

Electronic Government als ganzheitlicher Ansatz

Roland Traummüller und Klaus Lenk

*Institut für Angewandte Informatik, Universität Linz
Altenbergerstr. 69, A-4040 Linz
traumm@ifs.uni-linz.ac.at*

*Lehrstuhl Verwaltungswissenschaft, Universität Oldenburg
Postfach 2503, D-26111 Oldenburg
lenk@mailsrv1.uni-oldenburg.de*

Schlagworte: Electronic Government, eGovernment, Verwaltungsinformatik, Verwaltungsreform

Abstract: In Electronic Government wird, ähnlich zu Electronic Commerce, Kommunikation aus bisherigen räumlichen und zeitlichen Bindungen gelöst und gleichsam in den „Cyberspace“ verlegt. Dabei entsteht eine neue Realität und es kommt zu drastischen Änderungen: Verwaltungsabläufe wie auch Strukturen werden neu, der Personalbedarf verringert sich und die Frage des Standorts von Behördensitzen und Arbeitsplätzen verliert an Bedeutung. Für die Verbesserung der Kommunikation zum Bürger erfolgt ein Umbau im Sinne einer Dienstleistungsorientierung. So öffnet sich für den Bürger ein einheitliches „Fenster“ auf alle Ebenen und Untergliederungen der Verwaltung. Der Beitrag betont den ganzheitlichen Ansatz der Gestaltung wie auch die besondere Bedeutung von Recht und Wissen als zentrale Einflussgrößen.

1. Electronic Government als Leitbild

1.1 Die Notwendigkeit eines grundlegenden Wandels

Angesichts der weltweiten Veränderungen, denen Staaten heute unterworfen sind, wird ein Neubau der Strukturen von Regierung und Verwaltung unumgänglich sein. Es ist absehbar, dass die öffentliche Verwaltung ihr Kerngeschäft schon bald mit nur einem Bruchteil des heute getriebenen Aufwands erledigen muss. Umfangreiche Restrukturierungen unter Wahrung der unverzichtbaren Eigenschaften öffentlichen Handelns sind unabdingbar. Sie sind auch möglich, denn anders als bei früheren Verwaltungsreformen, welche in der Regel überkommenen Idealen gerecht werden wollten, kann nunmehr dank der Informationstechnik auf neue und noch zu entwickelnde Visionen gebaut werden, die der neuen

Lage angemessen sind. Electronic Government eröffnet der Reform von Staat und Verwaltung neue Perspektiven.

1.2 Ein Profil von Electronic Government

Parallel zu Electronic Commerce kann es gekennzeichnet werden durch eine ganzheitliche Sicht der Geschäftsprozesse bzw. Vorgänge, der Kommunikationsbeziehungen und der Informationsressourcen. Dabei verschmelzen Außenperspektive und binnenorientierte Sichten.

Somit vermag Electronic Government für den gesamten Bereich von Regierung und öffentlicher Verwaltung auf den verschiedenen Ebenen einen grundlegenden Wandel einzuleiten. Ausgehend von der Perspektive der Adressaten (Bürger, Kunden, Klienten) ergreift dieser Wandel zunächst die einzelnen Geschäfts bzw. Entscheidungsprozesse. Als Maxime der Gestaltung ergibt sich eine konsequente Abkehr von der Binnensicht der Verwaltungsorganisation, die bislang vorherrscht.

Der Wandel macht jedoch nicht an den Grenzen gewachsener Strukturen halt. Vielmehr treten die Leistungen und die Leistungsempfänger in den Vordergrund, was auf längere Sicht ein grundlegendes Überdenken des vielschichtigen und fragmentierten Verwaltungsaufbaues nahe legt. Vor allem für das exekutive Tätigwerden der Verwaltung bedeutet das eine Abkehr von der überkommenen, primär auf Institutionen bezogenen Betrachtung von Verwaltung.

Somit setzt Electronic Government zwar die Linie der Verwaltungsmodernisierung fort, die das New Public Management einleitete. Es geht aber über dieses insofern weit hinaus, als es nicht nur auf die organisatorische Verselbstständigung von Teilstrukturen drängt, in denen Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcen zur Deckung gebracht werden sollen. Vielmehr steht nunmehr die historisch gewachsene Verwaltungsgliederung selbst zur Disposition. Im folgende sei eine knappe Darstellung von Electronic Government gegeben, detaillierte Ausführungen dazu finden sich in einem jüngst erschienen Band der Reihe Verwaltungsinformatik.¹

¹ Klaus Lenk und Roland Traunmüller: Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik, Schriftenreihe Verwaltungsinformatik 20, Heidelberg: R.v.Decker-Verlag, 1999.

