

8/2003

MEDIA @Komm

**E-Government in Deutschland –
Profile des virtuellen Rathauses**

Dr. Helmut Drücke, Deutsches Institut für Urbanistik

**Ergebnisse des Teilprojekts
„Monitoring nationaler Anwendungsfälle
des kommunalen E-Government“**

**Im Rahmen der Begleitforschung *MEDIA@Komm*
im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft
und Arbeit**

ARBEITSPAPIERE
aus der Begleitforschung zum Städtewettbewerb Multimedia *MEDIA@Komm*

Impressum

Autor

Dr. Helmut Drücke, Deutsches Institut für Urbanistik

Mitarbeit von

Daniela Riedel

Patricia Schimpeler

Redaktion

Klaus-Dieter Beißwenger, Deutsches Institut für Urbanistik

Textverarbeitung und Layout

Barbara Geffe, Deutsches Institut für Urbanistik

Deutsches Institut für Urbanistik

Straße des 17. Juni 112

10623 Berlin

Telefon: (030) 39001-0

Telefax: (030) 39001-100

E-Mail: difu@difu.de

Internet: <http://www.difu.de>

Alle Rechte vorbehalten

Schutzgebühr Euro 7,50

Berlin, März 2003

Inhalt

Zusammenfassung	7
Einleitung	13
I. Zentrale Fragestellungen und theoretisches Konzept	15
1. Fragestellungen	15
2. Vorgehen in aktuellen empirischen Untersuchungen und eigener Theorieansatz	16
2.1 E-Government in verengter Sicht auf Online-Dienstleistungen und E-Democracy	16
2.2 Kommunales E-Government in einer breiteren Managementperspektive ...	20
3. Eigener Untersuchungsansatz: die Erfolgsfaktoren	21
II. Methodisches Vorgehen	27
1. Untersuchungssample	27
2. Datenerhebung	28
3. Datenqualität	29
III. Ergebnisdarstellung	31
1. Projektgeschichte	31
1.1 Vielfältige Anstöße	31
1.2 Vorrang der Bürgerorientierung	31
1.3 Zu Beginn: handfeste Bedenken.....	32
1.3.1 Skepsis hinsichtlich der Machbarkeit.....	33
1.3.2 Hindernisse in Recht und Technik.....	34
2. Ausprägung der Erfolgsfaktoren	35
2.1 Leitbilder: nur vereinzelt vorhanden.....	35
2.2 E-Government: nicht überall Chefsache	37
2.3 E-Government: zunehmend politisch unterstützt	39
2.4 Strategiedefizit	39

2.5 Vernachlässigung von Organisationsfragen und Re-Engineering	42
2.5.1 Vorherrschen traditioneller Projektorganisation.....	42
2.5.2 Verknüpfung mit der Verwaltungsreform	46
2.5.3 Re-Engineering der Verwaltung: noch nicht angegangen	48
2.6 Konzentration auf Information und Kommunikation	49
2.7 Ansätze einer E-Democracy	57
2.8 Schrittweise Integration der Technologi Landschaft	60
2.9 Ein schwieriges Feld: Aufbau von E-Government-Kompetenzen	70
2.10 Akzeptanz- und imageschaffende Maßnahmen als Potenzial.....	72
2.10.1 Stärkeres Einbeziehen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	72
2.10.2 Marketing: bisher viele Chancen ungenutzt.....	75
2.11 Durch E-Government verstärkte Öffnung zu Kooperationspartnern.....	77
2.11.1 Kooperationen.....	78
2.11.2 Externe Netzwerke.....	78
2.12 Längerfristige Absicherung von Projekten.....	79
3. Einschätzung der aktuellen Bedenken und Hindernisse	82
4. Resümee	83
IV Grundtypen von Entwicklungspfaden beim Aufbau von E-Government	87
1. Merkmale verschiedener Entwicklungspfade	87
2. Kernmerkmal: Integrativität der E-Government-Projekte	88
3. Porträts der verschiedenen Entwicklungstypen	90
3.1 Zwei Beispiele für „systematische Modernisierer“	90
3.1.1 Düsseldorf.....	90
3.1.2 Hagen	96
3.2 Zwei Beispiele für „inkrementelle Pragmatiker“	98

3.2.1 B7	98
3.2.2 C2	102
3.3 Zwei „Nachzügler“	105
3.3.1 C9	105
3.3.2 C3	108
Schlussfolgerungen	111
1. <i>MEDIA@</i> Komm-Städte und nicht vom BMWA geförderte Städteprojekte im Vergleich	111
1.1 Gemeinsamkeiten	111
1.2 Unterschiede	113
2. E-Government in einem hochkomplexen kommunalen Handlungsfeld	115
3. Handlungsbedarf	117
Monitoring nationaler E-Government-Anwendungen - Fragebogen	120
Konzeptionsprozess	120
Planungsprozess	121
Implementationsprozess	121
Aktueller Stand	122
Weitere Planung	128
Literatur	129
Abbildungsverzeichnis	132
Tabellenverzeichnis	133

Zusammenfassung

Aufgabe und theoretisches Konzept des Monitorings

Mit dem Monitoring inländischer kommunaler Anwendungsfälle wird eine fundierte Momentaufnahme des Electronic Government (im Weiteren: E-Government) in den deutschen Städten und Gemeinden zum Zeitpunkt Juni 2002 erstellt. Für einen Ausschnitt von 26 deutschen Städten wird das Profil des E-Government untersucht. Der Untersuchung wird in Entsprechung zum Gesamtprogramm *MEDIA@Komm* der erweiterte Begriff des E-Government zugrunde gelegt, wonach *alle* Aspekte des Regierens und Verwaltens (öffentliche Willensbildung, Entscheidungsfindung, Leistungserstellung und -erbringung, Partizipation), sofern sie durch die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien unterstützt werden können, mit dem Begriff E-Government umfasst sind. Damit wird der zutreffenden Auffassung Rechnung getragen, dass „Electronic Government das Alltagshandeln der Verwaltung und die demokratische Politik durchdringt“. Mithin „geht es um alle wechselseitigen Beziehungen zwischen Bürgern, Wirtschaftsunternehmen, Einrichtungen im Non-Profit-Sektor, Politik, Regierung und Verwaltung“, für die „völlig neue Strukturen zu schaffen“ (Memorandum, siehe Fußnote 1) sind.

Der Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Überzeugung, dass für den Erfolg des Projekts ‚virtuelles Rathaus‘ die Beherrschung von zehn Faktoren wesentlich ist, die zusammen genommen folglich die Kritischen Erfolgsfaktoren ausmachen. Diese Einflussgrößen sind vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der Begleitforschung aus *MEDIA@Komm*, eigener empirischer Erhebungen, langjähriger wissenschaftlicher Arbeit der beteiligten Forscher sowie der relevanten Literatur identifiziert worden.

Diese Faktoren sind (siehe Kapitel I.3.): Leitbild und Strategie; Organisation, Projekt- und Change Management; Anwendungen; Nutzen und Kosten; Adäquate Technologien und Organisation des Technikeinsatzes; Kompetenzen, Motivation und Qualifizierung; Schaffung von Akzeptanz, Marketing; Kooperation und Partnerschaft; Nachhaltige Sicherstellung von Ressourcen; Rechtmäßigkeit. Diese Faktoren untergliedern sich ihrerseits in ca. 50 Unterpunkte, so dass insgesamt ein breites und tief gefächertes Konzept entsteht, das die Analyse der E-Government-Projekte strukturiert.

Fragestellung und methodisches Vorgehen

Diese Untersuchung ergänzt die Analysen der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Förderprogramm/Wettbewerb Multimedia *MEDIA@Komm* des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) inhaltlich und methodisch – inhaltlich, indem für die Förderfälle Bezugspunkte des Vergleichs und der Weiterentwicklung gewonnen werden, methodisch dadurch, dass die geförderten mit nicht vom BMWA-geförderten Anwendungsfällen auf Basis des gleichen theoretischen Ansatzes verglichen werden. Jeweils bezogen auf die betrachteten Erfolgsfaktoren werden die Lösungen der „*MEDIA@Komm*-Städte“ und jene der nicht vom BMWA geförderten Städte einander gegenübergestellt (Stand Juni 2002).

Die zentralen Fragestellungen des Monitorings lauten:

1. Auf welchem Entwicklungsstand befindet sich das Projekt des virtuellen Rathauses in deutschen Städten und Kommunen insgesamt betrachtet, das heißt als umfassendes Modernisierungsprojekt?
2. Wie werden die im Rahmen von *MEDIA@Komm* verfolgten Herausforderungen in den nicht vom BMWA geförderten E-Government-Projekten angegangen?

Beide Fragen berühren das Verhältnis und den Vergleich zwischen den *MEDIA@Komm*-Städten und den anderen Städten. Mit der Ermittlung des Entwicklungsstands in den nicht vom BMWA geförderten Fällen kann festgestellt werden, ob und gegebenenfalls in welchem Maße im deutschen E-Government eine Auseinanderentwicklung dadurch eingetreten ist, dass die Preisträgerstädte für Einzelprojekte relevante finanzielle, politische und inhaltliche Unterstützung erhalten haben, während andere Städte ihre Projekte aus eigenen Kräften oder anderweitigen Fördermitteln tragen mussten.

In 26 ausgewählten Städten wurden die für E-Government Verantwortlichen (wie E-Gov-Referenten, IT-Experten, Leiter der zuständigen Dezernate bzw. Fachämter) zum E-Government-Projekt der Stadt befragt.

Gegenstand der Interviews sind zwei Hauptblöcke mit unterschiedlichen Zielen: erstens werden Angaben zur *Rekonstruktion der Projektgeschichte* gesammelt, und zweitens werden Informationen zum *Profil des E-Government-Projekts* ermittelt, wozu Angaben zur *Ausprägung der Erfolgsfaktoren des Projekts* verarbeitet werden.

Der zweite Block erfasst Daten, die die Einschätzung des *aktuellen Stands* und die Konturierung des *Profils* des E-Government-Projekts entsprechend den im Kapitel I.3 vorgestellten Erfolgsfaktoren ermöglichen.

Schließlich wird ein Blick in die nächsten *Planungen* geworfen. Dies bezieht sich auf den zukünftigen Zuschnitt (Ausweitungen, Konsolidierungen, Rücknahmen), die Mittelplanung, insbesondere die Sicherung von Ressourcen (Finanzen, Personal, Wissen), sowie die Einbeziehung weiterer bzw. neuer Akteure.

Ergebnisdarstellung

Gemeinsam ist den Spitzenreitern unter den deutschen Städten, vom BMWA gefördert oder nicht, das feste politische und technische Fundament für das virtuelle Rathaus. Das Projekt ist hier Chefsache, erfährt aktive politische Unterstützung und wird in der Ablauforganisation professionell geführt. Dies alles trägt dazu bei, das Projekt E-Government nicht als ein Projekt unter vielen zu behandeln, das in Fachabteilungen ausgebrütet und verfolgt wird.

Erst dadurch wird in den Spitzenreiterstädten die Bedeutung des Projekts klar vermittelt, die Aufmerksamkeit für E-Government innerhalb der Verwaltung und in der Öffentlichkeit gesteigert. Der persönliche Einsatz der Spitzen von Rat und Verwaltung macht es möglich, dass die Hürden und Herausforderungen von E-Government als umfassendes Change-Management bewältigt werden können. In der Regel haben diese Avantgarde-Kommunen ein umfassendes Konzept teilweise in der Form eines Masterplans E-Government, zuweilen in einer Gesamtstrategie wie eCity.

Das zweite gemeinsame Element ist eine entwickelte technische Infrastruktur. Die Ausstattung der Arbeitsplätze in der Verwaltung ist den jeweils geplanten Vorhaben angepasst, die hausinterne Vernetzung ist vorgenommen worden und geeignete Softwarelösungen kommen zum Einsatz. Dort, wo Signaturen eingesetzt sind, wurde ein Konzept für die technischen und organisatorisch notwendigen Maßnahmen erstellt und umgesetzt. Für die Abwicklung von Onlinediensten wurden ein Sicherheitskonzept erstellt und eine für die lokalen Zwecke geeignete Plattform ausgewählt, in den *MEDIA@Komm-Städten* sogar entwickelt. Auch Standardisierungsprozesse werden verfolgt und implementiert.

Das dritte Element des Erfolgs in den Avantgarde-Städten ist, auch wenn man hier zumeist noch am Anfang steht, die Ausrichtung der Anwendungen auf den inhaltlichen Nutzen eines breiten Kundenkreises der Bürger, der Privatwirtschaft, der Verwaltung oder des Gemeinderates. Der ökonomische Nutzen ist zwangsläufig aufgrund des Frühstadiums des deutschen E-Government noch nicht konkret messbar. Mittlerweile werden jedoch gerade aus der Verwaltung Fortschritte in zentralen Indikatoren wie Durchlaufzeiten, Fehlerhäufigkeit, Qualität der Bearbeitung, Aufwandsreduzierung usw. gemeldet, die schon jetzt zu einer erhöhten Zufriedenheit des breiten Kundenkreises beitragen.

Spezifischer Beitrag der MEDIA@Komm-Städte

Entsprechend der Orientierung der Förderung auf die Erprobung des sicheren, rechtsverbindlichen und authentischen Online-Verkehrs der Verwaltung mit ihren Kunden haben die geförderten Städte in der vor-wettbewerblichen Phase Aufgaben angepackt, die andere nicht angegangen sind. Damit hat das Förderprogramm gezielt ein Testbett bereitet, um riskante Forschungs- und Entwicklungsprojekte zum Erfolg zu führen. Die bisher zu verzeichnenden Erfolge schlagen sich in einem Vorsprung auf den Gebieten Technologie und Anwendungen gegenüber auch den „systematischen Modernisierern“ unter den nicht vom BMWa geförderten Städten nieder.

Die Konzentration aller Ressourcen der Projektbeteiligten auf das in der Konzeption des Programms vorrangige Ziel führte bei aller unterschiedlichen Ausprägung dieser Fokussierung zwischen den drei Förderstädten Bremen, Esslingen und dem Städteverbund Nürnberg/Fürth, Schwabach, Bayreuth und Erlangen zu einer vergleichsweise stringenten Linie in den Projekten. Diese führte bei einigen Städten sogleich, bei anderen Städten im Verlaufe des Projekts auch zu einer Akzeptanz in der Verwaltung und zu einer Vertretung des Projektes nach außen durch führende Stadtrepräsentanten, was selbst nicht bei allen „systematischen Modernisierern“ der Fall war.

In den geförderten Projekten ist folglich aufgrund der genannten Bedingungen und Umstände E-Government in stärkerem Maße als beim Großteil der Projekte in den nicht vom BMWa geförderten Städten als kohärentes Ganzes entwickelt. Auf jeden Fall gehören sie unter dem Aspekt der technischen und rechtlichen Infrastruktur auf Basis erster Anwendungen mit Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur auch zur internationalen Spitze beim E-Government, was sich aufgrund der Ergebnisse des parallel zum nationalen Monitoring am Difu durchgeführten Monitorings internationaler Anwendungsfälle des kommunalen E-Government feststellen lässt.

Konkret betrifft dies:

1. die Gewährleistung von Sicherheit, Rechtsverbindlichkeit und Vertraulichkeit des Geschäfts- und Rechtsverkehrs über Pilotanwendungen der elektronischen Signatur,
2. die Entwicklung technischer Plattformen zur Abwicklung signierter Transaktionen,
3. die pilothafte völlige Neugestaltung kommunaler Geschäftsprozesse.

Die spezifischen Leistungen der nicht vom BMWA geförderten Städte

Einige der nicht vom BMWA (bis September 2002 BMWi) geförderten Städte haben aus eigener Kraft oder mit Hilfe sonstiger Fördermittel (der EU, aus Landesprogrammen usw.) beachtliche Fortschritte erreicht. Insbesondere die Spitzenkommunen in dieser Gruppe können auf auch international beachtliche Erfolge verweisen, die auch mit entsprechenden Auszeichnungen honoriert werden. Dies gilt für gelungene Nutzeroberflächen, Servicefreundlichkeit, Anwendungen auf den verschiedenen Feldern wie E-Services oder E-Democracy. Diese Fortschritte lassen sich durch das Difu-Monitoring bestätigen und aufgrund des tieferen Ansatzes auch verfestigen. Eine Reihe von Städten hat sich mit Konsequenz, Elan und operativer Kompetenz auf den beschwerlichen Weg des Aufbaus des virtuellen Rathauses gemacht und hier große Fortschritte erzielt, die auch für die Förderstädte von Relevanz sind. Dies betrifft die zum Teil vorbildliche Verknüpfung der E-Government-Initiativen mit der allgemeinen Stadtpolitik, der Verwaltungsreform oder den IT-Strategien. Auf dem Felde der durch Vernetzungstechnologien ermöglichten verstärkten Bürgerbeteiligung sind einige Städte mit gutem Beispiel vorangegangen und haben Standards gesetzt. Einige, bedauernswerterweise aber nur wenige, Städte haben entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen aufgesetzt, um die wichtigste Ressource, die Kompetenz und Motivation der Mitarbeiterschaft, gezielt auf die neuen Herausforderungen einzustimmen. Marketing und Kooperationen sind auch bei einigen der führenden Städte weit entwickelt, was insbesondere die Anknüpfung an externe Kompetenzen stärkt und die Kommerzialisierung der eigenen Erfolge vorbereitet.

Aufgaben und Perspektiven in der nächsten Zukunft

Die Leistungen besonders der geförderten und der am weitesten entwickelten nicht vom BMWA geförderten Kommunen beim E-Government sowie die Anstrengungen der anderen Städte, die allesamt als Pioniere auf diesem Gebiet gelten können, sind angesichts der enormen Anforderungen des E-Government einerseits und der tief greifend veränderten Rahmenbedingungen kommunalen Handelns andererseits zu würdigen. Die Lücken und Schwächen der bisherigen Projekte sind vor diesem Hintergrund unter Berücksichtigung des gesamt kommunalen Handlungsfelds zu relativieren.

Die Analyse der nicht vom BMWA geförderten deutschen E-Government-Projekte ergab neben den geschilderten zum Teil bemerkenswerten und vorbildlichen Entwicklungsständen gravierende Defizite und Rückstände. Diskutiert wurde bereits die folgenreichste Lücke, nämlich das Strategiedefizit der Mehrzahl deutscher E-Government-Projekte. Daneben sind zu nennen:

- der Mangel an Personalentwicklungskonzepten, die an den Anforderungen des E-Government-Projekts ausgerichtet sind,
- der lückenhafte Einbezug von Mitarbeiterschaft und teilweise von Führungskräften in die Planung, Konzipierung und Durchführung des E-Government-Projekts,
- gravierende Lücken im Projektmanagement, vor allem die eher traditionelle organisatorische Steuerung und das mangelhafte Controlling von Projektverlauf und -ergebnis,
- beträchtliche Rückstände in der Konzeption und methodischen Durchführung von Wirtschaftlichkeitsanalysen vor Aufnahme, während des Ablaufs und zur Evaluation von E-Government-Projekten,
- Unsicherheiten im Kooperationsmanagement mit externen Akteuren der verschiedenen Kategorien und in der Praxis moderner Partnerschaftsformen wie den Public-Private-Partnerships und
- die häufig unterbleibende Anpassung der Geschäftsprozesse an die neuen Produktions- und Distributionsformen von Dienstleistungen im E-Government.

Diese Schwächen und Lücken ergeben sich nicht vorrangig aus dem Versagen der zuständigen Sachbearbeitungen oder aus der Unfähigkeit der Amtsleitungen. Die Gründe liegen tiefer – vor allem in dem komplexen Handlungsfeld für die kommunalen Akteure, das durch eine Scherenentwicklung von Handlungsdruck einerseits und Handlungsmöglichkeiten in den Kommunen andererseits gekennzeichnet ist. Im Resultat wird es immer schwieriger, ein kohärentes Modernisierungskonzept, wie es mit E-Government möglich ist, aufzusetzen. Es entsteht unter diesen Umständen die Frage der Schwerpunktsetzung, an welcher Stelle mit welchen Mitteln und Ressourcen kommunale Krisen aufgefangen und neue Perspektiven gesichert werden.

Die Situation hat sich zu Beginn des neuen Jahrhunderts zugespitzt, da die am Anfang der Neunzigerjahre begonnene Catch-up-Strategie zur Auflösung des Reformstaus in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland unter verschlechterten Rahmenbedingungen weiterverfolgt werden muss.

Handlungsbedarf stellt sich auf unterschiedlichen Ebenen für verschiedene Akteure. So ist die Entwicklung und Implementation von Personalentwicklungskonzepten eindeutig Aufgabe der öffentlichen Verwaltungen selbst, insofern dort die Arbeitsverhältnisse und Qualifikationen gemäß den je spezifischen neuen Herausforderungen angepasst werden müssen. Die öffentlichen Verwaltungen müssen überdies dafür Sorge tragen, dass das wichtigste Potenzial, die Fähigkeiten, das Engagement und die Erfahrungen der Bediensteten auf den verschiedenen Hierarchiestufen, angemessen einbezogen werden. Ebenso liegen Anpassungen im Projektmanagement und in den Strukturen von Ablauf und Aufbau im Aufgabenbereich der Verwaltungen.

Gemäß dem schon zu Beginn der Förderung gestellten Plan, von den Pilotprojekten sozusagen in die Serie zu gehen, hat sich der Förderer die Aufgabe gestellt, die

Verbreitung der vor allem, aber nicht nur, im *MEDIA@Komm*-Programm gefundenen Lösungen in die sonstige kommunale Landschaft Deutschlands aktiv zu betreiben. In diesen Zusammenhang gehören die Empfehlungen, Hilfen bei der Qualifizierung der Bediensteten und beim Projektmanagement sowie schließlich zur Unterstützung beim Aufbau von Wissen zum Kooperationsmanagement zu geben. Das BMWA hat diesbezügliche Initiativen gestartet oder geplant. Damit wird ein wesentlicher Schritt getan, um den durch das Monitoring belegten großen Abstand zwischen den Avantgarde-Städten und der großen Gruppe der Nachfolger zumindest zu relativieren.

Ein zweites Aktionsfeld für den Förderer ist sein Beitrag zur Erweiterung und Vertiefung des Know-hows zu E-Government selbst. Forschungen beispielsweise zum Kooperationsmanagement, zu modernen Partnerschaftsformen zwischen Verwaltung/Regierung und Wirtschaft sowie zwischen Verwaltung/Regierung und Bürgerinnen und Bürgern können hier weiterhelfen. Hier sollten Forschungsprojekte mit dem Fokus auf Lernprozessen der Verwaltung als lernender Organisation in ihren Beziehungen vor allem zur Wirtschaft aufgesetzt werden. Momentan wird aus Unwissenheit und Zurückhaltung viel Innovationspotenzial verschenkt.

Eine wichtige Aufgabe stellt die methodisch fundierte Analyse der Kosten-Nutzen-Relation des E-Government dar. Hiermit wäre zu ermitteln, was die Projekte im Saldo der Investitionen und der Einsparpotenziale in Ziffern „bringen“. Eine solche Analyse würde zur Versachlichung der aktuellen Diskussion führen und die Motivation der Entscheidungsträger deutlich steigern, denn für Experten ist das Ergebnis bereits jetzt in groben Zügen klar: E-Government hat als umfassendes Modernisierungsprojekt ein hohes Potenzial hinsichtlich Kostenreduktion, Effektivität, größerer Transparenz, gesteigerter Beteiligung der Mitarbeiterschaft an ihren Prozessen, erhöhter Informiertheit der Räte und der Bürgerschaft in Bezug auf die städtischen Entwicklungen sowie der Unternehmen in Bezug auf das wirtschaftliche Geschehen an ihrem Standort.

Einleitung

Mit dem Monitoring inländischer kommunaler Anwendungsfälle wird eine fundierte Momentaufnahme des Electronic Government (im Weiteren: E-Government) in den deutschen Städten und Gemeinden zum Zeitpunkt Juli 2002 erstellt. Für einen Ausschnitt von 26 deutschen Städten wird das Profil des E-Government, das heißt die spezifische Ausprägung der Einflussgrößen auf die Gestalt des virtuellen Rathauses, untersucht.

E-Government umfasst nach unserem Verständnis¹ *alle* Aspekte des Regierens und Verwaltens (öffentliche Willensbildung, Entscheidungsfindung, Leistungserstellung und -erbringung, Partizipation), sofern sie durch die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien unterstützt werden können. Damit wird der zutreffenden Auffassung Rechnung getragen, dass „Electronic Government das Alltagshandeln der Verwaltung und die demokratische Politik durchdringt“. Mithin „geht es um alle wechselseitigen Beziehungen zwischen Bürgern, Wirtschaftsunternehmen, Einrichtungen im Non-Profit-Sektor, Politik, Regierung und Verwaltung“, für die „völlig neue Strukturen zu schaffen“ sind².

E-Government ist *nicht* in erster Linie als Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang von Regieren und Verwalten mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien zu verstehen, wie es unter anderem in der „Speyerer Definition“ von E-Government beschrieben wird³.

Folglich kann E-Government *nicht* als ein weiteres Projekt der Informationstechnik behandelt werden. Die Einführung des virtuellen Rathauses umschließt viel mehr als nur die gelungene Hardware- und Software-Ausstattung und entsprechende Schulungen. Sie betrifft das Ganze der kommunalen Verwaltung: die Organisation, die Arbeitsweise, die Schnittstellen zwischen den Geschäftsprozessen, das Verhältnis von innen und außen.

Diese Untersuchung ergänzt die Analysen der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Förderprogramm/Wettbewerb Multimedia *MEDIA@Komm* des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) inhaltlich und methodisch – inhaltlich, indem für die Förderfälle Bezugspunkte des Vergleichs und der Weiterentwicklung gewonnen werden, methodisch dadurch, dass die geförderten mit nicht vom BMWA-geförderten Anwendungsfällen⁴ auf Basis des gleichen theoretischen Ansatzes verglichen werden. Jeweils bezogen auf die betrachteten Erfolgsfaktoren werden die Lösungen der „*MEDIA@Komm*-Städte“ und jene der nicht vom BMWA geförderten Städte einander gegenübergestellt (Stand Juni 2002).

1 Dieses Verständnis entspricht der Position, die in dem Memorandum „Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung“ des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. (GI) und der Informationstechnischen Gesellschaft (ITG) im VDE vom September 2000 – im Folgenden zitiert als Memorandum – vertreten wird.

2 Memorandum, S. 2.

3 Reinermann/Lucke (2002).

4 Unter den nicht vom BMWA geförderten Städten des Samples für das Monitoring befinden sich Städte, die aus anderen Töpfen wie der EU oder dem Landeshaushalt. Fördermittel erhalten haben. Insofern lassen sich nicht stringent in der Darstellung geförderte und nicht-geförderte Städte gegenüberstellen, sondern nur die *MEDIA@Komm*-Städte und andere Städte.

Die Darstellung gliedert sich in vier Kapitel, die von einer Einleitung und Schlussfolgerungen „eingerahmt“ werden. Nach Vorstellung der zentralen Fragestellungen und des theoretischen Konzepts – auch in Abgrenzung zu anderen Untersuchungen – in Kapitel I wird in Kapitel II das methodische Vorgehen erläutert. In Kapitel III werden die Ergebnisse der empirischen Befragung in den untersuchten nicht vom BMWA geförderten Städten ausführlich dargestellt, sodass ein umfassendes Bild der Herausforderungen, Vorgehensweisen und Hemmnisse beim Aufbau des virtuellen Rathauses gezeichnet wird. Den Bezug der Darstellung in den Einzelpunkten stellt jeweils der Stand in den *MEDIA@Komm*-Städten dar.

Während in Kapitel III die Ergebnisse bezogen auf die wesentlichen Einzelaspekte des E-Government erörtert werden, stellt Kapitel IV die Städteprojekte in einer Art Gesamtperspektive, nämlich nach spezifischen Entwicklungspfaden, vor.

Diese beiden Auswertungsschritte bilden die Grundlage zur Beantwortung der formulierten Fragestellungen des Monitorings nationaler, nicht vom BMWA geförderter Anwendungsfälle des kommunalen E-Government in den Schlussfolgerungen.

I. Zentrale Fragestellungen und theoretisches Konzept

1. Fragestellungen

Mit der Förderung von E-Government-Projekten in Preisträgerstädten des Städtewettbewerbs Multimedia *MEDIA@Komm* hat sich das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, jetzt Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit zum Ziel gesetzt, kommunales E-Government und virtuelle Marktplätze in ausgewählten Kommunen, die sicheren, rechtsverbindlichen und vertraulichen Geschäfts- und Rechtsverkehr der öffentlichen Verwaltung mit ihren Kunden schwerpunktmäßig erproben, voranzubringen. Mit der Vergabe von Fördermitteln an drei bzw. vier Preisträgerstädte⁵ war von Beginn an die Aufgabe verbunden, die in Pilotprojekten erarbeiteten Lösungen und Erfahrungen prinzipiell allen Akteuren mit Bezug zu kommunalem E-Government in Deutschland, also kommunalen Entscheidungsträgern, Unternehmen und Multiplikatoren, zur Verfügung zu stellen⁶.

Diese grundsätzliche Ausrichtung des Förderprogramms wirft zwangsläufig zwei zentrale Fragen auf:

1. Auf welchem Entwicklungsstand befindet sich das Projekt des virtuellen Rathauses in deutschen Städten und Kommunen insgesamt betrachtet, das heißt als umfassendes Modernisierungsprojekt?
2. Wie werden die im Rahmen von *MEDIA@Komm* verfolgten Herausforderungen in den nicht vom BMWA geförderten E-Government-Projekten angegangen?

Beide Fragen berühren auch das Verhältnis und den Vergleich zwischen den *MEDIA@Komm*-Städten und den anderen Städten. Mit der Ermittlung des Entwicklungsstands in den nicht vom BMWA geförderten Fällen kann festgestellt werden, ob und gegebenenfalls in welchem Maße im deutschen E-Government eine Auseinanderentwicklung dadurch eingetreten ist, dass die Preisträgerstädte für Einzelprojekte relevante finanzielle, politische und inhaltliche Unterstützung erhalten haben, während andere Städte ihre Projekte aus eigenen Kräften oder anderweitigen Fördermitteln tragen mussten.

In der Konsequenz lassen sich Schlüsse über das Ausmaß, die Gründe und die Felder eines möglichen Rückstands der nicht vom BMWA geförderten im Vergleich zu den geförderten E-Government-Projekten ziehen. Die Erforschung der Situation in den sonstigen Fällen wird damit unverzichtbare Voraussetzung für die Umsetzung und Diffusion der Erkenntnisse aus den Förderfällen. Für die Politik tritt der Handlungsbedarf für Maßnahmen klarer zutage, die den (vermuteten) Entwicklungsvorsprung der geförderten „Piloten“ auszugleichen imstande sind – im Sinne der Spezifikation, der Modifikation und des Transfers des in den Pilotfällen erworbenen Wissens in die breite deutsche E-Government-„Landschaft“.

5 Die Hauptpreisträger waren Bremen, Esslingen und der Städteverbund aus Nürnberg, Fürth, Erlangen, Schwabach und Bayreuth. Rathenow erhielt eine Sonderförderung für das Teilprojekt „elektronische Akte“.

6 Die hohe Rechtssicherheit auf Basis der chipkarten-basierten elektronischen Signatur wurde im Verlauf der E-Government-Diskussion schließlich zu einer Art deutschem Markenzeichen, zu dem Spezifikum des deutschen Weges (Socitm/I&DeA, 2002).

Die Untersuchung der zweiten Frage lässt einen Vergleich der in den Förderprojekten für sichere, verbindliche und vertrauliche Transaktionen ausgewählten Vorgehensweise mit dem Weg in den nicht vom BMWA geförderten E-Government-Projekten zu. Hier wird also *der in den Förderfällen begangene Weg* im Abgleich mit den anderswo gewählten Lösungswegen für Kernprobleme des kommunalen E-Government thematisiert.

Der Vergleich erfolgt aber nicht in Form einer klassischen begleitenden oder ex-post-Evaluation in der dafür erforderlichen methodischen Strenge. Die nicht vom BMWA geförderten Fälle sind folglich nicht eine evaluationstechnisch verstandene Kontrollgruppe der Förderfälle, schon gar nicht, da sich ja unter ihnen, wie gesagt, einige mit Förderung aus anderen Quellen befinden.

Um den Vergleich zwischen den nicht vom BMWA geförderten E-Government-Projekten und den Förderfällen sicherzustellen, wurde im Monitoring das gleiche theoretische Konzept wie in der Begleitforschung zu *MEDIA@Komm* angewandt, nämlich die Analyse der Projekte auf der Basis von zehn Erfolgsfaktoren.

Dieses theoretische Konzept wird im folgenden Unterkapitel zunächst aus der Abgrenzung zu sonstigen empirischen Untersuchungen im Feld und dann in einem eigenen Darstellungsschritt erläutert.

2. Vorgehen in aktuellen empirischen Untersuchungen und eigener Theorieansatz

Zwei Grundtypen von Untersuchungen lassen sich unterscheiden. Zahlenmäßig herrschen Studien vor, die den Entwicklungsstand des E-Government je Nation aus der Erfassung des Online-Angebots von Dienstleistungen auf der nationalen wie kommunalen Ebene ermitteln, allenfalls angereichert um Auswertungen des jeweiligen Internet-Auftritts vor allem hinsichtlich der Nutzerfreundlichkeit durch Seitenlayout, Navigation, Aktualität, Qualität der Inhalte usw.

Aus dieser Gruppe sollen die relevantesten, weil die öffentliche Diskussion am stärksten prägenden, Untersuchungen vorgestellt werden. Dazu sind zu rechnen die Studien von Cap Gemini Ernst & Young, von Accenture, des Projekts KEeLAN, der Bertelsmann-Stiftung und der Initiative D21.

Nur in einigen wenigen Studien wird das Phänomen kommunales E-Government in seiner Komplexität konzeptionell und empirisch eingefangen. Ein empirisch fundiertes Beispiel für diesen Typ ist die Studie „Local E-Government now: a worldwide view“ von Socitm/I&DeA.

2.1 E-Government in verengter Sicht auf Online-Dienstleistungen und E-Democracy

Im Zentrum der Untersuchung der Unternehmensberatung *Cap Gemini Ernst & Young* im Auftrag der Europäischen Kommission steht die Ermittlung der Online-Fähigkeit in den Ländern der Europäischen Union (EU). „Diese Messung ist eine Benchmark-Untersuchung für die 15 EU-Mitgliedsstaaten..., die den Prozentanteil der online ver-

fügbaren grundlegenden öffentlicher Dienstleistungen ermittelt.“ Damit zielt die Untersuchung auf die Bestimmung des „Fortschritts auf dem Feld des E-Government und auf einen Leistungsvergleich“⁷.

Zunächst wird ermittelt, wie viel Prozent der Dienstleistungen über das Internet abgewickelt werden können. Sodann wird in einem Soll-Ist-Vergleich ein Prozentanteil der Online-Dienstleistungen errechnet. Anschließend werden die für jedes Land ermittelten Prozentanteile zwischen den Ländern verglichen. Der Vergleich der Prozentanteile führt zu einem kardinal strukturierten Ranking, das heißt, der Abstand zwischen den Ländern ist in exakten Werten messbar. Das Ergebnis liest sich wie folgt:

„Der europäische Durchschnitt der Online-Fähigkeit erreicht... inzwischen 55 Prozent. Dies bedeutet, dass europaweit mehr als die Hälfte der Vorgänge zwischen Bürgern und dem Staat online abgewickelt oder zumindest unterstützt werden können... In Deutschland liegt der Durchschnittswert bisher bei 48 Prozent.“⁸

Die Unternehmensberatung *Accenture* hat in einer Studie vom Januar 2001 „virtuelle Rathäuser unter die Lupe“⁹ genommen. Der Fokus lag auf der „Funktionalität und Ausgereiftheit der Dienstleistungen“, also auf der Frage, wie viele Dienstleistungen in welcher Qualität online verfügbar sind¹⁰. Darin eingeschlossen sind Analysen hinsichtlich der Service-Qualität des Angebots sowie der „spezifische(n) Ausrichtung des Angebots an den jeweiligen Nutzer“ (ebda., S. 17).

Auch hier werden weitergehende Schlüsse hinsichtlich der Gründe für die Unterschiede zwischen einzelnen Städten national wie weltweit gezogen, was aber mit diesem eingeschränkten Blickwinkel auf E-Government faktisch nicht möglich ist. Eine resümierende Aussage wie die folgende darf vor diesem methodischen Hintergrund als weitgehend unvermittelt gelten:

„Die Recherche hat folgende primäre Probleme identifiziert: fehlende finanzielle Mittel, gesetzliche Hürden, technische, strukturelle Defizite, politische Hindernisse.“¹¹

Auch im Projekt *KEeLAN* (Key Elements for electronic Local Authorities' Networks) wird das Webangebot einer Reihe von Städten und Kommunen auf Qualität, Reichweite für Nutzer und Integration von Online-Dienstleistungen geprüft. Ziel des KEeLAN-Projekts ist es, geeignete Methoden und Leitlinien für zukünftiges Handeln in kommunalen und regionalen Verwaltungen zu etablieren. Dazu wurden innerhalb der 15 europäischen Mitgliedstaaten 700 kommunale und regionale Internetportale hinsichtlich ihres Interaktivitätsniveaus untersucht und bewertet. Berücksichtigt wurden dabei insgesamt neun verschiedene Dienstleistungsbereiche (z.B. Politik, Umwelt, Bauen, Kultur). Im Ergebnis wurden 50 Best-practice-Beispiele für gelungenes kommunales E-Government als Grundlage für ein europaweites Benchmarking ausgewählt. Auf Basis

7 Cap Gemini (2002), S. 3.

8 FAZ-Net vom 01.07.2002. Der vollständige Report trägt den Titel: „Web-based Survey on Electronic Public Services“ (2002).

9 Accenture (2001).

10 „45 Servicebereiche wurden herangezogen, um zu ermitteln, auf welchem Niveau Dienstleistungen angeboten werden bzw. welche Handlungsoptionen dem Nutzer damit offen stehen.“ (ebda., S. 15)

11 Ebda., S. 14.

der aus der Empirie entwickelten Benchmarks werden so genannte Road-Maps (Leitfäden) mit Handlungs- und Strategieempfehlungen für Kommunen entwickelt.

Die empirische Basis für das angestrebte Ziel ist beachtlich breit, doch das theoretische Konzept für Handlungs- und Strategieempfehlungen erscheint zu eingengt. Kommunen können ihr Webangebot nicht allein durch die Präsentation von Best-practice-Lösungen verbessern. Die Voraussetzung für Best-practice erscheinen wenig auf die jeweils unterschiedlichen Voraussetzungen der Städte ausgerichtet.

Komplexer ist der Ansatz des E-Government-Teams der *Bertelsmann-Stiftung*. Ziel ist der Aufbau eines Kennziffersystems, weil „der Ressourceneinsatz für die Weiterentwicklung von E-Government im kommunalen Zusammenhang in hohem Masse steuerungsrelevant“ ist¹². Das Grundprinzip ist dem Original von Norton/Kaplan¹³ verwandt und identisch mit dem früher von Bertelsmann entwickelten Schema des KIK mit den vier Feldern „Wirtschaftlichkeit“, „Mitarbeiterzufriedenheit“, „Kundenzufriedenheit“ und „Auftragserfüllung“.

Diese Identität zwischen dem KIK-System für kommunale IT-Strategien und dem Kennzahlensystem für E-Government reflektiert aber ein verengtes Verständnis von Government als Geschäfts- und Rechtsverkehr. Diese auf die betriebswirtschaftlich geprägte Diskussion von Neuen Steuerungsmodellen (NSM) in den 80er/90er-Jahren des letzten Jahrhunderts zurückgehende Definition von E-Government trennt die genuin politischen Prozesse der Willensbildung und Partizipation (Governance) willkürlich vom Regieren (Government) ab.

Damit einher geht die Undifferenziertheit in der Outcome-Variablen, nämlich der Definition von gelungenem E-Government. Auch hier findet sich die Etablierung eines Best-practice-Modells, mit dem gemäß dem Ansatz „one-size-fits-all“ alle E-Government-Projekte gemessen werden.

Eine Studie im Auftrag der *Initiative D21*, „E-Town 2002. Deutschlands digitale Hauptstädte“, erstellt ein Ranking der deutschen Städte und Kommunen nach deren Angebot auf den Gebieten „E-Administration (elektronische Verwaltung) und E-Democracy (elektronische Demokratie) und (nach der) Nutzerfreundlichkeit der kommunalen Internetseiten.“¹⁴ Die Untersuchung konzentriert sich auf die Angebotsseite der 82 deutschen Großstädte ab 100 000 Einwohnern (ebda., S. 6). Die Studie stellt sich eine dreifache Aufgabe:

1. „eine Bestandsaufnahme vorzunehmen, die die Servicequalität der kommunalen Internetangebote aus Sicht der Bürger prüft,
2. das Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik zu beleuchten und damit Anreize zu schaffen, nicht nur die Verwaltungsdienstleistungen, sondern auch die politischen Beteiligungsmöglichkeiten auszubauen und
3. Beispiele für gelungene Angebote auf kommunaler Ebene zu liefern, an denen sich andere Kommunen orientieren können.“ (ebda., S. 7)

¹² Bertelsmann-Stiftung (2002).

¹³ Kaplan/Norton (1997).

¹⁴ Initiative D21 (2002), S. 3.

Das kommunale Internetangebot für die genannten Bereiche wurde durch „erfahrene Internetnutzer“ (S. 14) geprüft und gemäß einer vorgegebenen Punkteinteilung bewertet. Die Höchstpunktzahl von fünf wurde bei E-Administration für die medienbruchfreie Transaktion und bei E-Democracy für ein Maximum an „Kombination von Information und Interaktion“ (S. 13) vergeben. Im Ergebnis entstand „eine Bewertungsmatrix mit 128 Feldern und einer kumulierten Auswertungstabelle inklusive Durchschnitts- und Mittelwerten mit insgesamt 6478 Feldern.“ (Ebda.)

Das Bewertungsschema ist hoch differenziert und mit großer Tiefenschärfe erstellt. Einige Schlussfolgerungen gehen auf dieser empirischen Basis weit über das gemeinhin in Publikationen und Hochglanzbroschüren Gesagte hinaus. Wichtige Erkenntnisse sollten festgehalten werden. Aufhorchen lässt der Befund, dass „der größere Aufwand weiter in die Verwaltungsmodernisierung gesteckt wird, während das demokratische Potenzial vernachlässigt und verschenkt wird.“ (Ebda., S. 19) Wesentlich im Sinne einer differenzierten Einschätzung der Möglichkeiten von Städten verschiedener Größe ist folgender Schluss:

„Nicht nur die großen Städte mit solider finanzieller Ausstattung haben die Möglichkeiten des E-Government genutzt, auch kleinere Städte oder Kommunen mit beschränkten finanziellen Mitteln können erfolgreiche und gute Angebote vorweisen.“ (Ebda., S. 16)

Weiterhin bemerkenswert ist die Aufforderung, in den E-Government-Projekten viel stärker in die kommunale und sonstige Öffentlichkeit zu gehen, um das Projekt bekannt zu machen, die Akzeptanz zu erhöhen, Rückkoppelung zwischen Nutzen und Verbesserung anzustoßen (S. 4).

In den bisher diskutierten Untersuchungen tritt ein grundlegendes theoretisches und methodisches Problem auf. Untersucht werden die Qualität und das Angebot von Websites der Städte und Kommunen. Dies ist für sich genommen ein wichtiger Beitrag zur Entwicklung von Kriterien für gelungene oder weniger gelungene Städtedarstellungen im Netz und gibt wichtige Anhaltspunkte für den Aufbau von Information, Kommunikation und Transaktion im Internet. Doch die Gleichsetzung dessen mit E-Government geht in die Irre.

Das Problem spiegelt sich in dem häufig eng gefassten Untersuchungsausschnitt wider. Die Studie der Initiative D21 formuliert in Konsequenz zu ihrem konzeptionellen wie methodischen Ansatz, als könne man E-Government aus dem Webangebot hinreichend bewerten, die folgenschwere Einschränkung:

„Für diese Studie blenden wir einen Bereich von E-Government bewusst aus, nämlich die verwaltungsinternen Prozesse. Supply Chain Management (SCM), Enterprise Resource Planning (ERP) und Customer Relationship Management (CRM) sind nicht nur in Unternehmen, sondern auch und gerade in der öffentlichen Verwaltung wichtige Modernisierungs- und Investitionsbereiche. Zur Umsetzung einer E-Government-Strategie ist es unerlässlich, gerade in diese Bereiche zu investieren. Ausgelassen wurden SCM, ERP und CRM unter anderem, weil die Erhebung dieser verwaltungsinternen Daten aller deutschen Großstädte zu aufwändig für diese Studie gewesen wäre.“ (Ebda., S. 11)

Erst mit einem Konzept, das die Vieldimensionalität und Komplexität des Projekts E-Government in den Städten konzeptionell wie methodisch einfängt und nicht in einem an Kennziffern ausgerichteten Verfahren einschränkt, kann die Interdependenz der Faktoren und deren Komplexität erfasst werden.

