert die Informationsverfügbarkeit, stellt eine bürgernahe Dienstleistung dar, fördert den Tourismus sowie Wirtschaftsunternehmen. Ziel für die Landkreise sollte der Aufbau einer Geodatendrehscheibe über eine Netzlösung sein, die Fachverfahren integriert. Sinnvollerweise findet ein Anschluss an das Landesnetz statt, um auf dort bestehende Geodaten zugreifen zu können. Mit Blick auf die gemeindlichen Daten kommt dem Landkreis sinnvollerweise im Rahmen einer engen Kooperation mit den Gemeinden eine Kopfstellenfunktion zu, in dem beispielsweise die dortigen Daten kreisweit eingelezen werden und die Technik bereitgestellt wird.

Behördeneinheitliche Servicenummer „115“

Im Zuge ihrer Initiativen zum eGovernment verfolgt die Bundesregierung das Ziel, eine bundesweit einheitliche Servicenummer einzurichten, über die sich die Bürger ebenenübergreifend an Verwaltungsstellen in Deutschland wenden können. Auch wenn es sich dabei nicht um ein priorisiertes Deutschland-Online Vorhaben handelt, wird eine zeitnahe Realisierung angestrebt. Dazu sollen in einem ersten Schritt Modellregionen ausgewählt werden, in denen – auch unter Einbeziehung der Landkreise – durch Pilotprojekte praktische Erfahrungen mit einer einheitlichen Service-Rufnummer gesammelt werden können. Eine solche Erprobungsphase ist sinnvoll. Denn bei der Einführung einer bundesweiten Servicenummer wird nicht nur darauf zu achten sein, dass die föderale Ordnung und die kommunale Selbstverwaltung gewahrt bleiben. Vielmehr muss in einem ersten Schritt geklärt werden, ob überhaupt Bedarf für eine ebenenübergreifende Servicenummer besteht oder ob dem Informationsbedürfnis der Bürger nicht auch mit örtlich radizierten Ser-

viceangeboten – etwa in Kooperation der Landkreise mit den Städten und Gemeinden – entsprochen werden kann. Die Erprobungsphase wird überdies die Abschätzung der Investitions- und Folgekosten ermöglichen und Gelegenheit für eine dringend erforderliche umfassende Kosten-/Nutzen-Analyse bieten.

Im Rahmen der zweiten eGovernment-Umfrage 2007/08 des DLT wurde u. a. abgefragt, ob die Landkreise über eine Wissensdatenbank verfügen, um zeitnah alle relevanten Informationen über Aufgaben, Zuständigkeiten sowie aktuelle Bearbeitungsstände zugänglich zu machen. Dies ist annähernd in der Hälfte der Fälle (46,56 %) ganz oder teilweise umgesetzt bzw. geplant. Noch weitgehender ist die Bereitschaft der Landkreise, im Zuge der interkommunalen Zusammenarbeit ein Servicecenter zu betreiben, über das Bürger behörden- und ebenenübergreifend Zugang zur öffentlichen Verwaltung erhalten können. Trotz der im Vergleich zu anderen Vorhaben kurzen Zeit, in der sich das Thema in der öffentlichen Diskussion befindet, wird mit 56,63 % ein beachtlich hoher Wert erreicht.



Sind Sie – ggfs. im Zuge der interkommunalen Zusammenarbeit – bereit, ein Servicecenter zu betreiben, über das die Bürger behörden- und ebenenübergreifend Zugang zur öffentlichen Verwaltung erhalten können (bundeseinheitliche Service-Rufnummer 115)?

... Position der  
Landkreise

Das Vorhaben einer neuen Behörden-Service Nummer „115“ wird als Möglichkeit für die Landkreise angesehen, ihre Servicefunktion im eGovernment-Bereich zu stärken. Allerdings warnt das Präsidium des Deutschen Landkreistages vor unrealistischen Erwartungen sowohl mit Blick auf eine flächendeckende bundesweite Umsetzung wie auch mit Blick auf den Umfang der in einem ersten Schritt zur Verfügung zu stellenden Inhalte. Die angestrebten Auskünfte aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltungen in Bund, Ländern, Kommunen und Europäischer Union können allenfalls mittel- bis langfristig umgesetzt werden.

# Bundesrepublik Deutschland

Verwaltungsgrenzen 2007





DEUTSCHER  
LANDKREISTAG



Deutscher Landkreistag

Ulrich-von-Hassell-Haus

Lennéstraße 11

10785 Berlin

Tel. 0 30/59 00 97-3 09

Fax 0 30/59 00 97-4 00

[www.landkreistag.de](http://www.landkreistag.de)

[info@landkreistag.de](mailto:info@landkreistag.de)