2. Von Electronic Commerce zu Electronic Government

2.1 Electronic Commerce als Stimulus

Um dem umfassenden Charakter der anstehenden Veränderungen gerecht zu werden, verbietet es sich, Entwicklungen des Electronic Commerce ohne nähere Prüfung einfach zu übertragen. Electronic Government ist demgegenüber konzeptionell wesentlich breiter anzulegen. Gleichwohl ist die Entwicklung in Electronic Commerce von großer Bedeutung. So ist Electronic Commerce für Electronic Government ein wichtiger Treiber, ohne den viele Innovationen schnell im Sande verlaufen würden. Allerdings sollten vorschnelle Übernahmen von Sichtweisen, die sich in der Privatwirtschaft bewährt haben, ebenfalls vermieden werden. Das Spektrum der zu unterstützenden Vorgänge und Aktivitäten ist wesentlich breiter als in der (Dienstleistungs)-Wirtschaft. Besonderheiten rechtlicher und politischer Art sind zu beachten. Zudem ist – bedingt durch die politische Verantwortung für das Ganze, die ein folgenblindes Optimieren ausschließen muss – das Umgehen mit Informationen im öffentlichen Sektor in besonderer Weise dadurch gekennzeichnet, dass diese Informationen bzw. das angesammelte Wissen die wichtigste Ressource für das Handeln öffentlicher Stellen darstellen.

2.2 Besonderheiten von Recht und Information

Vor allem das Recht und der Charakter der typischen Vorgangsbearbeitung als Informationsarbeit führen zu Besonderheiten. Sie liegen zunächst in der Rolle des Rechts begründet. Das Recht ist die Sprache der Verwaltung. Die Arbeitsaufträge, die ihr die Politik erteilt, sind rechtlich formuliert. Und die Konkretisierung des Rechts, die in der typischen Verwaltungsentscheidung steckt, erfordert das Tätigwerden menschlicher Bearbeiter mit Ermessensbefugnissen. Auch sind die Prozesse rechtlich überformt in ihren Abläufen. In vielen Fällen müssen sie sehr flexibel sein, flexibler als es den rechtlichen Regelungen nach den Anschein hat. So gibt es viele augenscheinlich strikte rechtliche Regelungen, die dennoch das Einbringen mikropolitischer Gesichtspunkte erlauben, etwa bei der Konstitution des zu beurteilenden Sachverhalts. Und neben dem rechtlich überformten Ermessen im engeren Sinne gibt es zahlreiche Handlungsspielräume, etwa bei der Gestaltung von Abläufen im einzelnen. Die zweite Besonderheit liegt darin, dass Information als Ressource

eine besonders wichtige Rolle spielt. Dies ist zwar auch z.B. in der Versicherungswirtschaft der Fall, aber die Vielfalt der Prozesse ermöglicht im öffentlichen Sektor besonders viele Querverbindungen und Mehrfachnutzungen von Information.

2.3 Grenzen eines produktionswirtschaftlichen Modells

Das Recht und die Besonderheiten der Information als Ressource (man kann sie weitergeben und dennoch behalten) erlauben es mithin nicht, eine produktionswirtschaftliche Sichtweise auf das Re-Engineering von Prozessen umstandslos zu übertragen. Ein Basis-Prozessmodell des Verwaltungshandelns auf der ausführenden Ebene ist anders zu konzipieren als durch simples Nachahmen industrieller Produktionsprozesse. Die Leistungserstellungsprozesse der Verwaltung sind in erster Linie rechtlich mehr oder weniger intensiv strukturierte Entscheidungsprozesse, an die sich dann physisch-technische oder kommunikative Ausführungshandlungen anschließen. Ihr wichtigster „Rohstoff“ ist Information bzw. Wissen. Werden also die Besonderheiten des Rechts einerseits, von Information bzw. Wissen andererseits nicht berücksichtigt, dann kommt es zu Reorganisationen, die nur die Oberfläche des Verwaltungshandelns erfassen oder zur Unternutzung von Information bzw. Wissen führen.