Orientierend für die eigene Untersuchung ist zum einen das Ergebnis, dass es keinen „one-best-way“, sondern eine Vielfalt von „good-practices“ je nach den Ausgangsbedingungen im kommunalen Umfeld gibt, und zum anderen der Fokus auf das Change Management, also das sehr stark von der politischen und administrativen Führung geförderte Bemühen um beständige Organisationsinnovation.

2.2 Kommunales E-Government in einer breiteren Managementperspektive

Das Projekt der britischen Forschergruppe aus den Organisationen Socitm und I&DeA¹⁵ zum Entwicklungsstand und den Entwicklungspfaden des kommunalen E-Government in internationaler Perspektive betrachtet das Phänomen „virtuelles Rathaus“ vor allem aus einer Managementperspektive. Im Vordergrund steht die Frage, was international erreicht worden ist und was noch zu tun ist.

Tabelle 1: „Local e-Government now“-Template

Vision	Leadership	Management	Infrastruktur
Klare Ziele	Schnelle Entscheidungen	Projekte	Finanzierung
Geteilte Werte	Strategische Planung	Risiken	Technologie
Commitment zum Wandel	Experimentierfreude	Verträge	Sicherheit
Konsultation	Kommunikation	Dienstleistungen	Qualifikationen
Zusammenarbeit	luK-Steuerung	Information	Lernen

Quelle: nach Socitm/I&DeA (2002), S. 180.

Dazu werden von Forscherteams aus den beteiligten 14 Ländern Best-practices-Beispiele bzw. typische Fälle beigesteuert.¹⁶ Die Untersuchung der Länderteams und die Auswertung des britischen Autorenteam orientieren sich an einem Analysekonzept, das eine umfassende Konzeption zum Ausdruck bringt (siehe Tabelle 1).

Nur durch einen solchen, die Komplexität der E-Government-Projekte zur Grundlage machenden Ansatz ist die Erfassung des Phänomens in seiner jeweiligen Spezifik möglich, mithin ist dieser Ansatz die einzige Möglichkeit, die Handlungsperspektive konsequent einzunehmen:

¹⁵ Socitm = Society of IT Management, I&DeA = Improvement and Development Agency.

¹⁶ Das Difu lieferte Fallstudien zu den drei *MEDIA@Komm*-Städten.

„Für die Mehrheit wird das Leben auf dem kommunalen E-Government-Zug eher chaotisch sein; Chancen ausmachen und verfolgen, wenn sie sich ergeben, und dabei mit den Rhythmen und dem Pulsschlag der kommunalen Gemeinschaften und Politiker im Takt bleiben.“ (Ebda., S. 36)

Dies ist eine angemessenere Handlungsperspektive, als die Analyse des Entwicklungsstandes von E-Government auf ein Mehr und Besser im Angebot von Online-Dienstleistungen zu fokussieren.

3. Eigener Untersuchungsansatz: die Erfolgsfaktoren

Grundlage dieses vom Difu-Team in der wissenschaftlichen Begleitforschung zum **MEDIA@Komm** vertretenen Konzepts ist ein umfassendes Verständnis von E-Government in Anlehnung an das Memorandum „Electronic Government“ des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. (GI) und der Informationstechnischen Gesellschaft (ITG) im Verband der Elektrotechnik, Elektronik und Informationstechnik (VDE)¹⁷.

Electronic Government umfasst nach diesem Verständnis alle Aspekte des Regierens und Verwaltens (öffentliche Willensbildung, Entscheidungsfindung, Leistungserstellung und -erbringung, Partizipation), sofern sie durch die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien unterstützt und verbessert werden können. Dieses Verständnis geht über die Vorstellung hinaus, dass E-Government in erster Linie die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang von Regieren und Verwalten mithilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien bedeutet¹⁸. In diesem Bericht geht es ausschließlich um E-Government auf der Ebene von Städten, Kreisen und Gemeinden. Hierfür wird auch der Begriff „virtuelles Rathaus“ benutzt.

Abbildung 1: Profil des virtuellen Rathauses



Quelle: Eigene Darstellung.

¹⁷ Vgl. <http://www.mediakomm.net/documents/memorandum.pdf>

¹⁸ So unter anderem Reinermann/Lucke (ebda.).

Der Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Überzeugung, dass für den Erfolg des Projekts „virtuelles Rathaus“ die Beherrschung von zehn Faktoren wesentlich ist, die zusammen genommen folglich die Kritischen Erfolgsfaktoren ausmachen. Diese Einflussgrößen sind vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der Begleitforschung aus *MEDIA@Komm*, eigener empirischer Erhebungen, langjähriger wissenschaftlicher Arbeit der beteiligten Forscher sowie der relevanten Literatur identifiziert worden. Die zehn Faktoren untergliedern sich in mehr als 50 Einzelausprägungen, die in der folgenden Tabelle aufgelistet werden.

Tabelle 2: Die Erfolgsfaktoren (EF) mit ihren Teilaspekten¹⁹

	Erfolgsfaktor	Teilaspekt	Priorität
1	Leitbild und Strategie	Leitbild zum E-Government	A
		Gesamtstrategie „Virtuelles Rathaus“	A
		Einbindung von Leitbild und Strategie zum E-Government in übergreifende/weitere Leitbilder und Strategien der Stadt	B
		„Chefsache“	AA
		Politische Unterstützung	AA
		Prioritätensetzung und Langfristplanung beim Projekt „virtuelles Rathaus“	A
2	Organisation, Projekt- und Change Management	Projektorganisation	AA
		Verknüpfung mit Verwaltungsreform	A
		Re-Engineering der Ablauforganisation, Geschäftsprozessanalysen und -optimierung	A
		Re-Engineering der Aufbauorganisation	C
		Organisation der Zusammenarbeit*	B
		Evaluierung und Erfolgskontrolle	A
3	Anwendungen	Information	A
		Kommunikation	A
		Transaktion	A
		Integration*	AA

¹⁹ Diese Darstellung der Erfolgsfaktoren weicht in Einzelheiten von der in der Broschüre: „Erfolgsmodell E-Government“ der Begleitforschung zum *MEDIA@Komm*-Programm ab. Der Grund liegt darin, dass die empirische Untersuchung des Monitoring vor der endgültigen Konzipierung im Gesamtprojekt abgeschlossen worden ist. Die nicht bearbeiteten Kriterien sind mit einem Asterix (*) gekennzeichnet. So arbeitet das Monitoring nicht den Faktor „Rechtmäßigkeit“ ab, da dieser später in das Konzept aufgenommen worden ist. Im Einzelnen siehe Grabow u.a. (2002).

		Partizipation	B
4	Nutzen und Kosten	Bürgerinnen und Bürger	AA
		Unternehmen	AA
		Gäste*	A-C
		Verwaltung	A
		Politik	B
5	Adäquate Technologien und Organisation des Technikeinsatzes	Arbeitsplatzausstattung	B
		IT-Vernetzung - Hardware	A
		Netzbasierte Softwarelösungen	A
		Basisdienste und Infrastruktur	AA
		Elektronische Signaturen	B
		Technische Plattform	A
		Zugang	A
		Sicherheit	AA
		Standards*	A
		Sicherheit	AA
6	Kompetenzen, Motivation und Qualifizierung	Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	A
		Management	A
		Rat/Verwaltungsspitze*	B
		Nutzerinnen und Nutzer	C
7	Schaffung von Akzeptanz, Marketing	Kommunikation nach innen	A
		Kommunikation nach außen	A
8	Kooperation und Partnerschaften	Zusammenarbeit mit anderen Behörden*	A
		Partnerschaften mit Unternehmen	A
		Kooperation mit Verbänden und Initiativen	A
		Austausch mit Wissenschaft und Forschung	C
9	Nachhaltige Sicherstellung von Ressourcen	Finanzierung	AA
		Personal	A
		Wissen	B
10	Rechtmäßigkeit	Juristische Kompetenzen	AA

	Zulässigkeit von Portalangeboten	AA
	Betreiberstruktur des Portals	A
	Einbindung von Know-how Privater	A
	Beachtung allgemeiner Anbieterpflichten für den Portalbetrieb	AA
	Rechtmäßiges Angebot von Informationsdienstleistungen	AA
	Rechtmäßiges Angebot von Kommunikationsdienstleistungen	AA
	Rechtmäßiges Angebot von Transaktionsdienstleistungen	AA
	Rechtsanpassung	B

Quelle: Grabow u.a. (2002).

Ausnahmslos alle Erfolgsfaktoren sind für die Umsetzung von kommunalem E-Government wichtig. Allerdings ist ihr jeweiliger Stellenwert, vor allem in der Relation zueinander, verschieden. A-Faktoren (Faktoren mit höchster – AA – oder hoher – A – Priorität) sind nach aller Erfahrung unverzichtbar, B-Faktoren (mittlere Priorität) sind notwendig, können ihre Wirksamkeit aber nur im Zusammenwirken mit anderen Faktoren entfalten. C-Faktoren (niedrige Priorität) sind nicht unbedingt notwendig, aber in aller Regel höchst hilfreich.

Die Erfolgsfaktoren (EF) lassen sich in fünf Kategorien unterteilen:

- Die erste Kategorie versammelt die Fundamente des virtuellen Rathauses, zum einen Vision, Strategie und Zielsetzungen, zum anderen das konkrete Projektmanagement (EF eins und zwei).
- Die zweite Kategorie (EF drei und vier) betrifft die Inhalte des Informations- und Kommunikationsangebots sowie des Geschäfts- und Rechtsverkehrs in virtuellen Rathäusern, also die Anwendungen, und ihre Bewertung als Nutzen für die interessierten Akteure, das heißt Bürger, Unternehmen, Verwaltung und Politik.
- Die dritte Kategorie (EF fünf, sechs und neun) bezieht sich auf die technische, personelle und finanzielle Infrastruktur des virtuellen Rathauses.
- Die vierte Kategorie (sieben und acht) rubriziert den Faktor Kommunikation nach innen wie außen sowie die externen Beziehungen des Projekts in Form von Partnerschaften für (zum Teil auch gemeinsame) Projekte und in Form von Netzwerken zum Erfahrungsaustausch.
- Die fünfte Kategorie umfasst den Faktor Rechtmäßigkeit.

Mit dieser theoretischen Konzeption wird das kommunale E-Government als umfassendes Modernisierungsprojekt begriffen, wie es im Förderprogramm/Städteettbewerb Multimedia *MEDIA@Komm* angelegt ist. Dieser Begriff des kommunalen E-Government liegt dem Monitoring nationaler Anwendungsfälle zugrunde.

II. Methodisches Vorgehen

1. Untersuchungssample

In die Untersuchung einbezogen worden sind 26 Fallbeispiele des E-Government. Untersuchungseinheit ist das, zumeist aus vielen Einzelprojekten bestehende, E-Government-Projekt der Stadt. Da das Monitoring die Aufgabe hatte, entwickelte, nicht vom Bund geförderte, Anwendungsfälle des kommunalen E-Government in Deutschland zu untersuchen, dieser Entwicklungsstand in der differenzierten Einschätzung nach dem Konzept des Difu aber nicht a priori feststellbar war, sondern erst Ergebnis der Untersuchung sein konnte, musste ein Auswahlverfahren gefunden werden, das geeignet ist, den Entwicklungsstand über Proxi-Variablen zu ermitteln.

Als diese Proxi-Variable wurde der Realisierungs- bzw. Planungsstand elektronischer Dienstleistungen herangezogen, der behelfsmäßig und vorläufig durch die Selbsteinschätzung der Städte in einer breit angelegten Umfrage des Difu vom November 2000/Januar 2001 ermittelt worden war²⁰. Aus den Antworten der Vertreterinnen und Vertreter aus 139 teilnehmenden Städten wurden Aktivitätslevels generiert, die ein Ranking der Städte nach dem Realisierungsgrad eines Online-Angebots von Dienstleistungen und der technischen Basis für E-Government ermöglichten. Die ersten 20 dieser 139 Städte wurden für das Monitoring ausgewählt. Hinzu kamen sechs weitere Städte, die aus der Literatur als fortgeschrittene Fälle des virtuellen Rathaus bekannt geworden sind.

Tabelle 3: Untersuchungssample

Größenklassen		
A Über 500 000 Einw.	B Zwischen 100 000 und 500 000 Einw.	C 50 000 bis 100 000 Einw.
Neun Fälle A1 – A9	Acht Fälle B1 – B8	Neun Fälle C1 – C9

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Vermutung, dass die Städte, bezogen auf das kommunale E-Government, je nach Einwohnerzahl einerseits ganz unterschiedliche Herausforderungen haben und andererseits über sehr verschiedene Bedingungen hinsichtlich der Ressourcen verfügen, wurde für die Auswertung der Befragung das Kriterium der Größenklasse herangezogen. Dazu wurden drei Größenklassen gebildet, Klasse A: über 500 000 Einwohner, Klasse B: 100 000 bis 500 000 Einwohner und Klasse C: 50 000 bis 100 000 Einwohner. Die im Bericht benutzte Nummerierung der Städte erfolgte nach dem Zufallsprinzip, sodass Rückschlüsse auf die Identität der Städte nicht möglich sind.

20 Ausgewertet wurden die Antworten auf die folgende Frage: „In welchen Bereichen bieten Sie bereits teilweise oder komplett (ohne Medienbruch) elektronische Dienstleistungen an oder planen entsprechendes?“

2. Datenerhebung

Im Zentrum des methodischen Vorgehens steht der Fallstudienansatz. Damit werden die kommunalen E-Government-Projekte als kohärentes Ganzes über eine Breite von Fragen untersucht.

Mit dem in den Städten zuständigen Bearbeiter/Manager der E-Government-Projekte wurden im Zeitraum von April bis Juni 2002 anhand eines standardisierten Fragebogens Interviews per Telefon oder E-Mail durchgeführt. Die Antworten der Befragten wurden, was den Realisierungsstand der Online-Dienstleistungen betrifft, soweit möglich²¹ anschließend durch das Projektteam des Difu überprüft. In einigen Fällen konnte zusätzliches Material ausgewertet werden, das von den Städten zugesandt oder in Studien oder Zeitschriften gefunden wurde.

Gegenstand der Interviews sind zwei Hauptblöcke mit unterschiedlichen Zielen: erstens werden Angaben zur *Rekonstruktion der Projektgeschichte* gesammelt, und zweitens werden Informationen zum *Profil des E-Government-Projekts* ermittelt, wozu Angaben zur *Ausprägung der Erfolgsfaktoren des Projekts* verarbeitet werden.

Die *Rekonstruktion der Projektgeschichte* erfolgt entlang dem Projektzyklus Konzeptionierung, Planung, Implementation und aktueller Stand:

- Bezogen auf die *Konzeptionsphase* werden Fragen gestellt a) nach dem Anstoß und den Promotoren sowie den Gründen für die Aufnahme des Projekts E-Government sowie b) nach der Vision, der Gesamtstrategie, den Zielen, der Einbettung des E-Government-Projekts in übergreifende Strategien, der Verknüpfung mit der Verwaltungsreform und der Priorität gegenüber anderen Initiativen der Stadt.
- Mit Bezug auf die *Planungsphase* wird untersucht, wie breit und tief das Projekt angegangen worden ist, welche Steuerungskompetenzen das Projektteam bzw. die Projektverantwortlichen haben, wie die Projektorganisation in der Verwaltung verankert ist und in welchem Umfang und in welcher Weise zentrale Akteure wie die Kunden, die Verwaltungsspitze und die Mitarbeiter in das E-Government-Projekt eingebunden sind.
- Die Fragen zum *Implementationsprozess* erhellen die konkrete Umsetzung des Projekts auf Basis der Konzepte und Planungen.

Der zweite Block erfasst Daten, die die Einschätzung des *aktuellen Stands* und die Konturierung des *Profils* des E-Government-Projekts entsprechend den im Kapitel I. vorgestellten Erfolgsfaktoren ermöglichen. Im Einzelnen werden hier Antworten auf die folgenden Fragen gesammelt:

- Wie ist das E-Government-Projekt nach Anwendungen und Infrastruktur aufgebaut? Themen: Realisierungs- und Planungsstand der Online-Dienstleistungen, Portaltyp, Rechtsform der Kooperationen, One-Stop-Shops, Einsatz digitaler

²¹ So konnten die Angaben zur Online-Kommunikation mit anderen Dienststellen mangels Zugriffsberechtigung nicht überprüft werden.

Signaturen, Bezahlverfahren, Zugang, Bürgerbeteiligung, Ausstattung mit IT-Hardware und Software, Technologien.

- Wie sind die Rahmenbedingungen des Projektes eingerichtet? Themen: Finanzierung, E-Skilling von Verwaltungsspitze, Mitarbeitern und Nutzern.
- Wie werden Mitarbeiter und Management der Verwaltung in Bezug auf Qualifikationen, Akzeptanz und Einbezug auf E-Government vorbereitet? Themen: Gezielte Schulung und Weiterbildung, frühzeitiger Einbezug und Mitwirkung, akzeptanzstiftende Maßnahmen.
- In welcher Weise wird E-Government integrativ in der öffentlichen Verwaltung realisiert? Themen: Verknüpfung mit der Verwaltungsreform, Re-Engineering der Aufbau- und Ablauforganisation mit Verschränkungen des front end und back end, Marketing und Schaffung innerer Akzeptanz.
- Welche Hemmnisse oder Hindernisse bestehen, und welche Bedenken waren/sind auszuräumen? Themen: Nationale, regionale und/oder lokale Ebene, motivationale Hemmnisse, mangelndes Bewusstsein.

Schließlich wird ein Blick in die nächsten *Planungen* geworfen. Dies bezieht sich auf den zukünftigen Zuschnitt (Ausweitungen, Konsolidierungen, Rücknahmen), die Mittelplanung, insbesondere die Sicherung von Ressourcen (Finanzen, Personal, Wissen), sowie die Einbeziehung weiterer bzw. neuer Akteure.

3. Datenqualität

Mit dem vorgestellten methodischen Vorgehen sind einige Einschränkungen hinsichtlich der Validität und Reliabilität der Daten verbunden, die bei der Bewertung der Auswertung berücksichtigt werden müssen.

Erstens sind die Informationen nur von einer interviewten Person eingeholt worden. Die Validität aller Angaben steht und fällt folglich mit dem Wahrheitsgehalt der Aussagen der interviewten Person. Nur die Angaben zum Realisierungsstand der Online-Anwendungen sind, wie bereits erwähnt, im Difu-Team überall wo möglich durch Internet-Recherchen nachgeprüft worden.

Zweitens ist die Bewertung des Umsetzungsstands des virtuellen Rathauses qualitativ; erreicht wird maximal ordinales Skalenniveau. Durch die teilweise sehr „weichen“ Bewertungen sind Validität und Reliabilität nur begrenzt gegeben. Aufgrund nicht zu vermeidender Interpretationsoffenheit und meist fehlender normativer Vorgaben wird dies in Kauf genommen. Überschneidungen zwischen den Faktoren und Teilaspekten sind unschädlich, da „statistische Unabhängigkeit“ nur bei einer methodischen Reduktion des Merkmalraums auf eine oder wenige Dimensionen (Kennziffern, Ranking) zu berücksichtigen wäre.

III. Ergebnisdarstellung

Die Ergebnisdarstellung zu den untersuchten E-Government-Projekten in den nicht vom BMWA geförderten Städten erfolgt gemäß der Untersuchungsbeschreibung in der Einleitung in drei Schritten. Zunächst werden in Unterkapitel 1 aufschlussreiche Aspekte der Projektgeschichte hervorgehoben, dann beleuchtet Unterkapitel 2 die Ausprägung der Erfolgsfaktoren in den E-Government-Projekten. In Unterkapitel 3 wird eine Einschätzung der aktuellen Bedenken und Hindernisse gegeben, bevor in Unterkapitel 4 ein Resümee gezogen wird.

1. Projektgeschichte

1.1 Vielfältige Anstöße

In den *MEDIA@Komm*-Städten kam der Anstoß durch den Wettbewerb. In Bremen setzte der Wettbewerbsbeitrag auf eine Reihe von bereits vorhandenen Aktivitäten, u.a. im Zusammenhang mit dem Bremer Stadtinformationssystem und der Verwaltungsmodernisierung auf. In Nürnberg waren es vor allem die in der Nürnberger Initiative für Kommunikationswirtschaft zusammengeschlossenen Akteure, die zusammen mit der kommunalen Wirtschaftsförderung das Konzept ausarbeiteten. Nur in Esslingen gab es bis dahin keine „Vorläuferaktivitäten“.

Nur zwei Großstädte der Kategorie A (mit mehr als 500 000 Einwohnern) geben an, dass das E-Government-Projekt „im Rahmen einer systematischen Planung“ entstanden ist. Eine Reihe von vor allem mittleren und kleinen Städten hat organisatorische Umgestaltungen zum Anlass genommen, E-Government einzuführen. So verbanden drei Städte den Aufbau von E-Bürgerservice-Punkten mit der Organisation von Online-Dienstleistungen. Eine Kleinstadt begann mit einem fokussierten Anlass, nämlich der „Vereinfachung des Sitzungs- und Informationsdienstes für die Gemeinderatsmitglieder“.

Immerhin fast jede vierte der einbezogenen Städte reagierte auf externe Einflüsse wie „Initiativen anderer Städte“ (vier Städte) oder auf landes- oder bundesweite Ausschreibungen und Wettbewerbe wie *MEDIA@Komm* (vier Städte).

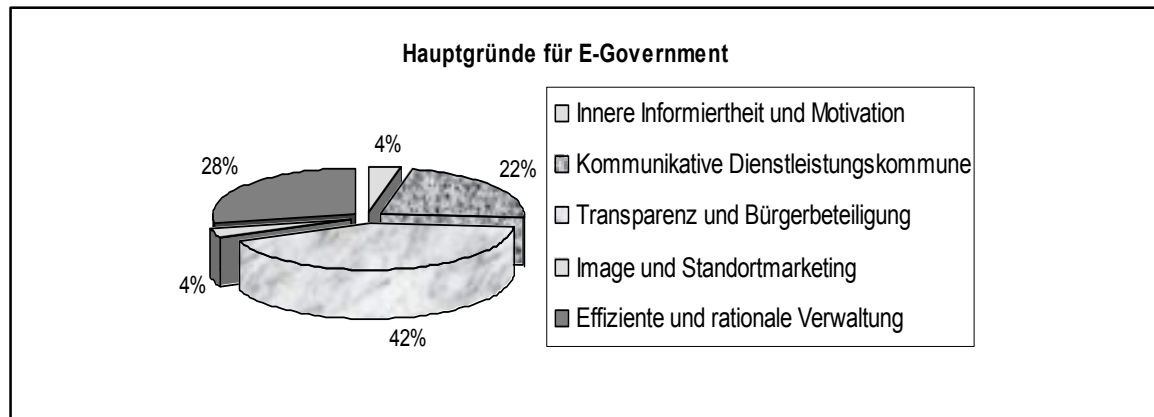
Wie schwierig es ist, die Antworten eindeutig zuzuordnen, wird an der häufigen Nennung von Personen und/oder Ämtern als Anstoßgeber deutlich. Denn die oben genannten Anstöße sind naturgemäß nicht von Individuen zu trennen, die auswärtige Entwicklungen aufgreifen und für die eigene Stadt nutzbar machen, die Innovationen auf eine noch breitere Basis stellen oder die singuläre Ereignisse, etwa den G7-Gipfel von 1998 oder den Neubau eines Verwaltungsgebäudes, dazu nutzen, neue Kooperations- und Kommunikationsstrukturen für die internen wie externen Kontakte aufzubauen.

1.2 Vorrang der Bürgerorientierung

Hinsichtlich der Gründe für den Aufbau von E-Government in den Kommunen ergibt sich ein klares Übergewicht des Bestrebens, Transparenz und Informationsangebot für die Bürgerinnen und Bürger zu verbessern (42% der Nennungen), gefolgt vom

Wunsch, E-Government im Sinne der Erhöhung der Effizienz und Rationalität der Verwaltung einzuführen (28% der Nennungen).

Abbildung 2: Hauptgründe für E-Government



Quelle: Eigene Darstellung.

Da die Befragten gebeten wurden, von sich aus Gründe anzuführen und nicht die Möglichkeit hatten, aus vorgegebenen Antwortkategorien die in ihren Augen zutreffende Kategorie auszuwählen, ist diese Zuteilung in Oberbegriffe allerdings nicht trennscharf.

Naturgemäß unterscheiden sich die Gründe, E-Government in Angriff zu nehmen, nicht grundsätzlich vom Zielspektrum des Förderprogramms/Städte Wettbewerbs Multimedia *MEDIA@Komm*. Wesentlicher Unterschied indes ist die klare Ausrichtung des Förderprogramms und damit der Projekte in den drei Preisträgerstädten auf die Erprobung des rechtsverbindlichen, vertrauenswürdigen und sicheren Geschäfts- und Rechtsverkehrs zwischen kommunaler Verwaltung und Nutzern von Dienstleistungen/Bürgerinnen und Bürgern.

1.3 Zu Beginn: handfeste Bedenken

Gegenüber einem Projekt des Ausmaßes von E-Government werden naturgemäß eine breite Palette von Bedenken formuliert und Widerstände mobilisiert. Die von den Interviewpartnern berichteten Bedenken gegen das Projekt lassen sich vier Kategorien zuordnen:

1. Mangel an verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen
2. Widerstände und Passivität bei den Mitarbeitern und der Fachamtsleitung
3. Fehlen rechtlicher und technischer Rahmenbedingungen
4. Ablehnung (Nichtakzeptanz) bei den potenziellen Nutzern

Die Aspekte eins und zwei betreffen die Bewältigung des Projekts durch die Verwaltung selbst, während in drei und vier die extra-kommunalen Einflussgrößen angesprochen werden.

1.3.1 Skepsis hinsichtlich der Machbarkeit

Die *Ressourcenlage* wird, wie nicht anders zu erwarten, vor allem von den Mittel- und Kleinstädten angeführt. *Unzureichende Finanzen* werden zu Projektbeginn mit acht Nennungen als der alles überragende Hemmschuh bei der Einführung des virtuellen Rathauses angesprochen. Den *Mangel an qualifizierten Mitarbeitern* beklagen demgegenüber nur drei Städte, und ein Interviewpartner verwies auf die *geringe Qualifikation der Projektpartner*.

Die *unzureichende Identifikation* von Mitarbeitern wie Fachamtsleitung mit dem Projekt E-Government nennen Vertreter über alle Größenklassen hinweg als relevanten Faktor in der Konzeptphase. Dabei verweisen die Interviewpartner in Bezug auf die Mitarbeiter naturgemäß auf andere subjektive Probleme, nämlich Befürchtungen, den Arbeitsplatz zu verlieren, Skepsis gegenüber anstehenden Veränderungen ihrer Tätigkeit oder das Gefühl der Überlastung mit Reformen.

Mit Blick auf die Verwaltungsspitze wird die *enge Abteilungsfixierung* als häufig kennzeichnende Haltung formuliert. Fachamtsleiter sträubten sich, so die Einschätzung, nicht selten gegen einige mit dem E-Government-Projekt verbundene Anforderungen wie den Abgleich der Verfahren, die Integration und die Kompatibilisierung von technischen Lösungen oder die verstärkte Orientierung auf die internen wie externen Kunden. Im günstigen Falle behinderten sie aus dieser „engen Abteilungsfixierung“ (B4, C1) nicht das Gesamtprojekt, sondern ließen dieses bei „mangelnder Unterstützung“ (B8, C1) nebenher laufen. Gelegentlich suchten sie aufgrund ihrer ausgeprägten „Nehmerhaltung“ (A2) für sich selbst einen Vorteil, ohne sich um den abteilungsübergreifenden Nutzen von E-Government zu scheren.

Wie sich aus der eindringlichen Schilderung des Projektverantwortlichen von A3 ergibt, ist es noch ein weiter Weg bis zu einem kundenorientierten und internet-adäquaten Nutzerverhalten:

„Zunächst hieß es ‚Wieder was Neues‘. Jetzt ist allerdings daraus ein Sog geworden, denn viel mehr wollen mitmachen. Die Widerstände sind geringer, aber es wird nach wie vor lokal gedacht. Daten werden wie üblich erstellt und dann zusätzlich in den ‚Container Internet‘ geworfen. Daraus entstehen Inkonsistenzen, Doppelungen, unterschiedliche Verfahren und Formate. Dies ist nicht nutzerorientiert. Internet-Daten müssen von vornherein auf den Kunden konzipiert werden.“

Zwei Großstädte, beide mit entwickeltem E-Government, stellen darüber hinaus den mit der spezifischen Umsetzung der Verwaltungsreform in Deutschland verbundenen Widerspruch heraus, dass es einerseits eine dezentrale Ressourcen- und Leistungsverantwortung nach dem Neuen Steuerungsmodell geben soll, andererseits aber im E-Government eine integrative und zentralisierte Vorgehensweise unverzichtbar ist.

Laut Angaben aus diesen Städten stellt sich dieser Widerspruch im Spannungsverhältnis zwischen „zentraler Finanzierung versus dezentraler Verantwortung“, zwischen „ämterübergreifender Kooperation und Koordination versus dezentralen Entscheidungen“ und in der Frage nach der „Zuständigkeit für Online-Prozesse“ (A8) dar. Überdies suchten die Städte nach angemessenen Leistungsmessungen für „Leistungsvergleiche

zwischen den Ämtern“ und nach dem Weg zu „neuen Verwaltungs- und Arbeitsstrukturen“ (A1) ganz anderen Typs.

Vereinzelte wurden nicht näher spezifizierte Bedenken hinsichtlich der „Machbarkeit“ des Projekts (A2, B5, C7) geäußert sowie die „Unkenntnis der Chefs“ (A5, B5) als Hindernis angeführt.

1.3.2 Hindernisse in Recht und Technik

Im Vergleich zu diesen intra-kommunalen Problemen spielten in der Retrospektion der Interviewpartner Einflüsse aus den Entwicklungen im Rechtssystem, der Technik, der Standards usw. in der Phase der Konzipierung des E-Government-Projekts eine geringe Rolle. Dies stellte sich für die Verantwortlichen in den *MEDIA@Komm*-Städten sicherlich ganz anders dar, insofern dort allein durch die präzise Projektanforderung, den sicheren, rechtsverbindlichen und authentischen Geschäfts- und Rechtsverkehr zwischen der öffentlichen Verwaltung und ihren Kunden sicherzustellen, genau diese Aspekte zentral wurden.

Als die in der Konzeptphase größten Probleme der nicht vom BMWa geförderten Städteprojekte stellten sich „Sicherheit, Vertraulichkeit, Vertrauenswürdigkeit“ (A8) der elektronischen Signatur, sodann der Mangel an einheitlichen technischen Standards und das Fehlen von Kompatibilität dar. Einige Städtevertreter halten so manche Initiative der jeweiligen Landesregierung für wenig hilfreich. Beispielsweise wurde die in Baden-Württemberg vom Land ausgegebene Card als Konkurrenz für Kommunalprojekte angesehen. Auch ein anderer Interviewpartner spricht von der „Landesgesetzgebung“ (C9) als Hemmfaktor. In beiden Fällen wurde allerdings nicht erläutert, worin diese Konkurrenz- bzw. Behinderungswirkung bestand.

Zusammengefasst verdeutlichen die Interviews zur Projektfrühgeschichte zum einen die Heterogenität der Anstöße und Gründe für den Beginn des E-Government-Projekts, die wesentliche Rolle von Einzelindividuen, die in ihren Städten zu Pionieren und Promotoren werden, nachdem sie externe Einflüsse und Entwicklungen aufgreifen, und zum anderen die herausragende Bedeutung der Bedenken hinsichtlich der personellen, finanziellen und motivationalen Voraussetzungen zur Umsetzung von E-Government in den Städten selbst, während extra-kommunale Bedingungen vor allem in Recht und Technik zumindest in den Anfangsstadien der Projekte vergleichsweise weniger wogen. Dieser starken Binnensicht der im Verlauf des Projekts anzugehenden Probleme ist vermutlich die ausgeprägte Skepsis geschuldet, die hinsichtlich der vorhandenen Ressourcen und Kompetenzen, die Herausforderungen in einem E-Government-Projekt bewältigen zu können, besteht. Dagegen erscheint eine Prüfung des Entwicklungsstands in Recht und Technik als sekundär.

2. Ausprägung der Erfolgsfaktoren

2.1 Leitbilder: nur vereinzelt vorhanden

Das Leitbild E-Government schafft den Rahmen für die strategische Entwicklung der Maßnahmen in der Stadt oder Gemeinde. Es gibt den Akteuren in Verwaltung und Politik, aber auch externen Partnerinnen und Partnern, Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft Orientierung für den weiteren Aufbau und Ausbau des virtuellen Rathauses.

Hinsichtlich des Leitbildes zeigen die *MEDIA@Komm*-Städte deutliche Unterschiede. In der Hansestadt *Bremen* und in einigen Städten des Städteverbunds *Nürnberg* – vor allem in Nürnberg selbst – gab es bereits vor dem Wettbewerb umfangreiche E-Government-Aktivitäten, auch wenn der Begriff Ende der 90er-Jahre so noch nicht eingeführt war, und man von Tul, IuK-Unterstützung der Verwaltung, Stadtinformationssystemen und ähnlichem sprach. *Esslingen* stand im Vergleich dazu noch am Anfang.

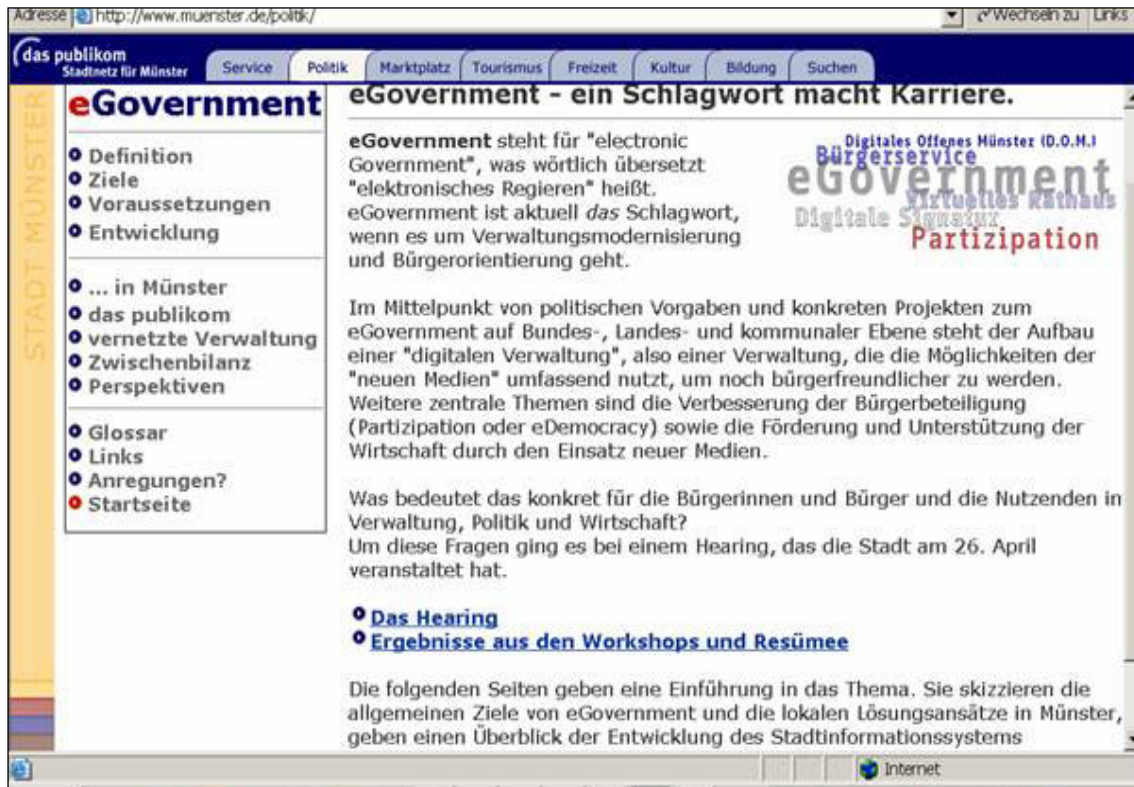
In Bremen gab es zwar kein übergreifendes E-Government Leitbild, doch war das *MEDIA@Komm* als wesentlicher Baustein eines zu diesem Zeitpunkt noch nicht fest umrissenen Aktivitätenkanons zu IuK-gestützten Verwaltungsmodernisierung gedacht. Das Konzept des Städteverbunds Nürnberg hatte vor allem das Ziel, einen auf dem Know-How der kommunalen Akteure und der regionalen Wirtschaft verschiedene E-Government-Aktivitäten für die Stadt oder Region anzustoßen, ohne dass damit ein vollständiges E-Government-Konzept für die Region oder die beteiligten Städte vorgelegt werden sollte. Vielmehr waren die Wettbewerbsbeiträge als wichtige Ergänzung der sonstigen Aktivitäten in Verantwortung der jeweiligen Kommunalverwaltungen gedacht. Damit konnte und kann von den Projekten auch nicht erwartet werden, dass durch sie und mit ihnen die Leitbilddiskussionen für die jeweiligen Städte geführt wurden.

Anders ist dies in Esslingen. Unter dem Motto der „Bürgerkommune“ im Netz sollte mit dem Projekt Mediakomm der entscheidende Anstoß für die gesamtstädtische Entwicklung von E-Government gegeben werden. Der Ansatz war demgemäß auch umfassender als jener der beiden anderen Preisträger. Das Leitbild des Projekts war gleichzeitig und implizit das Leitbild der kommunalen E-Government-Perspektive.

Die befragten Vertreter in den nicht vom BMWA geförderten Städten verneinten die Existenz eines Leitbildes zum E-Government mit der Funktion, intern Motivation und Identität zu stimulieren. Ähnlich sieht es bezüglich der Wirkung von E-Government-Leitbildern nach außen aus. Im Resultat zeigt sich, dass man sich über die Bedeutung dieser Leitbilder für die Stiftung von Motivation und Orientierung wenig bewusst ist. Hervorhebenswert sind allenfalls Münster, Düsseldorf und Hamburg.

Die Stadt *Münster* stellt auf ihren Webseiten den Nutzerinnen und Nutzern allgemeine Infos zum E-Government sowie spezifische und strategische Informationen in diesem Bereich zur Verfügung. So erfährt man, welche Ziele sich Münster beim „eGovernment“ gesetzt hat, wie der Weg dorthin gestaltet wird, und wie der aktuelle Umsetzungsstand ist.

Abbildung 3: Leitbild der Stadt Münster zu E-Government



Quelle: Website der Stadt Münster.

Düsseldorf weist auf die weiteren Perspektiven des Online-Bürgerservices im Rahmen einer „Modernen Stadtverwaltung“ hin. Intern wird für die Schulung der Führungskräfte das Projekt unter dem Titel „E-Government in der Landeshauptstadt Düsseldorf“ in aller gebotenen Breite und Detailliertheit vorgestellt. Dabei wird auch ausführlicher und grundsätzlicher auf Leitbilder, Ziele und Umsetzungsaspekte des E-Government eingegangen. Die Verknüpfung mit der Verwaltungsreform wird explizit formuliert. Die Verbindung von Leitbild zu Zielen und Strategie wird geleistet, sodass dieses Leitbild seine Funktion angemessen erfüllen kann.

Hamburg hat in seinem im Juni 2002 verabschiedeten „Fahrplan E-Government“ ausführlich die Perspektiven des E-Government beschrieben und damit seine konkreten Projekte auf das Fundament eines Leitbildes gestellt.

Andere Städte formulieren zumindest gegenüber der Öffentlichkeit die Ziele ihres E-Government-Projekts.

In *Dortmund* und *Hannover* erhalten die Benutzerinnen und Benutzer stadtspezifische Informationen zum E-Government, vor allem zu den Anwendungen. Hannover erläutert in einer Pressemitteilung die Ziele und Perspektiven des kommunalen E-Government. Potenzielle Nutzergruppen werden dadurch auf das neue Angebot aufmerksam gemacht. Überdies nutzt Hannover wie einige andere Städte (so Stuttgart, Düsseldorf, Hamburg) auch die diversen Auszeichnungen vielfältiger Benchmarking-Studien von Unternehmensberatungen, Journalen und Instituten zur Eigenwerbung in Sachen E-

Government. Dies geschieht aber in der Regel im Nachhinein, während ein Leitbild E-Government seine Wirkung zu Beginn des mühevollen Prozesses entfalten sollte.

Dortmund gibt wie einige andere Städte auch praxisorientierte Hinweise zur Nutzung des Online-Angebots, ohne ein Leitbild ausdrücklich zu formulieren. Immerhin ist hier die Idee der Umgestaltung der Stadtverwaltung im Zuge der Stadtmodernisierung insgesamt thematisiert.

2.2 E-Government: nicht überall Chefsache

Die *MEDIA@Komm*-Projekte sind gute Beispiele dafür, wie die Unterstützung durch die Stadtspitze die Einführung und die Akzeptanz von E-Government positiv befördern können.

In der Hansestadt *Bremen* werden sowohl die Verwaltungsmodernisierung als auch das *MEDIA@Komm*-Projekt unter Federführung des Finanzsenators Perschau abgewickelt: Dieser lässt durch sein Auftreten keine Zweifel aufkommen, dass es ihm ein wichtiges persönliches Anliegen ist, (nicht nur) mit dem *MEDIA@Komm*-Projekt die Modernisierung der Verwaltung voranzutreiben.

Der Finanzsenator informiert die Mitarbeiterschaft auf Fortbildungsveranstaltungen persönlich über die Bedeutung von E-Government und die im Rahmen von *MEDIA@Komm* erzielten Erfolge. Auch auf den Internetseiten *bremen.de* wird über E-Government-Strategien und -Maßnahmen berichtet.

Beim Senator für Finanzen ist auch das Referat Neue Medien/E-Government (für Grundsatzfragen und strategische Angelegenheiten der technikunterstützten Informationsverarbeitung) in der bremischen Verwaltung angesiedelt, und zwar in der Abteilung „Personal- und Verwaltungsmanagement“, in der sich auch die Referate Personalplanung, Verwaltungsorganisation und Verwaltungsreform finden. Der Leiter der Abteilung hat gleichzeitig den Vorsitz des Aufsichtsrats der Trägergesellschaft für die Umsetzung von *MEDIA@Komm*, der *bos GmbH & Co. KG* (<http://www.bos-bremen.de>) inne, die in Bremen das *MEDIA@Komm*-Projekt umsetzt. Die Referatsleiterin ist gleichzeitig Geschäftsführerin der *bos*.

In *Esslingen* war der Oberbürgermeister Dr. Jürgen Zieger bereits an der Formulierung der Projektziele von *MEDIA@Komm* maßgeblich beteiligt. Er hat die Stärkung der Bürgerkommune und damit auch die Aktivierung zivilgesellschaftlichen Engagements zu seinem persönlichen Thema gemacht.

Der Esslinger Verein *MediaKomm e.V.* ist organisatorisch dem Oberbürgermeister zugeordnet. Gleichzeitig gehören die Oberbürgermeister von Esslingen und Ostfildern dem obersten Lenkungsgremium des Vereins (siehe unten) an. Sowohl in die Verwaltung hinein als auch nach außen vertritt der Oberbürgermeister das Projekt persönlich. Er steht auf internen Veranstaltungen Rede und Antwort. In öffentlichen Veranstaltungen – regional wie überregional – vermittelt er Anliegen und Erfolge von *MEDIA@Komm*. In den europäischen Partnerstädten wirbt er aktiv und erfolgreich für eine grenzübergreifende Zusammenarbeit im E-Government.

In *Erlangen* und *Nürnberg* wurde schon die Erstellung der E-Government-Masterpläne von der Stadtspitze initiiert und vorangetrieben. Einen zusätzlichen Schub für E-Government im Städteverbund gab das Engagement der Oberbürgermeister im Zusammenhang mit der Kurskorrektur des *MEDIA@Komm*-Projekts im Herbst 2001. Um die Kommunikation zwischen den Städten und dem Projektträger noch besser zu organisieren, wurde auf Veranlassung der Leitungsebene der fünf beteiligten Städte ein eigenes Gremium geschaffen. Zudem – und das war für die Akzeptanz nach innen wie nach außen ganz wesentlich – stellten die Oberbürgermeister aller fünf Städte nachdrücklich klar, dass *MEDIA@Komm* und E-Government im Städteverbund Chefsache sind. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass die Oberbürgermeister von *Erlangen* und *Nürnberg* auf öffentlichen Veranstaltungen persönlich und engagiert für den Modernisierungsprozess E-Government eintreten. Dabei fordern sie die Diskussion auch ein und setzen bewusst auf die Mobilisierungskraft der *MEDIA@Komm*-Projekte.

