

Vom eGovernment zum eChaos

Fünf Thesen zum elektronischen Rechtsverkehr zwischen den Gebietskörperschaften

Peter Bußjäger

*Vorarlberger Landtag
A-6901 Bregenz Landhaus
peter.bussjaeger@vorarlberg.at*

Schlagnvorte: eGovernment; digitaler Schriftverkehr; elektronischer Akt; eLegislation

Abstract: Der vorliegende Beitrag kreist um die Probleme, die sich aus der Ungleichzeitigkeit des Entwicklungsstands im eGovernment ergeben. Die unterschiedlichen Standards, die von den einzelnen Organisationen erreicht werden, bilden nicht nur ein Hemmnis der weiteren Entwicklung, sondern führen zu Reibungsverlusten und Doppelgleisigkeiten.

1. Der lange Weg durch die Wüste OPM (Old Public Management)

Im Verständnis des traditionellen Verwaltungsmanagements bildet eGovernment lediglich ein Instrument der Erleichterung des Schriftverkehrs. Der Einsatz von eGovernment beschränkt sich auf das digitale Versenden von Schriftstücken. Damit wird der eigentlich innovatorische Impuls von eGovernment nicht ausgenützt. In einem fortgeschrittenen Verständnis ist eGovernment mehr als die bloße digitale Speicherung und Versendung von Schriftstücken. Der vorliegende Beitrag versucht, die Probleme zu beleuchten, die sich aus der noch immer bestehenden Dominanz des traditionellen Verständnisses und eines Phänomens ergeben, das ich im vergangenen Jahr¹ als Ungleichzeitigkeit bezeichnet habe. Damit sind die völlig unterschiedlichen Entwicklungsstufen gemeint, die die einzelnen Organisationen im eGovernment erreicht haben. Dies soll anhand der nachstehenden Fallstudien erhellt werden:

¹ *Bußjäger*, E-Government in Vorarlberg – Entwicklungsstand und Ausblick, in: *Schweighofer et al* (Hrsg.), IT in Recht und Staat (2002), 51.

Fallbeispiel 1: Auf Grund eines aus dem 1890 stammenden Staatsvertrags² gehört die auf Straßenweg nur über deutsches Staatesgebiet erreichbare österreichische, Bestandteil des Bundeslandes Vorarlberg bildende Gemeinde Mittelberg zum deutschen Zollgebiet. In Ausführung dieses Vertrags übermittelt das Bundesministerium für Finanzen (BMF) in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen dem Amt der Vorarlberger Landesregierung (AdLReg) ein Konvolut an Unterlagen, die gemäß diesem Staatsvertrag in Mittelberg kundzumachen sind. Das AdLReg leitet das Konvolut an die Gemeinde Mittelberg mit der Bitte weiter, auf die Auflage des Konvolut auf ortsübliche Weise hinzuweisen. Die Gemeinde Mittelberg veranlasst daraufhin den Hinweis auf die Kundmachung in der örtlichen Zeitung „Der Walser“ und berichtet daraufhin dem AdLReg über den Vollzug, was wiederum dem BMF die Vollzugsmeldung erstattet.

Es ist offenkundig, dass der Vorgang, von der Übermittlung der Unterlagen bis zur Kundmachung in einem elektronischen Gemeindeblatt der Gemeinde Mittelberg in geradezu typischer Weise eGovernment-fähig wäre, freilich ohne dass dies von den Akteuren bisher aufgegriffen worden wäre. Der Vorgang erhellt, dass es mitunter sehr lange dauern kann, bis die Potentiale von eGovernment tatsächlich genutzt werden, woraus sich die Ungleichzeitigkeit von eGovernment zumindest teilweise erklärt.