3. Neue Akzente in der Verwaltungswissenschaft

3.1 Information und Telekooperation

Einen Ansatz zur Berücksichtigung beider Zusammenhänge bietet die von uns entwickelte Vorstellung einer informationsorientierten Verwaltungswissenschaft, die auf zwei Schlüsselbegriffen beruht: Information und Telekooperation. So ist Information der Schlüsselbegriff, welcher die Möglichkeiten der Informationstechnik einerseits und die Gegebenheiten und Anforderungen des Verwaltungshandelns andererseits zusammenführt. Dies verschmilzt mit dem weiteren Schlüsselbegriff der Telekooperation als Zusammenarbeit von Menschen, die sich der Informationstechnik bedienen; diese Zusammenarbeit ist über elektronische Medien vermittelt und mit weitreichender Integration verbunden.

Eine informationsorientierte Verwaltungswissenschaft, in der sich betriebswirtschaftliche, politik- und rechtswissenschaftliche Betrachtungsweisen kreuzen, gelangt zu nachhaltigeren Blaupausen für eine grundlegende Reorganisation, ohne überflüssig gewordene Strukturen zu konservieren.

3.2 Einbezug des Verwaltungsrechts

Für die Rolle des Rechts wird dies geleistet durch eine ausführliche Darstellung der Grundstruktur eines vollständigen Leistungserstellungsprozesses; Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, wie man aus der Fülle der Informationen durch Filterung, Verdichtung und Bewertung zu verlässlichen Handlungsanleitungen kommen kann. Das ist der Kern des „Produktionsprozesses“, in welchem die Verwaltung ihre Interventionen in das soziale Gefüge (in Gestalt von Regelungen, Dienstleistungen, Transfers usw.) erzeugt. Der Werkstoff in diesem Prozess ist Information.

4. Wichtige Einflussgrößen für die Gestaltung

4.1 Integration und Reorganisation

Mit Electronic Commerce und Electronic Government liegt ein Leitbild vor, das Geschäfts-, Verwaltungs- und Rechtsbeziehungen aus räumlichen und zeitlichen Bindungen löst und gleichsam in den Cyberspace verlegt: eine neue Realität entsteht. Diese Vorstellungen sind radikal und gestalten den Alltag neu. Die Integration elektronischer Kommunikation ist weitgehend und umschließt sowohl die Institution als Ganzes, wie auch die Beziehungen zu deren Klienten und deren Partnerorganisationen. Entsprechend groß sind die Ansprüche an organisatorische Änderungen. Bisherige Erfahrungen haben gezeigt, dass es – obwohl oft versucht – nicht sinnvoll ist, allein die Außenkommunikation zu modernisieren. Vielmehr müssen die Arbeitsvorgänge eines Unternehmens reorganisiert werden. Denn die Außenkommunikation entspricht gleichsam nur der Spitze des Eisberges, die sichtbar aus dem Wasser herausragt.

Die elektronische Form stellt somit nicht etwas Zusätzliches dar, vielmehr sind die gesamten Geschäftsabläufe so zu ändern, dass sie schneller, besser und besonders adressatenfreundlich ablaufen. Aus all dem ergibt sich in Konsequenz, dass eine Trennung zwischen Frontoffice und Backoffice an Relevanz verliert. Transaktionen im Cyberspace sind mit Rechtsfolgen verbunden und schließen zumeist auch Geldflüsse mit ein. Es ist daher recht und billig, dass die neuen Formen der Beziehung ebenso verlässlich und vertrauenswürdig sind, wie es die bisherige Form war. Diese Forderung muss in Form informationeller Garantien auf technischer, organisatorischer und rechtlicher Ebene verwirklicht werden.