Demgegenüber sieht die Situation bei den nicht vom BMWA geförderten Städten nicht so eindeutig aus. Nur bei der Hälfte der 26 untersuchten Städte ist E-Government Chefsache. In immerhin zehn weiteren Städten steht die Stadtspitze teilweise für das Projekt nach innen und außen ein und unterstützt die Beteiligten. Lediglich drei (Ober-) Bürgermeister/innen kümmern sich nicht persönlich um die Umsetzung von E-Government. Unterschiede aufgrund der Größenklassen der Städte sind nicht auszumachen, wie die folgende Abbildung zeigt.

Tabelle 4: E-Government als Chefsache nach Größenklassen der Städte

E-Government ist			
	Chefsache	teilweise Chefsache	keine Chefsache
Städte mit über 500 000 Einwohnern	3	5	1
Städte mit 100 000 bis 500 000 Einwohnern	3	4	1
Städte mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern	4	4	1

Quelle: Eigene Darstellung.

Worin die Unterstützung der Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter konkret besteht, bleibt indes in den Antworten der Interviewpartner in diesen Städten blass. Chefsache zeichnet sich in *München* dadurch aus, dass der Oberbürgermeister Promotor für IT-

Strategien ist, in *Herten* gehen Steuerungsimpulse vom Bürgermeister aus, in *Trier* stärkt der OB den Beteiligten am Projekt E-Government den Rücken und wirbt mit dem Leitbild, *Detmolds* Oberbürgermeister ist Promotor und Vorbild im Projekt. Stadtspitzen, in deren Städten E-Government Chefsache ist, zeichnen sich dadurch aus, dass sie E-Government als wichtig ansehen, das Projekt aktiv unterstützen, Steuerungsimpulse geben, öffentlich mit dem Leitbild werben und Promotoren und Vorbild sind.

2.3 E-Government: zunehmend politisch unterstützt

Kriterium für das Ausmaß der politischen Unterstützung ist die Tatsache, ob das Gesamtvorhaben E-Government aktiv-politisch und nicht nur deklamatorisch breite Unterstützung durch die Ratsmitglieder erhält.

Grundsätzlich hat in allen drei Preisträgerstädten der Rat die Konzeption und Entwicklung von E-Government wie auch der *MEDIA@Komm*-Projekte unterstützt, wenn er auch nirgendwo eine besonders aktive Rolle einnahm. Generell ging es bei *MEDIA@Komm*-Projekten nicht nur um finanzielle Beteiligung der Kommunen in unterschiedlicher Höhe, sondern auch um Organisationsentscheidungen bezüglich der Auslagerung von Aufgaben. Nicht nur deswegen wurde im Verlauf der *MEDIA@Komm*-Projekte, vor allem in *Esslingen* und *Nürnberg*, (selbst-)kritisch über das weitere Vorgehen diskutiert.

In 14 von 26 untersuchten deutschen Städten erhält das Projekt E-Government volle politische Unterstützung. In immerhin zehn Städten ist Unterstützung durch die Politik ansatzweise, wenn auch nicht ausreichend vorhanden, wohingegen sich die Politik in nur zwei der untersuchten Kommunen überhaupt nicht mit E-Government auseinander setzt. Als Zusammenhang lässt sich festhalten: In den Großstädten ist mehr volle politische Unterstützung vorhanden (in sieben von neun) als in den Mittelstädten (bei der Hälfte) und Kleinstädten (drei von neun), die das Schlusslicht bilden.

Die politische Absicherung von E-Government durch den Rat erfolgt in der Regel über entsprechende Ratsbeschlüsse (so z.B. in Düsseldorf und Hagen), auch durch Abstimmung des Vorgehens mit Ratsgremien, z.B. dem Organisations- und Personalausschuss (z.B. in Hannover), und im Fall der Stadt Köln durch die Einbindung der Politik in ein Gremium, den Kreis zur Steuerung der Organisation und Informationstechnik in der Stadtverwaltung (StOIT) (siehe weiter unten).

2.4 Strategiedefizit

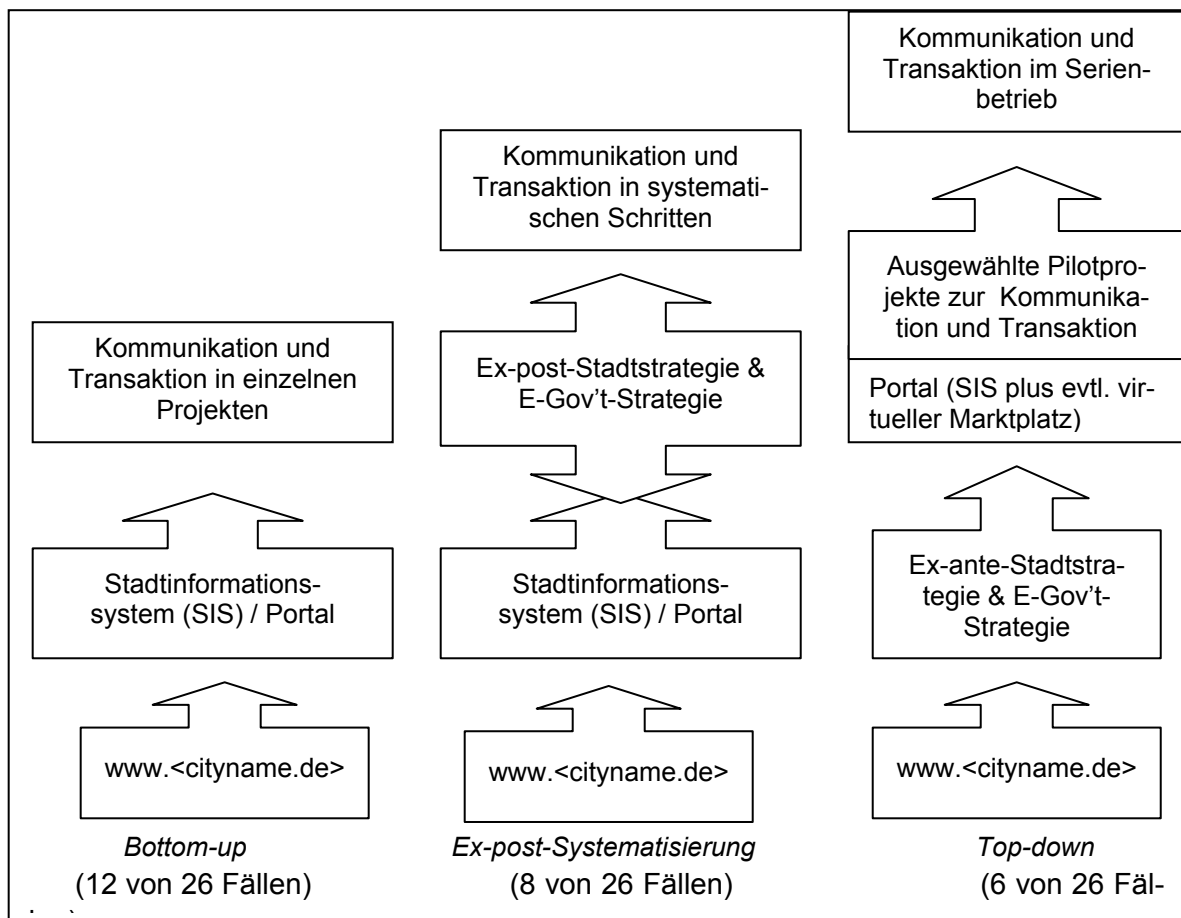
Der strukturelle Unterschied zwischen *MEDIA@Komm*-Städten und nicht vom BMWa geförderten Städten in der Erarbeitung einer Gesamtstrategie für den Aufbau des virtuellen Rathauses liegt in den Zwängen des Förderprogramms. Durch dessen Fördervorgaben mussten wesentliche Elemente einer Gesamtstrategie ausgearbeitet werden: Ziele, ‚Ausgangssituation, Maßnahmen/Projekte, Nutzen (meist nur grob skizziert), Verantwortlichkeiten und Beteiligte, Kosten und Personalressourcen, Finanzierung (vertraglich durch Bundesförderung und Eigenbeteiligungen gesichert) und der Zeitplan (Meilensteine und Realisierungszeitpunkte).

Durch den begrenzten Zeithorizont der Projektförderung gab es keine Differenzierung nach kurz-, mittel- und langfristigen Projekten; alle Projekte waren auf der dreijährigen Zeitschiene der Projektlaufzeit angesiedelt. Die Prioritätensetzungen ergaben sich aus den geplanten Realisierungszeitpunkten. Eine explizite Abwägung von Prioritäten zwischen den *MEDIA@Komm*-Vorhaben und anderen E-Government-Aktivitäten der Städte wurde nicht vorgenommen. Strategische Anpassungen im Projekt sind durch die ausgelagerten Organisationen im Grundsatz schnell und flexibel zu treffen. Da die Vor-

haben Förderprojekte des Bundes sind, müssen alle Veränderungen allerdings durch das Bundeswirtschaftsministerium und den Projektträger bewilligt werden.

In den untersuchten nicht vom BMWa geförderten Städten in Deutschland hingegen gab es folglich unabhängig von den Zwängen und Vorgaben eines Förderprogramms sozusagen eine intern zu treffende Entscheidung, eine Strategie aufzuziehen oder nicht.

Abbildung 4: Verteilung der Städte auf die verschiedenen Vorgehensweisen beim E-Government



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Ergebnis können empirisch drei Basisstrategien beobachtet werden:

- Der *Bottom-up-Ansatz* besteht in der schrittweisen Ausweitung vorhandener Anwendungen und Strukturen in der Internet-Präsenz der Städte. Dies führt in der Regel zum Aufbau eines Stadtinformationssystems a) mit der Online-Präsentation der Verwaltung, das heißt mit Angabe der Ämter, ihrer Öffnungszeiten und ihrer Zuständigkeiten, mit Hilfen bei der Vorbereitung von Behörden-gängen und Ähnlichem und b) mit einem gesonderten Informationssystem zur Stadt selbst, ihren Freizeitangeboten, Sportvereinen, sozialen Einrichtungen, Wirtschaftsaktivitäten, Statistiken usw. Üblicherweise wird das Stadtinformati-onssystem mittlerweile in Form eines Portals im Internet angeboten. Verkäufe

in Shops für Fahrkarten, Souvenirs usw. zu geringen Beträgen werden über das Portal abgewickelt, wobei die Bezahlung zumeist traditionell, das heißt vor allem mit Lastgutschriften und Rechnungen erfolgt. Einige der Städte, die derart inkrementell vorgehen, richten darüber hinaus Kommunikation und Transaktion für weniger komplexe Dienstleistungen ein. Gängige Beispiele sind die Beantragung von Anwohnerparkausweis, KfZ-Wunschkennzeichen und die Müllcontainerbestellung. Komplexere Transaktionen mit dem Umsatz größerer Summen oder individuellen rechtlichen Verkehren sind in der Regel mit diesem Ansatz schwierig und eher in Langfristperspektive zu verwirklichen.

- Die Strategie der *Ex-post-Systematisierung* beginnt inkrementell mit der Internet-Präsenz und einem Stadtinformationssystem auf einem Portal, stellt aber die nächsten Schritte auf die systematische Basis einer E-Government-Strategie. In einigen der befragten Fälle ging die Strategiebildung für einzelne Felder mit der (Neu-)Formulierung der Stadtstrategie einher. Häufig indes entsteht ein E-Government-Projekt aus einer Überprüfung der IT-Strategie, die um Organisations-, Qualifikations- und/oder Kooperationskonzepte ausgeweitet wird. Mit dieser Strategie können auch komplexere Transaktionsprojekte umgesetzt werden.
- Der *Top-down-Ansatz* formuliert die Schritte im Aufbau des E-Government im Rahmen der allgemeinen Stadtstrategie auf Basis einer vorherigen Festlegung von Visionen und Zielen detailliert nach dem modernen Standard des Projektmanagements, also in einem Arbeits- und Zeitplan mit klarer Benennung der Projektorganisation und der Projektverantwortlichkeiten. Die Implementation von E-Government auf breiter Basis und über Pilot- oder Einzelprojekte hinaus erscheint mit dieser Strategie am schnellsten möglich.

Das Ergebnis (siehe Abbildung 4) kann nicht überraschen. Der Bottom-up-Ansatz wird vor allem von den Klein- und Mittelstädten angewandt, die im Rahmen ihrer Finanzmittel sowie Mitarbeiter- und Managementkompetenzen inkrementell vorgehen, während die systematischen Vorgehensweisen top-down (in fünf Fällen) oder mit nachträglicher Systematisierung (acht Fälle) vor allem bei den Großstädten und avantgardistischen Kleinstädten anzutreffen sind. Im Resultat bleibt festzustellen, dass in immerhin der Hälfte der Städte das virtuelle Rathaus ohne systematischen Bauplan, also ohne übergreifendes Konzept, Schritt für Schritt aufgebaut wird. Der Projektleiter aus A3 sieht klare Grenzen gegenüber einem raschen Ausbau des virtuellen Rathauses:

„Risiko ist nicht erwünscht. Die Absicherungsmentalität ‚Mal sehen, dann schauen wir mal‘, nichts überstürzen und riskieren, ist dominant. Dann braucht man kein doppeltes Netz und keine Auffangmaßnahmen. Konsequenterweise gibt es in der Verwaltung eine lange Mitzeichnerliste. Realisieren Sie mal in diesem Umfeld zügig ihr E-Government.“ (Projektleiter von A3)

2.5 Vernachlässigung von Organisationsfragen und Re-Engineering

Wie oben bereits ausgeführt worden ist, umfasst der Erfolgsfaktor „Organisation“ die Einzelaspekte der Projektorganisation sowie der Umstrukturierung der Ablauf- und Aufbauorganisation der Verwaltung, wie sie bereits bei der Verwaltungsreform angegangen sein sollten; spätestens mit der Einführung des E-Government in den Kommunen und Städten werden sie sicherlich wieder auf der Tagesordnung stehen bzw. sollten sie einen neuen Schub erhalten.

2.5.1 Vorherrschen traditioneller Projektorganisation

Die Literatur zum Projektmanagement stellt als Faustregel heraus, dass bei hoher Komplexität von Projektvorhaben die Projektleitung bei ausreichendem operativem Entscheidungsspielraum hoch aufgehängt sein und die Projektorganisation deutlich sichtbar aus dem Alltagsgeschäft herausgestellt sein müssen. Die hierfür angeführten Gründe – dass der Innovationsgehalt hoch ist, eine breite Gruppe von Beteiligten zu koordinieren ist oder ein hohes Marktrisiko vorliegt – treffen im Falle komplexerer kommunaler E-Government-Projekte alle zu. Vor allem dann ist durch die Organisation sichergestellt, dass der Schwerpunkt ausreichend auf die spezifischen Herausforderungen des komplexen Projekts gelegt wird. Weniger komplexe Projekte können indes auf herkömmliche Weise gesteuert werden, was allerdings die Expansionskraft dieser Vorhaben deutlich bremsen dürfte.

Aufgrund der spezifischen inhaltlichen Anforderungen und der besonderen Verantwortung, die sich aus der Förderung mit öffentlichen Finanzmitteln ergibt, gingen alle *MEDIA@Komm*-Städte hinsichtlich der Projektorganisation sehr fokussiert vor:

- In *Bremen* gibt es seit dem Jahr 2001 ein Referat Neue Medien/E-Government, das in der Abteilung Personal- und Verwaltungsmanagement (Abt. 3) des Finanzsenators angesiedelt wurde. Vor der Bildung des Referats 36 wurde die edv-technische Modernisierung der Verwaltung vom Referat Tul (technikunterstützte Informationsverarbeitung) beim Senator für Finanzen begleitet. In diesem Ressort werden in Bremen unter der Prämisse, dass Technikausstattung und die Organisation immer zusammen betrachtet werden müssen, sowohl Verwaltungsmodernisierungs- als auch E-Government-Projekte vorangetrieben. Das Referat 36 plant und verwaltet die Mittel (Personal- und Sachkosten) für die Bremer E-Government-Projekte. Die Firma bos koordiniert im gesamten Projekt sowohl die Beteiligten in der Verwaltung als auch die externen Partner. Gleichzeitig entwickelt sie auch technische Lösungen. Die Rolle als Koordinator wird erleichtert durch die Tatsache, dass ein Mitglied der Geschäftsführung von bos mit einer halben Stelle in der Bremer Verwaltung beschäftigt ist, die Verwaltungsstrukturen sowie wichtige Akteure seit langer Zeit kennt und das Projekt mit initiiert hat.
- In *Nürnberg* gibt es seit April 2002 ein E-Government-Büro, das im Referat 1 (Personal und Verwaltung), Amt für Organisation und zentrale Dienste, angesiedelt ist. Das E-Government-Büro fungiert als Ansprechpartner und koordinierende Instanz für alle Dienststellen, die mit dem Thema befasst sind und erarbeitet zurzeit ein E-Government-Konzept für die Stadt Nürnberg. In Erlangen

gibt es ein so genanntes E-Government-Center, das als Stabsstelle an das Büro des Oberbürgermeisters angebunden ist. Ein Konzept zur Umsetzung von E-Government hat die Stadt Erlangen gemeinsam mit der Unternehmensberatung Accenture erarbeitet. Die Durchführung und technische Umsetzung von konkreten Online-Anwendungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen erfolgt im Rahmen von *MEDIA@Komm* in allen Städten mit der Curiavant Internet GmbH als Projektträger. Die Curiavant ist eine 100-prozentige Tochter der beteiligten Städte und für die Gesamtprojektleitung einschließlich der technischen Umsetzung aller Teilprojekte zuständig. Der Gesellschafterausschuss, in dem alle fünf am Städteverbund beteiligten Kommunen durch Dezernenten vertreten sind, ist für die Steuerung der Projekte sowie für Finanzierungsfragen zuständig. Kommunale Kernteams formulieren die verschiedenen fachlichen und technischen Vorgaben aus den Städten und leiten diese an die Projektleiter bei der Curiavant weiter. Die Gesamtprojektleitung liegt bei den beiden Geschäftsführern der Curiavant Internet GmbH.

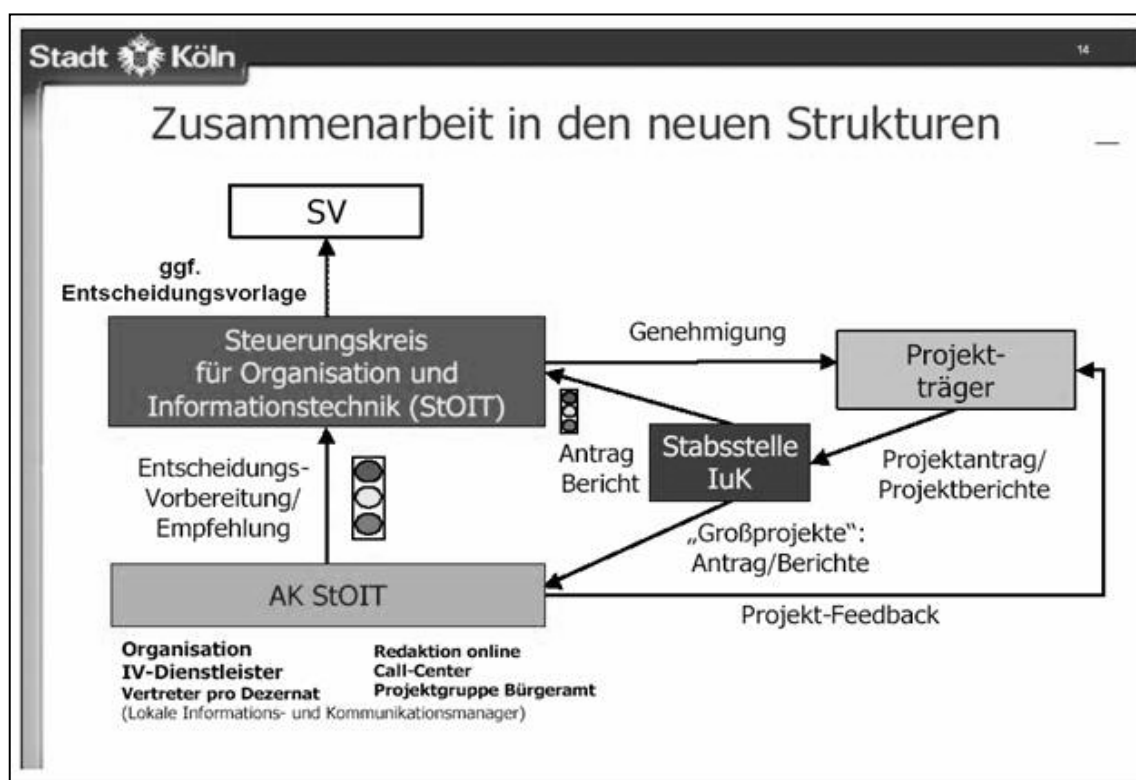
- In *Esslingen* liegt das Projektmanagement für das *MEDIA@Komm*-Projekt beim Trägerverein MediaKomm. Der Projektmanager koordiniert die verschiedenen Teilprojekte und Partner aus der Stadt, der Wirtschaft, in Institutionen und aus der Wissenschaft. Vertragliche Grundlage sind einerseits die Verträge der Projektpartner mit dem Fördermittelgeber, die Verträge von kleineren Partnern oder weiteren beauftragten Dienstleistern direkt mit MediaKomm e.V. sowie die gemeinsame Projektplanung mit konkreten Meilensteinen. Zusammen mit dem Projektleiter bilden die Leiter der sechs Teilprojekte ein Projektsteuerungsgremium. Der Koordinatorengruppe obliegen Qualitätssicherung, Weiterentwicklung der Konzeption und Ressourcenplanung. Als oberste Instanz wirkt das Lenkungsgremium, das die strategische Ausrichtung des Projekts bestimmt. Ihm gehören die Oberbürgermeister von Esslingen und Ostfildern sowie der Projektleiter *MEDIA@Komm* und drei Repräsentanten aller Projektpartner an. Zusätzlich ist eine Lenkungsgruppe eingesetzt, die sich aus Vertretern des Vereins, des Haupt- und Personalamts und dem Vorsitzenden des Gesamtpersonalrats zusammensetzt. Zuständig bei der Stadt Esslingen für E-Government war zum Untersuchungszeitpunkt Mitte 2002 der Leiter des Haupt- und Personalamts. Ab Herbst 2002 wurde die Zuständigkeit auf eine Stabstelle beim Oberbürgermeister verlagert (zunächst für ein Jahr). Innerhalb der Verwaltung haben sich Gremien herausgebildet, die auf Stadtseite den Modernisierungsprozess im Zusammenhang mit der Errichtung des virtuellen Rathauses begleiten: das Netzwerk der „ESSOS²²-Beauftragten“, der Mitarbeiterarbeitskreis und die zwischenzeitlich tätige Projektgruppe „Virtuelles Rathaus“.

Köln versucht, durch eine dezidierte Regelung der Verantwortlichkeiten auf verschiedenen Ebenen die in Großprojekten beständig bestehende Spannung zwischen hochaufgehängter Zuständigkeit für Grundsatzentscheidungen einerseits und ausreichendem Entscheidungsspielraum für die auf der dezentralen Ebene operativ agierenden Gremien andererseits aufzufangen.

²² Esslinger Stadtinformationssystem; vgl. Umsetzungsstand im Teilprojekt Kommunale Dienste.

Eine wesentliche Voraussetzung für die breite Unterstützung des Projekts E-Government ist, wie in Köln geschehen, die Zusammenführung der Dezernatsleiter im zentralen Steuerungskreis. In Köln betrifft dies die Dezernate Organisation, Personal, Finanzen, Informationstechnik und Außenbeziehungen. Dieser Steuerungskreis entscheidet über die Gesamtstrategie und deren Umsetzung, legt die Zielvereinbarungen mit den Dezernaten fest, übt das Controlling für strategische Projekte aus und gibt eine Beschlussempfehlung für den Stadtvorstand (SV) „bei Projekten mit erheblicher stadtweiter Bedeutung“ (Stadt-unterlagen).

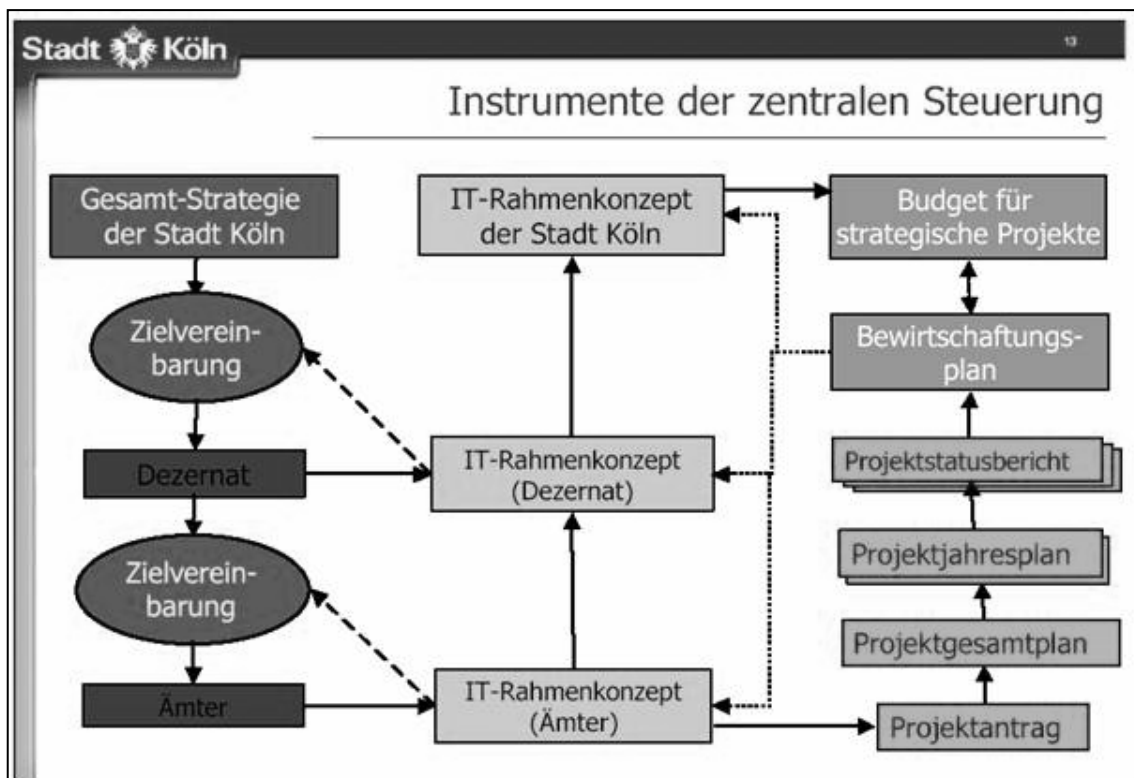
Abbildung 5: Projektsteuerung und Kooperation beim E-Government in Köln



Quelle: Engel (2001).

Der Arbeitskreis StOIT hat drei Aufgabengebiete: Erstens bereitet er die Beschlüsse des StOIT vor, zweitens lenkt er die strategischen, das heißt stadtweiten und dezentralen Projekte, und drittens setzt er die Beschlüsse des StOIT um.

Abbildung 6: Instrumente der zentralen Steuerung in Köln



Quelle: Engel (2001).

Die Vorgehensweise entspricht hinsichtlich der Planungsinstrumente dem Stand modernen Projektmanagements. Im Rahmen unserer Untersuchung konnte der Frage, inwieweit diese Projektorganisation in der Praxis effektiv funktioniert, nicht nachgegangen werden.

Gemessen an den vorab aufgestellten allgemeinen Anforderungen und am Vorzeigebispiel Köln ist insgesamt festzustellen, dass die deutschen Städte ihre kommunalen E-Government-Projekte (n=14) überwiegend nach dem traditionellen Muster der Matrixorganisation steuern, was bedeutet, dass die Projekte ohne besondere Priorisierung in der Verantwortung von Fachämtern, in der Regel des Hauptamts, des Personalamts, des Organisationsamts oder der EDV-Abteilung, gelenkt werden.

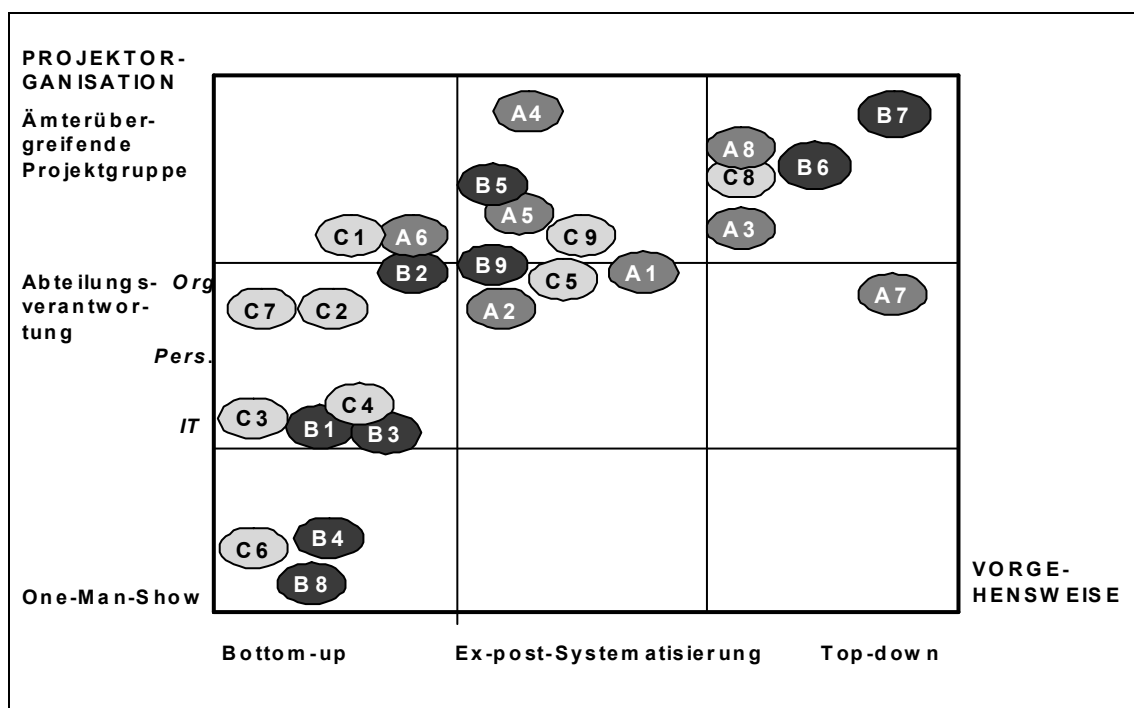
Auf der anderen Seite gehen immerhin zehn Städte das Projekt E-Government mit einer fachämterübergreifenden Projektgruppe an, teils weil es für sie bei besonderen Projekten so üblich ist, teils weil sie dies für das Projekt „virtuelles Rathaus“ als sinnvoll erachten.

In drei nicht geförderten Städten wird das ambitionierte Projekt von zumeist engagierten „Einzelkämpfern“ betreut, die es mit vagem Arbeitsauftrag nach dem Motto „Machen Sie mal!“ angehen. Alle drei E-Government-Beauftragten stecken sich ihr Arbeitsgebiet selbständig neu ab und verstehen ihre Aufgabe als schrittweise Ausdehnung der Internet-Präsenz der Stadt zu einem Portal und anschließend zu einem Online-Dienst mit beschränktem Transaktionsangebot.

„Was ich hier mache, ist eine Alleinveranstaltung mit beschränktem Budget, sozusagen aus dem laufenden IT-Haushalt. Der OB gibt mir zwar freie Hand, aber auch keine Rückendeckung. E-Government hat deklamatorisch eine hohe Priorität, faktisch läuft aber wenig außerhalb unserer Stabsstelle. Städtische Bedienstete oder Amtsleiter sind die letzten am Internet und einige verwechseln das mit Werbung. Ich muss schrittweise mit dem Machbaren und für die Stadt Verkraftbarem anfangen, obwohl ich mir das anders vorstelle.“ (Projektleiter von B8)

Abbildung 7 verdeutlicht den Zusammenhang zwischen dem gewählten strategischen Ansatz (Unterkap. III.2.1) und der gewählten Projektorganisation.

Abbildung 7: Zusammenhang von Vorgehensweise und Projektorganisation



Quelle: Eigene Darstellung.

2.5.2 Verknüpfung mit der Verwaltungsreform

Mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) hat die Freie Hansestadt *Bremen* bereits seit längerem Leitprojekte in Richtung eines One-Stop-Government aufgesetzt. Die Einführung des sicheren elektronischen Geschäftsverkehrs soll dabei die Dienstleistungsorientierung der Verwaltung verbessern, für mehr Transparenz sorgen und zu einer höheren Leistungsfähigkeit der Verwaltung führen sowie die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiterschaft insgesamt verbessern. Der Einsatz von IK-Technologie und Projekte wie *MEDIA@Komm* verändern die Verwaltungsstrukturen sowohl in ihrer Binnen- als auch in ihrer Außenwirkung. In Bremen sollen die einzelnen Projekte nicht nur inhaltlich, sondern auch von der technischen Infrastruktur her genau aufeinander abgestimmt werden, um Fehlentwicklungen und damit auch unnötige Kosten zu vermeiden.

Im Rahmen des Aktionsplans eEurope und des Programms IST (Information Society Technologies) hat die Europäische Kommission Bremen mit dem Gütesiegel „E-Government good practice“ ausgezeichnet. Bremen wurde vor allem dafür gewürdigt, einen übergreifenden Ansatz zu verfolgen, der auch interne Optimierungs- und Reorganisationsmaßnahmen, besonders im Bereich Personalmanagement, mit einschließt. Auch der Einsatz elektronischer Signatur und die Einführung eines speziellen Kommunikationsprotokolls, OSCI (Online Services Computer Interface), wurden hervorgehoben.

In *Esslingen* wird der Aufbau des virtuellen Rathauses, auch im Zusammenhang mit den Bürgerämtern, ebenfalls als Element der Verwaltungsreform gesehen. Geschäftsprozessoptimierungen, strategische Nutzung der EDV (PCs, Schulungen, Netzoptimierung), Einführung von SAP sowie der Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung, Personalentwicklung, Telearbeit usw. werden als ineinander greifende Bausteine verstanden.

Ein Pilotvorhaben, in dem das Change Management beispielhaft „durchdekliniert“ wird, läuft im Jahr 2002 in der Verwaltung im Hauptamt: Produktbezogene Organisationsveränderungen werden geprüft und gegebenenfalls umgesetzt, ablauforganisatorische Überlegungen bilden die Grundlage für mögliche Veränderungen der Aufbauorganisation. Total Quality Management wird als Instrument eingesetzt.

Grundsätzliche Änderungen in der Verwaltungsstruktur als Folge eines durchgängigen E-Government-Konzepts sind zunächst nicht abzusehen. Man versucht daher, den für eine Verwaltung dieser Größenordnung sicherlich vernünftigen Weg zu gehen, erst einmal über Pilotprojekte Erfahrungen zu sammeln und Akzeptanz zu schaffen.

Aufgrund der im Rahmen von *MEDIA@Komm* gemachten Erfahrungen haben sich *Nürnberg* und *Erlangen*, die beiden großen Städte des Verbundes, dazu entschieden, klare Ziele einer E-Government-Strategie zu definieren, die sich nicht wesentlich von den Zielen der Verwaltungsreform unterscheiden. Im E-Government-Konzept der Stadt Erlangen wurden Ziele formuliert wie „Service für Bürger erhöhen“, „eine kinder- und familienfreundliche Stadt schaffen“, „Demokratie durch mehr Beteiligung beleben“, „Image als E-City schaffen“ und „Mitarbeiterzufriedenheit stärken“.

Neun von 26 nicht vom BMWA geförderte Städte haben eine Verknüpfung von E-Government und Verwaltungsreform realisiert. In diesen neun Städten zeichnet sich die Verknüpfung beispielsweise durch eine gemeinsame Zuständigkeit von Personen/Gremien für die Themenfelder E-Government und Verwaltungsreform sowie eine konsequente Zusammensetzung der Koordinationsgremien unter dem Aspekt der integrierten organisatorisch-informationstechnischen Entwicklung aus. In *Hannover* wird E-Government als „weiteres Standbein der Verwaltungsreform“ bezeichnet, auch *Herten* sieht E-Government als weiteres Instrument, als einen Teil der Verwaltungsreform.

Zwölf Städte haben zwischen E-Government und Verwaltungsreform in Ansätzen Verknüpfungen, fünf Städte haben keinerlei Verknüpfungen oder sehen gar keine Verbindungen zwischen beiden Feldern.

2.5.3 Re-Engineering der Verwaltung: noch nicht angegangen

Den größten Nutzen bringt E-Government, wenn die Initiativen in ein übergreifendes Projekt der Verwaltungsmodernisierung auf der Basis einer generellen Überprüfung des Inhalts, der Produktions- und Distributionsform öffentlicher Dienstleistungen eingebettet sind. Dann wird E-Government ein wesentlicher Bestandteil der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und „führt zu einem neuen Schub der Verwaltungsmodernisierung“²³. Überprüft wurde in den Befragungen, in welchem Maße anlässlich und im Zuge des Aufbaus des virtuellen Rathauses dieses administrative Re-Engineering in Angriff genommen und eine Verknüpfung mit der gegebenenfalls vorher begonnenen Verwaltungsreform erreicht worden sind. Antworten dazu kamen indes nur sporadisch und lückenhaft, sodass eine fundierte Auswertung eher nicht geliefert werden kann.

Das Feld „Re-Engineering der Ablauforganisation und Geschäftsprozessanalysen“ spielt bei Umsetzung des virtuellen Rathauses in den untersuchten Städten im Unterschied zu den *MEDIA@Komm*-Städten, die pilothaft Geschäftsprozesse etwa im Melde- und Mahnwesen, bei der Bearbeitung von Bauanträgen usw. strukturell auf die Erfordernisse elektronischer Bearbeitung umgestaltet haben, eine eher untergeordnete Rolle.

Die Analyse der ausgewählten Geschäftsvorfälle im Rahmen der geplanten Anwendungsbündel für die elektronische Abwicklung wurde in *Bremen* bereits in der Konzeptphase durch die Steuerungsgruppe vorgenommen. Für die weit entwickelten Anwendungen im *MEDIA@Komm*-Projekt, wie dem Mahnverfahren oder den Melderegisterabrufen wurde das Re-Engineering vollzogen.

In *Esslingen* wurden umfangreiche Geschäftsprozessanalysen und –optimierungen erst zu Beginn des Projekts durch den Projektpartner FHG-ISI vorgenommen. Die Ergebnisse wurden Anfang 2001 vorgelegt.

Im *Städteverbund Nürnberg* wurden im Zuge der Durchführung der *MEDIA@Komm*-Projekte in verschiedenen Fällen vertiefte Analysen von Geschäftsprozessen durchgeführt und Optimierungen vorgenommen. Insbesondere für den Einsatz der Signatur-Engine wurde die Integration des Back Office planerisch vorangetrieben.

Die Optimierung der Geschäftsprozessen ist nur von zwei Städten weiter voran gebracht worden: in *Hagen* (Stadt der Größe B) wird die Anpassung der Ablauforganisation an E-Government zusammen mit Mitarbeitern der entsprechenden Fachämter erarbeitet. Hagen stellt dabei den Fall der Intensivierung und Konkretisierung früher begonnener Verwaltungsmodernisierung mit Blick auf die Herausforderungen des E-Government dar. In *Büchen* (Größenklasse C) wurde die Ablauforganisation im gesamten Bereich des Bürgerservice geändert.

Weitere Städte haben dieses Themengebiet teilweise aufgegriffen: zehn Städte haben schon Einzelbausteine umgesetzt. Unter diesen Städten befinden sich sechs der Größenklasse A, drei der Klasse B und nur eine Kleinstadt (Größe C). In einer dieser Städte wurde beispielsweise eine Geschäftsprozessanalyse für Bürgerdienste in den Fach-

²³ Memorandum, S. 6.

bereichen durchgeführt, in einer anderen gibt es eine standardmäßige Beteiligung der Organisationsberatung zur Prozessanalyse.

14 Städte sind im Bereich „Re-Engineering der Ablauforganisation und Geschäftsprozessanalysen“ noch überhaupt nicht tätig geworden. In dieser Gruppe finden sich vorwiegend Städte der Größe C wieder, aber auch Großstädte sind hier vertreten. Es zeigt sich, dass die Größenklasse den Umsetzungsstand nicht beeinflusst.

Auffällig ist auch, dass die Städte mit Initiativen des Ablauf-Re-Engineerings auf dem Gebiet Re-Engineering der *Aufbauorganisation* noch nicht mit der Umsetzung begonnen haben; hier kann folglich kein Zusammenhang festgestellt werden.

Das „Re-Engineering der Aufbauorganisation“ in Zusammenhang mit E-Government ist überhaupt in keiner der untersuchten Städte voran gebracht worden. Symptomatisch scheint hierfür das Zitat eines der Befragten, wonach für eine Änderung der Aufbauorganisation speziell für E-Government „der Aufwand zu groß“ (A1) sei. Immerhin haben sieben Städte aus verschiedenen Größenklassen mit der Umsetzung begonnen. Zu unterscheiden sind einerseits Änderungen der bestehenden Aufbauorganisation dahingehend, dass durch die im Zuge der Implementierung von E-Government gestellten Erfordernisse Ämter und Fachbereiche neu zugeschnitten werden. So werden beispielsweise in einer Stadt die bisher 41 Fachämter in 16 Fachbereiche überführt. In einer weiteren Kommune finden bei solchen Änderungen auch Informationsveranstaltungen und Schulungen zur Akzeptanzschaffung bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern statt, da gerade die Umgestaltung der Aufbauorganisation in der Mitarbeiterschaft auf Ängste und Befürchtungen stößt.

Von diesen Änderungen im Aufbau sind Änderungen durch Schaffung neuer Ämter/Stellen zu unterscheiden, die durch E-Government erforderlich wurden. Hierzu wurden in einer Stadt der Größenklasse A eine Stabsstelle für Strategisches Informations- und Kommunikationsmanagement sowie ein Sicherheitsbeirat und eine Stelle für einen IT-Sicherheitsbeauftragten eingerichtet.

2.6 Konzentration auf Information und Kommunikation

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den im Rahmen von *MEDIA@Komm* geförderten Städten und den anderen Städten im Sommer 2002 liegt im Niveau und der Breite des Online-Angebots komplexer, rechtsverbindlicher und sicherer Transaktionen wie Mahnverfahren, Meldewesen, Baugenehmigungsverfahren usw., um einige der komplexeren Vorgänge zu nennen²⁴. Mit der Anzahl und Qualität dieses Angebots ist nicht nur der Förderprogrammauftrag erfüllt, sondern in Europa bezüglich des rechtsverbindlichen, sicheren und vertraulichen Geschäfts- und Rechtsverkehrs eine Spitzenstellung eingenommen worden²⁵.