Wie sich am Fallbeispiel 1 zeigt, kann ein bloßes Zuwarten auf die Initiative der Akteure mitunter vergeblich sein. Daraus ergibt sich für These 1 Folgendes:

Sich auf die Initiative der Beteiligten zu verlassen, ist zu wenig.

eGovernment bedarf gelegentlich offenbar auch des mehr oder weniger sanften Drucks, was auch anhand von Fallbeispiel 2 untermauert werden soll:

Gemäß Art 98 Abs 2 B-VG sind alle Gesetzesbeschlüsse der Landtage unmittelbar nach der Beschlussfassung des Landtages vor ihrer Kundmachung dem Bundeskanzleramt bekannt zu geben sind, was der Bundesregierung die Prüfung ermöglicht, ob sie gegen den Beschluss einen Einspruch erheben will. Über die Form dieser „Bekanntmachung“ schweigt sich das B-VG aus. Sie könnte daher nach dem Wortlaut der Bundesverfassung durchaus in digitaler Form erfolgen, sofern sichergestellt, dass das übermittelte Exemplar mit dem Gesetzestext identisch ist. Diese Sicherheit kann sowohl mit einer elektronischen Signatur als auch, wie es der seit jeher geübten Praxis entspricht, durch Übermittlung einer schriftlichen Fassung des Gesetzesbeschluss samt einer Beglaubigung durch die betreffende Landtagsverwaltung hergestellt werden.

² RGBI Nr 41/1891.

Über die Vorgaben des Art 98 Abs 2 B-VG ging die aus den 70er Jahren stammende Praxis hinaus, wonach die Gesetzesbeschlüsse über Wunsch des Bundeskanzleramtes in 40-facher Ausfertigung übermittelt werden mussten, wenn aber die Regierungsvorlage im Landtag geändert wurde, sowohl diese als auch die Gesetzesbeschlüsse in 40-facher Ausfertigung im Postwege gesendet werden mussten. Auf eine Initiative der Länder, diese Vorgangsweise dahingehend zu ändern, dass dem Bundeskanzleramt nur noch *eine* beglaubigte Ausfertigung des Gesetzesbeschlusses übermittelt werden sollte, hatte sich das Bundeskanzleramt hinhaltend gezeigt.

Die Länder haben sich davon allerdings nicht beeindrucken lassen und übersenden die Gesetzesbeschlüsse der Landtage seit 1. Juli 2002 nur noch in einer schriftlichen (beurkundeten) Form sowie in einer digitalen Fassung. Daraus ergibt sich als These 2:

Zuweilen muss eGovernment auch gegen den Willen zumindest eines der Akteure durchgesetzt werden.

2. Ungleichzeitigkeit und eGovernment

Die Ungleichzeitigkeit, die sich als das typisches Merkmal von eGovernment in Österreich erweist, prägt weite Bereiche im elektronischen Rechtsverkehr zwischen den Gebietskörperschaften, wie an den folgenden Fallbeispielen 3 und 4 nachgewiesen werden kann.

Fallbeispiel 3: „eLegislation“ Das Amt der Vorarlberger Landesregierung ist, wie übrigens viele Bundesministerien, dazu übergegangen, die von ihm verfassten Gesetzesentwürfe, die einer Begutachtung zugeführt werden sollen, (auch) digital zu versenden. Sämtliche mit den Entwürfen üblicherweise befasste Stellen wurden um Mitteilung gebeten, ob sie eine digitale Übermittlung wünschten. Etwa 50% der Adressaten erhalten Begutachtungsentwürfe mittlerweile auf digitalem Weg, der Rest mit herkömmlicher Post.

These 3:

Bei einer Vielzahl der beteiligten Akteure ist es häufig unumgänglich, eGovernment ungleichzeitig einzuführen, auch wenn dadurch Effizienzverbesserungen nur teilweise lukriert werden können.

Fallbeispiel 4: Versendung von Stellungnahmen zu Begutachtungsentwürfen

Stellungnahmen der Landesregierungen zu Gesetzesentwürfen des Bundes werden von den Ländern untereinander ausgetauscht. Dies erfolgt derzeit, je nach dem Stand der betreffenden Organisation, zuweilen aber auch des betreffenden Bearbeiters auf digitalem oder auf schriftlichem Weg.

Diese Ungleichzeitigkeiten sind bei einer Vielzahl der beteiligten Akteure weitgehend unvermeidlich und aufoktroierten Maßnahmen im Grundsatz überlegen, schaffen jedoch auch ihre unleugbaren Probleme. Die Umstellung auf ausschließlich elektronische Aktenführung wird durch diese Vorgänge zumindest erschwert, weil das Einscannen schriftlicher Texte nach wie vor eher mühsam ist. Diese Ungleichzeitigkeiten prolongieren die verwaltungsorganisatorisch nicht unbedingt vorteilhafte Parallelführung von elektronischem und händischem Akt.