4.2 Kommunikation mit dem Bürger

Das umfassende Leitbild des „Electronic Government“ eröffnet Bürgern ein einheitliches „Fenster“ auf allen Ebenen und Untergliederungen der Verwaltung. So können Produktion und Vertrieb von Dienstleistungen räumlich entzerrt werden und Spezialisten in räumlich dislozierten Verwaltungseinheiten können kooperieren. Auch müssen Verwaltungsbehörden nicht mehr so stark wie bisher auf territoriale Gegebenheiten ausgerichtet sein. Diese Entwicklung ist dadurch möglich, dass verschiedene Verwaltungseinheiten auf Basis der Telekommunikation zusammenarbeiten. Somit ergibt sich eine Vielzahl innovativer Formen öffentlicher Dienste:

- Bürgerinformation über Serviceleistungen im Internet
- verbesserte Kommunikation mit dem Bürger (Kiosk, Homeadministration)
- Schaffung von Bürgerämtern (One-stop-shops)
- Multifunktionelle Serviceläden

4.3 Kooperatives Verwaltungshandeln

Handeln heißt in der Verwaltung vor allem Planen und Entscheiden. Damit werden Rechte und Pflichten geschaffen oder konkretisiert. Um die Entscheidung treffen zu können, sind Informationen unterschiedlicher Art erforderlich. Das ist der Kern des Handelns, in welchem die Verwaltung ihre Interventionen in das soziale Gefüge erzeugt. Dabei steht die Frage kooperativen Verwaltungshandelns im Mittelpunkt.

Wendet man sich der Betrachtung kooperativen Verwaltungshandelns zu, hat man das Problem einer verwirrenden Vielfalt möglicher Situationen. Das macht Sinn in typischen Szenarien zu denken. So werden nachher zwei wichtige Typen betrachtet, wie etwa Policy Formulation and Implementation, die auf strategischer Ebene anfallen, oder Routineentscheidungen auf der operativen Ebene. Diese entstehen vielfach im Rahmen der Workflowbearbeitung und schließen kollaborative Abklärung und rechtliche Interpretationen ein.

4.4 Policy Formulierung und Implementierung

Im folgenden geht es um eine Betrachtung kooperativen Verwaltungshandelns. Dabei gibt es eine verwirrende Vielfalt möglicher Situationen, sodass es sinnvoll ist, in typischen Szenarien zu denken. Auf strategischer Ebene fallen Policy Formulierung und Implementierung an. Policy For-

mulation betreffen Verhandlungen, welche die Suche nach einer gemeinsamen Strategie zur Aufgabe haben. Dies kommt vielfach in Gremialsitzungen vor, wie etwa in Sitzungen von Vorständen und Beiräten. Bei Policy Implementierung ist die Umsetzung von Strategien in konkrete Aktivitäten angesprochen. Auch dabei kommt es zu einem Ringen um eine gemeinsame Linie, wenn auch auf einer niedrigeren Ebene als bei Policy Formulierung. Typische Beispiel hierfür kommen in den öffentlichen Verwaltungen vor, wenn es gilt Entscheidungen, die von politischen Gremien vorgegeben werden, umzusetzen.

Dabei muss die Unterstützung von Verhandlung und Entscheidungen an den einzelnen Teilaufgaben ansetzen. Im Lauf einer Verhandlung treten sehr unterschiedliche Typen von Aufgaben auf: Planung und Steuerung des Gesamtverlaufes, Vorabklärung von Fragen des Vorgehens (Prozedere), Strukturierung von Aufgaben und Abläufen, spezielle Gruppenaktivitäten (Sammlung von Argumenten, Erstellung von Vorlagen, Bewertung von Vorschlägen), Erstellung von Tagesordnungen, Informationsbereitstellung, Dokumentation von Ablauf und Ergebnissen.

4.5 Sequentielle Vorgangsbearbeitung

Bei der Grundfigur der sequentiellen Vorgangsbearbeitung wandert ein Schriftstück nacheinander über mehrere Schreibtische. Solche Vorgänge sind im Regelfall von außen durch einen „Eingang“ angestoßen, und sie verlaufen mehr oder weniger wohlstrukturiert. Der Grad der äußerlichen Strukturierung hängt zum einen ab von den Rechtsvorschriften und Geschäftsordnungsregeln, die sich auf das Verwaltungsverfahren beziehen. Zum anderen wird er auch durch die materiell-rechtlichen Normen bestimmt, nach denen die Verwaltung im jeweiligen Fall zu handeln hat. Aus diesen Normen ergibt sich, welche Informationen beizuziehen und welche Stellen zu beteiligen sind. Die materiellen Besonderheiten des jeweiligen Entscheidungsprozesses dürfen daher nicht vernachlässigt werden.