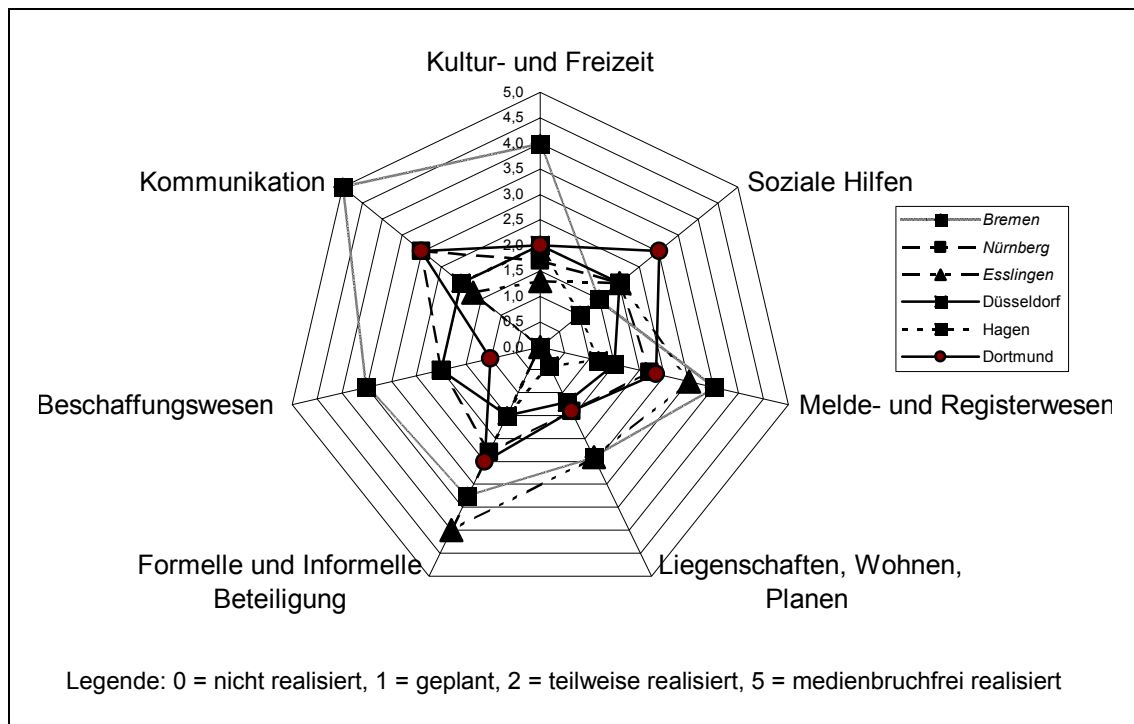
24 Eine Aufstellung der verfügbaren Online-Dienste findet sich auf der Homepage des *MEDIA@Komm*-Projekts www.mediakomm.net.

25 Dies ist der Stand der Auswertung der Länderberichte und anderer empirischer Untersuchungen zum internationalen Entwicklungsstand des kommunalen E-Government. Das Difu wird Anfang 2003 hierzu die Ergebnisse des in 2002 durchgeführten Monitorings internationaler Anwendungsfälle dokumentieren.

Der Schwerpunkt der Online-Serviceangebote in den untersuchten nicht vom BMWA geförderten Städten liegt hingegen eindeutig bei den Anwendungen aus dem Bereich „Kultur/Freizeit“²⁶ und „Kommunikation (inkl. mit anderen Ämtern)“²⁷. Ein Großteil der Städte hat ein Online-Angebot für Ticketing, Bildungsangeboten (zumeist Volkshochschule) und/oder Stadtbibliothek) realisiert. All diesen Anwendungen ist gemein, dass sie für einen breiten Kreis von Interessierten – überdies mit geringen Umsätzen verbunden – bzw. wie im Fall „Kommunikation mit anderen Ämtern“ für einen geschlossenen Nutzerkreis und damit innerhalb einer homogenen Infrastruktur eingerichtet werden. Hinsichtlich der technischen, rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen sind dies die weniger anspruchsvollen Anwendungen.

Hingegen zögern die Städte, die komplexeren Transaktionen aus den Bereichen „Soziale Hilfen“²⁸, „Melde- und Registerwesen“²⁹, „Liegenschaften, Wohnen und Planen“³⁰ und „Beschaffung“³¹ in Angriff zu nehmen.

Abbildung 8: Online-Anwendungen in den *MEDIA@Komm*-Städten und den nicht vom BMWA geförderten Städten (Stand Juni 2002)



Quelle: Eigene Darstellung.

26 Zum Bereich „Kultur/Freizeit“ gehören folgende Dienstleistungen: „Kulturangebote und Ticketing“, „Städtische Bibliotheken“, „Bildungsangebote (z.B. VHS)“.

27 Der Bereich „Kommunikation...“ umfasst: „Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“, „Auskunftswesen“, „Kommunikation mit anderen Ämtern“.

28 Dazu sind in der Untersuchung gerechnet: „Existenzgründungsförderung“, „Hilfe in Notlagen und Soziale Förderung“.

29 Hierzu gehören: „Personenstandswesen“, „Gewerbeauskünfte“, „Meldewesen“, „Elektronischer Marktplatz“, „Verkehrswesen und Kfz-Anmeldung“.

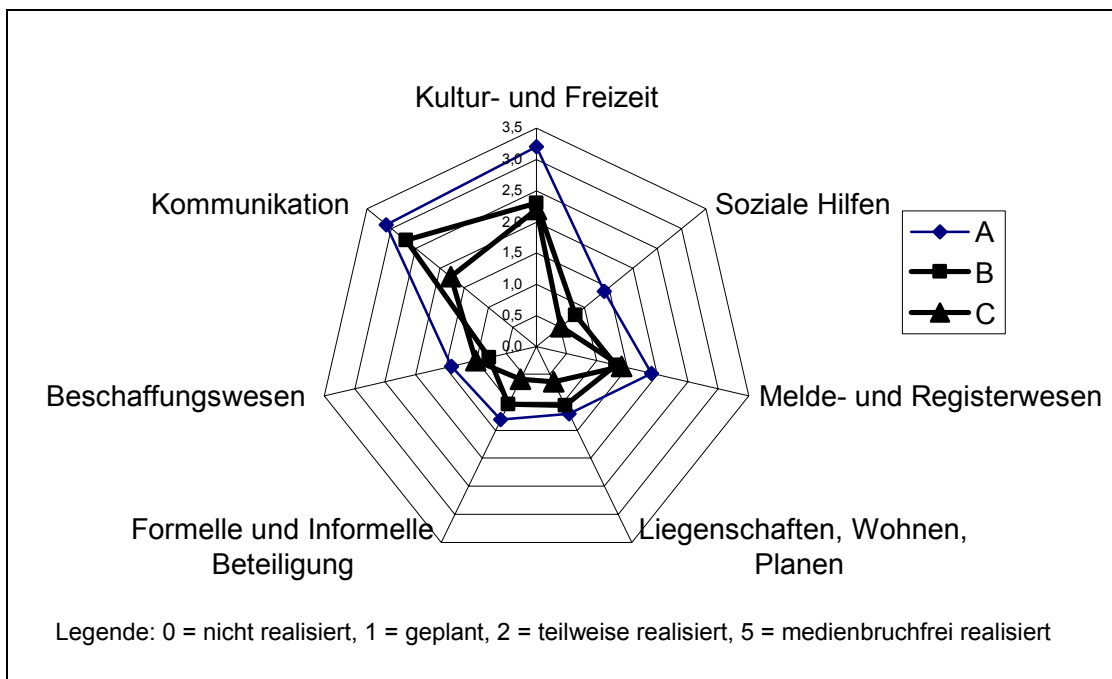
30 Dieser Bereich gruppiert: „Liegenschaftswesen/Genehmigungen“, „Gebühren-/Abgabeneinzug“, „Grundbuchführung“, „Stadtentwicklung“, „Wohnungsbauförderung und Wohnungsversorgung“.

31 „Beschaffung“ umfasst „Ausschreibung“ und „Beschaffungswesen“.

Der Unterschied zwischen den Größenklassen der Städte kommt hier stark zum Tragen. Internet-Unterstützung zu „Hilfe in sozialen Notlagen“ und „Sozialer Förderung“ wird fast nur von Großstädten angeboten. Das Gleiche gilt für „Liegenschaftswesen/Genehmigungs-/Bauordnungsverfahren“ mit Hilfe von Netzwerktechnologien. „Beschaffung“ über das Internet haben bis auf C6 ausschließlich Großstädte begonnen.

Auf diesen Feldern ist der Geschäfts- und Rechtsverkehr stark individualisiert, das heißt einzelfallbezogen, darunter befinden sich auch solche Vorgänge mit zumeist hohen Umsätzen, was bezogen auf die Datensicherheit und den Datenschutz im Online-Verkehr große technische, rechtliche und organisatorische Anforderungen stellt. Manche dieser Anwendungen erfordern für die Online-Abwicklung die qualifizierte elektronische Signatur³². Auch viele Formen der „formellen und informellen Beteiligung“³³, die eine Perspektive der Erweiterung von Mitwirkung bei Verwaltungsvorgängen und die Ausweitung der Partizipation der Bürgerschaft an der Willensbildung zum Ziel haben, harren zumeist noch der Umsetzung.

Abbildung 9: Realisierung von Online-Angeboten in den nicht vom BMWA geförderten Städten nach Größenklassen



Quelle: Eigene Darstellung³⁴.

Wie nicht anders zu erwarten ist, sind die Unterschiede in der Realisierung der Anwendungen insgesamt je nach Einwohnerzahl der Städte immens. Die Großstädte („A“)

³² Einzelheiten dazu siehe Deutscher Städtetag (2002).

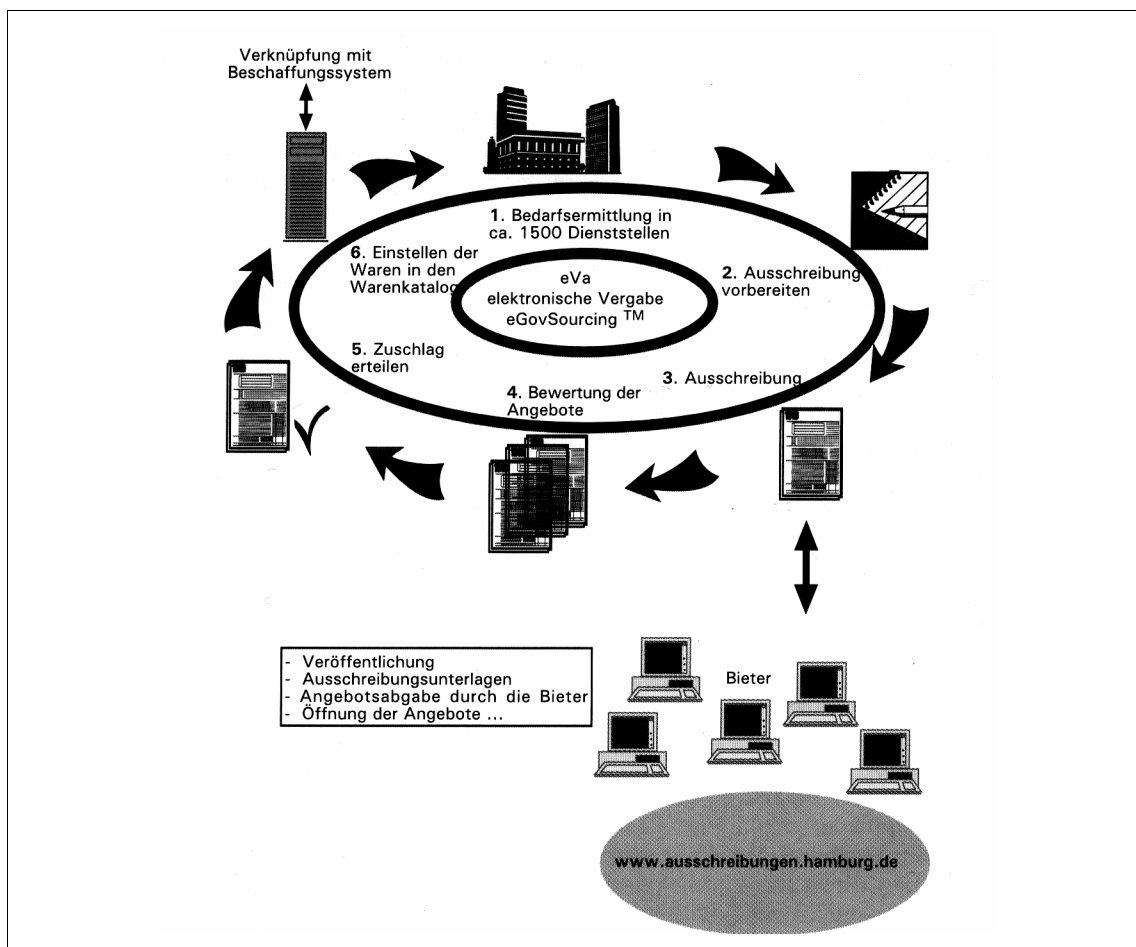
³³ Dazu gehören: „Online-Akteneinsicht“, „Elektronische Wahlen“, „Formale Bürgerbeteiligung“ und „Informelle Bürgerbeteiligung“.

³⁴ „Medienbruchfrei“ ist hier nicht streng definiert, das heißt nicht als durchgängiger Online-Vorgang mit Eingang in den elektronisch unterstützten workflow innerhalb der Verwaltung. Ein Vorgang gilt auch dann als „medienbruchfrei realisiert“, wenn die entsprechenden Dokumente vom externen Nutzer online eingehen und dann auch im Medienbruch weiter verarbeitet werden.

(siehe Abbildung 9) liegen um bis zu 1,5 Punkte³⁵ vor den Kleinstädten und um einen Punkt vor den Mittelstädten. Geringer ist der Vorsprung bei komplexeren Anwendungsbereichen: auch Großstädte haben noch nicht die hohen Anforderungen im Bereich „Soziale Hilfen“ bewältigt bzw. scheuen noch die finanziellen, personellen und organisatorischen Investitionen auf diesem Feld. Insbesondere hier und im Bereich „Melderegister“ macht sich in dem spärlichen Online-Angebot die bislang geringe Diffusion der elektronischen Signatur für Bereiche mit gesetzlichem Schriftformerfordernis bemerkbar.

Einige interessante Anwendungen sollen kurz vorgestellt werden, ohne dass eine rechtliche Einschätzung der Verfahren versucht wird.

Abbildung 10: Die sechs Schritte zur E-Vergabe im System von Hamburg



Quelle: Darstellung des LIT Hamburg.

eProcurement in Hamburg

In *Hamburg* werden seit kurzem Ausschreibungsverfahren im Rahmen der Beschaffung von Seiten der öffentlichen Verwaltung über das Internet abgewickelt. Entsprechend der strengeren Rahmenbedingungen für die öffentliche Hand, insbesondere der

35 Die Punkte werden aus der Abstufung (0 = nicht realisiert, 1 = geplant, 2 = teilweise realisiert, 5 = vollständig medienbruchfrei realisiert) errechnet. Die Daten für alle untersuchten nicht vom BMWAge-förderten Städte finden sich in einer Übersicht im Anhang B.

Auflage der Auftragsvergabe nach VOL/VOF (Verdingungsordnungen für Leistungen bzw. freiberufliche Leistungen), musste die in der Privatwirtschaft bereits eingesetzte Software der Firma Healy Hudson angepasst werden.

Abbildung 10 verdeutlicht das Verfahren beim E-Procurement, das ab der zweiten Jahreshälfte 2002 zum Einsatz kommen soll, wobei der Produktivbetrieb für 2003 geplant ist.

1. Bedarfsermittlung mithilfe von bereits im System vorhandenen Werten.
2. Ausschreibung mithilfe der gespeicherten Formulare und Stammdaten.
3. Abwicklung über das Internet, wobei die Bieter über eine Zugangssicherung zum A9-Telekommunikationsnetz Zugang zur Ausschreibungsplattform erhalten.
4. Automatisierte Bewertung der Angebote.
5. Erteilung des Zuschlags per E-Mail.
6. Einstellung der Waren in einen Warenkatalog, auf den die Beschaffungsstellen in der ersten Stufe lesend zugreifen können.

Mithilfe eines software-basierten Verschlüsselungsverfahrens, das ähnlich wie bei der elektronischen Steuerklärung ELSTER funktioniert, soll in diesem System Rechtsverbindlichkeit erreicht werden.

„Um die Rechtsverbindlichkeit des Angebots zu gewährleisten, wird ein workaround in Form eines Mantelbogens genutzt. Dieser workaround dient als Ersatzlösung für eine digitale Signatur. Der Mantelbogen erhält vom System einen so genannten Hash-Wert zugewiesen. Dieser Hash-Wert oder Fingerprint ermöglicht es, eine eindeutige Zuordnung zum jeweiligen Angebot herzustellen. Der Bieter druckt den Mantelbogen aus, unterschreibt ihn und sendet diesen an eine dem Angebot zugeordnete E-Fax-Nummer.“ (Aus den Städteunterlagen von Hamburg)

Signaturanwendungen in Büchen

Seit Oktober 2001 haben die Bürgerinnen und Bürger von *Büchen* auf Grundlage von Signaturanwendungen die Möglichkeit, Dienstleistungen der Verwaltung online in Anspruch zu nehmen. Dabei kommen fortgeschrittene Signaturen unterhalb der Anforderungen des Signaturgesetzes zum Einsatz. Online-Verfahren mit medienbruchfreier Bearbeitung sind bei folgenden Vorgängen möglich:

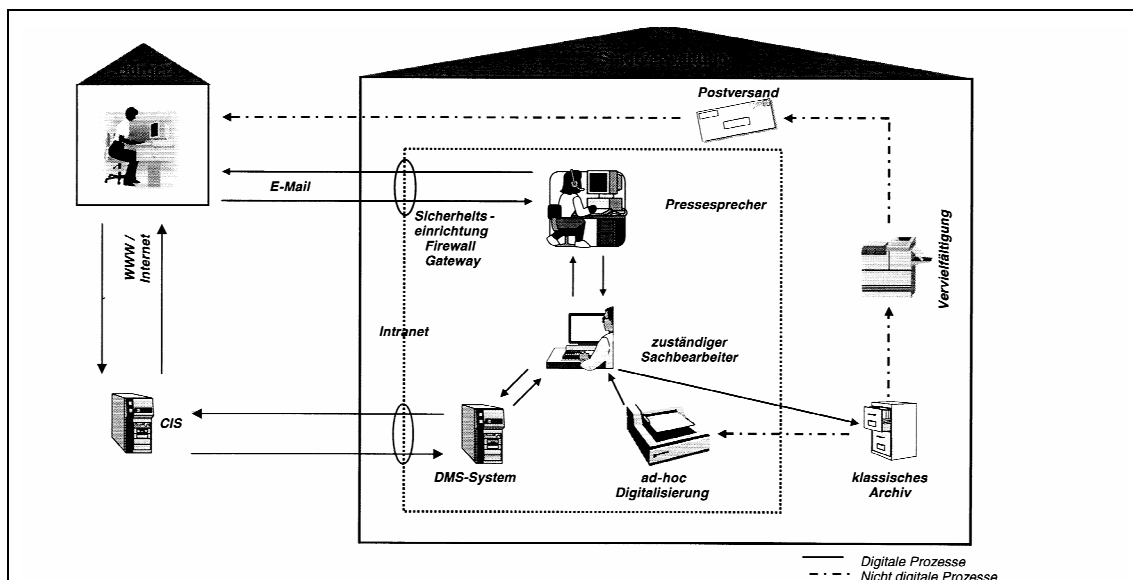
- Einwohner-Abmeldung
- Personenstandsurkunden
- Führungszeugnis
- Wahlschein
- Erste und Ersatz-Lohnsteuerkarte
- Fischereischein
- Auskunft Melderegister

- Antrag auf Auskunft aus dem Gewerbezentralregister
- Vorübergehende Gaststättenerlaubnis
- Anmeldung eines Straßenumzugs
- Hundean- und -abmeldung
- Einzugsermächtigung
- Verlustanzeige
- Wasserstandsanzeige
- Sperrmüll-Antrag.

Der Bürger erhält ein Softwarezertifikat, das mit der Zuweisung eines Schlüsselpaares einhergeht, womit der Geschäftsverkehr zwischen Nutzer und Verwaltung rechtssicher gestaltet werden soll. Die Problematik wird von der Stadt selbst angesprochen:

„Das bei oben dargestelltem Verfahren erzeugte digitale Zertifikat wird im WWW-Browser des Antragstellers passwortgeschützt gespeichert. Der private Schlüssel entspricht damit in etwa der EC-Karte, das Passwort der Pin. Hieraus ergibt sich aber auch, dass wenn jemand in Besitz des privaten Schlüssels und des Passwortes kommt, eine vergleichbare Situation entsteht, wie wenn jemand Ihre EC-Karte mit Pin entwendet.“ (Aus den Erläuterungen auf der Website von Büchen)

Abbildung 11: Prinzip der elektronischen Akteneinsicht für Bürger in Büchen



Quelle: Unterlagen der Stadt Büchen.

Dortmunds patentierte „digitale Auftragsmappe“

Dortmund hat seit Juni 2002 eine „digitale Auftragsmappe“ als technisches, rechtliches und organisatorisches Fundament eines virtuellen Rathauses für den einfachen und rechtssicheren Geschäfts- und Rechtsverkehr zwischen der Verwaltung und den Kunden implementiert. Die Kernelemente der „doMap“ sind:

- Das universelle E-Government-Portal
- die vollständige Vernetzung des Portals mit den verwaltungsinternen Arbeitsabläufen und
- die Einsicht in den Bearbeitungsstand.

Abbildung 12: Portal der Arbeitsmappe



Quelle: Aus Unterlagen der Stadt Dortmund.

In der Selbstdarstellung wird die Arbeitsweise dieses Programms wie folgt erläutert:

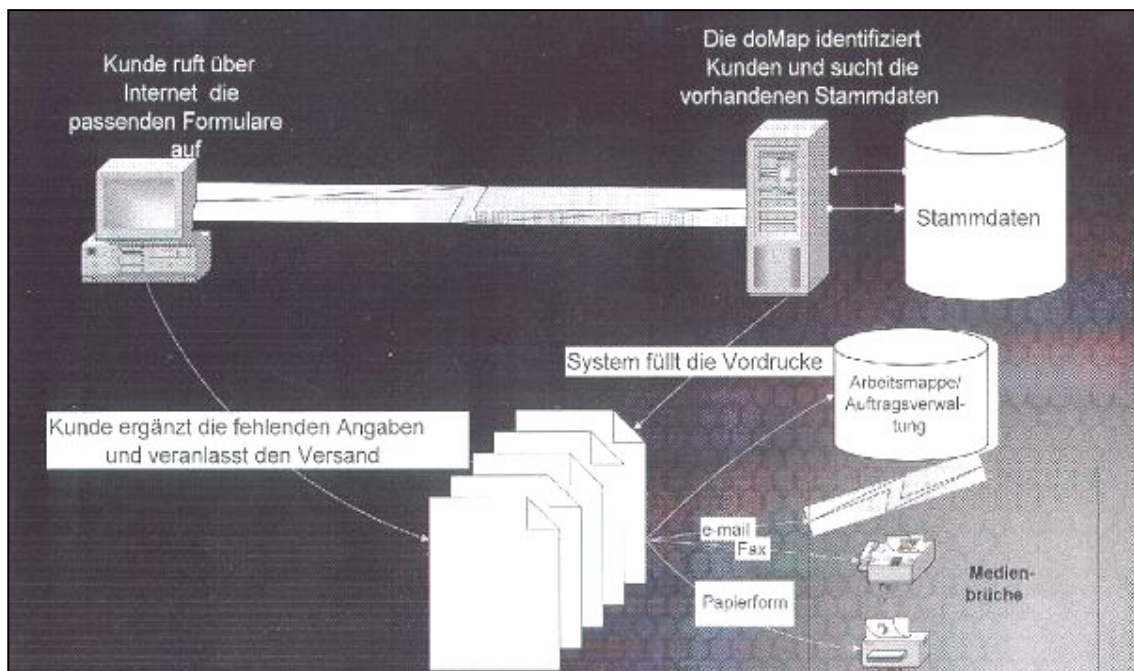
„In die doMap können alle Wünsche, Arbeitsaufträge und Anträge an die Stadtverwaltung eingestellt werden. Um sie benutzen zu können, ist eine einmalige Identifizierung erforderlich. Hier wird geprüft, wer der Besitzer beziehungsweise die Besitzerin ist und die tatsächliche Identität festgestellt. Das erteilte Passwort ermöglicht den Zugang zu doMap und verschlüsselt die Kommunikation mit der Stadtverwaltung. In der Mappe

werden die persönlichen Grunddaten (Name, Anschrift etc.) verwaltet und zur automatischen Übernahme in Formulare bereitgehalten. Auch das Bezahlen (z.Zt. per Lastschriftauftrag) wird hierüber gesteuert. Weitere Paymentverfahren werden derzeit entwickelt.

Sobald ein Auftrag in doMap eingestellt ist, übernimmt ein elektronischer Agent den Arbeitsauftrag und sorgt für seine Erledigung in der Verwaltung. Die Arbeitsergebnisse, egal ob Auskünfte, Stellungnahmen oder Bescheide, werden vom zuständigen Mitarbeiter der Verwaltung wieder in die Mappe eingestellt. Kann der Arbeitsauftrag innerhalb der Verwaltung per EDV elektronisch erledigt werden, stellt die EDV das Arbeitsergebnis automatisch in die Mappe ein.“

Die erste Identifizierung erfolgt bei den dezentralen Bezirksverwaltungsstellen und dem Stadthaus. In grafischer Form sieht der beschriebene Vorgang wie folgt aus:

Abbildung 13: Workflow in der elektronischen Auftragsmappe



Quelle: Aus Unterlagen der Stadt Dortmund.

Als nächsten Schritt plant die Stadt zum einen die Ausweitung des Angebots an Dienstleistungen im Rahmen des Lebenslagenprinzips nach Maßgabe des Geschäftsaufkommens. Dazu werden die internetfähigen Dienstleistungen nach ihrem Nutzungsgrad durch die Bürgerinnen und Bürger priorisiert. Der zweite große Schritt ist die Anpassung der Geschäftsprozesse an die neue Abwicklungsform. Dies bedingt die prozesshafte Darstellung der Leistungen in den Fachbereichen, wofür es nur Ansätze gibt. Am grundlegenden angebotsorientierten Charakter der Verwaltung hat sich auch in Dortmund bislang mit der Einführung der „doMap“ nichts Entscheidendes geändert.

2.7 Ansätze einer E-Democracy

Mit den Ergebnissen des Monitorings kann der Befund einer Studie im Auftrag der Initiative D21³⁶ bestätigt werden, dass der Schwerpunkt des E-Government in den Städten und Kommunen Deutschlands auf dem elektronischen Verwalten liegt und die Bürgerbeteiligung durch Online-Interaktion³⁷ noch keine großen Fortschritte macht. Dabei dürfen aber nicht die Ansätze einer verstärkten Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger übersehen werden, wie sie durch a) einzelne Entwicklungen in Richtung verbesserte Informierung der Bürgerschaft und b) mit Formen der Bürgerbeteiligung im Sinne der Meinungsäußerung angelegt sind.

Diese positiven Ansätze finden sich vor allem in den nicht vom BMWA geförderten Städten, während das Thema Partizipation aufgrund des Zuschnitts von *MEDIA@Komm* in den Preisträgerstädten – Ausnahme Esslingen – keine herausragende Rolle spielt. Aus den Selbstdarstellungen geht aber deutlich hervor, dass das Thema der verstärkten Bürgerbeteiligung im Bewusstsein der Entscheidungsträger fest verankert ist, sodass es in zukünftigen Schritten auf dem Weg zum E-Government verstärkt angegangen werden wird.

In *Esslingen* gibt es verschiedene Ansätze der internetgestützten Beteiligung. So wurde ein besonderer, ursprünglich nicht geplanter Schwerpunkt auf die Durchführung einer konkreten innovativen Signaturanwendung, der Online-Wahl des Jugendgemeinderats, gelegt. Die Online-Wahl genügt allen juristischen Anforderungen. Dazu musste unter anderem auch das Statut des Jugendgemeinderats angepasst werden und der Zugriff auf Online-Wählerverzeichnis realisiert werden. Von ursprünglich 300 interessierten Jugendlichen haben 170 eine Signaturkarte beantragt. Letztlich machten nur 34 Jugendliche im Alter zwischen 16 und 19 von der Möglichkeit der Internetwahl mit Ausweisung durch die Signaturkarte Gebrauch.

Im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens wurden Bürgerbeteiligung und die Kommunikation mit Rat und Verwaltung über das Internet realisiert, in Ergänzung zur förmlichen Beteiligung aus dem klassischen Weg. Der Online-Prozess wurde intensiv moderiert und begleitet. Im Weiteren wurden im Esslingen Stadtinformationssystem Bürgerforen eingerichtet, die allerdings nicht so erfolgreich liefen wie ursprünglich erhofft.

Die unter den Städten im Untersuchungssample gelungenste Form der Einbeziehung der Bürgerschaft ist in der Stadt *Stuttgart* erreicht worden. Die Aufbereitung der Infor-

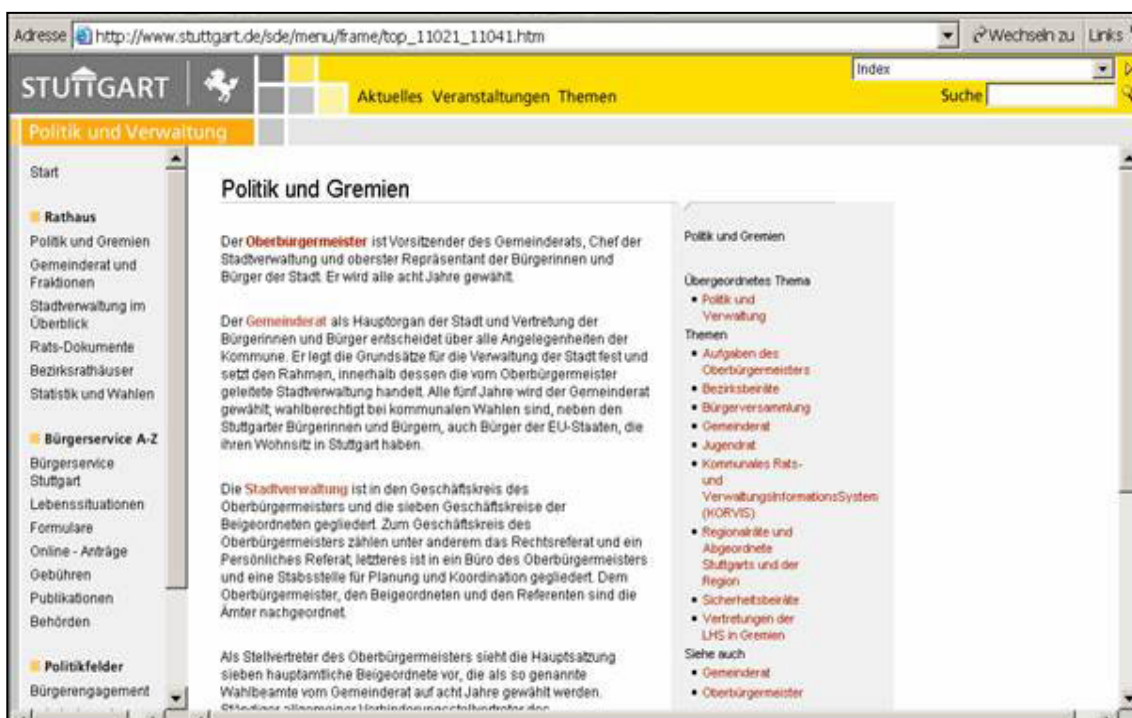
³⁶ D21-Studie (2002a), S. 19.

³⁷ Wie von verschiedener Seite (so OECD 1998) erhofft worden war.

mationen aus dem Rathaus hinsichtlich Stadtpolitik, Stadtverwaltung, Gemeinderat und Bürgermeister besticht durch Klarheit, Aktualität, Nutzerfreundlichkeit und Detailliertheit (siehe Ausschnitt in Abbildung 14).

Diese Qualität des Auftritts erleichtert dem Interessierten den Zugang zu Informationen zum Thema Bürgerbeteiligung. Die Bürgerschaft wird auf den Gebieten „Bürgerengagement“, „Lokale Agenda“, „Umwelt“ und „Stadtplanung“ zur Mitwirkung eingeladen. Interessant auch die Kooperation der Stadtverwaltung mit den lokalen Printmedien (Stuttgarter Zeitung, Stuttgarter Nachrichten und dem Amtsblatt der Stadt) in der Organisation ihrer Chats und Foren als einer Form des Outsourcing.

Abbildung 14: Eröffnungsseite „Politik und Verwaltung“ in Stuttgart



Quelle: Website.

Bürgerbefragungen (auch „Kundenbefragungen“) in unterschiedlichen Politikfeldern (vom Stadtmarketing bis zur Verkehrspolitik) werden häufiger eingesetzt, auch wenn dies natürlich eine eingeschränkte Form der Mitwirkung bei der Umgestaltung von Politik und Verwaltung ist. In *Ulm* beteiligten sich Bürgerinnen und Bürger online innerhalb eines für dieses Projekt eingerichteten Diskussionsforums an der Bewertung der Entwürfe für einen neuen Stadtteilpark. Ihr Votum zu den Entwürfen der beiden ersten Preisträger „ging in die Entscheidung mit ein“ (Interviewpartner von Ulm). Auch *Wiesbaden* nutzt Foren zur stärkeren Einbeziehung der Bürgerschaft in die Stadtpolitik. Ein Schwerpunkt bildet hier die Bauplanung. Mit Politikerinnen und Politikern kann in Chats die Baupolitik besprochen werden, Vorhaben werden hierfür gut vorgestellt.

In diese Rubrik fällt auch das Beschwerdemanagement, in dem durch frühzeitige Einbeziehung der Ansichten und Ideen der Bürgerinnen und Bürger z.B. über reale oder Online-Briefkästen der Verwaltung „die gelbe Karte“ gezeigt werden kann (so in Stuttgart und Wiesbaden). *Dortmund* hat einen online erreichbaren „Ausschuss für Anregungen und Beschwerden“ eingerichtet. Hier ist zudem die Bürgerbeteiligung zum einen thematisch breit gestreut (von der Lokalen Agenda 21 über Stadtbezirksmarketing, Kinder, Familien, Senioren, Schwule und Lesben), zum anderen detailliert auf die Stadtbezirksebene gestaffelt.

Abbildung 15: Breite der Bürgerbeteiligung in Dortmund



Quelle: Website

Verhältnismäßig häufig finden sich Informations- und Kommunikationsangebote zur kommunalen Agenda 21³⁸, viele der mit großem Engagement gestarteten Projekte sind inzwischen (geplant oder ungeplant) mit der Verabschiedung kommunaler Aktionsprogramme zur Nachhaltigkeit zu Ende gegangen (so auch in *Saarbrücken*). Auffällig ist, dass Städte wie Dortmund oder *Düsseldorf*, die ihre Agenda-21-Aktivitäten mit einem anspruchsvollen Internet-Auftritt begleitet haben, heute auch überdurchschnittlich viele Informationen zu Stadtentwicklung und -planung übers Internet bereithalten. Die gute Zugänglichkeit derartiger Informationen ist ein erster Schritt dahin, dass die Bürgerinnen und Bürger sich ein Bild machen und mitreden können. Um der Chronistenpflicht

38 Vgl. als ein Beispiel unter vielen das Internet-Modellprojekt Bremens zur Lokalen Agenda 21: <http://www.agenda21.bremen.de/modell/agenda21/home.html>.

genüge zu tun: Wahlen sind in keiner der untersuchten Städte online abgehalten worden und werden auch nirgendwo konkret geplant.

2.8 Schrittweise Integration der Technologi Landschaft

Im Laufe der Jahrzehnte hat sich in den Kommunalverwaltungen eine heterogene „Landschaft“ in Sachen Informations- und Kommunikationstechnologien entwickelt, was auf die Heterogenität sowohl des Angebots an Software-Lösungen für den Einsatz in öffentlichen Verwaltungen als auch der Nachfrage aufgrund häufig ganz unterschiedlicher Anforderungen, Erwartungen, Vorkenntnisse, Qualifikationen und Interessen in den jeweiligen Ämtern zurückzuführen ist. Verbindungen zu anderen Behörden und Amtsstellen werden über Stadtnetze und Rechnerfernnetze realisiert. In den letzten fünf Jahren hat überdies eine große Mehrheit von Kommunen einen Internet-Auftritt verwirklicht.

E-Government setzt auf dem bisher erreichten Stand in der Ausstattung der Ämter mit Personalcomputern auf, aber erfordert eine deutlich angepasste Informations- und Kommunikationslandschaft. Hauptziel ist die Implementierung von Anwendungsprogrammen, die einen integrierten Workflow von den externen Kundenschnittstellen von zu Hause aus, von Kiosken, betreuten PCs usw. in die öffentliche Verwaltung und dort zwischen den beteiligten Fachstellen ermöglicht. Hauptziel der IT-Politik für kommunales E-Government ist die Herstellung einer einheitlichen IT-Infrastruktur.

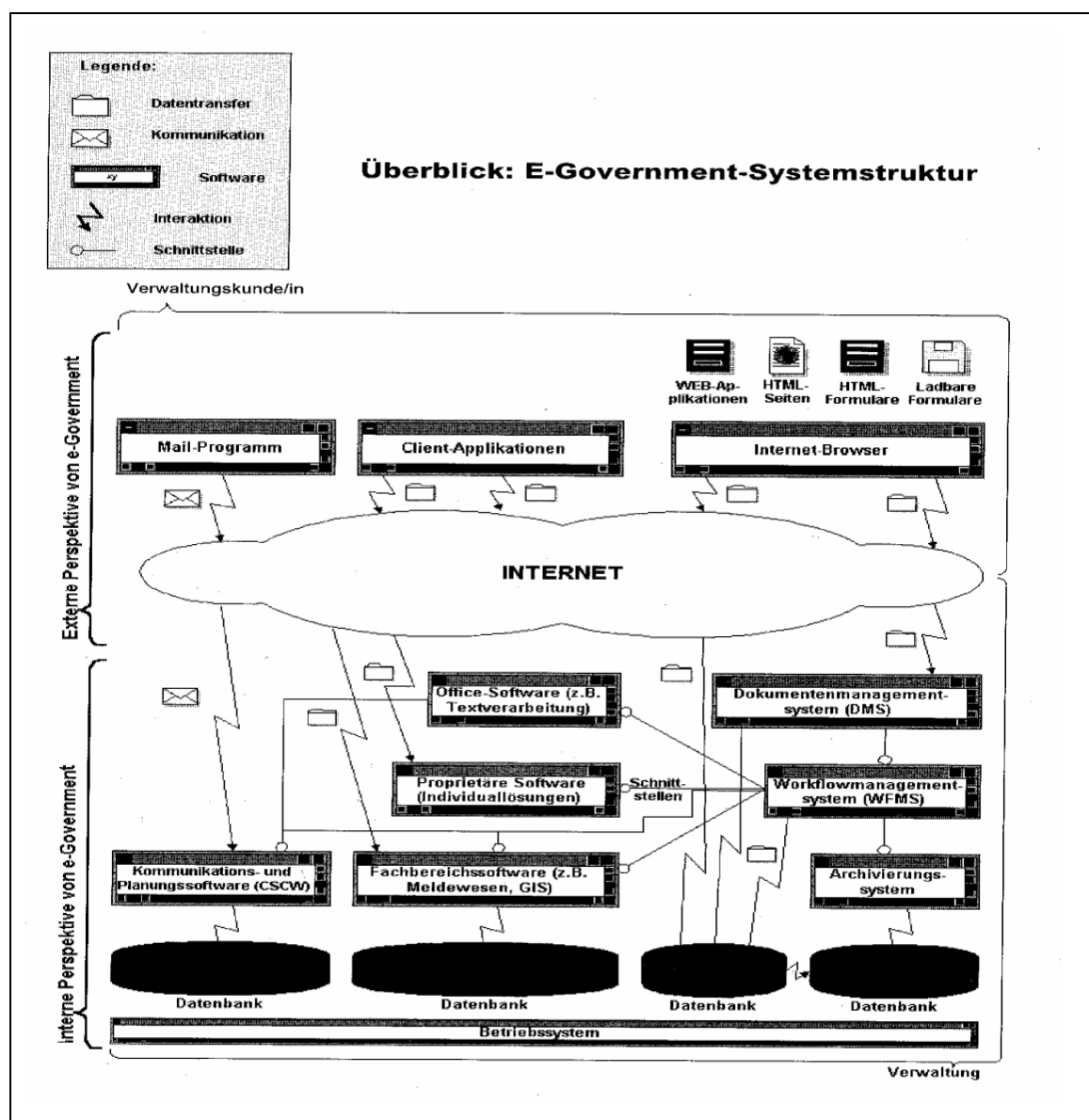
Dazu sind eine hohe Kompatibilität der Systeme und eine entwickelte Interoperabilität der Arbeitsprozesse und in deren Folge in der Abbildung in Workflow-Programmen erforderlich. Es geht nunmehr um die Entwicklung und Implementierung strategischer Anwendungen, was bedeutet, dass die Anwendung bereichsübergreifend eingesetzt wird und die Daten ämterübergreifend benötigt werden. Zunächst soll der diesbezügliche Stand in den *MEDIA@Komm*-Städten im Juni 2002 geschildert werden.

Bremen hatte bereits in der Bewerbung zum Wettbewerb *MEDIA@Komm* angekündigt, einen Standard für kommunale Online-Transaktionen mit Namen OSCI (Online Services Computer Interface) in Anlehnung an den beim Online-Banking verwendeten Standard HBCI (Home Banking Computer Interface) entwickeln zu wollen. Eine so genannte OSCI-Leitstelle (seit Januar 2002 angesiedelt bei der Stadt Bremen) kümmert sich darum, dass der „kommunale Protokollstandard“ für Online-Transaktionen weiter entwickelt wird. Eine öffentlich verfügbare Spezifikation liegt bereits seit Ende 2000 vor und wird seitdem intensiv diskutiert. In unterschiedlichen Projekten, die nicht alle mit *MEDIA@Komm* verbunden sind, wird OSCI bereits eingesetzt.

Governikus und OSCI gelten im Bremer Projekt als Schlüsseltechnologien. Hinter Governikus verbirgt sich eine Systemarchitektur für sichere und rechtsverbindliche Anwendungen im Bereich öffentlicher Verwaltungen. Entwickelt wurde eine Plattform für das E-Government, die unabhängig von der verwendeten Technologie und vom Hersteller Online-Transaktionen abwickeln kann. Formulare können damit online bereitgestellt, ausgefüllt und elektronisch signiert sowie auf sicherem Übertragungsweg an die Behörde zurückgeschickt werden.

Mit der *Nürnberger* Lösung einer Transaktionsinfrastruktur für die Automatisierung von Verwaltungsverfahren (FrameWorld™) lassen sich Verwaltungsverfahren wirkungsvoll im Rahmen der lokalen DV-Infrastruktur einer Kommune realisieren. Die Nürnberger Architektur eignet sich insbesondere für die Migration bestehender Verwaltungsprozesse. Beispiele zur Verdeutlichung: der Anwohnerparkausweis oder die Einwohnermeldeauskunft sind eine Abbildung des Fachverfahrens in der Anwendungsebene, der Signaturservice (Signatur Engine) ist eine spezielle domänspezifische Transaktionsinfrastruktur für das E-Government, der User Service und der Web Layer sind Basisfunktionalitäten sowie Architekturelemente, somit die Basis der Middleware (siehe Abbildung 16).

Abbildung 16: E-Government-Systemarchitektur



Quelle: Prorok/Sallmann (2002), S. 66.

Anders als in Bremen oder Nürnberg muss in *Esslingen* und Ostfildern die EDV-Infrastruktur in der Verwaltung für das virtuelle Rathaus teilweise erst aufgebaut werden. Auch das Stadtinformationssystem (oder zukünftig Stadtportal) www.esslingen.de wird neu gestaltet. Darin besteht die Chance, eine homogene und integrierte Lösung zu entwickeln, ohne auf bestehende Strukturen groß Rücksicht nehmen zu müssen. Gleichzeitig müssen stärker als in den beiden anderen *MEDIA@Komm*-Preisträgerstädten auch erst Informationsangebote aufgebaut werden, um den „Dreiklang“ Information, Kommunikation und Transaktion im Netz zu sichern.