Daraus ergibt sich als These 4:

Das durch die Vielzahl der Akteure erzwungene Nebeneinander von digitaler und herkömmlich schriftlicher Vorgangsweise führt zu schweren Reibungsverlusten.

3. eChaos durch Ungleichzeitigkeit?

Die Probleme, die die nach wie vor bestehende Zweigleisigkeit des Schriftverkehrs verursacht, werden jedoch durch unreflektierten Einsatz digitalen Schriftverkehrs verschärft, wie anhand von Fallstudie 5 demonstriert wird.

Fallbeispiel 5: Wie etwa das Amt der Vorarlberger Landesregierung sind mittlerweile auch die meisten Bundesministerien dazu übergegangen, Gesetzes- und Verordnungsentwürfe auf digitalem Weg zu versenden. Anders als in dem in Fallbeispiel 3 geschilderten Sachverhalt wurde das Konzept jedoch nicht freundlich-aufmunternd, sondern paternalistisch-fürsorglich angelegt, indem den Empfängern die Entwürfe sowohl digital als auch schriftlich übermittelt werden.

Diese Vorgangsweise hat für den Empfänger die angenehme Konsequenz, zwei (identische) Entwürfe zu erhalten, von denen er dann – nach Prüfung, ob sie tatsächlich identisch sind – entweder beide in den elektronisch und/oder händisch geführten Akten ablegen oder zumindest einen vernichten kann. Diese durchaus gut gemeinte Vorgangsweise erzeugt dadurch noch zusätzliche Probleme, dass die Absender der digitalen Gesetzesentwürfe oft nicht als dem betreffenden Bundesministerium zugehörig ersichtlich ist, was die Identifikation wiederum erschwert. Zu guter letzt kann es dann schon einmal vorkommen, dass der Gesetzesentwurf, aus welchen Gründen auch immer, von mehreren Stellen versendet oder von derselben Stelle an mehrere Adressen beim Empfänger versendet wird.

Gerade das zuletzt beschriebene Verhalten, nämlich Entwürfe an mehrere Stellen beim Empfänger zu versenden, was natürlich auch bei der schriftlichen Vorgangsweise möglich ist, aber beim digitalen Schriftverkehr

viel leichter gemacht wird, provoziert nicht nur besonderen Aufwand, sondern auch eine Umgehung der Hierarchie in der Organisation.³

Als These 5 ist daher festzuhalten:

Der inkonsequente Umstieg auf eGovernment führt zu einem eChaos. Die Nutzung von eGovernment ohne die Einhaltung von rechtlichen Rahmenbedingungen steigert nicht nur das eChaos, sondern führt auch zu einer Verwischung von Zuständigkeiten und Verantwortungen.

4. Folgerungen

Welche Folgerungen ergeben sich nun aus diesen Thesen? Weiterhin ist davon auszugehen, dass es nicht zielführend ist, eGovernment flächendeckend und ohne Rücksicht auf den Entwicklungsstand einer Organisation einzuführen. Weiterhin gehe ich davon aus, dass es nicht möglich ist, die Einführung von eGovernment zentral zu dekretieren.

Dennoch wollen sich die vorangegangenen Ausführungen durchaus als Ermunterung verstehen, den Druck auf eine Beschleunigung von eGovernment zu erhöhen. Gleichzeitig erweist sich aber auch, dass die bloße Einführung elektronischen Schriftverkehrs eben noch kein eGovernment ist, sondern im eChaos mündet. eGovernment setzt nämlich eine entsprechende disziplinierte Verwaltungskultur voraus. Schriftstücke, die sowohl digital als auch schriftlich versendet werden, tragen nur zur Verunklarung bei. Parallelitäten werden zumindest kurzfristig unvermeidbar sein, aber es ist möglich, ihre negativen Auswirkungen zu begrenzen.

³ Auf die daraus resultierenden Konsequenzen habe ich hingewiesen in *Bußjäger*, Digitaler Schriftverkehr als Problem der Verwaltungsorganisation, ÖGZ 2002, 22 ff.