Das heutige Mitzeichnungsverfahren schaltet gleichsam die Träger verschiedener institutionalisierter Belange hintereinander. In Verfahren der Mitzeichnung, also formal relativ wohlstrukturierten Vorgängen, die sich über viele Schreibtische erstrecken, sind in vielen Fällen kürzere oder längere Besprechungen eingebettet.

Dem juristischen Sachverstand kommt eine zweifache Aufgabe zu. Die erste ist beim Entwurf des Systems: alles zu formalisieren, was einer Automatisierung im Wege steht. So werden intern die unvermeidlichen

Mehrdeutigkeiten des Rechts und die Unsicherheiten bei der Sachverhaltsermittlung bürokratisch bereinigt; Ermessensausübung wird durch Richtlinien strukturiert; und unbestimmte Rechtsbegriffe werden innerorganisatorisch verbindlich interpretiert. Zum zweiten befasst es sich mit dem, was sozusagen in der Entscheidung komplementär zur Automation ist, nämlich mit der Interpretation. Zu diesem Unterschied weist schon Niklas Luhmann deutlich darauf hin, dass der Kern der Arbeit von Juristen Interpretation ist, nicht Logik. Die eigentlich juristische Leistung liege in der Interpretation der Entscheidungsprogramme und der eingehenden Informationen.

4.6 Management des verteilten Wissens

Für die Bedeutung des Wissens müssen eine Kooperations- und Wissensperspektive die prozessbezogene Betrachtung ergänzen. Nur damit wird man einerseits der besonderen Bedeutung des Umgangs mit Information und Wissen gerecht wie auch andererseits Defizite vermeiden, wie sie durch die überkommene, nicht nur organisationspraktischen Gesichtspunkten verpflichtete Arbeits- und Kompetenzteilung entstehen. Um eine Verwaltungsentscheidung treffen zu können, sind Informationen unterschiedlicher Art erforderlich. Mit der Entwicklung und Einführung von Systemen der Telekooperation, wächst zugleich der Ruf nach Berücksichtigung des gerade in der öffentlichen Verwaltung weit verteilten Wissens.

Das wichtigste Kapital der Verwaltung ist ihr Wissen. Das intellektuelle Kapital einer Institution liegt im angesammelten Knowhow der Organisation ebenso wie in Erfahrung, Kreativität und Fähigkeiten der Mitarbeiter. Das Wissen ist im Grunde verteiltes Wissen; aufgeteilt auf Personen, Dokumente und Datenbanken. Nur ein Teil dieses Wissens ist explizit festgelegt, gar vieles kommt implizit durch Benutzererfahrungen und in der Arbeitspraxis zur Anwendung. Der Ausdruck Dienstwissen bezeichnet dies treffend, denn er drückt eine Balance von niedergeschriebenem und in der Praxis tradiertem Wissen aus. Die öffentlichen Verwaltungen werden in diesem Sinn als Wissensnetz gesehen. Insbesondere muss dabei der Gesichtspunkt der Verteilung des Wissens berücksichtigt werden.

4.7 Aufgabenanalyse und Dienstwissen

Mit der Frage nach dem Wissen wird es immer wichtiger, klar zu verstehen, wie Büro- und Verwaltungsarbeit am Arbeitsplatz nun wirklich

abläuft. Was die Verwaltung „Dienstwissen“ nennt, bezeichnet die Informatik als Domain Knowledge. Je stärker ein Anwendungsbereich informatisiert ist, desto mehr muss der Anteil des expliziten Wissens erhöht werden. Dieses Wissen kann analytisch durch Studium von Dokumenten und Befragungen der Benutzer gewonnen werden. Neuere Formen der Arbeitsplatzanalyse führen zu einem wesentlich besseren Verständnis und bedienen sich eines ethnographischen Beobachtungsansatzes, verbunden mit moderner technischer Unterstützung (Videoaufzeichnungen usw.). So wurden erfolgreich Methoden der Ethnographie eingebracht. Den Erfolg bezeugen sehr gelungene Analysen aus komplexen und unübersichtlichen Arbeitsumgebungen.

5. Ausblick auf die Zukunft

Die Implikationen des Electronic Government reichen weit. Sie ermöglichen auf längere Sicht einen grundlegenden Neubau der Verwaltung.