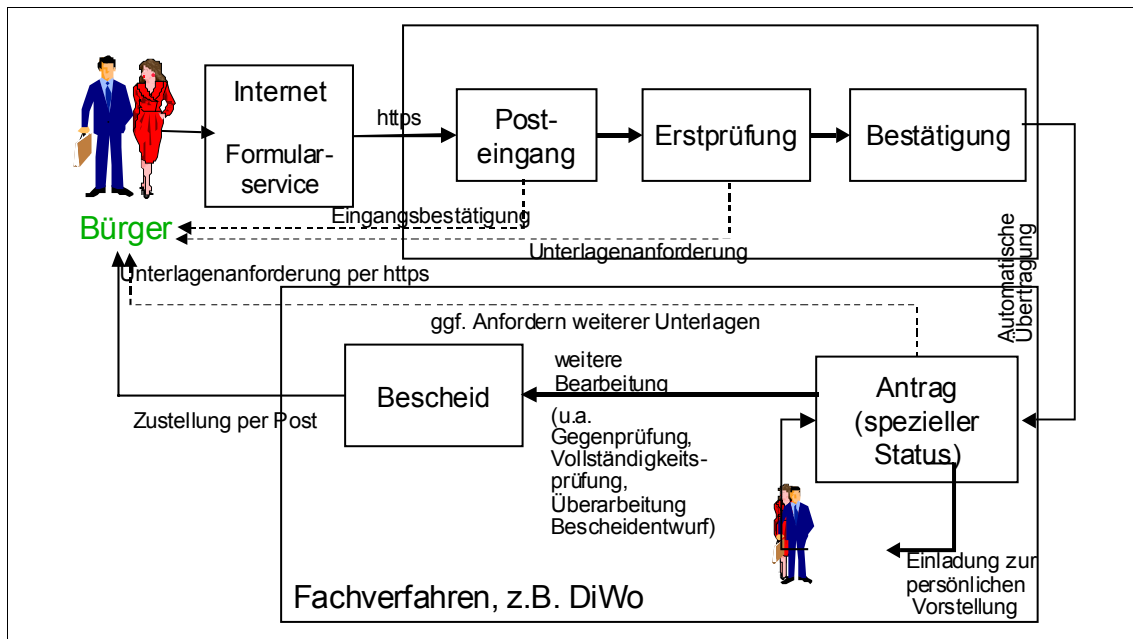
Die technische Infrastruktur für die bestehenden Online-Dienste ist inzwischen weit entwickelt. Unter dem Stichwort „Basistechnologie“ wurde eine Vielzahl von Basiskomponenten und Standards wie Datenbanksystem und application server recherchiert, evaluiert, ausgewählt und erprobt. Konzeptpapiere zum Einsatz der Standards (z.B. XML, SOAP, Java-Servlets) wurden erstellt. Eine Prototypenplattform wurde aufgebaut und in Betrieb genommen. Dabei stellte sich unter anderem heraus, dass die notwendigen Basiskomponenten oft komplex und teuer waren und der teilweise alternative Einsatz von freien Komponenten ebenfalls valide war und ist. Bezüglich der Sicherheit wurden bisher ein grobes Rahmenkonzept entworfen sowie anwendungsspezifische Teilkomponenten entwickelt und eingesetzt. Im Bereich elektronische Signatur und PKI wurden die auf dem Markt verfügbaren Karten bzw. Trustcenter evaluiert, Entscheidungen getroffen und entsprechende Signaturkomponenten im Hinblick auf die Belange des Projekts angepasst.

Die befragten nicht vom BMWA geförderten Städte haben bis auf wenige Ausnahmen die Interoperabilität der IuK-Systeme mittlerweile, meist durch den Einsatz von Middleware³⁹, erreicht.

Einsatzbreite und -tiefe der netzbasierten Software sind eng am Stand und an der Reife der Anwendungen des E-Government ausgelegt. Alle untersuchten nicht vom BMWA geförderten Städte verfügen über Content-Management-Systeme, Redaktionssysteme zur Inhaltseingabe und -pflege der Internet- und/oder der Intranetpräsenz. Weitergehende Anwendungen zu externen Nutzern sowie die Rationalisierung und Integration von Tätigkeiten innerhalb der Verwaltung und zwischen Dienststellen erfordern indes komplexere Anwendungsprogramme. In welchem Maße die untersuchten Städte diese für E-Government unverzichtbaren Technologien nutzen, ist Thema der folgenden Darstellung.

39 „Der Begriff Middleware fasst Dienste zusammen, die die vielfältigen Komponenten der IuK auf der Basis standardisierter Schnittstellen und Protokolle verbindet und sie auf einer informations- und kommunikationstechnologischen Ebene integriert.“ (Daum 2002, S. 135 f.)

Abbildung 17: Medienbruchfreie elektronische Vorgangsbearbeitung



Quelle: Aus Städteunterlagen von Berlin.

Netzbasierte Softwarelösungen

Netzbasierte Softwarelösungen bieten, zusammen mit der IT-Hardware, die informationstechnische Grundlage für die elektronische Abwicklung von Geschäftsvorgängen. Im Einzelnen werden zu diesem Komplex netzbasierte Office-Lösungen, Dokumentenmanagement, Groupware, Wissensmanagement, Content Management, Archivierung und elektronische Workflows gerechnet. Aus diesem weitreichenden Komplex konnte aus Kapazitätsgründen nur ein eingeschränkter Bereich abgefragt werden. Die Befragung konzentrierte sich dabei auf die Aspekte des Dokumentenmanagements und die Workflow-Systeme. Ein Grund dafür ist, dass die Antworten der Interviewpartner zu anderen wesentlichen Aspekten wie der technischen Plattform und den Standards sehr rudimentär waren und leider aus Zeitgründen auch nicht nachgebessert werden konnten.

Dokumentenmanagementsysteme

Vier Städte nutzen ein Dokumentenmanagementsystem, das heißt eine Software zur Unterstützung der systematischen Ablage, der Verwaltung und des Wiederauffindens von elektronischen Dokumenten. Weitere zwei Städte haben mit dieser Software einen Pilotversuch gestartet, und sechs Städte haben die Planung bis zum Konzeptionsstadium vorangetrieben, sodass im Resultat für insgesamt die Hälfte der von uns untersuchten nicht vom BMWA geförderten Städte Dokumentenmanagementsysteme über kurz oder lang fester Bestandteil der IuK-Landschaft in den Verwaltungen sein werden. In diesem Zusammenhang hat sich *Rathenow* mit seinem Projekt der elektronischen Akte in der deutschen E-Government-Welt besonders profiliert (siehe oben).

Workflow-Management-Systeme für elektronische Geschäftsprozesse

Der größte Teil der im Einsatz befindlichen Workflow-Management-Systeme wird für bestimmte Geschäftsprozesse entwickelt. Sie „unterstützen die Abwicklung von Geschäftsprozessen, um die an der Vorgangsbearbeitung beteiligten Personen in ihren Koordinierungsaufgaben zu entlasten und Teilaufgaben zu automatisieren.“⁴⁰ Ein solches System für die elektronische Zusammenarbeit mit dem Ziel der Unterstützung der verhandlungs- und entscheidungsorientierten Gruppenarbeit wird von keiner Stadt eingesetzt.

Das von sieben der untersuchten deutschen Städten eingesetzte System mit Workflow-Applikationen ist Lotus Notes, wobei hier nur Koordinierungsfunktionen hinsichtlich Terminen, Aufgaben und Zuständigkeiten erledigt, aber nicht gemeinsame Arbeitsaufgaben im Sinne der elektronischen Vorgangsbearbeitung, wie in Abb. 17 dargestellt, integriert werden.

Elektronische Signatur

Die Entwicklung von Anwendungen unter weitgehender Verwendung der elektronischen Signatur als Smart-Card-Lösung ist der explizite Auftrag des zuständigen Bundeswirtschaftsministeriums an die *MEDIA@Komm*-Preisträgerstädte gewesen. Der internationale Vergleich zeigt, dass mittlerweile dieses Feld zu dem Markenzeichen des deutschen Weges im E-Government geworden ist⁴¹.

- In *Nürnberg* wurden bis Mai 2002 zwei kommunale Anwendungen (Melderegisterauskunft und Anwohnerparkausweis) mit digitaler Signatur umgesetzt. Dazu zu rechnen sind Anwendungen für die Wirtschaft, z.B. Betriebsausweis oder Beantragung von Ursprungszeugnissen mit digitaler Signatur. Bis Ende 2003 sollen etwa 30 Anwendungen für Bürger und Wirtschaft online mit Signatur angeboten werden. Bis Mai 2002 wurden rund 1 000 Signaturkarten (sog. Flip-Chip-Karten) ausgegeben, davon etwa 25 Prozent an Pilotanwender. Ziel bis 2003 ist es, 2000 Karten ausgegeben zu haben.
- In *Bremen* konnten im Mai 2002 35 Anwendungen mit Signatur gezählt werden, dabei werden allerdings gleiche Geschäftsprozesse unterschiedlicher Anbieter einzeln gezählt (z.B. Umzugsmeldung bei Stadtwerken, Post usw.). Bis Projektende 2003 sollen über 180 Geschäftsvorfälle mit Signatur online sein. Bis Mai 2002 sollen 2250 Karten ausgegeben werden. Ziel bis 2003 ist es, 10 000 Signaturkarten an Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen zu verteilen.
- In *Esslingen* wurden testweise zwei Pilotprojekte mit digitaler Signatur durchgeführt (Jugendgemeinderatswahlen sowie Aktivitäten im Jugendnetz, z.B. Ausleihe von Geräten). Mitte des Jahres 2002 waren in Esslingen keine Anwendungen mit Signatur für Bürgerinnen und Bürger oder die Wirtschaft online. Bis 2003 sind etwa 30 solcher Anwendungen geplant. Bis zum Sommer 2002 wurden 350 Karten ausgegeben; Ziel bis Projektende 2003 ist es, 1 500 Karten

40 Daum (2002), S. 113.

41 Neben der Difu-Studie zu internationalen Anwendungsfällen des kommunalen E-Government kommt dies auch in der zweiten international umfassenden Vergleichsstudie der britischen Autorengruppe Socitm/IdeA eindeutig zum Ausdruck (2002, S. 8).

ausgegeben zu haben. In Esslingen wurden verschiedene Szenarien des Karteneinsatzes mit einer Gruppe von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern praktisch getestet und ein Erfahrungsbericht erstellt.

Da in allen drei *MEDIA@Komm*-Städten die Signaturen zunächst testweise eingesetzt werden, sind die Backends der Verwaltungen bisher ebenfalls nur zu einem geringen Teil in die Transaktionsverfahren mit Signatur eingebunden worden. In Bremen gibt es im Mai 2002 drei Anwendungen, die komplett medienbruchfrei arbeiten. Dazu gehören das Ummeldeverfahren, die elektronisch signierte Lastschrift (Bezahlverfahren) sowie das elektronische Mahnverfahren. In Nürnberg ist die Anwendung Anwohnerparkausweis komplett umgesetzt, in Esslingen gibt es zum Betrachtungszeitpunkt Juni 2002 keine komplett medienbruchfreie Signaturanwendung.

Mit der Übersicht in Tabelle 5 wird verdeutlicht, welchen Impuls das *MEDIA@Komm*-Förderprogramm für die Aufnahme von Tests und zum Teil den Serienbetrieb in einem beachtlichen Teil der nicht vom BMWA geförderten Städte gesetzt haben dürfte. Zehn der elf Städte, die Signaturen verwenden, gehen den im Förderprogramm vorgezeichneten Weg der Implementierung der elektronischen Signatur in Smart Cards, die von einem Lesegerät ausgelesen werden. Auch die Zeitpunkte, wann in den Städten der Einsatz der Smart Cards begann, nämlich bis auf zwei Fälle im Jahr 2002, bekräftigen die Pionierwirkung des Einsatzes in den Förderstädten. Auch wenn zum Teil Impulse von EU- und Landesprogrammen kamen, liegt zumindest eine indirekte Wirkung des Förderprogramms vor.

Tabelle 5: Anwendungspraxis der elektronischen Signatur in den untersuchten nicht vom BMWA geförderten Städten

Stadt	Typ und Anwendung bzw. Planungen	Einsatzbeginn
Köln	Telesec für eingehende E-Mails in zentraler Poststelle als zentraler Verifizierungsstelle; SignTrust nur für qualifizierte Signatur	Seit Juni 2002
Stuttgart	BaWü-Card in Pilotprojekten auf Plattform OSCI, eVAS = elektronische Verschlüsselung, Authentifizierung Signatur	Ab September 2002
Düsseldorf	SignTrust intern und in politischen Gremien	Seit Mai 2002
Hannover	Qualifizierte Signatur von SignTrust und Telesec. Intern noch nicht. Für Melderegisterauskunft (Berechtigungsüberprüfung für gebührenfreie Behördenauskünfte und für die Kostenübernahme von Firmenkunden)	Anfang 2002
Mannheim	Technisch eingerichtet, aber mangels Nachfrage wieder eingestellt. In neu geplanten Projekten für eingehende E-Mails in zentraler Poststelle geplant	2000
Hagen	Qualifizierte Signatur nach SignTrust intern und zu externen Nutzern	Seit 2000

Saarbrücken	Interner Test mit GOVERNIKUS. Verteilung von 700 Karten	Evtl. Ende 2002
Ulm	Pilotprojekt Bürgerkarte für frühestens September 2002 mit der Bundesdruckerei/D-Trust bis zu sechs Monaten mit qualifizierter Signatur	Frühestens September 2002
Gladbeck	Einsatz geplant	2. Hj. 2002
Herten	Probetrieb für die zertifizierte Signatur für eingehende E-Mail SignTrust	01.01.2002
Rathenow	Qualifizierte Signatur der Telesec für die elektronische Akteneinsicht für die elektronische Melderegisterauskunft. 40 Karten an Verwaltung und Bürger	Anfang 2001

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Hamburg geht einen alternativen Weg mit seiner software-basierten elektronischen Signatur mit dem E-Procurement-Anwendungsprogramm der Healy-Hudson AG (siehe ausführlicher im Unterkapitel III.2.6). Indes ist diese Lösung mit dem Maßstab des Signatur-Gesetzes von 2001 und der Signatur-Verordnung für das Ziel der sicheren Transaktion und der eindeutigen Authentifizierung der Partner im Rechtsverkehr als defizitär und lückenhaft zu charakterisieren.

Sicherheitssysteme

IT-Grundschutz als Basisaufgabe im Rahmen des Aufbaus und Betriebs von E-Government wird in den untersuchten deutschen Städten nach eigenen Angaben in der Regel durch Firewallsysteme, Virenschutz und teilweise SSL⁴² realisiert. Hier werden in beiden Gruppen, den geförderten wie den anderen Städten, die gleichen Konzepte und Technologien eingesetzt. Die bisherigen Anwendungserfahrungen zeigen, dass der technische Standard der bisher auf dem Markt verfügbaren Produkte und Lösungen nicht den Erwartungen entspricht und die noch nicht vorhandene Interoperabilität nach wie vor große Probleme bereitet.

Zum Datenschutz als zweitem Feld der Gewährleistung von Sicherheit gab es keine Angaben. Ein Sicherheitskonzept etwa zum Signatureinsatz liegt meist nicht vor. Auf die Frage nach einem Key-Management-Konzept blieben viele Städtevertreter die Antwort schuldig.

Zugang

E-Government führt einige der Initiativen der Verwaltungsmodernisierung in Bezug auf die differenzierte Handhabung der Kundenkontakte von der Antragsannahme bis zur Vorgangsbearbeitung auf einem neuen Niveau weiter. Dies gilt vor allem a) für den integrierten Kundenshalter im Rathaus und b) für die dezentrale Präsenz der Verwaltung in Form von Bürgerämtern, Informationsschaltern usw. Ziel ist es, bestimmte Leistungen bei einer einzigen Anlaufstelle zu bündeln und somit dem Kunden Wege und

42 Secure Socket Layer: der WWW-Server weist sich gegenüber dem WWW-Browser des Clients durch ein digitales Zertifikat aus. Dies gibt dem Nutzer die Möglichkeit zu entscheiden, ob er nach Prüfung des Zertifikats sensitive Daten übertragen möchte.

Zeiten zu ersparen. Durch die Nutzung neuer Netzwerktechnologien werden Zeit und Raum der Kundenkontakte tendenziell relativiert. Dazu müssen völlig neue Formen der Bereitstellung von Dienstleistungen, zum Teil auch unter Nutzung der mittlerweile verbreiteten dezentralen Verwaltungsstellen, ermöglicht werden. Insofern verknüpfen sich Single-Window-Zugang als Punkt, an dem die Eingangsstelle der öffentlichen Verwaltung sich bündelt, und Mehrkanal-Zugang, der eine Breite verschiedener Formen der Kontaktaufnahme für die Bürgerschaft ermöglicht.

Um die Signaturen auch praktisch nutzen zu können, wurden in *Bremen* bis Mai 2002 mehrere betreute Nutzerplätze (z.B. in Bibliotheken, Schulen, Internetcafés) eingerichtet. Zusätzlich wurden an den Hochschulen drei Kioske für die selbständige Nutzung des „bremer online service“ aufgestellt.

Für technische Fragen und weitere Informationen zum Projekt gibt es eine gebührenfreie Bürgerhotline (0800-bosbremen). Das Helpcenter wird von bos seit Januar 2001 betrieben und bietet Informationen und Hilfe auch auf Englisch und Türkisch an. Weiterhin sind im Web-Angebot (www.bremer-online-service.de) in der Rubrik „So geht's“ umfangreiche Informationen abrufbar, auch eine umfassende Hilfe-Funktion wurde realisiert.

Um sicherzustellen, dass die betreuten Nutzerplätze auch über das Ende von *MEDIA@Komm* hinaus Bestand haben, wurde Ende 2001 der Verein „Komm-mit-ins-Netz e.V.“ gegründet. Er verfolgt das Ziel, die Medienkompetenz der Bevölkerung im Umgang mit den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien – insbesondere unter Nutzung der Signaturkarte – zu fördern und finanziert sich durch Mitgliedsbeiträge sowie Spenden und Fördergelder für das Schulungspersonal.

Im *Städteverbund* um die Stadt *Nürnberg* ist die Bereitstellung von Zugängen zu Internet-Diensten offiziell kein Thema des geförderten Projekts. Allerdings werden von der Stadt Nürnberg öffentliche Zugangsorte zu vernetzten PCs an zentraler Stelle (Bildungszentrum und Stadtbibliotheken) zur Verfügung gestellt. In einem erweiterten Sinne sind die Nürnberger Versuche, über alternative Medien wie Mobilfunk, TV, Organizer, Voice Government einen Zugang zu Internet und Online-Dienstleistungen zu gewährleisten, durchaus als innovative Zugangswege zu fassen.

In *Esslingen* wurden, um der digitalen Spaltung entgegenzuwirken, Projekte wie der betreute Bürger-PCTM realisiert, der insbesondere Esslinger Bevölkerungsgruppen, die bisher wenig Erfahrung mit neuen Medien haben, den Einstieg ins Internet und in die Nutzung digitaler Signaturen erleichtern soll. An zentralen Stellen in der Stadt (z.B. Schulräume) (z.B. in Senioreneinrichtungen, im Mütterzentrum, in den Stadtteilen) wurden öffentlich zugängliche PCs zur Verfügung gestellt. Sie sind mit Standardsoftware ausgerüstet und verfügen zusätzlich über Internet-Zugang und Signaturkartenlesegerät. Um Datensicherheit und –vertraulichkeit zu gewährleisten, erhält jeder Nutzer ein eigenes Profil, das am Standort einmalig eingerichtet und dann auf einer Diskette dem Nutzer übergeben wird. Der PC ist so konfiguriert, daß jeder Nutzer bei einem Neustart des Systems von seiner Zip-Diskette bootet und den PC wieder im Urzustand verlässt, ohne Datenspuren zu hinterlassen.

Die Resonanz auf das Konzept und die Umsetzung des „Bürger-PC“ ist gut und wachsend – sowohl innerhalb Esslingen wie von außerhalb. Das Konzept wird laufend evaluiert und weiterentwickelt und war Mitte 2002 bereits im dritten Produktzyklus.

Systematisch betrachtet unterscheiden sich die neuen Formen des Angebots von Dienstleitungen erstens nach der Stufe der Integration:

- „Infopoint“ oder auch „Informationsstelle“ meint eine physisch oder virtuell über Web-Site eingerichtete erste Anlaufstelle zur Annahme des Kundenanliegens und zur Weiterführung an die zuständige Dienststelle. „Dies ist nicht One-Stop-Regierung, denn zumindest ein zweiter Stopp ist notwendig.“⁴³
- „Service-Laden“ oder „Servicepoint“ werden vom ersten Stopp abgegrenzt, insofern hier ein Fachamt bzw. ein Fachbereich Belange der Bürgerinnen und Bürger bis zur Stufe höherer Komplexität behandelt und zum Abschluss bringt. Die Integration von Tätigkeiten innerhalb einer Zuständigkeit steht hier also im Vordergrund. Bürgerämter, die häufig diesem Typ entsprechen, können physisch oder virtuell existieren.
- Beim physisch oder elektronisch vorhandenen „Komplett-Service“ können alle in einer bestimmten Situation anfallenden Verwaltungsangelegenheiten an und mit einer Stelle erledigt werden.

Zweitens können diese neuen Formen über vier Distributionswege zum Nutzer gelangen: physische Orte, Web-Site, Kiosk und Call-Center.

- Physische Orte können ganz unterschiedliche Integrationsstufen haben: vom Informationsschalter über den Service-Laden (Typ Bürgeramt) bis hin zum Komplett-Service als entfaltetem One-Stop-Government. Existenzformen sind zum einen „betreute PCs“ in Freizeiteinrichtungen wie Jugendtreffs, Seniorenheimen, zum anderen dezentrale Verwaltungsstellen.
- Web-Sites sind Kommunikations- und Vertriebskanäle; inhaltlich kann das Angebot von der Informationsvermittlung bis hin zu komplexen Transaktionen reichen.
- Kioske funktionieren als Selbstbedienungsterminals für den Kontakt mit Verwaltungsstellen, wobei aufwändigere Transaktionen einschließlich Bezahlvorgänge durchführbar sind. Hier sind Dienstleistungen verschiedener Fachämter integriert. Da Kioske bei ausreichender Finanzierung eine hohe Verbreitung auf freier Fläche oder in öffentlichen Gebäuden wie Stadtbibliotheken oder Freizeiteinrichtungen haben können, ist das Ziel der von Zeit- und Ortsbegrenzungen befreiten erreichbaren Verwaltung hier für eine breitere Öffentlichkeit realisiert.
- Call-Center können funktional als Telefonvermittlungsstelle oder als Servicestation eingerichtet werden, wobei letztere Form der Funktion in der öffentlichen Verwaltung näher kommt: „Call-Center in der Kommune sind keine Telefonzentrale mit erweiterten Funktionen wie etwa der anfragebezogenen und halbautomatisierten Weitervermittlung an die zuständige kommunale Dienststelle. Sie

⁴³ Kubicek/Hagen (2000), S. 8.

sind vielmehr eine Service-Einrichtung für Fachauskünfte und – ähnlich wie Bürgerbüros – mit Querschnittsaufgaben betraut, haben allerdings nur begrenzte fachliche Spezialisierungstiefe.“ (Grabow 2000, S. 87) Inhaltlich reicht das Spektrum von der Informationsvermittlung bis zur Behandlung weniger komplexer Vorgänge.

Unterhalb der in keiner untersuchten Stadt realisierten vollen Entfaltungsstufe des One-Stop-Shop hat sich eine Vielfalt neuer Formen der Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen entwickelt. Call-Center und öffentlich zugängliche Internet-Stationen (Kioske) ergänzen die gewohnten Dienststellen. Betreute PCs gibt es in öffentlichen Einrichtungen wie Schulen oder, in nur einem Fall, in einem Jugendtreffpunkt.

Die Resonanz ist unterschiedlich. Während die Terminals in Freizeittreffs eine hohe Akzeptanz finden, werden Kioske außerhalb von Gebäuden nicht so recht angenommen. A5 und B3 konnten indes die Gründe für die geringe Nutzung der Kioske nicht näher spezifizieren.

Tabelle 6: Neue Formen der Bereitstellung von Dienstleistungen

VERTRIEBSFORMEN			
Call-Center	• B6 • C5 • C6 • C1	• A5 • A9 • A8 • A1 • A7 • B5 • B7 • B8 • C9	
Kiosk	• A8 • B2 • A4 • C9	• A5 • A1 • A7 • B5 • B7 • B6 • B1 • B4 • C6 • C1	
Web-Site	Über Stadtinformationssysteme bzw. Stadtportale bei allen verfügbar		
Betreute PCs	• B4	• A3 • B8 • B2 • B4	
E-befähigte Schalter in dezentralen Verwaltungsstellen	• A5	• A5 • A9 • A8 • A1 • A7 • B5 • B7 • B1 • B4 • B4 • C6 • C2 • C1	
Informationsschalter		Service-Laden	Komplett-Service
(kursiv = geplant)		INTEGRATIONSSTUFEN	

Quelle: Eigene Darstellung.

2.9 Ein schwieriges Feld: Aufbau von E-Government-Kompetenzen

In der Literatur wird die „Personalentwicklung einschließlich einer Qualifikationsoffensive“⁴⁴ zu einem der entscheidenden Hebel für das Gelingen der Einführung von E-Government erklärt. Online-Arbeiten im virtuellen Rathaus, das heißt Anwendungen von neuen interaktiven Telekommunikations- und Multimediatechniken in der öffentlichen Verwaltung, werden Arbeitswelt und Arbeitskultur im öffentlichen Dienst auf tief greifende Art verändern:

- Die internen Verwaltungsabläufe werden reorganisiert und rationalisiert. Einfachere Tätigkeiten (z.B. Schreibkräfte, Boten) entfallen durch den Wegfall von Medienbrüchen. Durch (workflowgesteuerte) Arbeitsprozesse findet eine Verdichtung der Arbeit statt.
- Viele Arbeitstätigkeiten, auch im Kontakt zu internen und externen „Kunden“ können ohne den direkten persönlichen Kontakt, das heißt unabhängig von Ort und Zeit, ausgeübt werden, Telearbeit wird daher zu einer weithin möglichen Arbeitsform. Dort, wo direkter Kontakt durch den „Kunden“ erwünscht ist, wird die Erreichbarkeit drastisch ausgeweitet (Call-Center).
- Im Zusammenhang mit der Abflachung der Hierarchien und eigenständigeren Arbeitsformen gewinnt die Steuerung der individuellen Arbeitsleistung über Ziele und Ergebnisse eine stärkere Bedeutung gegenüber der Steuerung über die Arbeitszeit. Die Arbeit im elektronischen Rathaus setzt bei den Einzelnen umfassende neue technologische, soziale und auf die neuen Arbeitsformen bezogene Kompetenzen voraus.

Was den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie den Führungskräften vermittelt werden muss, sind Fortentwicklungen des Handhabungswissens, des Orientierungswissens und des Gestaltungswissens im Zusammenhang mit dem Aufbau von E-Government in den öffentlichen Verwaltungen. Damit stehen Arbeitsorganisation und Arbeitsumgebung als Felder der Fortbildung im Mittelpunkt, nicht allein die Beherrschung von Anwendungsprogrammen.

In *Esslingen* wurden im Hinblick auf konkrete neue Anwendungen verschiedene Basis-schulungen durchgeführt. Ergänzt wurden diese teilweise durch E-Learning-Angebote zu spezifischen Fragen, etwa der Arbeit mit dem Esslinger Stadtinformationssystem oder zum Umgang mit elektronischen Signaturen.

In *Nürnberg* werden Informationsveranstaltungen für die Räte und die Dienststellen, die an *MEDIA@Komm* beteiligt sind, durchgeführt. Die Aufklärung und Einbindung der Dienststellen wird als besonders wichtig erachtet. Damit soll sichergestellt werden, dass die Akzeptanz in den Dienststellen erhöht wird.

In *Bremen* wird im Rahmen der betrieblichen Weiterbildung in Form von Vortragsreihen über E-Government informiert. Dies erfolgt in der Tradition der Bremischen Vorgehensweise bei der Einführung neuer Technologien, die mit Informierung und Schulung

⁴⁴ Stellvertretend für viele das „Memorandum“, ebda., S. 27.

verknüpft ist. Der Gesamtpersonalrat ist in jedem Falle frühzeitig in die Planungen eingebunden. Überdies herrscht im Management eine große Aufgeschlossenheit gegenüber der Technik, wie auch im Rat und der Verwaltungsspitze eine ausgeprägte entsprechende Kompetenz vorhanden ist, was eine Reihe von Anknüpfungspunkten für Schulungen in neuen Feldern bietet.

Von den befragten Vertretern in den nicht vom BMWA geförderten Städten wird übereinstimmend ein gravierender Rückstand hinsichtlich Kompetenzen und Fähigkeiten, die für die Arbeit im virtuellen Rathaus benötigt werden, bei den Sachbearbeitern wie den Führungskräften konstatiert.

Ein Städtevertreter (C7) hält „die nicht ausreichend vorhandenen Kompetenzen des Personals“ für den Hemmschuh schlechthin. Der Abstand zwischen vorhandenen und benötigten Qualifikationen wird besonders in der Beherrschung der Programme und Verfahren gesehen. An „Basiswissen in EDV“ oder „Internet-Kompetenz“ mangelt es im Urteil vieler (sechs bzw. 13 Nennungen). Grundsätzlich fehlt es nach dem Bericht von drei Befragten am „Verständnis für E-Government“, und zwar sowohl bei den Bediensteten wie auch bei den Amtsleitern. Fünf Interviewte sehen bei dieser Gruppe zudem „mangelnde Organisations- und Führungsfähigkeiten“.

Nach den Berichten der befragten Städtevertreter gelingt es nicht, diesen objektiven Bedarf an Weiterbildung zu verschiedenen Aspekten des E-Government durch Programme und Maßnahmen zu decken. Die Gründe hierfür liegen sowohl auf Seiten des Angebots an Schulungen wie auch auf Seiten der Nachfrage.

In überhaupt nur drei Städten (*Berlin, Köln und Baden-Baden*) werden Qualifizierungskonzepte angeboten, die speziell auf die Problematik des E-Government ausgerichtet sind. Köln nennt Kurse zur „Nutzung von Kooperationswerkzeugen im Rahmen der erweiterten Bürokommunikation“ als wichtiges Qualifizierungsfeld. Die Regel sind Schulungen, die sich auf die Verbesserung des Basiswissens in IT und der Fähigkeiten im Umgang mit dem Internet konzentrieren. Am Ende steht der Erwerb des so genannten „Internet-Führerscheins“

Indes – und dies ist ziemlich ernüchternd – besucht nur ein geringer Teil der Adressaten diese Kurse. „Diejenigen, die die Weiterbildung am nötigsten hätten, gehen nicht hin.“ (Interviewpartner aus B8)

Dieser Befund des unzureichenden Angebots an bzw. der schwachen Nachfrage nach Qualifizierungsmaßnahmen erfordert eine schlüssige Erklärung.

Auf der Angebotsseite liegt ein großes Problem in der Abwesenheit einer systematischen Qualifizierungsplanung im Rahmen einer perspektivischen Personalentwicklung. Dazu würde im ersten Schritt eine systematische Erfassung der Stärken und Schwächen des Mitarbeiters sowie der Arbeitseinheit gehören, woraus eine Weiterbildungsplanung in einem Set von vielfältigen Methoden zu entwickeln wäre. Begleitet würden diese Maßnahmen durch eine systematische Zielvereinbarung in der Verwaltung unter Mitwirkung der Personalvertretung. Die Mängel in der Qualifizierungspolitik verweisen folglich auf übergreifende Mängel in der Strategiebildung, ihrer operativen Umsetzung und Kontrolle für den einzelnen Beschäftigten wie für Arbeitseinheiten.

Ein zweiter Problemblock betrifft die objektiv gegebene Realisierbarkeit einer angemessenen E-Skilling-Initiative in einer Stadt, die ein Projekt zum Aufbau des virtuellen Rathauses in Angriff genommen hat. Angesichts leerer Kassen und des in vielen Fachämtern gestiegenen Arbeitsdrucks bei durch die Sparmaßnahmen reduzierten Personalressourcen sind hinsichtlich Zeit und Finanzen umfassenden Schulungsmaßnahmen der benötigten Breite und Intensität objektive Grenzen gesetzt.

Der gewachsene Arbeitsdruck verbunden mit vermehrten Unsicherheiten hinsichtlich der eigenen Perspektive in der öffentlichen Verwaltung lähmt häufig die Bereitschaft der Bediensteten, Fortbildungsmaßnahmen wahrzunehmen.

Weitere Hemmnisse liegen in der Mentalität mancher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Führungskräfte. Aufgrund diffuser Widerstände wie der Befürchtung, anstehende Herausforderungen, die zum Teil nur unbestimmt wahrgenommen werden, nicht bewältigen zu können, oder aus Überdross, nach der Verwaltungsreform eine weitere Reform über sich ergehen lassen zu müssen, verspürt ein Teil der Betroffenen nur geringe Neigung, sich für das Projekt virtuelles Rathaus an aufwendigen Schulungen zu beteiligen.

In dieser Haltung schlägt sich sicherlich auch der trotz Verwaltungsreform intakte Grundcharakter der öffentlichen Verwaltung nieder – mit dem wenig leistungsfördernden Eingruppierungs- und Entlohnungssystem, den althergebrachten Karrieremustern, die nicht unbedingt Engagement und Eigeninitiative belohnen, sondern dienstältere Kollegen auf Führungspositionen bringen⁴⁵, was nicht zuletzt die öffentliche Verwaltung bei der Rekrutierung qualifizierten Personals systematisch in einen Nachteil gegenüber der Privatwirtschaft bringt. All diese strukturellen Faktoren erschweren schnelles Reagieren und rasche Anpassungsmaßnahmen, ganz zu schweigen von proaktivem Handeln in der öffentlichen Verwaltung, um die Qualifikation und Motivation der öffentlich Bediensteten rechtzeitig auf den benötigten Stand zu bringen.

2.10 Akzeptanz- und imageschaffende Maßnahmen als Potenzial

Die Bekanntheit des virtuellen Rathauses mit seinen Angeboten nach innen und außen zu steigern, erfordert eine abgestimmte Kommunikationspolitik. Die verschiedenen „Zielgruppen“ und Akteure – Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Leitungsebene der eigenen Verwaltung, Ratsmitglieder, Bürgerschaft, lokale Wirtschaft und Multiplikatoren – sind jeweils „maßgeschneidert“ anzusprechen, damit die laufenden und geplanten E-Government-Vorhaben auf breite Akzeptanz stoßen und die nötige Unterstützung erhalten.

2.10.1 Stärkeres Einbeziehen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kommt im Aufbau und der Gestaltung des virtuellen Rathauses eine besondere Rolle zu. Sie sind dabei als engagierte Akteure gefragt.

⁴⁵ Die Beförderung nach Dienstalter wirkt als Boomerang: „Manchmal muss man auf neue Köpfe warten.“ (Projektleiter von A3)

„Zu den Trägerinnen und Trägern der Gestaltung gehören insbesondere die Beschäftigten und ihre Personalräte. Sie gilt es in ihrer Innovationsbereitschaft zu ermutigen. In einer Kultur der Zusammenarbeit kann das wichtige, in den Köpfen der Beteiligten gesammelte Erfahrungswissen für einen zielorientierten Umbau mobilisiert werden. Diese Zielgruppe benötigt verstärkt Unterstützung, insbesondere, durch Wissenstransfer, auch aus den Dienstleistungsbranchen der privaten Wirtschaft.“⁴⁶

Einbezug der Mitarbeiterschaft

Seit Projektbeginn wird in *Esslingen* die Mitarbeiterschaft der Stadtverwaltung regelmäßig in die Diskussion um die Entwicklung des virtuellen Rathauses einbezogen. Einerseits wurden bei Festlegung der Prioritäten der Online-Services Amts- und Abteilungsleiter ausführlich beteiligt, andererseits gibt es einen regelmäßig tagenden Mitarbeiterarbeitskreis, in dem alle Neuerungen im Zusammenhang mit E-Government besprochen werden. Das Netzwerk der in den Ämtern beauftragten Mitarbeiter für das Stadtinformationssystem wird bei Entscheidungen über den Ausbau einbezogen. Ein Mitarbeiterforum im Netz fand nicht die ursprünglich erhoffte Resonanz. Der Vorsitzende des Gesamtpersonalrats ist in der Lenkungsgruppe beteiligt und unterstützt aktiv den Modernisierungsprozess. Die Personalvertretung hat überdies an der Entwicklung eines Qualifizierungskonzeptes mitgewirkt. Neben der Wahrnehmung der formellen Beteiligung war die Personalvertretung in Esslingen an den Workshops zum Thema virtuelles Rathaus beteiligt und spielte eine wichtige Rolle bei gewerkschaftlichen Aktivitäten wie den Esslinger Erklärungen oder dem gewerkschaftlichen Memorandum zum Virtuellen Rathaus.

In *Nürnberg* schlossen die Stadtverwaltungen und die Personalräte der beteiligten Städte eine Vereinbarung über die Beteiligung der Personalräte, die auf der operativen Ebene folgende Beteiligungsrechte vorsieht. Der Gesamtpersonalrat (GPR) Nürnberg erhält für alle Querschnittsprojekte a) die Projektdefinitionsblätter, b) die Zieldefinitionen und Änderungen der Projektziele, c) Einladungen zu Kick-off-Terminen und d) die Sollkonzepte. Sofern Mitbestimmungsangelegenheiten berührt sind, gibt der GPR eine Stellungnahme ab. Der Personalrat kann an allen kommunalen Projekten in vollem Umfang teilnehmen. Die Vertretung erfolgt in der Regel durch die vom Teilprojekt betroffenen örtlichen Personalräte.

Der Abschluss von besonderen Dienstvereinbarungen für den Bereich der Stadt Nürnberg war nicht notwendig, da die bereits bestehende „Rahmendienstvereinbarung über den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken (RDVluK)“ die schutzwürdigen Belange der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie deren Rechte ebenso wie das Beteiligungsverfahren des Personalrates und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausführlich regelt. Vergleichbare Vereinbarungen gibt es in allen Städten der *ME-DIA@Komm-Region Nürnberg*.

Jenseits der formellen Personalvertretung verzeichnet Nürnberg hinsichtlich des Einbezugs der Mitarbeiter viele unkoordinierte Einzelaktionen, mit denen über E-Government informiert wird (Mails, Newsletter, Flyer, Info-Veranstaltungen). Bereits zum Betrachtungszeitraum Sommer 2002 reifte die Erkenntnis, dass diese Aktivitäten koordiniert werden müssten, um ihr Potenzial zur stärkeren Einbeziehung der Mitarbei-

⁴⁶ Memorandum, S. 26.

ter entfalten zu können. In Erlangen wurden zudem Mitarbeiterbefragungen zum Beispiel zum Bedarf und zur Auslegung von CMS (Content Management Systeme) durchgeführt. Alle Projektbeteiligten und alle Dienststellenleiter werden in regelmäßigen Informationsveranstaltungen (ca. alle drei Monate) über den aktuellen Stand und die zukünftigen Entwicklungen informiert. Darüber hinaus werden Grundschulungen zum Thema E-Government im städtischen Fortbildungsprogramm angeboten.

Bremen hat eine traditionelle enge Abstimmungs- und Beteiligungskultur zwischen öffentlicher Verwaltung und Personalvertretung. Für das *MEDIA@Komm*-Projekt wurde keine besondere Dienstvereinbarung angeschlossen, da die bereits vorhandene Regelung hinsichtlich der Schutzrechte, Beteiligungsrechte, Schulungen und Personalausgleich sehr weitreichend ist. Rationalisierungsfolgen werden proaktiv und gemeinschaftlich angegangen. So wird über das interne Arbeitsamt gewährleistet, dass Mitarbeiter infolge technisch-organisatorischer Innovationen umgesetzt und fortgebildet werden, wobei sie ihre Eingruppierung und Bezahlung beibehalten. Beispiel ist die Rationalisierung aufgrund der Zusammenfassung von drei Mahngerichten auf eines als Folge des Angebots, im Zuge des *MEDIA@Komm*-Projektes Mahnverfahren online abzuwickeln.

Von den 26 untersuchten nicht vom BMWA geförderten Städten gaben 17 an, die Mitarbeiterschaft auf irgendeine Weise in die E-Government-Bestrebungen ihrer Stadt einzubinden, wobei eine leicht abnehmende Tendenz bei den Städten der Größenklasse C zu beobachten ist.

In der Regel werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über eine allgemeine Information und/oder im Rahmen ihrer Mitwirkung an konkreten Projekten mit dem E-Government-Projekt bekannt gemacht.

Gegenüber diesem allgemeinen Bild sticht das Vorgehen der Stadt *Köln* besonders hervor. Die Verwaltungsmitarbeiterschaft ist in vielfältiger Weise einbezogen:

- in den zentralen Management-Strukturen durch das IV-Forum (regelmäßige Konferenz der Benutzerbetreuer, quartalsmäßig),
- im Steuerungskreis durch Dezernatsvertreter,
- projektbezogen durch regelmäßige Beteiligung von Benutzern in der Projektgruppe,
- durch den regelmäßigen (jährlichen) Erfahrungsaustausch mit der Personalvertretung.

Stuttgart hat eine besondere Maßnahme ergriffen, die neben dem Aufbau dezentraler Kompetenz auch eine verbesserte Einstimmung des Personals auf das E-Government-Projekt zum Ziel hat. Aus den Fachämtern für die „IuK-Technik“ und für „Organisation“ wurden so genannte Editorinnen und Editoren ausgewählt, die speziell geschult wurden. Mittlerweile gibt es in den Fachämtern 70 Personen als Ansprechpartner. Sie haben Schreibberechtigung für die Daten des Fachamts. Diese Tätigkeit ist nirgends im Stellenplan eingeschrieben. Die dezentralen Experten arbeiten zwischen 15 bis 20 Prozent für das Internet. Diese Tätigkeit sollte, so der Projektleiter, sichtbarer sein im Sinne einer stärkeren Hervorhebung der Leistungen in der Verwaltungsöffentlichkeit

wie auch bei der Personalbewertung. In einer Reihe von Städten sind zukunftswerbende Vereinbarungen getroffen worden (z.B. in *Hamburg*). Die Gewerkschaft ver.di hat mit der „Esslinger Erklärung“ vom September 2001 klare Position zu den Perspektiven, Chancen und Gefahren des E-Government in den Kommunen des Landes bezogen, die die Grundlage für die Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Projekte zum Aufbau des virtuellen Rathauses bilden können⁴⁷.

Einbezug des Verwaltungsmanagements

Die breite Einbeziehung der Mitarbeiterschaft hängt entscheidend von der Bereitschaft der Verwaltungsspitze ab, die Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter als aktive Beteiligte im Veränderungsprozess zu beteiligen. Naturgemäß gelingt dies nur, wenn die Führungsspitzen ihrerseits als wesentliche Figuren im E-Government-Projekt eingesetzt werden.

Angesichts der Selbstverständlichkeit, die Verwaltungsspitze in die E-Government-Maßnahmen von Beginn an intensiv einzubinden, verwundert die Tatsache, dass sechs der 24 untersuchten nicht vom BMWA geförderten Städte nach eigenen Angaben Führungskräfte⁴⁸ *nicht* in das Projekt E-Government einbeziehen.

Zumeist sind Führungskräfte in den Projektsteuerungsgremien vertreten. Der Umfang der Maßnahmen und Möglichkeiten, das Management stärker einzubinden, variiert von Stadt zu Stadt stark. Auch bezogen auf das Verwaltungsmanagement ist Köln sehr engagiert:

- Es gibt eine eigene Stabsstelle für E-Government-Fragen.
- Die Management-Ebene ist im Steuerungskreis vertreten.
- Für die oberste Führungsebene (Dezernenten, Amtsleiter und Stellvertreter) wurde ein spezieller eintägiger Führungskräfteworkshop durchgeführt.

Ähnlich strukturiert erfolgt die Einbeziehung des Managements im Falle *Düsseldorfs*, das ja mehrfach im Bericht als einer der Spitzenreiter hinsichtlich des strategischen und systematischen Vorgehens in Sachen E-Government herausgestellt wird (Einzelheiten dazu siehe auch unten).

2.10.2 Marketing: bisher viele Chancen ungenutzt

Marketing wird in diesem Bericht als Außenwerbung für das Projekt des virtuellen Rathauses verstanden, um externe Kreise auf die neuen Möglichkeiten aufmerksam zu machen, Partner zu gewinnen sowie Promotoren und Multiplikatoren zu erreichen, die für die weitere Unterstützung des Projekts von Nutzen sein können.

Finanzsenator Perschau als zuständiger politisch Verantwortlicher für *MEDIA@Komm* in *Bremen* macht sich selbst zu einem sehr engagierten Vertreter in Sachen E-Government. Er tritt persönlich auf allen offiziellen wichtigen Veranstaltungen auf, hält die Eröffnungsreden und pflegt Kontakte zu anderen Städten (z.B. Best Practices in E-

⁴⁷ ver.di/GPR Bremen, Esslingen, Nürnberg (2001).

⁴⁸ Dieser Befund ist angesichts der von den Interviewten nicht einheitlich getroffenen Definition, wer als „Führungskraft“ zu gelten hat, nur eingeschränkt aussagefähig.

Government-Konferenz in Brüssel 2001, Veranstaltung der Major Cities in Europe, Konferenz „E-Gov ante Portas“ in Bremen 2001 und 2002). Er nimmt auch im Ausland Kontakte wahr (z.B. Verhandlungen mit Microsoft über die Integration von OSCI in MS-Produkte), und in Bremen selbst ist er ebenfalls „Werbeträger“ für E-Government, z.B. hält er enge Kontakte zu Unternehmen und zur Politik (Einladung der CDU-Fraktion, sich über E-Government zu informieren, Informationsveranstaltungen für Bremer Unternehmen). Dieser Geist prägt auch die Außenauftritte des Projektteams, die durch die hohe nationale und internationale Bekanntheit der Bremer Leistungen zahlreicher werden.

Mangelnde Informationen über das Projekt, dessen Ziele und Fortschritte waren in der Vergangenheit oft geäußerte Kritikpunkte am *MEDIA@Komm*-Konzept im *Städteverbund Nürnberg*. Weder die beteiligten Städte noch Projektträger oder die Begleitforschung fühlten sich ausreichend informiert. Der Projektträger Curiavant hat auf dieses Problem reagiert und ein neues Kommunikationskonzept vorgelegt. Es sieht vor, die Ziele und Projektfortschritte verstärkt nach innen wie nach außen bekannt zu machen. Zu diesem Zweck wurde Ende April 2002 die neue Domain www.digital-ins-rathaus.de gestartet, die über *MEDIA@Komm* im Städteverbund informiert. Weitere Maßnahmen wie Informationsveranstaltungen für Bürgermeister, Stadträte oder auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung runden das Konzept nach innen ab.

In *Esslingen* wurden die Projektaktivitäten regelmäßig über Pressemitteilungen, Veranstaltungen und sonstige Kanäle in der Bevölkerung/Wirtschaft kommuniziert. Besonders beim Start wichtiger Projekte (zum Beispiel anlässlich der Online-Jugendgemeinderatswahl, dem Start der CityMall 21 oder der Virtuellen Bauplattform) wurde mit großem Aufwand Werbung in der Stadt und Region betrieben. Durch mehrere Wettbewerbe wurden z.B. Jugendliche und Wirtschaftsunternehmen angesprochen. Vielfach richteten sich die PR-Aktivitäten gezielt an die jeweils spezifischen Zielgruppen. Auf ein breites und nachhaltiges Marketing wurde aber bewusst verzichtet, da nach Überzeugung der Projektverantwortlichen Akzeptanz für die (Signatur-)Anwendungen nur dann geschaffen werden kann, wenn diese einwandfrei funktionieren und der Nutzerschaft Mehrwert bieten. Mit der Fertigstellung der Lösung „AllSign“ (vgl. „infrastructure“) bis zum September 2002 wird diese Voraussetzung auf kommunaler Seite geschaffen, so dass, eventuell dann durch eine Betreibergesellschaft Marketing für den „Regelbetrieb“ gemacht werden kann.

Marketing im Sinne von Außenwerbung für das virtuelle Rathaus betreiben immerhin sieben der nicht vom BMWA geförderten 26 Städte. Die Aktivitäten umfassen ein breites Feld: Wettbewerbe, Nachrichten/Informationen, Einzelkonzepte für E-Government, die vom zentralen Stadtmarketing mitverantwortet werden sowie Ausarbeitung und Realisierung eines Marketingkonzepts für die Internetseite mit einem Partner. Ein sehr entfaltetes Konzept hat die Stadt *Köln*, die nicht nur mit Vorträgen, sondern auch mit Workshops, Roadshows und Flyern ausgiebig und variantenreich Marketing für E-Government betreibt.

Ein weiterer Aspekt des externen Marketings ist die Vermarktung des eigenen E-Government-Konzepts oder der Anwendungen. Diese Form nehmen jedoch nur zwei der untersuchten Städte (*Bochum* und *Herten*) wahr, die entweder einzelne Produkte, Anwendungen oder Teile ihres gesamten Konzepts verkaufen.

2.11 Durch E-Government verstärkte Öffnung zu Kooperationspartnern

Angesichts der Vielschichtigkeit und Schwierigkeit der Anforderungen beim Aufbau des virtuellen Rathauses werden Kooperationen zur Nutzung des Know-hows und der Ressourcen von verwaltungsexternen Fachleuten besonders wesentlich für den Erfolg des Projekts. Kooperation umfasst hier Partnerschaften auf Basis rechtlicher Vereinbarungen, um gegen Entgelt definierte Leistungen zu erwerben.

Überdies tragen informelle Beziehungen zum Erfahrungsaustausch, zum Vergleich von Ansätzen und damit zur Verkürzung des Problemlösungsprozesses bei. Im Rahmen der Befragung wurde nach der Einbindung der Stadt in Bezug auf ihr E-Government-Projekt mit einschlägigen Netzwerken (wie Gremien, Verbände, regionale Netzwerke) gefragt⁴⁹.

Die *MEDIA@Komm*-Städte arbeiten – schon allein durch die Ausschreibungsbedingungen des Wettbewerbs, in dem öffentlich-private Partnerschaften gefordert waren – mit einer Vielzahl von Partnern aus Unternehmen und Forschungseinrichtungen zusammen, ob in Form von Kooperationen, Auftraggeber-Auftragnehmerverhältnissen oder im Rahmen des Outsourcing.

In *Bremen* gibt es insgesamt fast 50 private und öffentliche Kooperationspartner, mit denen unterschiedliche Projekte realisiert werden, z.B. Ummeldung, öffentliche Auftragsvergabe, elektronisches Mahnverfahren und Online-Registerinformationen. Die Zusammenarbeit mit externen Partnern im Rahmen der *MEDIA@Komm*-Projekte ist Sache der bos GmbH & CO KG. Die bos ist selbst ein Unternehmen in Public-Private-Partnership, an dem die Stadt Bremen und private Unternehmen beteiligt sind. Bos koordiniert alle beteiligten Akteure und unterhält als Projektträger auch vertragliche Bindungen mit einzelnen IT-Dienstleistern.

Die Kooperation mit externen Partnern ist in einem Feld, auf dem in Teilen technisches Neuland betreten wird, naturgemäß zeitaufwendig und führt auch nicht immer zum Erfolg. Im Fall der Plattform zur Abwicklung der Online-Dienstleistungen stellte sich heraus, dass ein Vertragspartner die zugesagten Lösungen nicht erbringen konnte, so dass bos sich kurzfristig zu einer Eigenentwicklung entschloss. Auch ist die Kooperation mit städtischen Dienststellen in Bezug auf deren technische Ausstattung teilweise schwierig, weil alte Fachverfahren für die Anwendung über das Internet angepasst werden müssen. Diese Umstellung ist z.B. beim Einwohnermeldeverfahren für das städtische Rechenzentrum sehr aufwendig.

Das *Esslinger Projekt* ist als Verbundprojekt konzeptionell auf Kooperation angelegt. Es gibt eine Vielzahl von Partnern aus Unternehmen und Forschungseinrichtungen, die teilweise auch in verantwortlicher Form als Leiter von Teilprojekten eingebunden sind.

Die Zusammenarbeit mit privaten Partnern gestaltet sich in *Nürnberg* zeitaufwendig, und nicht immer kam es bisher zu marktfähigen Ergebnissen. Das Thema „elektronische Signatur“ ist relativ neu und wird von vielen Faktoren, unter anderem auch Ent-

⁴⁹ Dies ist ein pragmatischer Umgang mit dem Aspekt der Kooperationen und Netzwerke. Die thematische Vielfalt der Befragung und damit tendenzielle zeitliche Überlastung der Befragten ließ eine differenziertere Erfassung nach konkreteren Formen von Kooperationen und Netzwerken (siehe Sydow 1992) nicht zu. Näheres dazu siehe Stapel-Schulz u.a. (2002).

scheidungsfindungsprozessen innerhalb von Unternehmen beeinflusst. Einzelne Unternehmen befinden sich teilweise noch in der Phase der Information über Nutzen und Möglichkeiten des Einsatzes von Signaturen und wollen sich (noch) nicht festlegen. Die bisherige Zusammenarbeit mit Unternehmen war dadurch geprägt, dass vielfältige Kontakte und Gespräche mit der regionalen und lokalen Wirtschaft stattgefunden haben, die sich aber nicht immer in konkreten Projekten niederschlugen.

2.11.1 Kooperationen

Kooperationen sind in fast allen untersuchten nicht vom BMWA geförderten Städten vorhanden (in 21 von 26 Städten). Allenfalls ist der Anteil der Städte mit Kooperationen in der Größenklasse C mit sechs von neun Städten geringer. Unterschiede sind indes in Bezug auf die Bereiche, aus denen die Partner kommen, den Gegenstand, den Umfang und die Form der Partnerschaften zu beobachten.

15 der 21 Städte haben Partner aus dem Bereich der *Wirtschaft*, fünf der 15 einen weiteren Partner aus dem Bereich Initiativen/Verbände bzw. anderen Kommunen. Partner aus der Wirtschaft reichen von großen Unternehmen wie SAP oder IBM bis hin zu kleinen örtlichen Software- und Internetfirmen. *Wissenschaft und Forschung* sind Partner von drei Städten, hierbei handelt es sich in allen Fällen um Universitäten oder Fachhochschulen. Partner aus *Initiativen und Verbänden* (z.B. D21, lokale Vereine) haben sich fünf Städte ausgewählt. Immerhin fünf der Städte kooperieren mit *anderen Kommunen* oder Einrichtungen von Kommunen (z.B. kommunalen Datenzentralen). Auffällig ist, dass insbesondere kleinere Städte der Größenklassen B und C Partner auch außerhalb der Wirtschaft suchen.

Die Gegenstände der Partnerschaften sind zumeist technischer Art, das heißt, die Partner helfen bei der technischen Umsetzung von Anwendungen, Pflege der Plattform oder beim Aufbau von Datenbanken. Andere Kommunen (C2, A5) betreiben gemeinsam mit ihrem Partner das gesamte Portal oder einzelne Bereiche. In Einzelfällen (so bei B6) bestehen auch Partnerschaften zur Vermarktung der Plattform und zur gemeinsamen Entwicklung von Marketing-Konzepten für E-Government.

Der Umfang der Partnerschaften der einzelnen Städte schwankt stark. Dabei spielt die Größe der Städte keine Rolle. Einige Städte haben umfangreiche Partnerschaften mit bis zu acht Partnern, manche haben daneben noch eine Reihe kleinerer Partner z.B. für das Informations- und Dienstleistungsangebot auf der Plattform. Die meisten Städte jedoch haben ein bis drei Partner.

Unter den rechtlichen Formen ist die klassische Form privatrechtlicher Verträge vorherrschend, während neue Formen wie die Public-Private-Partnerships (PPP)⁵⁰ mit Betreibergesellschaften meist als GmbH & Co KG noch die Ausnahme bilden.

2.11.2 Externe Netzwerke

Netzwerke im hier verstandenen Sinne mit externen Akteuren, die im Zusammenhang mit dem E-Government-Projekt entstanden oder relevant sind, wurden von 15 der 26

50 Einzelheiten siehe Stapel-Schulz u.a. (2002).

untersuchten nicht vom BMWA geförderten Städte angegeben. Nur Städte der Größenklasse C sind aus den offensichtlichen Gründen des Finanz- und Zeitbedarfs zur Pflege von Kontakten in geringerem Maße in Netzwerken präsent.

Als Netzwerkpartner sind häufig Verbände und Interessenorganisationen wie der Deutsche Städtetag, die KGSt oder D21 genannt worden. Spezifischer sind eher regionale Netzwerke wie das *Projekt Ruhr GmbH*, das *Digitale Ruhrgebiet* (fünf der 15 Städte) oder ein Städtetz im Südwesten Deutschlands, dort verknüpft mit französischen und luxemburgischen Städten. Auch die Mitarbeit in EU-Projekten (acht der 15 Städte) führt zu länderübergreifenden Kontakten.

Partner aus Wissenschaft und Forschung spielen für Netzwerke eine eher untergeordnete Rolle (drei von 15 Städten). Der Erfahrungsaustausch läuft hier, wie dies auch bei Verbänden und Initiativen (relevant für fünf Städte) der Fall ist, meist über Gremien.

Die Netzwerke reichen von losem informellem Erfahrungsaustausch bis hin zu festen Formen des Austauschs über konkrete Projekte. Gegenstand der Netzwerke sind beispielsweise der Austausch von Daten, eine gemeinsame Internetpräsenz, die Entwicklung eines Gewerbeflächenatlas für die Region, die gemeinsame Einrichtung von Existenzgründerportalen oder der schlichte Austausch von Wissen und Erfahrungen.

2.12 Längerfristige Absicherung von Projekten

Die meisten Kommunen entwickeln das virtuelle Rathaus zunächst über einzelne Projekte. Mit der Zeit verändert sich die technische Infrastruktur, und einzelne Personen oder Personengruppen verfügen zunehmend über ganz spezielles Fachwissen. Fällt dann die Entscheidung zugunsten einer umfassenden E-Government-Lösung, sind die Entscheider gut beraten, die Tragweite und Konsequenz ihres Entschlusses zu bedenken:

- Es handelt sich immer um ein langfristiges und dauerhaftes Projekt.
- Neben den notwendigen Finanzmitteln sind ausreichende Ressourcen an Personal einzuplanen.
- Bei den Finanzinvestitionen sind neben den laufenden Ausgaben auch die Mittel für eine umfassende Modernisierung der vorhandenen Technik zu berücksichtigen.

In *Esslingen* soll nach 2003, dem Ende der Förderung, ein großer Teil der weiteren Aufgaben der Entwicklung in die strategische Verantwortung der Stadtverwaltung übergehen. Der Verein wird vermutlich mit neuen Aufgaben bestehen bleiben. Eine Reihe der im Rahmen von *MEDIA@Komm* entwickelten Infrastrukturen und Lösungen (z.B. Stadtinformationssystem, Lösung ALLSIGN, Bauplattform, CityMall, Lernplattform, Mentorennetzwerk und Bürger-PC) sollen durch eine Betreibergesellschaft übernommen und weitergeführt werden. Dazu wurde eine Ausschreibung durchgeführt.

Die Finanzierung der E-Government-Projekte nach Auslaufen der Förderung ist noch offen. Zwar wurde kalkuliert, welchen Mindestanteil die Stadt ab 2003 selbst tragen müsste, und es sind bereits neue Stellen in der Verwaltung eingeplant. Unter dem hohen finanziellen Konsolidierungsdruck, unter dem Esslingen wie die meisten Städte in

Deutschland zurzeit steht, sind die angesetzten Mittel jedoch deutlich zu niedrig, wollte man die Modernisierung durch E-Government konsequent fortsetzen. Daher setzt man gewisse Erwartungen in die zukünftige Betreiberstruktur, in der Hoffnung, der virtuelle Marktplatz mit virtuellem Rathaus würde sich perspektivisch wirtschaftlich rechnen. Insbesondere die gemeinsame Nutzung von Infrastruktur durch Verwaltung und Privatwirtschaft sowie vertikale Wertschöpfungsprozesse sollen den Betrieb profitabel gestalten.

In *Bremen* und im *Stadtverbund Nürnberg* werden Businesspläne entwickelt, um die Marktfähigkeit der Firmen *bos* und *Curiavant* zu gewährleisten. Durch Bildung von E-Gov-Referaten in 2001 bzw. 2002 in den Stadtverwaltungen (siehe Kapitel 2.5.1) bleibt das spezifische Wissen erhalten. Dort werden auch nach Auslaufen der Förderung weitere E-Gov-Projekte umgesetzt werden bzw. weitere Dienststellen im Laufe der Projekte einbezogen.

Unter den nicht vom BMWA geförderten Kommunen wird kaum eine Stadt den Anforderungen der Überleitung des E-Government-Projekts vom engagierten Beginn in die Phase der konsolidierten Ausweitung gerecht. Nur fünf Städte (*Hamburg, Köln, Stuttgart, Dortmund* und *Ulm*) haben in ihren Budget- und Personalplanungen sichergestellt, dass die E-Government-Initiativen über die mit dem Jahresbudget eingestellte aktuelle Aktivität hinaus durchgeführt werden können. Allerdings erfolgt auch hier diese mittelfristige Mittelabsicherung zum Teil nur indirekt, also nicht mit einer klaren Zuordnung von Haushaltsmitteln, Stellen und Wissensmaßnahmen zu dem E-Government-Projekt.

Tabelle 7: Personalausstattung der E-Government-Projekte in den Städten

Stadt	Vollzeit	Teilzeit ⁵¹	
		Personen	Prozent
A1	7	5	50
A2	4	4	50
A3	5	-	-
A4	-	1	40
A5	-	6	30 52
A6	-	-	-
A7	3 (2 Progr. Und 1 PL)	1	50
A8	10	Weitere für Projektlaufzeit	-
A9	7	30	20-30 ca. ½ Jahr
B1	-	2	20-30
B2	-	2	50
B3	5	1	50
B4	-	-	-
B5			
B6	-	-	-
B7	-	-	-
B8	-	2	Nicht genau bestimmbar
C1	1 halbtags	-	-
C2	-	1	50
C3	-	1	30
C4	-	1	60
C5	-	-	-
C6	-	-	-
C7	2	1	30
C8	-	-	-
C9	-	2	20-30

Quelle: Eigene Darstellung.

Dem Erfordernis der klaren Mittelzuordnung am nächsten kommt die Finanzierung in *Köln*. Das zentrale Budget der Internetredaktion deckt die Finanzierung von Online-Projekten und besorgt über das Budget der Stabsstelle die zentrale Finanzierung strategischer Projekte, während die dezentrale Projektfinanzierung durch die Fachämter erfolgt.

Im Falle von *Hamburg* laufen die Investitionen sowie die anfänglichen Kosten für die Schulungen über das IuK-Budget. Schulungen in der Serie sind dann von den Fachämtern abzudecken. Überdies schließe, so die Auskunft, die Art der Behördenbeantragung mit klar definierten Kalkulationen das ungewollte Auslaufen von begonnenen Projekten aus. Der positive Barwert werde drei Jahre nach Investition eingestellt. *Ulm* gibt an, die Finanzmittel seien kurz- und mittelfristig im Rahmen der Haushaltsplanung sichergestellt, das Personal sei im Rahmen der Personalentwicklungsplanung auf ungefähr drei Jahre angelegt.

51 Genannt wurden zumeist Personen, die offiziell dem Projekt in verschiedenen Funktionen zugeordnet sind. Damit sind diese Angaben aber strukturell unscharf, insofern eine Reihe von Führungskräften und Mitarbeitern zu jeweiligen Anteilen an den kommunalen E-Government-Projekten mitarbeiten.

52 In zwei Dezernaten sind jeweils etwa vier Mitarbeiter unter anderem mit E-Government befasst. In anderen Dezernaten und Fachämtern arbeiten weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an diesem Thema. Die angegebene Zahl ist deshalb sehr vage.

3. Einschätzung der aktuellen Bedenken und Hindernisse

Der Aufbau des kommunalen E-Government ist insbesondere in Zeiten der finanziellen Einschränkungen in den Städten und Kommunen eine immense Herausforderung. In den Äußerungen der Städtevertreter wird die Finanznot als überwältigend – in 12 von 26 Städten als herausragender Hemmschuh für die *Kommunalebene* – angeführt. Daneben werden der Mangel an qualifiziertem Personal sowie die mangelnde Bereitschaft der Bevölkerung, sich die elektronische Signatur zuzulegen (beide fünf Nennungen), angeführt.

Tabelle 8: Hemmnisse beim Aufbau des virtuellen Rathauses

Auf Kommunalebene	Auf Länderebene	Auf Länderebene
Ressourcen - Mangelnde Finanzen (A5, A2, A1, A4, B7, B1, B4, C5, C9, C2, C1, C7) - Wenig qualifiziertes Personal (A1, B3, B9, C9, C7) - Wissen (B7) - fehlende Kompetenz der Führung (A3, A5) Polit. Unterstützung - Politische Opposition (C4) - Promotor (C7) Motivation Mitarbeiter - Unterstützung durch Mitarbeiter (A5, B2, C5, C2, C7, C4) Nutzen - Fraglicher Return-on-Investment (A1)	Geringe Kooperationsbereitschaft (A2, A1, A4, B7, B2, B1) Inadäquate Gesetzgebung (B8, C9, C3) Mangelnde Finanzen (C7) Mangelnde Interoperabilität zwischen Gemeinden (A3)	Elektronische Signatur - Rechtsunsicherheit (B5) - Zu strenge Vorgaben (A2, A7, A4) Fehlende Standards (B7, B8, C8, C3) Zögerliche Änderung bei den Fachgesetzen (A4) Koordination - Geringe koordinierte Unterstützung (A1) - Einbindung d. Kommunen u. Länder in Bund Online2005 (C7) Digital Divide (B2) Föderalstruktur: relative Autonomie der Städte (A3)

Quelle: Eigene Darstellung.

Auf der *Regionalebene* vermissen die Städtevertreter den stärkeren Erfahrungsaustausch und ein gemeinsames Vorgehen der Städte (sechs Nennungen).

Bezogen auf die *Bundesebene* stehen für die Vertreter der Städte und Kommunen die Schwierigkeiten mit der elektronischen Signatur sowie die geringe Standardisierung im Vordergrund (jeweils vier Nennungen).

Sinn und Unsinn der elektronischen Signatur werden in einigen Äußerungen diskutiert. Stellvertretend für andere die Überlegung des Vertreters von A7: Er führt aus, dass auf kommunaler Ebene beim Angebot einschlägiger Dienstleistungen nicht vorangeschritten werden könne, da die elektronische Signatur „zu streng vorgegeben“ sei bzw. „Rechtsunsicherheit bezüglich der elektronischen Signatur“ herrsche. Die hohen Anforderungen an Sicherheit, Authentizität und Identität führten dazu, dass „mit Kanonen auf Spatzen geschossen“ werde.

4. Resümee

In diesem Ergebnisbericht ist, konsequent zu den einführenden methodischen Ausführungen, kein Städteranking hinsichtlich des Realisierungsstands von E-Government aufgestellt worden. Vielmehr ging es um die Skizzierung des Entwicklungsstands des virtuellen Rathauses im komplexen Sinne als eines umfassenden Modernisierungsprojekts der öffentlichen Verwaltung. In der Darstellung bis zu diesem Punkt wurde der Entwicklungsstand durch die Analyse der von den Städten gewählten Vorgehensweisen und Lösungswege auf den zentralen Feldern des Aufbaus des virtuellen Rathauses, die im Konzept der Erfolgsfaktoren vorgestellt worden sind, rekonstruiert. Bevor im Abschnitt IV die E-Government-Projekte in ausgewählten Städten in ihrer Gesamtheit als Profile des virtuellen Rathauses vorgestellt werden, soll zusammengestellt werden, was als zentrale Ergebnisse und bemerkenswerte Aspekte aus der Analyse in ausgewählten Städten bezogen auf die einzelnen Erfolgsfaktoren festzuhalten ist.

Die Perspektive ist klar, auf dem Weg zum virtuellen Rathaus gibt es keinen Weg zurück. Die Vertreter der Städte und Kommunen planen Ausweitungen des Online-Bürgerservice zum Teil mit der Einführung der elektronischen Signatur, zum Teil aber explizit nur solche, bei denen die elektronische Signatur verzichtbar ist. Nur C6 plant die Einführung von „Elementen der E-Democracy“, ohne dies zu spezifizieren. Dies deckt sich mit dem Befund, dass es in den Anwendungen ein Übergewicht der E-Administration gegenüber der E-Democracy gibt.

Einige Städte sind sich der Notwendigkeit der Konsolidierung und stärkeren Fundierung ihres virtuellen Rathauses bewusst. So hat A5 einen Masterplan E-Government vorgelegt und hat B8 sich das kurzfristige Ziel gesetzt, „aus den vielen Kleinprojekten ein Konzept zu bauen“ (Projektleiter B8).

Düsseldorf geht einige Schritte weiter und betont die Integration des Back office, auch von A5 als prioritär genannt, die „Homogenisierung der Einzelprojekte“, die Errichtung von Subportalen wie des „Immobilien-Portals“ und des „Job-Portals“ sowie die Umstrukturierung des Intranets zu einem „Mitarbeiterportal“.

Rücknahmen sind die Ausnahme. Im einen Fall wird die Bezahlung per Geldkarte mangels Nutzung eingestellt, im zweiten Fall wird der Webshop mangels Umsätzen

aufgegeben, und im dritten Fall werden einige Dienste wegen mangelnder Nachfrage eingestellt.

Hinsichtlich der *Projektgeschichte* ist zunächst⁵³ hervorzuheben, dass das Thema E-Government in den Städten nicht nur einen hohen Bekanntheitsgrad, sondern eine immense Sogwirkung erzielt hat. Die Tatsache, dass E-Government in der Fachöffentlichkeit derart präsent ist und durch Wettbewerbe, Förderung, Leistungsvergleiche auf nationaler, europäischer und weltweiter Ebene eine herausragende Stellung gewonnen hat, ist für viele Städte und Kommunen Anlass genug, sich mit dem Thema bezogen auf die jeweils ganz unterschiedlichen Notwendigkeiten und Voraussetzungen auseinander zu setzen.

Dies führt zum zweiten bemerkenswerten Ergebnis. Anders als im Falle sonstiger Innovationswellen in der öffentlichen Verwaltung wie in der Privatwirtschaft haben die Entscheidungsträger in den Städten und Kommunen beim E-Government sozusagen einen kühlen Kopf bewahrt. Bis auf einen Fall⁵⁴ wird von keinem Abenteuer, keinem kopflosen Hineinstürzen in das Thema berichtet, demzufolge gab es vermutlich auch kein wirkliches Abstürzen mit Pilotversuchen oder sonstigen Initiativen. Natürlich gab es Fehler und schmerzhaft Umwege, die kaum ein Interviewpartner verschweigen wollte. Unter internem wie externem Druck musste ein Relaunch von ungeeigneten Internet-Auftritten vollzogen werden, wegen der komplexen nationalen Lage musste so manches Signatur-Projekt unterbrochen oder aufgegeben werden, einige ambitionöse Re-Engineering-Projekte mussten wegen der hohen Komplexität zurückgenommen werden – aber alle untersuchten nicht vom BMWA geförderten Städte und Kommunen hielten an der prinzipiellen Perspektive eines wie auch immer gearteten E-Government-Projekts fest.

Die *Vorgehensweisen* unterscheiden sich markant. Neben dem mehrheitlich gewählten Schritt-für-Schritt-Ausbau auf der Basis erster Erfolge, des Ausprobierens und der Machbarkeit sind auch die systematischen, massiv von oben geförderten und auf breiter Front angegangenen Großprojekte anzutreffen. Wenn man nun in einem Ranking sich ausschließlich auf *eine* Vorgehensweise als Best-Practice-Maßstab versteifen würde, bliebe außer Acht, dass z.B. der inkrementelle Ansatz exakt den jeweiligen Bedingungen einer Stadt hinsichtlich Ressourcen, Stadtkultur und Kompetenzen vor Ort entsprechen kann und die systematische Vorgehensweise möglicherweise aufgesetzt wäre, weil wesentliche Voraussetzungen zu ihrer Anwendung fehlen.

Häufig zu beobachten ist bei manchen Städten und Kommunen eine Diskrepanz zwischen der E-Government beigemessenen hohen Bedeutung einerseits und der vergleichsweise geringen operativen Fokussiertheit andererseits. Die erklärte Priorität des Projekts spiegelt sich häufig nicht im konkreten Organisations- und Kooperationskonzept wider. Die Organisationskonzepte sind eher traditionell, wo doch starke abteilungsübergreifende Lenkungsgremien mit gezielt definierter operativer Entscheidungsgewalt vonnöten sind, und auch Verwaltungsspitze wie Mitarbeiterschaft einschließlich ihrer Personalvertretung sind nicht durchgehend in der gebotenen Breite und Qualität in die Projekte einbezogen. Am schärfsten wirkt sich diese mangelnde konzeptionelle

53 In Übereinstimmung mit den einschlägigen Ergebnissen der Difu-Städteumfrage (2002).

54 Ein Interviewpartner gibt freimütig zu, dass man anfänglich „auf die Fresse gefallen“ sei.

und operative Stringenz auf dem Felde der Anpassung und Fortentwicklung der menschlichen Ressourcen in den E-Government-Projekten aus.

Personalentwicklungskonzepte, sofern sie im Zuge der Verwaltungsreform in die Verwaltungen Einzug gehalten haben, sind nur in Ausnahmefällen auf die neuen Erfordernisse des E-Government angepasst worden. Qualifizierungsmaßnahmen für den einzelnen Mitarbeiter, die Führungskraft wie auch die jeweilige Arbeitseinheit insgesamt, sind nur in wenigen Fällen als unverzichtbarer Weg in eine neue berufliche Zukunft implementiert worden. Dieser Rückstand in der Qualifizierung ist beunruhigend, da in großer Einmütigkeit von den Interviewpartnern Motivationsprobleme, Führungsschwächen, Innovationsbereitschaft und Ängste als wesentliche Hemmschuhe in Richtung virtuelles Rathaus genannt worden sind. Momentan steht in den deutschen Städten noch aus, eine ihrer wichtigsten Ressourcen für das Gelingen des E-Government-Projekts – das Personal, dessen Kompetenz und Motivation auf unterschiedlichen Hierarchiestufen – gezielt auf die Chancen und Risiken des Projekts einzustimmen, die Mitarbeiterschaft angemessen zu beteiligen, deren Ideen, Bedenken und Empfehlungen rechtzeitig einzuholen und sie in die Lage zu versetzen, den neuen Anforderungen gerecht zu werden.

Vor diesem Hintergrund sollen nun die Ergebnisse der Analyse von E-Government in ausgewählten Städten gemäß dem komplexen Anspruch des hier zugrunde gelegten Verständnisses von E-Government angeschlossen werden.

IV Grundtypen von Entwicklungspfaden beim Aufbau von E-Government

Für die Analyse verschiedener Entwicklungstypen werden Städte ausgewählt, die besondere Ausprägungen des kommunalen E-Government verkörpern. Auswahlkriterium hierfür ist der unterschiedliche *Entwicklungspfad zum kommunalen E-Government*. Dies ist ein zusammenfassender Ausdruck für das Profil des E-Government-Projekts hinsichtlich Anlage, Struktur und Dynamik.

1. Merkmale verschiedener Entwicklungspfade

Entscheidendes Kriterium für die Zugehörigkeit zu den verschiedenen Entwicklungstypen ist die jeweilige Einbindung des E-Government-Projekts in die gesamte Stadtpolitik. Dafür wurde der aggregierte Indikator der „Integrativität des E-Government-Projekts“ gebildet, der folgende Einzelaspekte umfasst: a) die Verbindung von Projekt- und Stadtvision, b) die Einbettung des Projekts in die Gesamtstrategie der Stadt, c) die Verknüpfung des E-Government-Projekts mit der Verwaltungsreform, d) das Re-Engineering von Geschäftsprozessen für den organisatorischen Unterbau von E-Government, e) die spezifische Aufbauorganisation anlässlich des Projekts und f) seinen Rang neben und/oder über anderen Projekten (Priorität)⁵⁵.

Weiteres Kriterium ist die eingesetzte Technologie, da sich am Grad der Ausrichtung der Technologie auf integrierte Aufgabenerledigung, Vorgangsbearbeitung, gemeinsame Datenbankpflege und Interoperabilität zusätzlich der jeweilige Entwicklungspfad charakterisieren lässt.

Im Ergebnis der Einteilung der Städte nach diesen beiden Kriterien entsteht das folgende Gesamtbild:

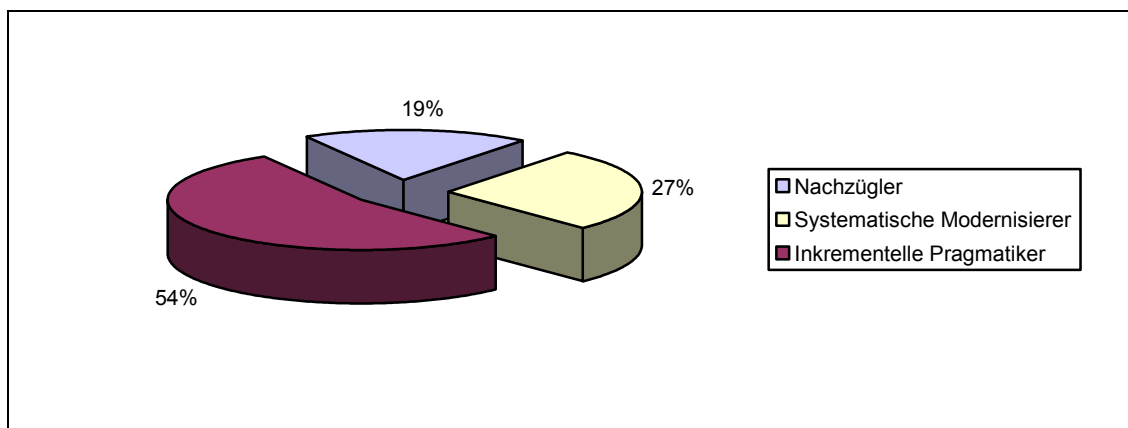
- Sechs Städte, nämlich *Düsseldorf, Köln, Dortmund, Hagen, Hannover und München* können zum Betrachtungszeitpunkt Sommer 2002 als *systematische Modernisierer* bezeichnet werden. Sie entwickeln das virtuelle Rathaus systematisch nach einem klaren Bauplan mit festgelegten Aktivitäten, Verantwortlichkeiten und Zeitmarken mit einer herausgehobenen Projektsteuerung. Die technische Infrastruktur ist weit entwickelt bzw. in der Planung klar auf die Integration von bisher geteilten Geschäftsprozessen ausgerichtet. Zu dieser Gruppe gehören auch die *MEDIA@Komm*-Städte.
- Die Städte des Typs des *inkrementellen Pragmatiker* im E-Government entfalten ihr E-Government-Projekt auch mit dem Ziel der Modernisierung ihrer Verwaltungstätigkeiten, aber Schritt für Schritt. Sie beobachten Entwicklungen in anderen Städten und Kommunen, probieren und erweitern ihre E-Government-Anwendungen je nach dem Stand in ihrem Lernprozess. Häufig werden solche Projekte nicht sehr prioritär, mit nur geringer Systematik, bei vergleichsweise

⁵⁵ Der Integrativitäts-Index von E-Government-Projekten wird als Durchschnitt der Werte gebildet, die die Ausprägung (1 = nicht vorhanden, 2 = teilweise vorhanden, 3 = sehr entwickelt) für jeden der sechs Aspekte erfassen. Z.B. weist Stadt B5 folgende Werte auf: a) 2, b) 2, c) 2, d) 3, e) 2 und f) 1, insgesamt 12 → Durchschnitt 2.

konventioneller organisatorischer Steuerung und im Rahmen des Fachamtsbudgets durchgeführt. Umstrukturierungsprogramme für die internen Abläufe werden zurückgestellt. Die Technologie ist zwar schon ansatzweise auf die neuen Anforderungen ausgerichtet, aber grundsätzlich noch sehr auf die Bedürfnisse der jeweiligen Fachämter optimiert. Zu diesem Typus ist mit 15 Städten die große Mehrheit im Sample zu rechnen.

- *Nachzügler* verfolgen mit ihrem E-Government-Projekt ein anderes Ziel als die beiden erstgenannten Gruppen. E-Government wird als zusätzlicher Distributionskanal für Informationen an die Bürgerschaft, Touristen und Unternehmen angesehen und betrieben. Folglich besteht das Projekt in der Weiterentwicklung des Stadtinformationssystems. Den Akteuren in diesen Städten fehlen das Verständnis der Tragweite des konsequent betriebenen E-Government, die finanziellen und organisatorischen Ressourcen und/oder die Kompetenzen, das Projekt in der komplexeren Form als Modernisierung der öffentlichen Verwaltung anzugehen. Re-Engineering der Verwaltungsabläufe und der Aufbauorganisation wird abgelehnt oder nicht als notwendiger Schritt erkannt. Die technische Infrastruktur bleibt folglich prinzipiell der überkommenen Struktur verhaftet. Unter den 26 untersuchten nicht vom BMWA geförderten Städten sind fünf Fälle zu dieser Gruppe zu zählen.

Abbildung 18: Verteilung der Entwicklungstypen auf die nicht vom BMWA geförderten Städte



Quelle: Eigene Darstellung.

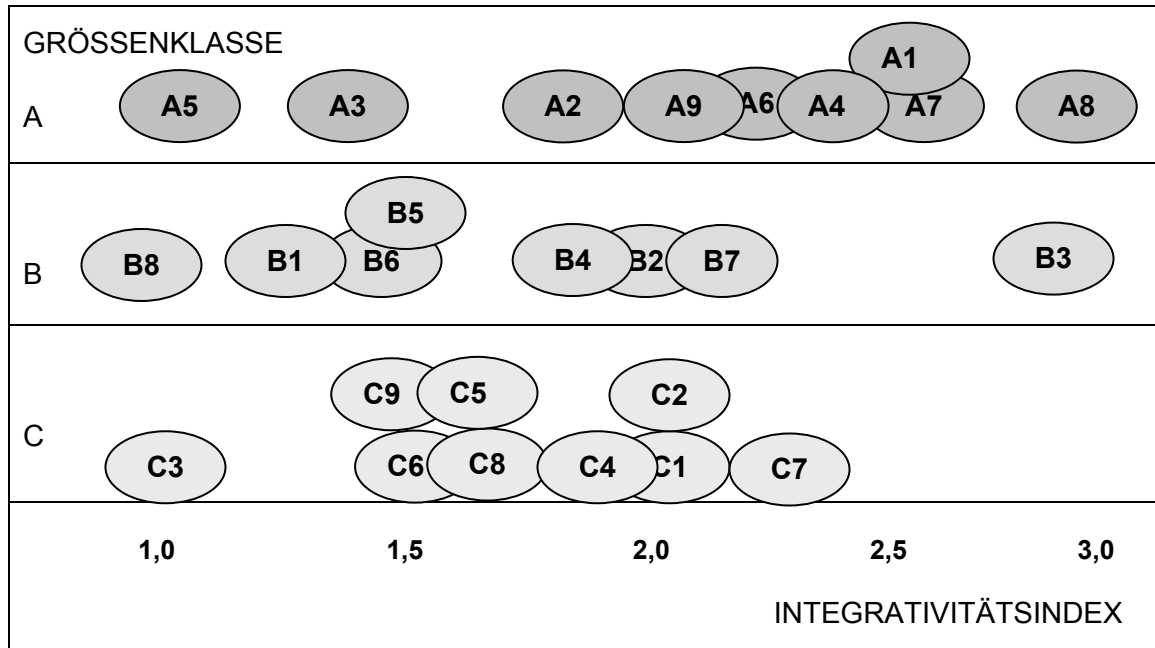
2. Kernmerkmal: Integrativität der E-Government-Projekte

Im Ergebnis der Auswertung, bezogen auf die Integrativität des virtuellen Rathauses, zeigen sich zwei Hauptbefunde. Auf der einen Seite hat ungefähr ein Drittel der Städte einen Integrativitätsindex von mehr als zwei, was bedeutet, dass dieses Drittel eine weitreichende Verknüpfung von E-Government und allgemeiner Stadtpolitik erreicht hat.

Auf der anderen Seite aber bedeutet dies, dass zwei Drittel noch nicht E-Government und Stadtpolitik angemessen zusammengeführt haben. Das Thema hat noch nicht die

große Bedeutung im Aufgabenfeld der Städte (Kriterien a und f), was zur Folge hat, dass Verwaltungsabläufe und -organisation (Kriterien d und e) auch kaum mit Blick auf die Notwendigkeiten des elektronischen Verwaltens umgestellt werden. Wie sehr noch E-Government als eine Reform neben anderen aufgefasst wird, zeigt sich daran, dass in einigen Städten Verwaltungsreform und E-Government (Kriterium c) unvermittelt nebeneinander stehen.

Abbildung 19: Zusammenhang zwischen Integrativität und Größenklasse⁵⁶



Quelle: Eigene Darstellung.

Ganz offensichtlich zeigen die Städte mit mehr als 500 000 Einwohnern zum einen eine stärkere Verankerung des E-Government-Projekts in der Stadt, aber zum anderen die größte Spreizung hinsichtlich der Integrativität der E-Government-Projekte: in *Köln*, *Düsseldorf* und *Dortmund* ist das virtuelle Rathaus stark in die allgemeine Stadtpolitik integriert, und die Stadtakteure stellen sich viel stärker strategisch und organisatorisch auf diese neue Form der Verwaltungsexistenz ein. Andererseits steht in A5 das Projekt „virtuelles Rathaus“ zum Befragungszeitpunkt im April ziemlich einsam da. Mittlerweile ist das E-Government-Projekt hier erheblich nachgebessert worden. Überdurchschnittlich hoch ist in den Städten der Größenklasse A die Priorisierung (Kriterium f): das E-Government-Projekt hat im Mittel eine Priorität (Kriterium f) von 2,4 Punkten bei einem Maximum von 3 Punkten.

Unter den Kleinstädten hat nur die Stadt *Büchen* ihr virtuelles Rathaus relativ stark ins Stadtganze integriert, während eine große Gruppe um einen Integrativitätsindex von 1,5 bis 2,0 schwankt. Immerhin hat E-Government hier eine Priorität von im Durchschnitt 1,8 Punkten.

⁵⁶ In dieser Darstellung sind zur Vermeidung der Identifizierung alle Benennungen gelöscht worden. Der Zusammenhang zwischen Größenklasse und Integrativitätsgrad wird auch so ersichtlich.

Die Mittelgruppe zeigt kein vergleichbares klares Bild. *Hagen* ist in Deutschland als E-Government-Stadt ein Pionier, während der Großteil der Städte zwischen 50 000 und 100 000 Einwohnern das Projekt „virtuelles Rathaus“ nur mit geringer Priorität (1,9 Punkte) betreibt.

3. Porträts der verschiedenen Entwicklungstypen

3.1 Zwei Beispiele für „systematische Modernisierer“

3.1.1 Düsseldorf

Düsseldorf ist eine der profiliertesten Städte im Untersuchungssample hinsichtlich Systematik, Zielgerichtetheit und Verankerung des E-Government-Projekts in die allgemeine Stadtpolitik⁵⁷. Das virtuelle Rathaus ist ein zentrales Gebäude in einer Stadtlandschaft, die sehr stark durch Projekte charakterisiert ist, die unter dem Titel „eCity“ auf die systematische Ausschöpfung der Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologien zur nachhaltigen Zukunftssicherung der Stadt ausgerichtet sind.

Zukunftssicherung ist dabei untrennbar mit Initiativen auf verschiedenen Feldern verknüpft, die von der „virtuellen Verwaltung“ koordiniert werden, wie im Selbstverständnis der Stadt zum Ausdruck kommt.

„Die Stadtverwaltung befindet sich in einem tief greifenden Umstrukturierungsprozess. Der Begriff von der „Virtuellen Verwaltung“ ist mit konkreten Inhalten auszufüllen. Die Stadtverwaltung steht in einem Prozess der Neuverteilung von Aufgaben, und sie steht in dem Zwang zu einem effektiveren Einsatz ihrer Ressourcen. Bürgerinnen, Bürger und die private Wirtschaft erwarten mehr Dienstleistungsqualität. Die Verwaltung hat ihre grundlegenden Funktionen wie die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung und die Schaffung von Rahmenbedingungen zur Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung angemessener Lebensverhältnisse zu garantieren, gleichzeitig aber auch ihre Aufgabenbereiche und ihre Organisation zu überdenken.“ (Aus den Unterlagen von Düsseldorf)

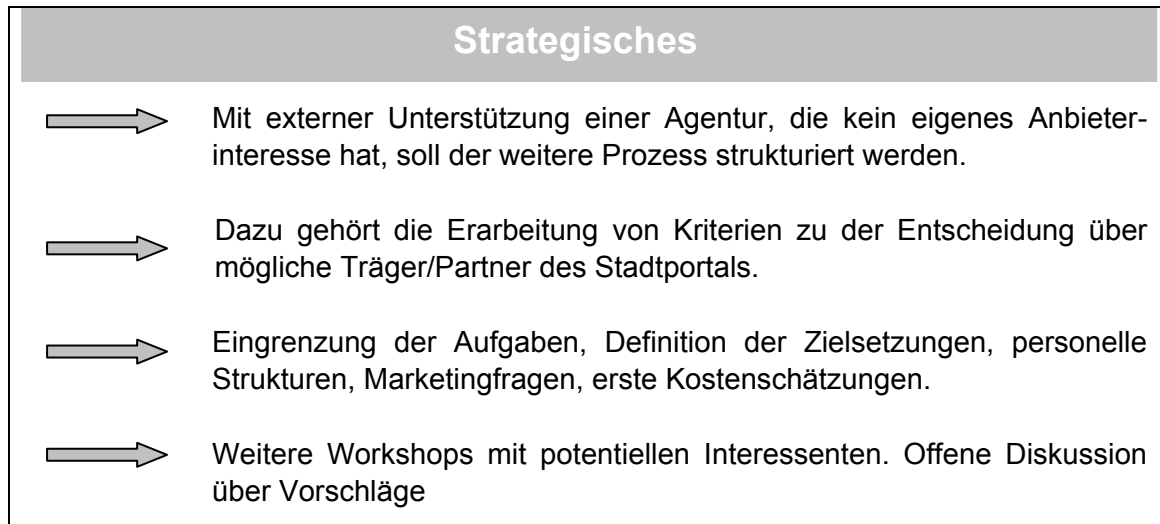
In diesem Konzept der eCity ist E-Government neben E-School und E-Commerce eine der drei tragenden Säulen. Die *Strategie* zum E-Government, ausgerichtet am Leitbild der Stadt und den Zielen der Verwaltungskonferenz, wird in diesen Rahmen eingebettet und ordnet sich dem Leitziel der Umstrukturierung der Verwaltung als unverzichtbarem Beitrag zum Erhalt der „Zukunftsfähigkeit der Stadt“ (aus den Stadtunterlagen) zu.