Virtuelle Verwaltung als Vision: Die Möglichkeiten, mit Hilfe der Informationstechnik Zeit und Raum zu überbrücken sowie Informationen und Arbeitsflüsse über organisatorische Grenzen hinwegzuführen, können als Einstieg in eine „virtuelle“ Verwaltung gesehen werden. Zunächst wurde virtuelle Verwaltung aus der Sicht der Bürger angedacht. In der virtuellen Verwaltung reicht es, ein einziges Fenster auf die Verwaltung zu öffnen. Der Zugang zu einer Stelle eröffnet den Kontakt mit allen anderen Verwaltungsstellen.

Verwaltungskooperation, interorganisatorische Beziehungen: Auch verwaltungsintern können sich über Entfernungen und Organisationsgrenzen hinweg künftig völlig neuartige Kooperationen ergeben. Sie werden unter anderem die Ansiedlung und Auslastung von Spezialisten von den Beschränkungen lösen, die sich heute aus der Größe der Verwaltungsbehörden und ihrer Einzugsgebiete ergeben. Damit sind Einsparungen durch Lastverbünde leichter gemacht. Die Ausgestaltung solcher Lastverbünde kann dazu verhelfen, brachliegende Arbeitskapazitäten auszunutzen. Ganz ähnliche Perspektiven ergeben sich im Hinblick auf die Nutzung des Sachverständes von Spezialisten.

Verwaltungskooperation: der räumliche Aspekt: Mit der Lockerung räumlicher Bindung verlieren Fragen des Standorts von Behördensitzen und Arbeitsplätzen an Bedeutung. Die räumliche Ansiedlung von Arbeitsstellen wird flexibler. Dies hat weitreichende Folgen, so kann man von einer Verringerung der „Bodenhaftung“ der Verwaltung sprechen. Die Territorialbindung der Verwaltung nimmt ab. Im Hinblick auf die Gegen-

stände, auf die sich ihr Handeln richtet, wird künftig zu entscheiden sein, ob die handelnde Stelle in unmittelbarer räumlicher Nähe zur beabsichtigten Wirkung angesiedelt sein muss.

Kooperation in „Unternehmens“-Netzwerken, Reduzierung der Leistungstiefe: Die Möglichkeit der Auslagerung von Arbeitsprozessen über Entfernungen hinweg kann auch dazu benutzt werden, die „Leistungstiefe“ von Verwaltungsorganisationen zu verringern. Dies entspräche einer vielfach geforderten Reduzierung der Tätigkeit von Verwaltungsträgern auf sogenannte Gewährleistungsverwaltungen, welche nach einem inzwischen schon geflügelten Wort nicht mehr rudern, sondern nur noch steuern. Es ist hier nicht der Ort, über die Sinnhaftigkeit dieser Vorstellung nachzudenken. Jedenfalls wird die Auslagerung erleichtert, wenn Arbeitsergebnisse rascher kommuniziert und besser überwacht werden können. Die Telekooperation eröffnet zahlreiche neue Möglichkeiten der Aufspaltung von Prozessen auf unterschiedliche Bearbeitungsinstanzen, ohne übermäßigen zusätzlichen Koordinationsaufwand. Somit ermöglicht es die Informationstechnik, Entscheidungen über die Leistungstiefe der öffentlichen Verwaltung viel differenzierter zu treffen als zuvor. Sie macht es vor allem möglich, auch Teile von Prozessketten leichter auszulagern.

Dienstleistungs-Einzelhandel: Im Verhältnis von Bürger und Verwaltung eröffnet die Lockerung der Standortbindung öffentlicher Verwaltungen eine dem Leitbild der virtuellen Verwaltung entsprechende radikale Gestaltungsmöglichkeit: Produktion und Distribution von Dienst- bzw. Verwaltungsleistungen werden räumlich auseinandergezogen. Nicht nur viele Leistungen der öffentlichen Verwaltung, sondern auch Geld- und Informationsdienstleistungen kommerzieller bzw. Non-profit Anbieter können künftig in kleinen Dienstleistungsläden zugänglich sein. Solche multifunktionalen Dienstleistungsläden sind damit nicht nur „One-stop Shops“, welche das Angebot eines bestimmten Dienstleistungsanbieters, z.B. der Post oder der Kommune, vorhalten. Vielmehr ermöglichen sie eine Vertriebskooperation vieler öffentlicher und privater Anbieter.