Ansatz des Gesamtprozesses war nicht die rasche Präsentation eines breiten Angebots von Online-Dienstleistungen, sondern „die Neugestaltung von Verwaltungsstrukturen und Arbeitsprozessen unter Einsatz moderner IT als Grundvoraussetzung für die Zielerreichung“. Deshalb ist dieser Prozess „mit erheblichem zeitlichen Vorlauf zu realisieren“ (aus den Antworten im Fragebogen). Die Ernsthaftigkeit dieses Ansatzes erschließt sich aus der großen Zahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die im Kerngeschäft E-Government eingesetzt sind, nämlich vierzehn Personen.

⁵⁷ Die Stadt taucht auch in vielen Rankings auf vorderen Plätzen auf (NRW-Wirtschaftsmagazin „Markt“ vom 8.10.2002, Zeitschrift „Impulse“ Juni 2002, Accenture, Studie „E-Town 2002“).

In einem weiteren Schritt wird diese Strategie in einzelne Handlungsoptionen konkretisiert, wie folgende Abbildung zeigt.

Abbildung 20: Kernansätze der Strategie von Düsseldorf



Quelle: Unterlagen der Stadt Düsseldorf.

Die Projektsteuerung erfolgt sehr strukturiert. Das Amt für Informationstechnik und Organisationsentwicklung steuert über den Leiter der Abteilung „Anwendungsmanagement“ das Gesamtprojekt. Die strategische Ausrichtung wird vom Lenkungsausschuss, der das Projekt begleitend, evaluiert. Zu diesem Kreis gehören neben dem Oberbürgermeister die Dezernentin für Personal- und Organisationsentwicklung, der Projektleiter aus der Abteilung sowie fünf weitere Dezernenten der Stadtverwaltung. Der Projektleiter berichtet dem Stadtrat alle sechs Monate über den Fortgang des Projekts sowie monatlich dem Oberbürgermeister und alle acht Wochen dem Lenkungsausschuss. Als Promotoren des Projekts können der Oberbürgermeister und die Dezernentin für Personal- und Organisationsentwicklung angesehen werden, insofern sie intern wie extern stark für das Projekt, seine Ziele und Ergebnisse werben.

Bedeutend an dieser Lösung ist die Konzeption des E-Government-Projektes in Verknüpfung von Informationstechnik und Organisationsentwicklung, wofür Düsseldorf völlig zu Recht ein integriertes Amt geschaffen hat. Diese Zuordnung mindert die häufig zu beobachtende Tendenz, IKT-Projekte von den organisatorischen und personellen Aspekten abgetrennt zu behandeln.

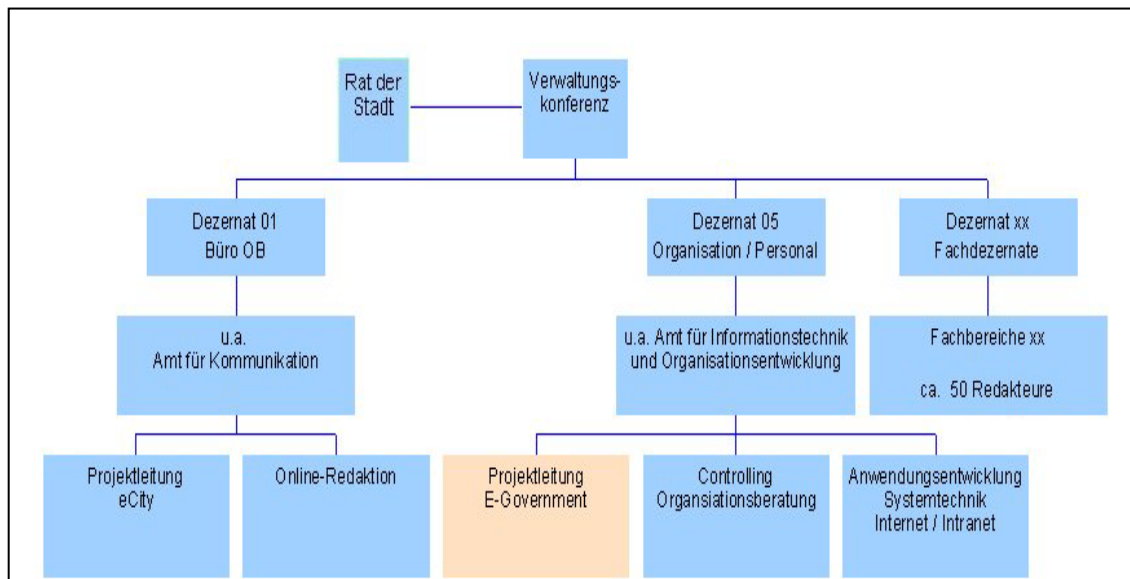
Die Bedürfnisse der potenziellen Nutzerschaft der Angebote wurden in getrennten Befragungen erfasst. Zum einen wurden die zuständigen Fachverbände nach den Interessen der Unternehmen befragt, zum anderen wurde im April 2001 eine Bürgerbefragung durchgeführt. Hierbei sollte eine Einschätzung des vorhandenen Online-Angebots durch die Bürgerschaft eingeholt und sollten Verbesserungsvorschläge aufgenommen werden.

Für das Projekt E-Government wurden zwei Web-Administratoren und drei Entwickler zusätzlich zum vorhandenen Personal eingestellt. Intensive *Schulungen* wurden durchgeführt, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Zielgruppe Frauen lag. Frau-

en in der Elternzeit und beurlaubte Mitarbeiterinnen wurden in ein vierzehntätiges Praktikum in Fragen der Informationstechnik einbezogen⁵⁸.

Unter dem Aspekt der *Qualifizierung* und *Attraktivität* des Projekts ist die Schaffung einer Fachkarriere im IT-Bereich hoch interessant. Hier wird versucht, Fachkräften der Informationstechnik eine Karriereleiter zu öffnen, die außerhalb der üblichen Laufbahn des öffentlichen Dienstes angesiedelt ist.

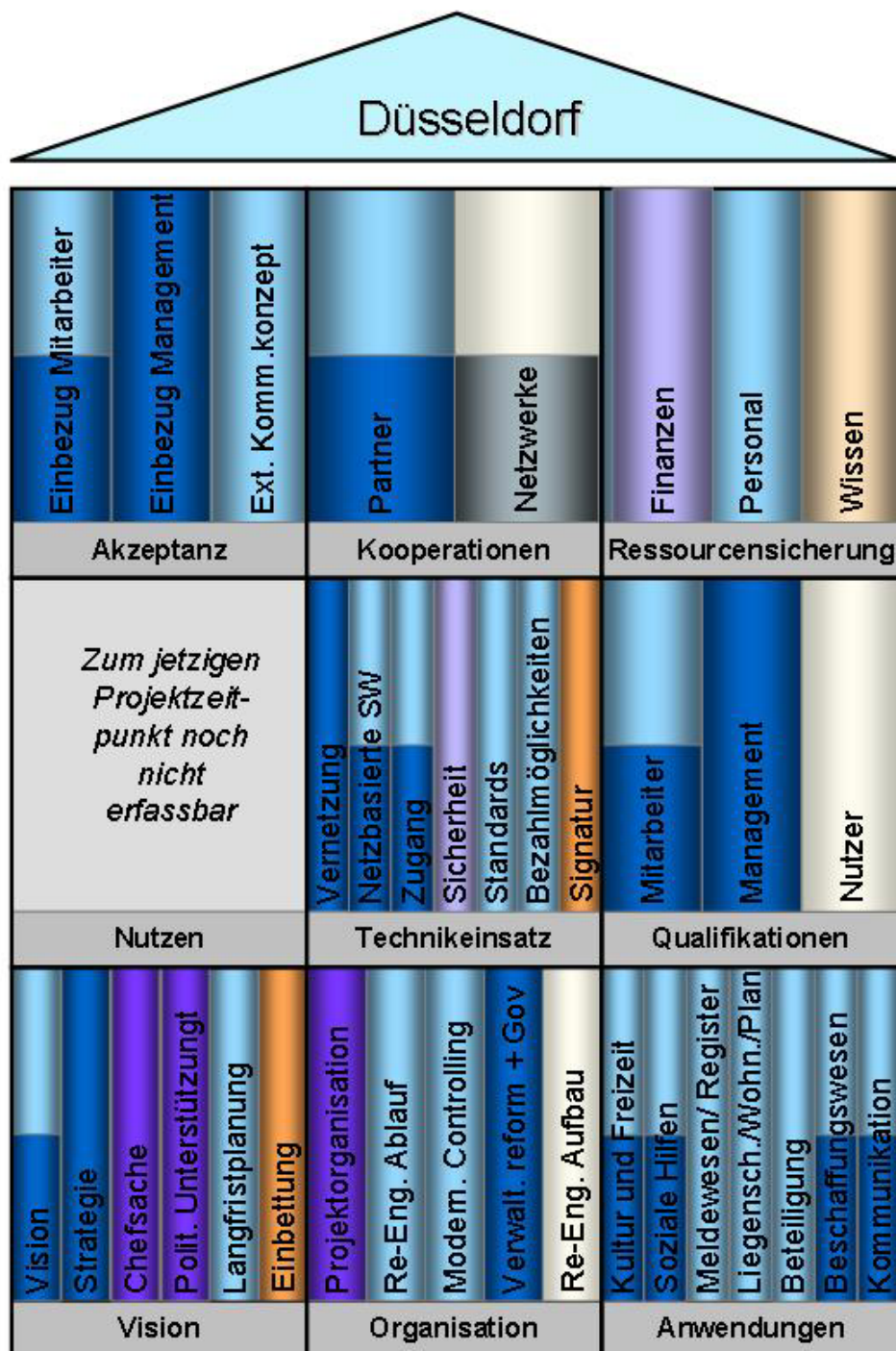
Abbildung 21: Die Projektsteuerung in Düsseldorf



Quelle: Aus Unterlagen der Stadt Düsseldorf

58 Am Konzept wirkten mit das Frauenbüro, das Amt für Informationstechnik und Organisationsentwicklung, das Amt für Personalservice sowie der Gesamtpersonalrat. Weitere Hinweise siehe unter <http://www.duesseldorf.de/frauen/themen/dokumente/presse/itkickoff.shtml> 15.09.2002.

Abbildung 22: Profil des virtuellen Rathauses von Düsseldorf



Legende: violett = Priorität AA, blau = Prio A, gold = Prio B, grau = Prio C.

Ganz gefüllt = beherrscht, halb gefüllt = teilweise beherrscht, leer = nicht beherrscht.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein wesentliches Charakteristikum für die Systematik ist die frühzeitige und breite *Einbeziehung* der Führungskräfte in das E-Government-Projekt.

E-Government wird von seinen allgemeinen Merkmalen bis hin zur Ausarbeitung eines Aktionsplans im Workshop diskutiert. Das Management wird hierbei auch gezielt an die Komplexität des Gesamtprojekts herangeführt, was sich an der folgenden Quelle verdeutlichen lässt.

Abbildung 23: Einstimmung der Verwaltungsspitze in Düsseldorf

Für den Workshop eGovernment	
➡	Erkennen Sie die Chance, die die jetzt anstehenden Veränderungen für die Zukunft bringen.
➡	„eGovernment“ ist für die Verwaltung ein genauso aufwendiger Prozess wie für die Wirtschaft „eCommerce“. Sehen Sie nicht nur die Schwierigkeiten, sondern auch die positiven Perspektiven einer sich noch näher an den Bürgern orientierenden Verwaltung.
➡	Eingrenzung der Aufgaben, Definition der Zielsetzungen, personelle Strukturen, Marketingfragen, erste Kostenschätzungen.
➡	Die Stadtverwaltung ist Teil einer sich verändernden (Medien-) Gesellschaft. Diesen Entwicklungen können und wollen wir uns nicht entziehen.

Quelle: Unterlagen der Stadt Düsseldorf.

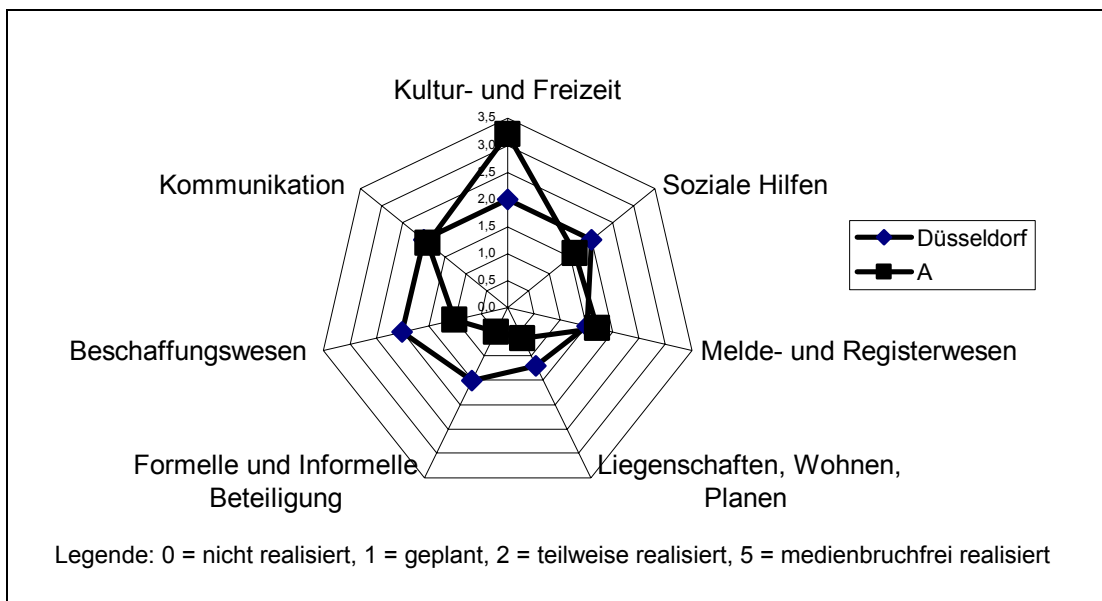
Die Akzeptanz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurde neben den ausführlichen Qualifizierungsmaßnahmen, den neuen Karrieremöglichkeiten für IT-Kräfte und den positiven Erfahrungen mit der Telearbeit auch gefördert durch den Ausbau des Intranets (IRIS) zu einer internen Wissensdatenbank mit aktuellen Fachinformationen, die den einzelnen Mitarbeiter bei der Erledigung seiner alltäglichen Arbeit spürbar dadurch unterstützt, dass Fachinformation in hoher Qualität und auf einfachem Wege zur Verfügung steht.

Im Bereich der *Technologien* für E-Government steht in Düsseldorf insgesamt eine IT-Infrastruktur zur Verfügung, die nach dem Stand der Technik die städtischen Arbeitsplätze mit allen zur Aufgabenerfüllung notwendigen Informationen versorgt. Dies wird erzielt durch die verwaltungsweite Vernetzung aller Arbeitsplatzrechner mit moderner Übertragungstechnik. Nach Internet-Dienstvereinbarung sind für jeden Mitarbeiter bei dienstlichem Bedarf ein freier Internetzugang und externer Mail-Account verfügbar. Nach den ersten Schritten, die auf die Vernetzung und die Bereitstellung netzbasierter Software abzielten, liegt der Schwerpunkt der nächsten Aufgaben auf der Entwicklung der Infrastruktur und der Komponenten für die elektronische Vorgangsbearbeitung. Die elektronische Signatur ist, zunächst verwaltungsintern, eingesetzt, Sicherheitskonzepte sind klar.

Düsseldorf stellt innerhalb seiner Größenklasse einen Fall mit vergleichsweise entwickelten *Anwendungen* der komplexeren Art dar. Dies gilt insbesondere für Ausschreibungen und Beschaffung, die relativ weit entwickelt sind. „In einzelnen Fällen sind seit Mitte 2001 Verdingungsunterlagen vollständig und zur direkten Bearbeitung in Dateiform zur Verfügung gestellt. Die Lösung umfasst darüber hinaus seit Februar 2002 auch ein Bieterverfahren. D.h. bei einigen ausgewählten Ausschreibungen (VOL) ist es möglich, das gesamte Vergabeverfahren über das Internet abzuwickeln. Für eine rechtssichere Abgabe der Angebote ist eine elektronische Signatur unter Einsatz der Smart-Card (Signaturkarte) der Deutschen Post Signtrust GmbH erforderlich.“ (Pîslaru 2002)

Die qualifizierte elektronische Signatur ist seit Mai 2002 innerhalb der Verwaltung und in politischen Gremien testweise bei einigen Geschäftsprozessen („beim Datenaustausch zwischen der Führerscheinstelle und dem Kraftfahrtbundesamt, im Ausschreibungsverfahren bei der Einreichung von Angeboten und beim Versand von Tagesordnungen und Sitzungsniederschriften zwischen der Verwaltung und der IT-Kommission“; Pîslaru 2002) eingesetzt.

Abbildung 24: Entwicklungsstand der Online-Anwendungen in Düsseldorf



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Bereich „Formelle und informelle Beteiligung“ gehört Düsseldorf im Sample gewiss zur Spitze der Städte. Zu den Themenbereichen „Stadtentwicklung“, „Rahmenplanung“, „Bauleitplanung“, „Stadterneuerung“, „Wettbewerbe“ und „Einzelprojekte“ finden sich jeweils Erläuterungen und Informationen zu den rechtlichen Aspekten sowie Details zu geplanten wie abgeschlossenen Vorhaben. Bürgerinnen und Bürger können in Bauleitplanverfahren über einen geschützten Bereich ihre Anregungen und Bedenken zur Planung abgeben. Eine Online-Diskussion ist allerdings nicht vorgesehen.

Aus einer Studie zum E-Government in Düsseldorf wird bezüglich der Anpassung von Geschäftsprozessen folgende Einschätzung formuliert:

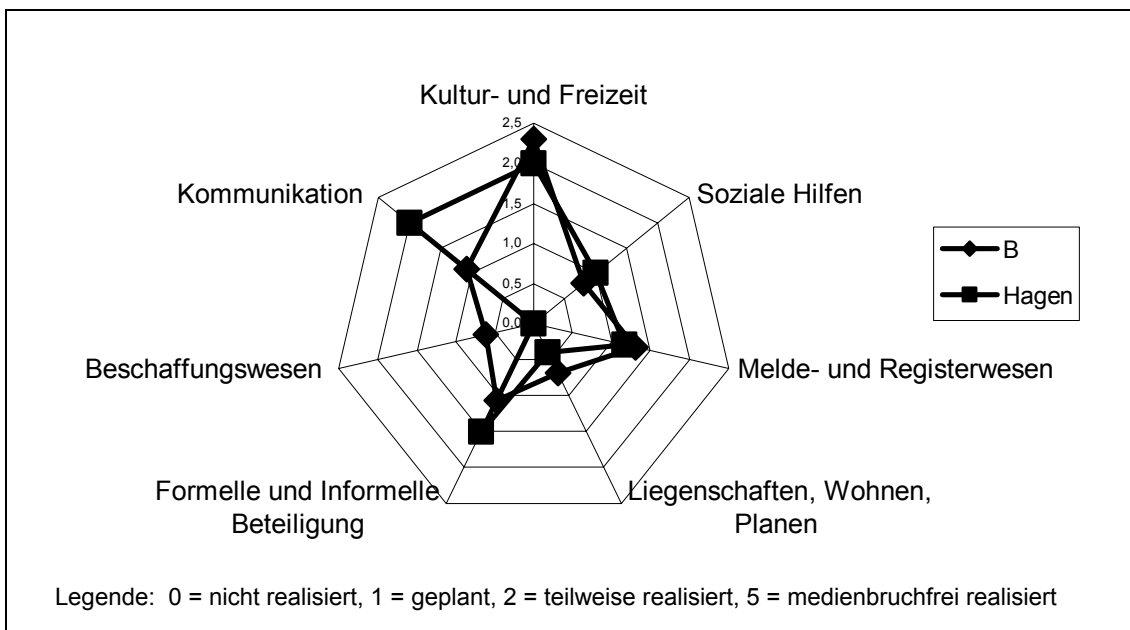
„Die Integration von Frontend- und Backend-Systemen wurde in zwei Fällen beispielhaft vorangetrieben: 1) Bei der Errichtung eines städtischen Call-Centers, wo die gewonnenen Informationen aus den Gesprächen mit den Kunden in die internen Wissensdatenbank einfließen, und 2) bei der Einführung eines elektronischen Beschwerdemanagements, wo die Bürgerbotschaften direkt zu den zuständigen Mitarbeitern geleitet werden.“ (Pîslaru 2002)

3.1.2 Hagen

Mit dem Projekt E-Government, das im November 2000 begonnen worden ist, verfolgt die Stadt „die Stärkung der Bürger- und Kundenorientierung“, die bereits mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in der öffentlichen Verwaltung angezielt worden war. Insofern gehen Verwaltungsreform und Aufbau des virtuellen Rathauses nahtlos ineinander über und treiben sich wechselseitig an.

Die Stadt geht ihr Projekt des virtuellen Rathauses mit einem klaren Maßnahmenplan unter Einschluss eines eindeutigen Zeitplans an. Auffällig ist eine ausgeprägte Partnerorientierung. Projektführer ist ein Systemhaus für Informationstechnik, ein Eigenbetrieb der Stadt, beteiligt sind zudem die ortsansässige Universität sowie zwei weitere IT-Firmen.

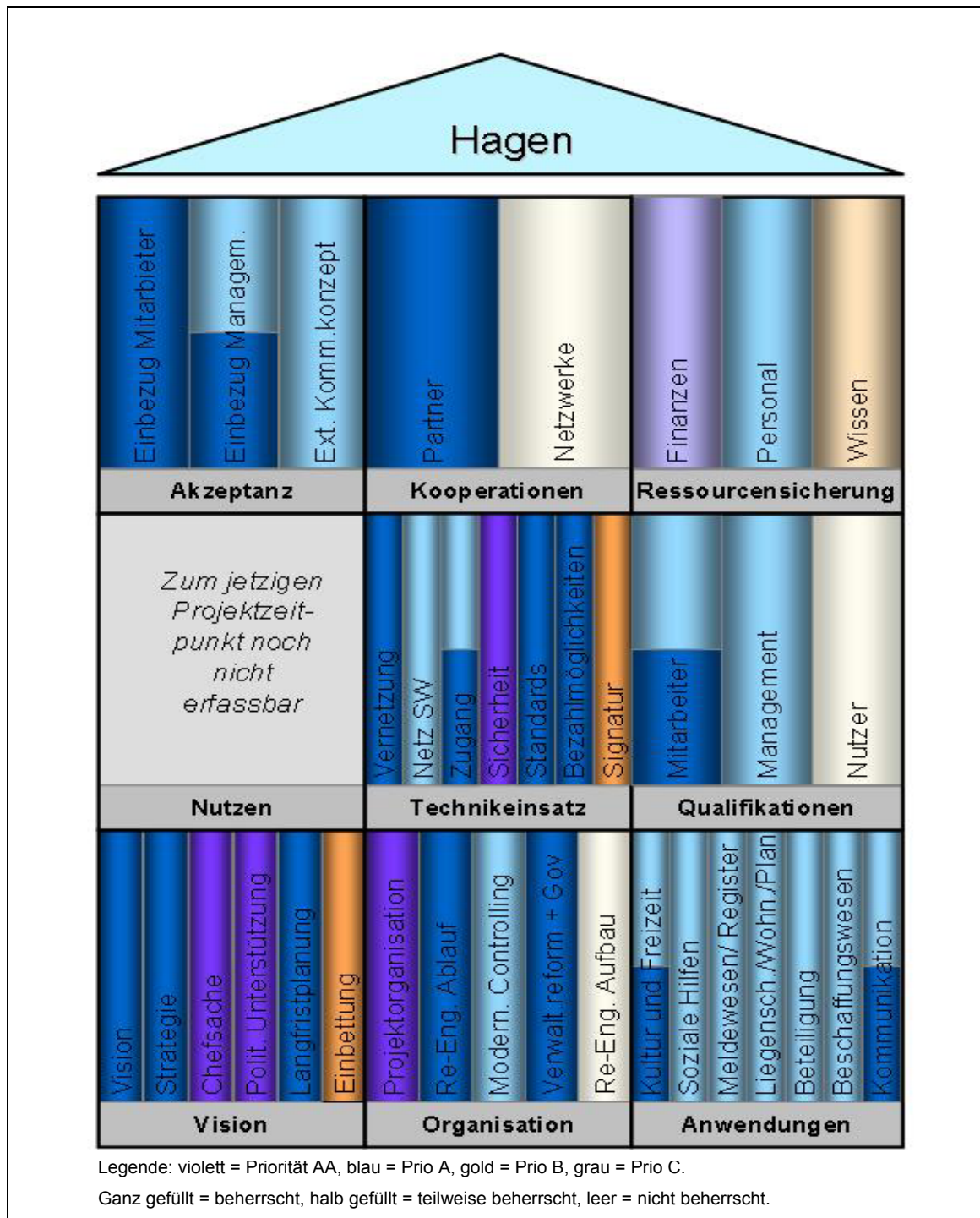
Abbildung 25: Entwicklungsstand der Online-Anwendungen in Hagen



Quelle: Eigene Darstellung.

Das E-Government-Projekt verfolgt den bereits im Falle von Düsseldorf angesprochenen Ansatz, mit erster Priorität ein System und eine Infrastruktur als Voraussetzung zur einheitlichen Realisierung aller Dienste zu schaffen. Auf dieser stabilen Grundlage sollen dann einzelne Prozesse umgesetzt und Anwendungen online angeboten werden. Bevorzugt werden zunächst Anwendungen, die leicht machbar sind und ohne Signaturfunktionen auskommen.

Abbildung 26: Profil des virtuellen Rathauses von Hagen



Quelle: Eigene Darstellung

Re-Engineering von Abläufen ist in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Fachämtern im Gange.

Unter den Anwendungen herrschen Information und Kommunikation vor. Rund 150 Vordrucke sind mittlerweile eingestellt. Hagen steht zudem für einen Fall mit einer eindeutigen Strategie hinsichtlich der Zusammenarbeit mit externen Kooperationspart-

nern. Die gesamte Projektsteuerung ist an den Eigenbetrieb der Stadt, den „Hagener Betrieb für Informationstechnologie“ ausgelagert, der seinerseits ein dichtes Netz von Kooperationen für verschiedene Belange geknüpft hat.

Abbildung 27: Kooperationsnetz der Stadt Hagen zum E-Government-Projekt



Quelle: Website.

Im Vergleich zu dem sehr durchdachten und stringenten Gesamtkonzept fällt die Qualität des Einbezugs von sowohl Verwaltungsspitze wie Sachbearbeitern deutlich ab. Verwaltungsspitze sowie Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter werden nur über den Gang der Dinge im E-Government-Projekt informiert, aber nicht enger herangezogen. Der Eindruck entsteht, dass das Projekt bei allgemeiner eindeutiger Unterstützung durch die politische Führung und die Gemeindevertretung insgesamt ein Outsourcing-Projekt in den Händen von an die Verwaltung organisatorisch angebundenen Experten ist.

3.2 Zwei Beispiele für „inkrementelle Pragmatiker“

3.2.1 B7

Die Stadt B7 ist in mehrfacher Weise als *inkrementeller Pragmatiker* zu bezeichnen. E-Government wird als relevantes Handlungsfeld im Rahmen der allgemeinen Stadtpolitik eingeschätzt, ist in der persönlichen Vision des Oberbürgermeisters verankert und wird über einige Pilotprojekte schrittweise vorangetrieben. Je nachdem wie sehr diese Pilotprojekte den festgelegten Zielen der Kostenersparnis und der erhöhten Kundenorientierung entsprechen, wird E-Government „hochgezogen“ oder eher reduziert betrieben.

Damit fehlt dem E-Government-Projekt in der Stadt die ausformulierte Gesamtstrategie. Was vorherrscht, ist eine „Vision nur für Teilprojekte“ (Interviewpartner), was ein Widerspruch in sich ist, da Visionen immer ein Gesamtentwurf einer anderen Zukunft einer sozialen Organisation sind. Das propagierte Leitbild bleibt Stückwerk, da die übergreifende Abstimmung zwischen den Akteuren in ihren jeweiligen Teilprojekten fehlt. Dies ist kein Wunder, da die Dezernenten nur informell einbezogen sind. E-Government in B7 ist folglich ein Projekt zwischen dem Oberbürgermeister und der Internet-Redaktion.

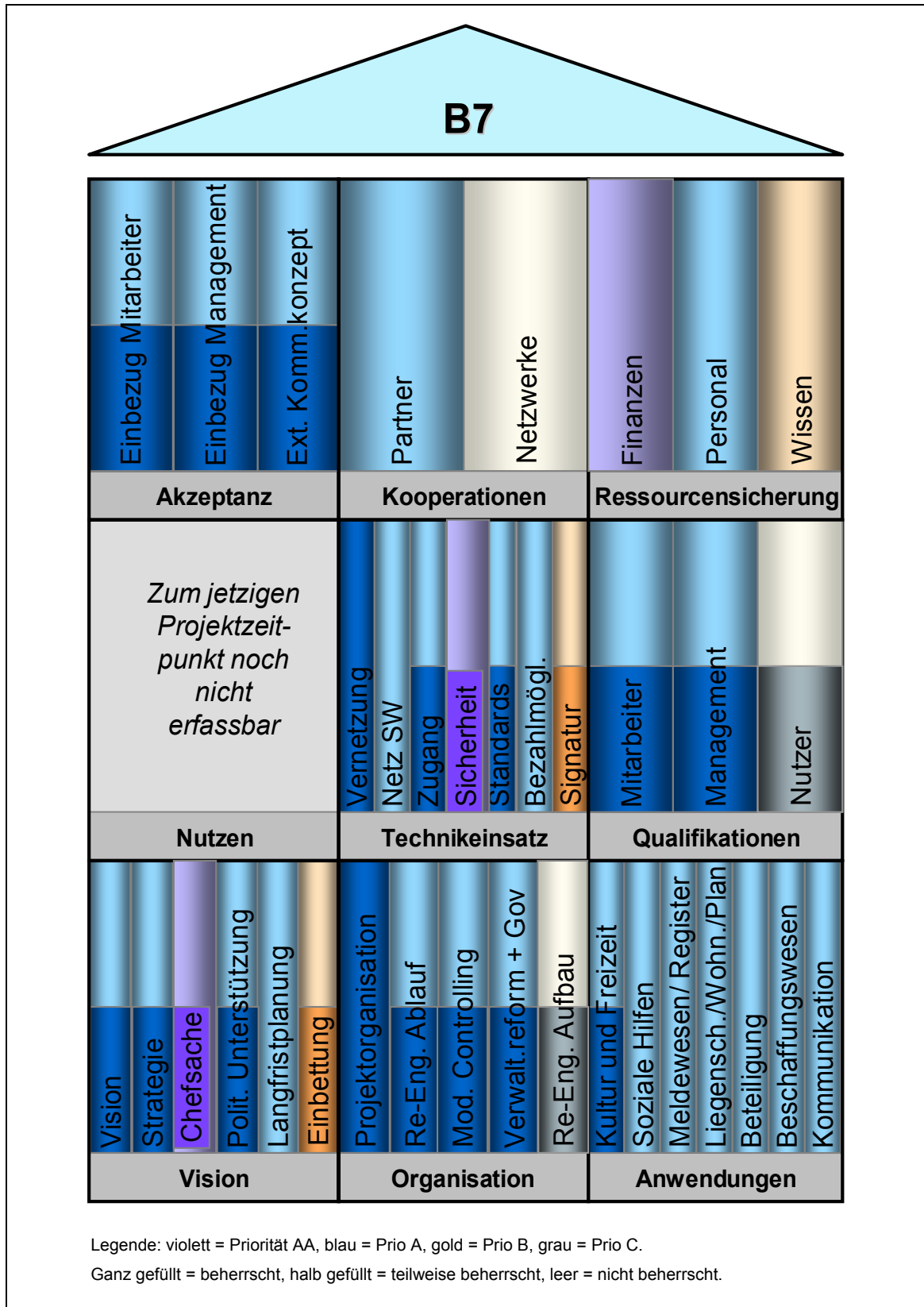
Mit dieser geringen Verknüpfung von Modernisierung und E-Government steht das Projekt „bestenfalls gleichrangig als Synergieziel“ (ders.) neben anderen Städteprojekten. Folglich bestehen Konkurrenzen beim Finanzbedarf und mit anderen IuK-Projekten.

Mit diesem Herangehen ist die Optik in Sachen E-Government eher verengt auf die verbesserte Präsentation von Informationen und die Vereinfachung der Zugänge der Kunden zu den Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung. Die innere Reorganisation wird demgegenüber zurückgestellt. Bislang sind Änderungen nur bei pilotierten Projekten und dann marginal vorgenommen worden. Immerhin werden an anderer Stelle, als TQM-Projekt, Geschäftsprozessanalysen vorgenommen, die aber ausdrücklich keinen Bezug zur Datenverarbeitung und zu den Pilotprojekten des E-Government haben. Fachbereiche sollen neu gebildet werden, die veränderten Zuschnitt von Ämterzuständigkeiten haben.

Die Ziele sind unscharf formuliert; es geht der Stadt um die Entlastung des Bürgers „von unnötigen Gängen zur Verwaltung“ und auch um „die Entlastung der Dienststellen mit Publikumsverkehr“. Ein detaillierter Plan mit der Schrittfolge der Maßnahmen, eine Prioritätensetzung und eine Stufenfolge des Gesamtprojekts mit Pilotprojekten, die diesen Zielen nahe kommen könnten, fehlen.

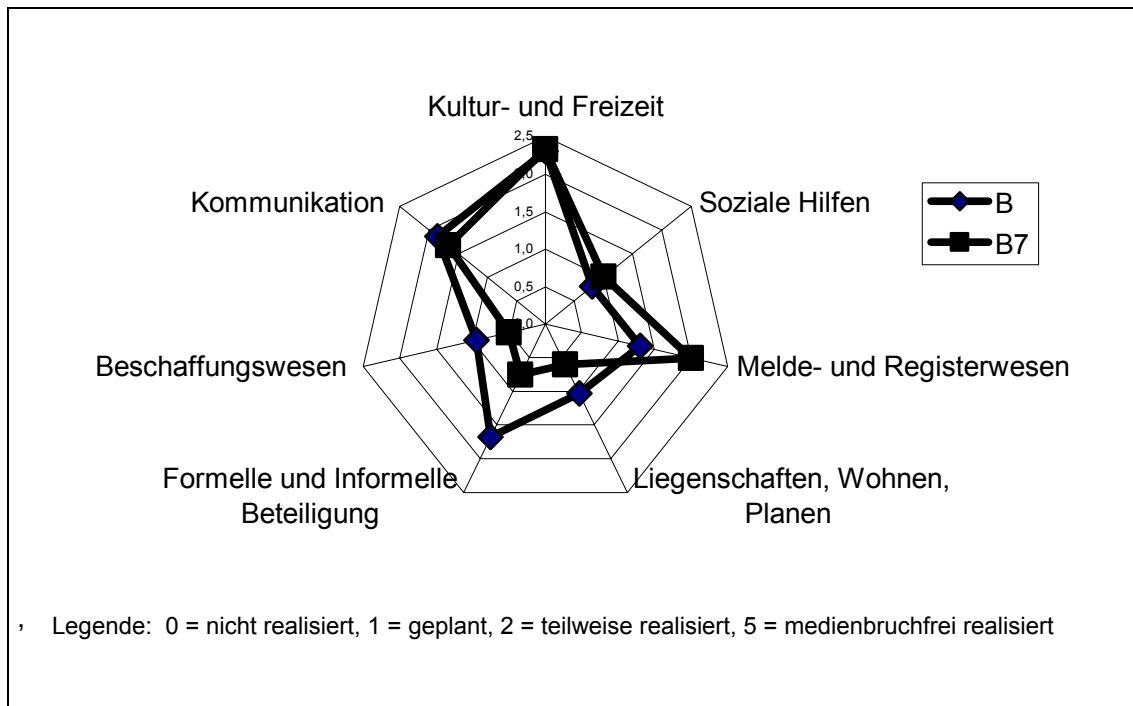
Verknüpfungen mit anderen kommunalen Zielen fehlen ebenso, etwa mit der Verwaltungsreform, sodass das E-Government-Projekt als ein Projekt neben anderen erscheint. So bleibt als Strategie, „alles zügig voranzubringen“.

Abbildung 28: Profil des virtuellen Rathauses von B7



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 29: Entwicklungsstand der Online-Anwendungen in B7



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Organisationsstruktur ist traditionell auf ein Fachamt zugeschnitten. Für die Führung und Konzeption ist die Internetredaktion des Presse- und Informationsamtes zentral verantwortlich, während die technische Umsetzung die Aufgabe der Abteilung „Allgemeine Datenverarbeitung“ ist.

Das Projekt hat nur geringe personelle Ressourcen, nämlich 2,5 Stellen, was für eine Stadt dieser Größe eine sehr geringe personelle Ausstattung ist. Trotz dieser strukturellen Hemmschuhe läuft das Projekt in den Anwendungen auf einem im Vergleich zu den Städten der gleichen Größenklasse deutlich fortgeschrittenen Niveau.

Die gestarteten Pilotprojekte sind überschaubar und nicht zu anspruchsvoll. Versucht wird die Einrichtung eines Online-Angebots für folgende Dienstleistungen: Einwohnerregister, Meldewesen, Anwohnerparkausweis und Straßenkleinaufgrabung).

Die Einrichtung der Technologie entspricht dem zurückhaltenden inkrementellen Ansatz. Netzbasierte Softwaresysteme befinden sich in der Konzeptphase, zur Verschlüsselung (vom Interviewpartner als „Signatur“ deklariert) wird die PGP-Verschlüsselung eingesetzt, wobei zwangsläufig die gesamte PKI-Organisation noch völlig offen ist. Als Zugangsformen sind Terminals in der Stadtbücherei und in den Bürgerdiensten eingerichtet worden.

Die Qualifizierung der Sachbearbeiter hinsichtlich der Anwendung des Neuen Steuermodells im Rahmen der Verwaltungsreform beansprucht die Aufmerksamkeit aller Betroffenen, also Trainer und Trainees, vollständig, sodass Weiterbildung für E-Government nicht in Angriff genommen worden ist.

Dieses Projekt trägt in allen Teilbereichen die Spuren der geringen Kohärenz und Systematik aufgrund der unterentwickelten Herausbildung und Implementation von Strategie und Vision. E-Government wird begriffen und angegangen in erster Linie als eine Reihe von sich addierenden Teilprojekten zur Veränderung der Dienstleistungen und erst in zweiter Linie als Veränderung der Verwaltung selbst. Die politische Absicherung ist vage und in keiner Weise Tag für Tag in der Verwaltung und der Stadt erlebbar. Damit wird das Projekt ein Modernisierungsprojekt neben anderen ohne Integrationskraft in Bezug auf die anderen Projekte. Konsequenterweise werden aus der Verwaltung als zentrale Hemmnisse der Mangel an Wissen und Geld, die mangelnde Kooperation und Desinteresse gemeldet. Von außen betrachtet ist leichter zu folgern, dass diese Schwachpunkte eher die sprichwörtlichen Eier als die Henne darstellen.

3.2.2 C2

E-Government und virtuelles Rathaus sind in C2 ein wichtiges Thema. Indes wird diese Prioritätensetzung nicht von einer bindend formulierten Vision und Gesamtstrategie untermauert. Die Einbettung der E-Government-Aktivitäten in kommunale Strategien erfolgte bisher ebenfalls nicht.

„In der Vergangenheit waren es überwiegend Einzelaktivitäten, die zwar in enger Abstimmung mit der IT-Abteilung und dem Verwaltungsvorstand entwickelt und umgesetzt wurden, die aber nicht im Kontext einer längerfristigen, auf die gesamte Stadt zugeschnittenen Strategie standen.“ (Projektleitung C2)

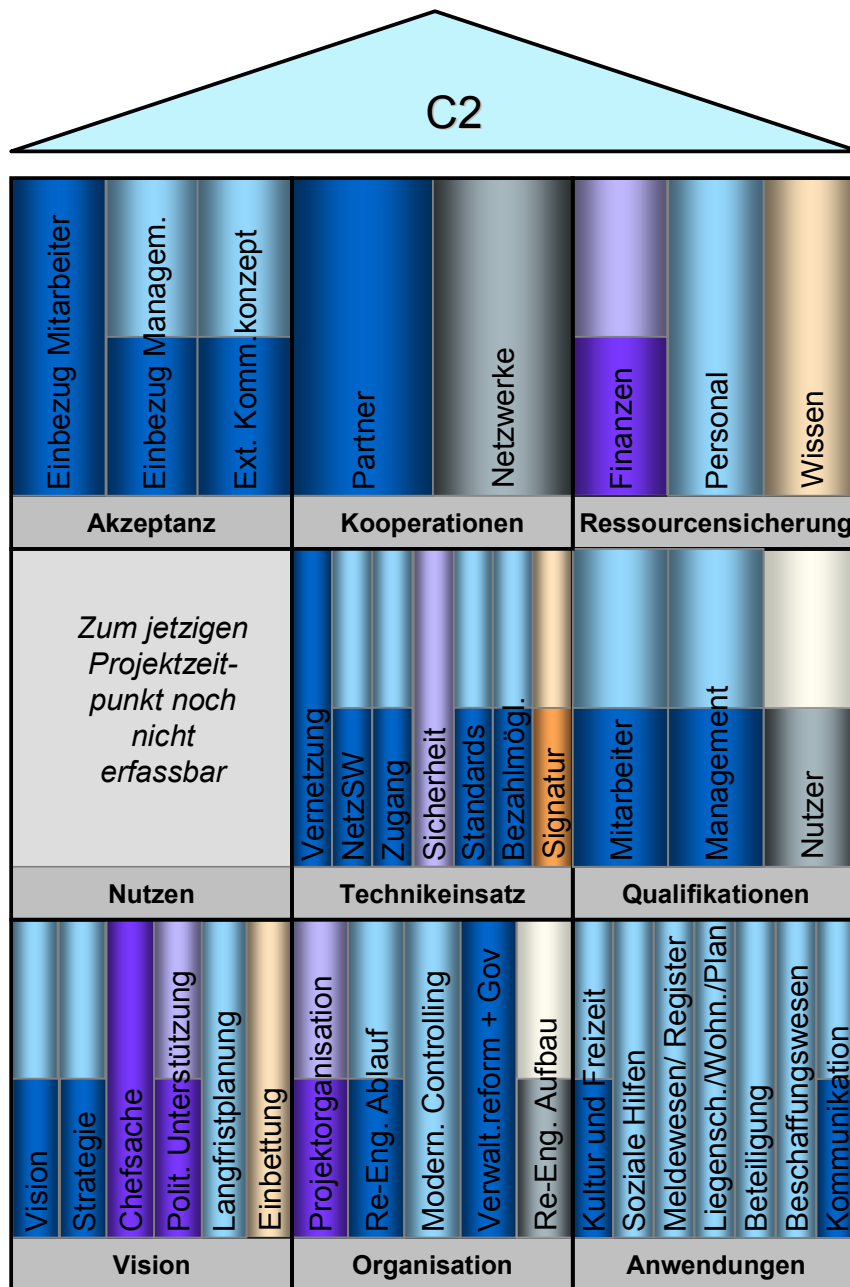
Zwei Gründe sind dafür ausschlaggebend: die vergleichsweise geringe Priorität⁵⁹ und, möglicherweise damit verknüpft, die unzureichenden Ressourcen⁶⁰. Um zu vermeiden, dass Verwaltungsmodernisierungsbestrebungen und E-Government losgelöst voneinander bestehen und nur pragmatisch Einzelprojekte abgearbeitet werden, wurde mittlerweile die Arbeit an einer bindenden Gesamtstrategie aufgenommen. Die Stadt hat sich folglich in ihrem Vorgehen vom Bottom-up-Ansatz zur Ex-post-Systematisierung bewegt.

„Nachdem wir die Möglichkeiten des Internets über die Präsentation der Stadtverwaltung hinaus erkannten, wollten wir die neuen Chancen nutzen. Auf Initiative unserer Tochtergesellschaft wurden – ergänzend zu den bereits eingesetzten Fachanwendungen im Back-Office - nach und nach Softwarelösungen für die Präsentation der Stadtverwaltung im Internet entwickelt und in unseren Internetauftritt eingebunden.“ (dies.)

⁵⁹ „In der Stadtpolitik stehen andere Fragen auf den vorderen Plätzen“ (Projektleitung).

⁶⁰ „Anders als in einigen Modellprojekten müssen unsere Aktivitäten mit einem äußerst bescheidenen Budget umgesetzt werden.“ (Projektleitung)

Abbildung 30: Profil des virtuellen Rathauses von C2

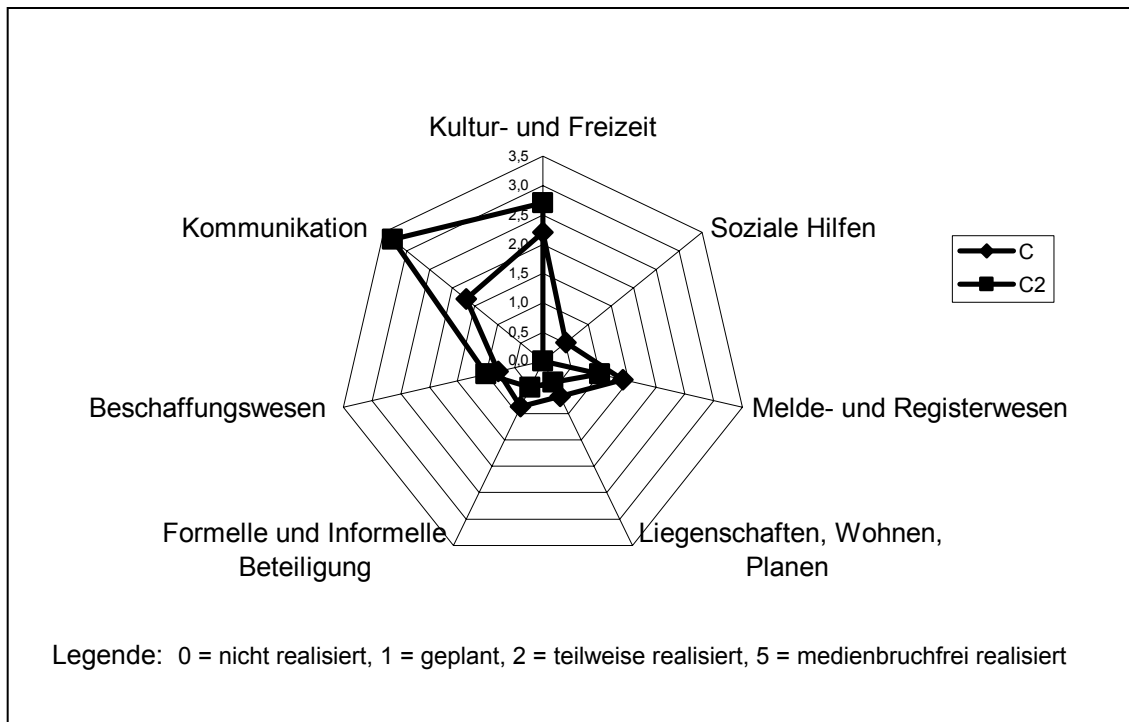


Legende: violett = Priorität AA, blau = Prio A, gold = Prio B, grau = Prio C.

Ganz gefüllt = beherrscht, halb gefüllt = teilweise beherrscht, leer = nicht beherrscht.

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 31: Entwicklungsstand der Online-Anwendungen in C2



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Stärke von C2 liegt in der Organisations- und Arbeitsweise der Verwaltung. Projektorganisation und Verknüpfung der Verwaltungsmodernisierung mit E-Government sind der vergleichsweise geringen Komplexität der Projekte angemessen gewählt. In- des sieht die Projektleitung die Grenzen des bisherigen Pragmatismus deutlich:

„Erst in den letzten Monaten – u.a. auch im Rahmen des Relaunches unserer Homepage – ist bewusst geworden, wie breit das Spektrum E-Government zu fassen ist. Es wird daher z. Zt. diskutiert, welche Organisationsform sich für diesen Aufgabenbereich künftig anbietet.“ (dies.)

Auf Basis des bisherigen Lernprozesses und nach Maßgabe der kommenden Herausforderungen bei Ausweitung des E-Government-Projekts stehen Modifikationen der Geschäftsprozesse an, die über die im Zuge der Anwendung des Neuen Steuerungsmodells eingeführten Veränderungen hinaus gehen.

„Durch den Ausbau der e-Public-Services im Bereich Online-Transaktionen werden demnächst auch Anpassungen im Back-Office-Bereich sowohl technischer wie auch organisatorischer Art erforderlich werden.“ (dies.)

Die für das E-Government-Projekt benötigte Technologie ist in C2 eingesetzt und wird weiter entwickelt. Netzbasierte Anwendungen von noch geringer Komplexität wie Outlook, SharePoint Portal Server und Wissensdatenbanken sind im Einsatz. Die Interoperabilität ist gewährleistet; aber die Standardisierung der Geschäftsprozesse ist die nächste große Aufgabe.

Im Bereich der *Anwendungen* liegt C2 bei der Kommunikation leicht über dem Durchschnitt der Kleinstädte. Ansatzpunkt war die angemessene Überlegung, dass „das Projekt nicht aufgrund des Wunsches, ‚modern zu sein‘, zu teuer würde“ (Projektleitung).

Der *Einbezug* von Mitarbeiterschaft und Management beim Aufbau des virtuellen Rathauses spielt in C2 eine wichtige Rolle. Dies wird zum Beispiel an den angebotenen Qualifizierungsmaßnahmen oder dem frühen Zeitpunkt des Einbezugs, nämlich bereits in der Konzeptionsphase, von Mitarbeiterschaft wie Führungskräften deutlich.

Auffällig sind die vielfältigen *Kooperationen und Netzwerke*, die sich vorteilhaft auf den Wissens- und Erfahrungsaustausch und die damit verbundenen Synergieeffekte auswirken und vor allem bei einer stärkeren Systematisierung des Gesamtprojekts „virtuelles Rathaus“ von Nutzen sein werden. Bereits jetzt werden Schulen, Kindergärten, Eltern, Senioren, Vereine und Verbände sowie Ausländer „zur Abstimmung der Angebote auf die Nutzer“ einbezogen.

C2 ist folglich zusammengefasst ein sehr einschlägiger Vertreter des Entwicklungstyps „inkrementeller Pragmatiker“; hier setzt man, stärker als in den Fällen der „systematischen Modernisierer“, auf das Lernen am Erreichten und die Wahl der nächsten Schritte auf dem Fundament der jeweils neu erreichten Stufen. Die Interviewpartner sprechen auch von einem „Schneeball-Effekt“ bei der Motivation der Beteiligten, insofern Schritt für Schritt Erfolge sichtbar werden und sich dadurch Befürchtungen relativieren.

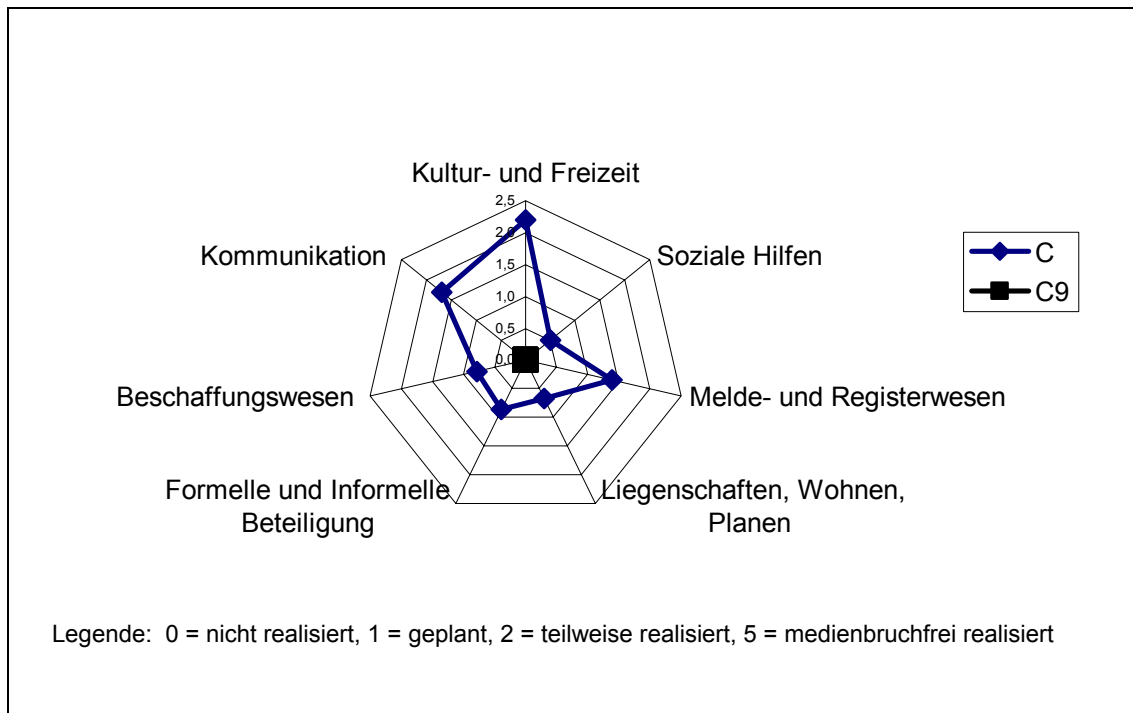
3.3 Zwei „Nachzügler“

3.3.1 C9

Die Stadt C9 steht für den dritten Typ, die „Nachzügler“, die bei prinzipieller Einsicht in die Notwendigkeit des Aufbaus des virtuellen Rathauses eher zögerlich vorgehen und das Projekt nicht auf breiter Front mit hoher Priorität angehen. C9 versteht E-Government als „Erweiterung des Angebots für die Bürgerschaft“ (Projektleitung). In der Konzipierung und Umsetzung werden die Akteure, im Wesentlichen der Haupt- und Personalamtsleiter mit einer kleinen Mannschaft, nicht von einer Gesamtstrategie und Langfristplanung getragen. Die Vision ist abstrakt und mit den Aktivitäten im Projekt nicht verbunden, stiftet folglich hier nur geringe Motivation. Eine Einbettung in eine Stadtstrategie gibt es nicht. Der Integrativitätsindex beträgt folglich nur 1,5 Punkte.

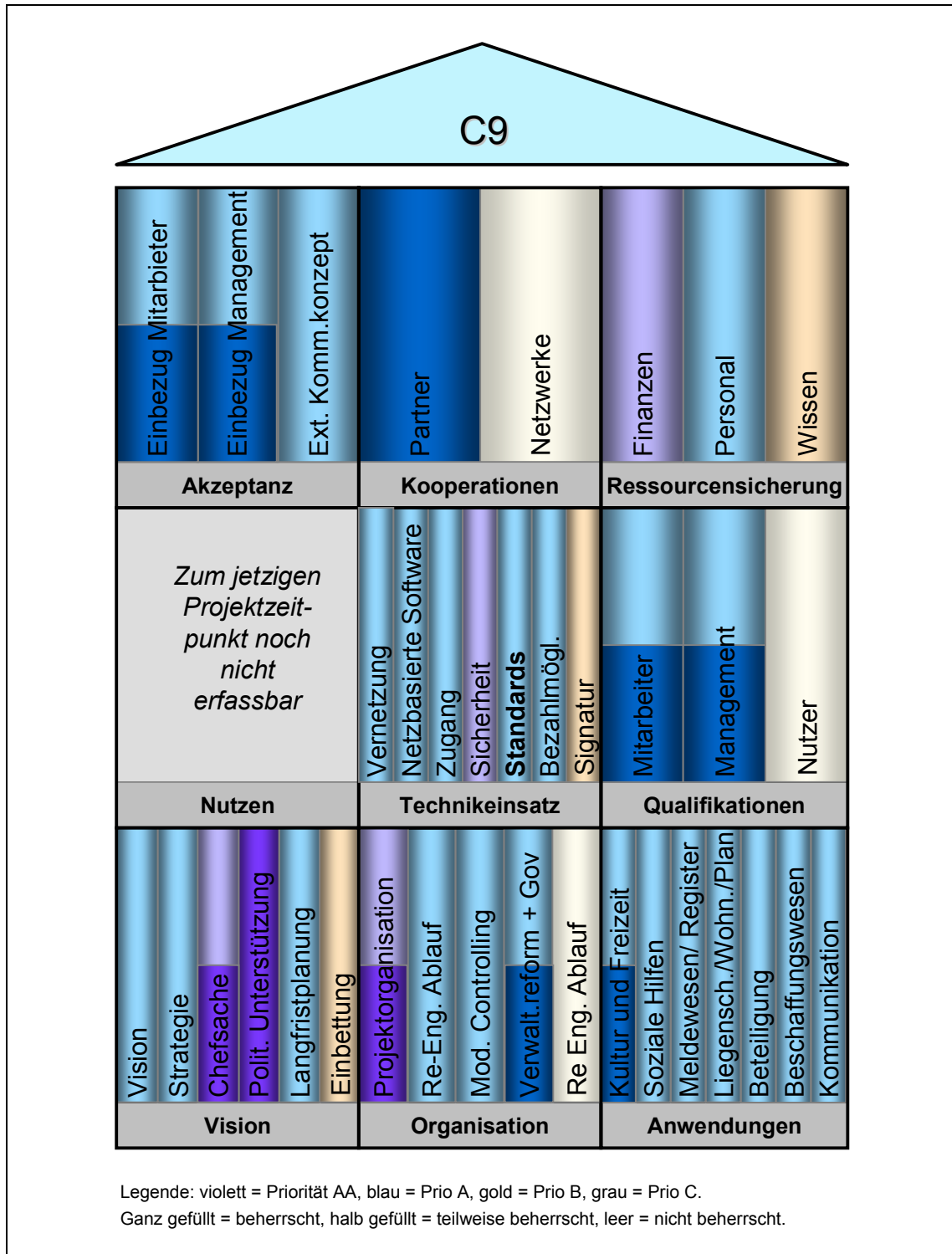
Im Vordergrund steht die Eigenentwicklung der Anwendungen und Technologien. Relevante Unterstützung kommt durch die Kontakte aus der Anbindung an ein EU-Projekt für ein regionales Internetportal unter Einschluss virtueller Marktplätze.

Abbildung 32: Entwicklungsstand der Online-Anwendungen in C9



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 33: Profil des virtuellen Rathauses von C9



Quelle: Eigene Darstellung.

Neben den genannten ungünstigen Voraussetzungen aus der Gesamtanlage des Projekts virtuelles Rathaus behindern immense Kapazitätsprobleme weitergehende Aktivi-

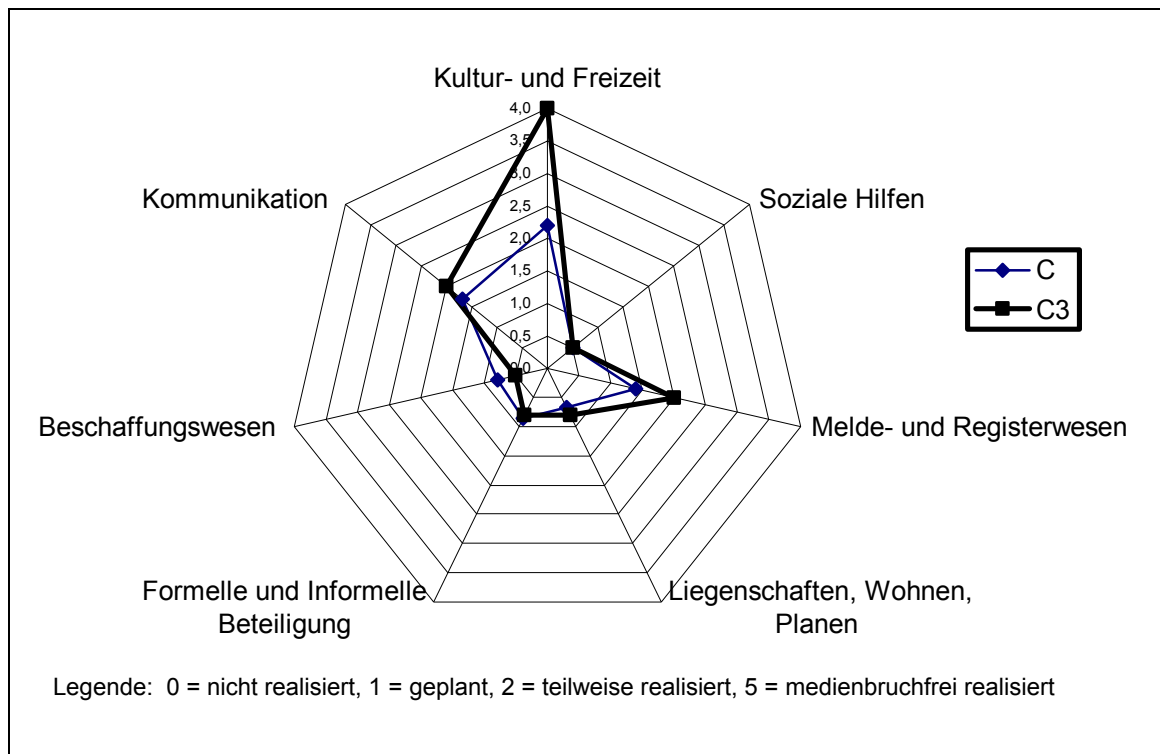
täten. So werden die Projektarbeiten „neben den laufenden Arbeiten in Fachämtern“ (Interviewpartner aus C9) durchgeführt.

Ein nicht zu unterschätzender Hemmschuh für die Entwicklung von E-Government in C9 ist die vergleichsweise geringe Anzahl der Internet-Anschlüsse der Stadtbevölkerung. Nach Angaben des Interview-Partners sind „40–50 Prozent der Bevölkerung“ ans Internet angeschlossen im Vergleich zu den über 50 Prozent der Spitzenstädte ((N)ONLINER Atlas, S. 19).

3.3.2 C3

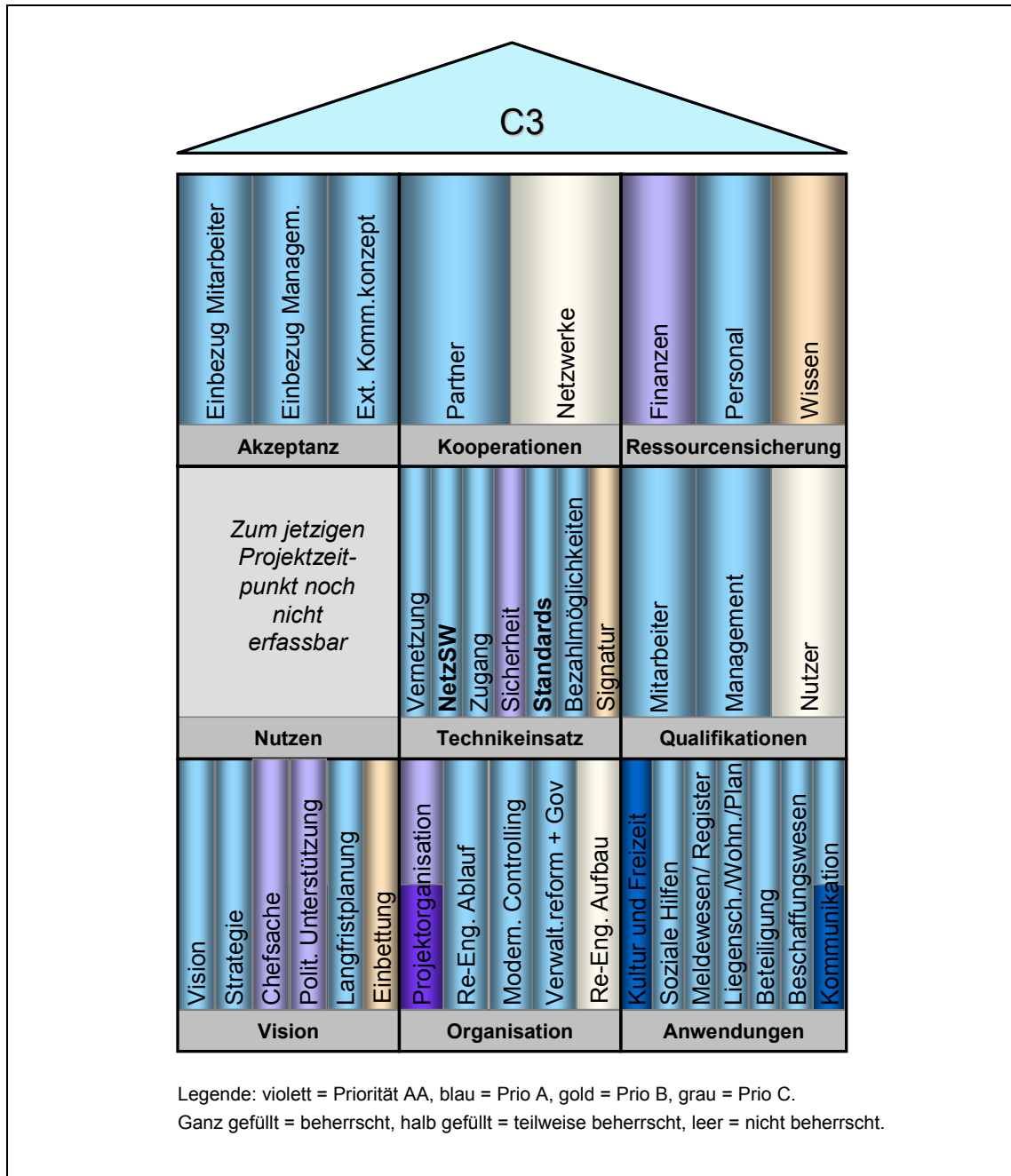
Das E-Government-Projekt der Stadt C3 ist in keiner Weise in übergreifende Visionen und Strategien der Stadt eingebettet. Als Ziel wird ein „erweitertes Informationsangebot für die Bürger“ angestrebt. Eine Verknüpfung mit anderen Reformfeldern gibt es „überhaupt nicht“ (Interviewpartner). Gesteuert wird das Projekt in einer One-Man-Show eines Projektbeauftragten aus der Internetredaktion innerhalb des von der Verwaltungsleitung vorgegebenen Rahmens. Schwerpunkt des kommunalen E-Government in C3 ist das Stadtinformationssystem.

Abbildung 34: Entwicklungsstand der Online-Anwendungen in C3



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 35: Profil des virtuellen Rathauses von C3



Quelle: Eigene Darstellung.

Als sehr wichtige Barrieren beim Aufbau eines umfassenderen virtuellen Rathauses führt der Interviewpartner die in C3 „sehr enge Fixierung auf Abteilungsgrenzen und -besonderheiten“ an. „Die Abgrenzungen werden selbst beim Einpflegen der Daten bemerkbar“.

Schlussfolgerungen

Mit den vorgestellten Ergebnissen ist die Beantwortung der im Kapitel I formulierten zentralen Fragenstellungen zur Einschätzung des Profils der deutschen E-Government-„Landschaft“ möglich. Empirisch fundierte Antworten lassen sich erstens zum Stand des kommunalen E-Government in Deutschland geben (erster Untersuchungsblock). Hier geht es um den Entwicklungsstand, die Verankerung von Projekten zum Aufbau des virtuellen Rathauses in der allgemeinen Stadtpolitik, das Verständnis von E-Government als eines umfassenden Modernisierungsprojekts für die öffentliche Verwaltung, den Stand der Anwendungen und um die typischen Entwicklungspfade in den Projekten.

Zweitens lassen sich auf Basis der Untersuchungen Aussagen zum Vergleich der nicht vom BMWA geförderten und der geförderten E-Government-Projekte⁶¹ treffen. Diese Gegenüberstellung hat, wie oben ausgeführt, mehrere Ziele:

- eine bessere Einschätzung des Förderprogramms vor allem nach seinen Zielen und seinem zentralen Ansatz der Erprobung des sicheren, rechtsverbindlichen und vertraulichen Geschäfts- und Rechtsverkehrs mithilfe der elektronischen Signatur und
- die Ermittlung der Voraussetzungen, Themen und Wege des wechselseitigen Transfers.

Im Folgenden geht es zunächst um die Ausbreitung der für diese Untersuchungsblöcke relevanten Erkenntnisse. Abschließend werden Handlungsempfehlungen bezogen auf das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit als Förderer formuliert.

1. ***MEDIA@Komm*-Städte und nicht vom BMWA geförderte Städteprojekte im Vergleich**

Mit den Ergebnissen des Monitorings lassen sich einige grundsätzliche Erkenntnisse bezüglich des Vergleichs zwischen nicht vom BMWA geförderten und geförderten Städten formulieren. Zunächst sollen die zentralen Gemeinsamkeiten herausgestellt werden, bevor die wesentlichen Unterschiede analysiert werden.

1.1 **Gemeinsamkeiten**

Der Überblick in der Tabelle 9 verdeutlicht, worauf es beim Aufbau des virtuellen Rathauses offensichtlich wirklich ankommt. Zusammengestellt ist, in welchen Städten die Erfolgsfaktoren mit der höchsten Priorität („AA“), d.h. den für den Erfolg des Projekts E-Government unverzichtbaren Faktoren, „weitgehend beherrscht“ sind.

Als Faktoren mit der höchsten Priorität wurden im Difu-Team für die sozialwissenschaftliche Begleitforschung die folgenden Kriterien festgelegt: a) Chefsache und Poli-

61 Zu den verschiedenen Erfolgsfaktoren wurden summarisch Ergebnisse aus den *MEDIA@Komm*-Städten präsentiert, eine systematische Evaluation des Förderprogramms *MEDIA@Komm* wird mit diesem Bericht, wie mehrfach betont worden ist, allerdings nicht vorgenommen.

tische Unterstützung b) Projektorganisation c) Integration⁶² d) hoher Nutzen für Bürger und Wirtschaft⁶³ e) Basisdienste und Infrastruktur f) Sicherheit (Grundschutz und Transaktionssicherheit) g) Finanzierung⁶⁴ und h) Rechtmäßigkeit⁶⁵. Die Auswertung ergibt folgendes Bild:

Tabelle 9: Weitgehende Beherrschung der Faktoren mit höchster Priorität (Stand Juni 2002)

EF	Einzelfaktor	Stadt
1	Chefsache	<i>Bremen, Dortmund, Düsseldorf, Esslingen, Hagen, München, SV Nürnberg,</i>
	Politische Unterstützung	<i>Bremen, Esslingen, Düsseldorf, Hagen, Hannover, Köln, München, SV Nürnberg, Rathenow</i>
2	Projektorganisation	<i>Bremen, Düsseldorf, Esslingen, Hagen, Köln, München, SV Nürnberg, Rathenow</i>
3	Integration	<i>Bremen, Düsseldorf, Esslingen, SV Nürnberg</i>
	Basisdienste und Infrastruktur	<i>Bremen, Dortmund, Düsseldorf, Esslingen, Hannover, Köln, München, SV Nürnberg,</i>
	Sicherheit	<i>Bremen, Esslingen, Hagen, Hannover, SV Nürnberg, Rathenow</i>
9	Finanzierung	keine

Quelle: Eigene Darstellung. Die *MEDIA@Komm*-Städte sind kursiv gesetzt.

Gemeinsam ist den Spitzenreitern unter den deutschen Städten das feste politische und technische Fundament für das virtuelle Rathaus. Das Projekt ist hier Chefsache, erfährt aktive politische Unterstützung und wird in der Ablauforganisation professionell geführt. Dies alles trägt dazu bei, das Projekt E-Government nicht als ein Projekt unter vielen zu behandeln, das in Fachabteilungen ausgebrütet und verfolgt wird. Die technische Infrastruktur ist im Laufe der Zeit sichergestellt. Dokumentenmanagementsysteme

62 Integration der Angebote, Verknüpfung von Informations-, Kommunikations- und Transaktionsmöglichkeiten, Bündelung der Angebote nach Lebenslagen- oder Bedarfslagenprinzip, Anknüpfung der Zugangswege an einheitliche Bearbeitungsprozesse usw. (im Einzelnen s. Grabow et al. 2002, S. 23f.)

63 Ein Vergleich zu diesem Aspekt ist nicht möglich, da hierzu von den untersuchten Städten keine validen Angaben kamen, erstens, weil die Projekt zumeist zum Befragungszeitraum Sommer 2002 erst angelaufen waren, zweitens weil bei den fortgeschrittenen Projekten es hierfür keine Methoden des Controllings gab.

64 Ein weiterer „AA“-Faktor ist ‚Nutzen für Bürger und für Unternehmen‘, der aber im Monitoring nationaler Anwendungsfälle nicht systematisch erhoben werden konnte und deshalb für diese Auswertung nicht herangezogen wurde.

65 Siehe Fußnote 19.

me sind – auch für die dezentrale Nutzung – eingestellt und beherrscht, gemeinsame Datenbanken sind eingerichtet, ein einheitlicher Formularservice ist verwirklicht worden.

„Integration“, wie im Difu-Konzept definiert (s. Fußnote 62), kann neben den *MEDIA@Komm*-Städten noch *Düsseldorf* aufweisen. Hier schälen sich folglich noch einmal aus der breiteren Spitzengruppe die beiden avanciertesten E-Gov-Städte Deutschlands Bremen und Düsseldorf heraus.

Im Aspekt „Sicherheit“ kommen die Unterschiede zwischen den geförderten und nicht vom BMWa geförderten Städten deutlich zum Vorschein. Neben den drei *MEDIA@Komm*-Städten können nur noch *Hannover* und *Hagen* vergleichbare Realisierungen des IT-Grundschutzes und des Transaktionsschutzes aufweisen. Die nachhaltige Sicherung der finanziellen Ressourcen war zum Erhebungszeitpunkt in allen Spitzenstädten ein ungelöstes Problem.

Damit kommt die Darstellung zu den Unterschieden zwischen den geförderten und nicht vom BMWa geförderten Städten.

1.2 Unterschiede

Während sich hinsichtlich des *strategischen und systematischen Konzepts* des Projekts „Virtuelles Rathaus“ bei den „inkrementellen Pragmatikern“ und den „Nachzüglern“ unter den nicht vom BMWa geförderten Städten große Lücken auftun, zeigen die geförderten Städte allein schon aufgrund der Anforderungen im Förderprogramm hier ihre Stärken.

Allein die Teilnahme am Wettbewerb mit den in Förderprogrammen üblichen Formalisierungs- und Konzeptualisierungszwängen, mit der folgenden Kontrolle des Projektfortschritts vor dem Hintergrund der Zusagen und Abmachungen verleiht den Projekten einen hohen Grad von Systematik. Überdies trat das jeweilige Projekt bereits durch den Erfolg bei der Fördermittelvergabe frühzeitig in die kommunale Öffentlichkeit, was ihm in der Regel hohe Priorität und Unterstützung in der Stadt verschaffte. Außerdem führten die beständige Rechenschaftspflicht gegenüber der internen Projektsteuerung und dem externen Projektträger, der inhaltliche Austausch mit den Mitwirkenden in der Begleitforschung, im Ministerium, in den flankierend wirkenden Institutionen der Stadt, der Region und des Bundes, die Kooperation mit den Standardisierungsgremien und diversen technisch orientierten Arbeitsgruppen sowie die Abstimmung mit den anderen geförderten Städten zu einem insgesamt strukturierten Vorgehen.

Überdies bewirkte die inhaltliche Zuspitzung des *MEDIA@Komm*-Förderprogramms in den Reihen der beteiligten Projektorganisationen (Unternehmen, Fachämtern usw.) zu einer starken, im Falle der nicht vom BMWa geförderten Städte nicht immer gegebenen Fokussierung, weil das BMWa als Förderer die Konzentration des Programms auf den gesicherten, rechtsverbindlichen und vertraulichen Geschäfts- und Rechtsverkehr zwischen Verwaltung und Nutzern vorgegeben hatte.

Damit haben die geförderten Städte in der vor-wettbewerblichen Phase Aufgaben angepackt, die andere nicht angegangen sind, womit das Förderprogramm ein Testbett bereitete, um riskante Forschungs- und Entwicklungsprojekte zum Erfolg zu führen.

Tabelle 10: Gegenüberstellung der geförderten und nicht vom BMWA geförderten E-Government-Fälle

Projekte	Geförderte Projekte	Nicht vom BMWA geförderte Städte		
Erfolgsfaktoren		Systematische Modernisierer	Inkrementelle Pragmatiker	Nachzügler
Leitbild/Strategie	■■■■	■■■■	■□□□	□□□□
Organisation/ Change Management	■■■□	■■■□	■□□□	□□□□
Anwendungen	■■■□	■■□□	■□□□	■□□□
Nutzen und Kosten*				
Technologieeinsatz	■■■■	■■■□	■□□□	□□□□
Qualifizierung	■■□□	■■□□	■□□□	□□□□
Akzeptanz/ Marketing	■■■□	■■□□	■□□□	□□□□
Kooperationen	■■■■	■■■■	■□□□	□□□□
Ressourcensicherung	■■■□	■■□□	■□□□	□□□□
Rechtmäßigkeit*				

Quelle: Eigene Darstellung. *= Im Monitoring nicht systematisch untersucht (s. Fußnote 19).

Legende: Verglichen werden die *MEDIA@Komm*-Fälle und die nicht-geförderten Städte. Die *MEDIA@Komm*-Städte werden hier im Durchschnitt der Einzelfälle beurteilt.

■■■■ = beherrscht, ■■■□ = weitgehend beherrscht, ■■□□ = teilweise beherrscht, ■□□□ = kaum angegangen, □□□□ = nicht angegangen.

Dies schlägt sich in einem Vorsprung auf den Gebieten *Technologie* und *Anwendungen* gegenüber auch den „systematischen Modernisierern“ unter den nicht vom BMWA geförderten Städten nieder (siehe Tabelle 10).

Die Konzentration aller Ressourcen der Projektbeteiligten auf das in der Konzeption des Programms vorrangige Ziel führte bei aller unterschiedlichen Ausprägung dieser Fokussierung zwischen den drei Förderstädten Bremen, Esslingen und dem Städteverbund Nürnberg/Fürth, Schwabach, Bayreuth und Erlangen zu einer vergleichsweise stringenten Linie in den Projekten. Diese führte bei einigen Städten sogleich, bei anderen Städten im Verlaufe des Projekts auch zu einer *Akzeptanz* in der Verwaltung und

zu einer *Vertretung des Projektes nach außen* durch führende Stadtrepräsentanten, was selbst nicht bei allen „systematischen Modernisierern“ der Fall war.

In den geförderten Projekten ist folglich aufgrund der genannten Bedingungen und Umstände E-Government in stärkerem Maße als beim Großteil der Projekte in den nicht vom BMWA geförderten Städten als kohärentes Ganzes entwickelt. Der Unterschied zwischen der Sicht auf Einzelprojekte gegenüber der Sicht auf die Preisträgerstädte ist hier entscheidend. Auf jeden Fall gehören sie unter dem Aspekt der technischen und rechtlichen Infrastruktur auf Basis erster Anwendungen mit Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur auch zur internationalen Spitze beim E-Government.

Konkret betrifft dies:

1. die Gewährleistung von Sicherheit, Rechtsverbindlichkeit und Vertraulichkeit des Geschäfts- und Rechtsverkehrs über Pilotanwendungen der elektronischen Signatur,
2. die Entwicklung technischer Plattformen zur Abwicklung signierter Transaktionen,
3. die pilothafte völlige Neugestaltung kommunaler Geschäftsprozesse.

Die Leistungen besonders der geförderten und der am weitesten entwickelten nicht vom BMWA geförderten Kommunen beim E-Government sowie die Anstrengungen der anderen Städte, die allesamt als Pioniere auf diesem Gebiet gelten können, sind angesichts der enormen Anforderungen des E-Government einerseits und der tief greifend veränderten Rahmenbedingungen kommunalen Handelns andererseits zu würdigen. Die Lücken und Schwächen der bisherigen Projekte sind vor diesem Hintergrund unter Berücksichtigung des gesamt kommunalen Handlungsfelds einzuordnen.

2. E-Government in einem hochkomplexen kommunalen Handlungsfeld

Die Analyse der nicht vom BMWA geförderten deutschen E-Government-Projekte ergab neben zum Teil sehenswerten und vorbildlichen Entwicklungsständen gravierende Defizite und Rückstände. Diskutiert wurde bereits die folgenreichste Lücke, nämlich das Strategiedefizit der Mehrzahl deutscher E-Government-Projekte. Daneben sind zu nennen:

- der Mangel an Personalentwicklungskonzepten, die an den Anforderungen des E-Government-Projekts ausgerichtet sind,
- der lückenhafte Einbezug von Mitarbeiterschaft und teilweise von Führungskräften in die Planung, Konzipierung und Durchführung des E-Government-Projekts,
- gravierende Lücken im Projektmanagement, vor allem die eher traditionelle organisatorische Steuerung und das mangelhafte Controlling von Projektverlauf und -ergebnis,

- Unsicherheiten im Kooperationsmanagement mit externen Akteuren der verschiedenen Kategorien und in der Praxis moderner Partnerschaftsformen wie den Public-Private-Partnerships und
- die häufig unterbleibende Anpassung der Geschäftsprozesse an die neuen Produktions- und Distributionsformen von Dienstleistungen im E-Government.

Diese Schwächen und Lücken ergeben sich nicht vorrangig aus dem Versagen der zuständigen Sachbearbeitungen oder aus der Unfähigkeit der Amtsleitungen. Die Gründe liegen tiefer – vor allem in dem komplexen Handlungsfeld für die kommunalen Akteure, das durch eine Scherenentwicklung von Handlungsdruck einerseits und Handlungsmöglichkeiten in den Kommunen andererseits gekennzeichnet ist. Im Resultat wird es immer schwieriger, ein kohärentes Modernisierungskonzept, wie es mit E-Government möglich ist, aufzusetzen. Es entsteht unter diesen Umständen die Frage der Schwerpunktsetzung, an welcher Stelle mit welchen Mitteln und Ressourcen kommunale Krisen aufgefangen und neue Perspektiven gesichert werden.

Die Situation hat sich zu Beginn des neuen Jahrhunderts zugespitzt, da die am Anfang der Neunzigerjahre begonnene Catch-up-Strategie⁶⁶ zur Auflösung des Reformstaus in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland unter verschlechterten Rahmenbedingungen weiterverfolgt werden muss⁶⁷.

Es genügt in diesem Zusammenhang, mit Grabow einige Stichworte zu nennen:

1. „die Beschleunigung von Prozessen mit immer größeren Diskrepanzen zwischen Veränderungs- und Reaktionsgeschwindigkeit,
2. die immer höhere Komplexität der zu beurteilenden Sachverhalte,
3. vielfache Interdependenzen und Regelkreise zwischen den Handlungsparametern,
4. damit die Notwendigkeit, Entscheidungen unter einem hohen Grad von Unsicherheit zu fällen,
5. die Auflösung von Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Bereichen, zwischen den Branchen, zwischen den Qualifikationen, zwischen Räumen und Staaten,
6. immer schnellere technologische Entwicklungen in allen Bereichen; Informations- und Kommunikationstechnologien sind vielleicht nicht die folgenreichsten, aber diejenigen, die den letzten Innovationszyklus am meisten geprägt haben,

66 Zum internationalen Stand der Verwaltungsreform in den Neunzigerjahren des letzten Jahrhunderts siehe Naschold/Jann/Reichard (1999).

67 Die Initiativen folgen einander in kurzen Abständen. Im März 1999 tritt die Initiative „Deutschland 21“ mit dem Ziel der Entwicklung von Rahmenbedingungen durch Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft für den Übergang ins Informationszeitalter auf. Im Dezember 1999 erfolgt die Verabschiedung des Programms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ durch die Bundesregierung und die Eröffnung des Wettbewerbs „E-Government in Bundes- und Landesverwaltungen“. Ebenfalls im Jahr 1999 startet der Städtewettbewerb Multimedia *MEDIA@Komm*. Im September 2000 startet die Initiative *BundOnline 2005*. Eine Übersicht über die Länderinitiativen gibt Hill (2002).

7. die Informationsüberflutung, die vor allem durch die Medien und das Internet inzwischen immer öfter Fragen der Beherrschbarkeit aufwirft,
8. die mit den schnelleren technologischen Entwicklungszyklen und Themenkonjunkturen beschleunigte Wissensentwertung,
9. die Notwendigkeiten der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte mit der Folge der
10. immer drängenderen Prioritätensetzung bei begrenzten, stagnierenden oder sogar schrumpfenden Ressourcen.⁶⁸

Mit anderen Worten: als sich die Bereitschaft verstärkte, überfällige Reformen anzupacken, hatten sich die Rahmenbedingungen gravierend verändert. Auf der Kommunebene reagierten Sachbearbeiter wie Führungskräfte in einem vielfältigen Gemisch von Verunsicherung, Skepsis, teilweise Reformüberdruß einerseits und auch Einsatzbereitschaft, Entschlossenheit und Aufbruchstimmung andererseits.

Überdies sind bei der Beurteilung der Machbarkeit nachhaltiger und vor allem zügiger Reformen auf dem Feld der Modernisierung unter Einschluss des E-Government Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung im Vergleich beispielsweise mit der Industrieverwaltung im Auge zu behalten⁶⁹. Zentral sind unter anderem die „Mannigfaltigkeit des rechtlich-politisch determinierten Tätigkeitsspektrums“, die „große Bedeutung von Information, Wissen und Entscheidungsfindung bei der Erstellung von Verwaltungsprodukten“ und die „Struktur der Prozesse, die zur Erstellung dieser Produkte erforderlich sind“⁷⁰ – allesamt Faktoren, die eine beschleunigte Umstrukturierung im Tempo von Industrieunternehmen erschweren.

Einen Schub werden die Geschäftsprozessoptimierung und -anpassung im deutschen E-Government-Ansatz dann erhalten, wenn die beträchtlichen (rechtlichen, technischen und organisatorischen) Schwierigkeiten, komplexere Transaktionen online zu ermöglichen, auf nationaler Ebene relativiert sein werden. Zu erwarten ist, dass dann die Städte vor einer neuen Stufe der Entwicklung ihrer E-Government-Projekte stehen, worauf sie offensichtlich in Abhängigkeit ihrer jetzigen Projektanlage ganz unterschiedlich vorbereitet sind. Wer bereits jetzt über ein stabiles Fundament in Bezug auf Strategie, politische Unterstützung, starke Organisation, solide Technologie, motivierte und kompetente Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wie Führungskräfte, engagierte Partner in Wirtschaft, Verbänden, Wissenschaft, in anderen Kommunen verfügt, wird den Schritt auf die nächste Stufe des E-Government, die medienbruchfreie Abwicklung geeigneter Verwaltungsvorgänge, leichter bewältigen.

3. Handlungsbedarf

Handlungsbedarf stellt sich auf unterschiedlichen Ebenen für verschiedene Akteure. So ist die Entwicklung und Implementation von *Personalentwicklungskonzepten* eindeutig

68 Grabow (1999).

69 Siehe zum Folgenden Lenk/Traunmüller (2002), S. 16.

70 Ebda.

Aufgabe der öffentlichen Verwaltungen selbst, insofern dort die Arbeitsverhältnisse und Qualifikationen gemäß den je spezifischen neuen Herausforderungen angepasst werden müssen. Die öffentlichen Verwaltungen müssen überdies dafür Sorge tragen, dass das wichtigste Potenzial, die Fähigkeiten, das Engagement und die Erfahrungen der Bediensteten auf den verschiedenen Hierarchiestufen, angemessen einbezogen werden. Ebenso liegen Anpassungen im *Projektmanagement* und in den *Strukturen von Ablauf und Aufbau* im Aufgabenbereich der Verwaltungen.

Was verbleibt dem Förderer, der in Pilotprojekten das kommunale E-Government mit dem Ziel der Erprobung des sicheren, rechtsverbindlichen und vertraulichen Geschäfts- und Rechtsverkehrs angestoßen hat?

Dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit kommt die Rolle des Koordinators und Befähigers auf der Schwelle zur „dritten Generation“⁷¹ des kommunalen E-Government zu. Dies betrifft die Organisation des Transfers von den Pilotfällen zu der Anwendung in der Serie, Hilfen bei der Qualifizierung der Bediensteten und beim Projektmanagement sowie schließlich die Unterstützung beim Aufbau von Wissen zum Kooperationsmanagement. Eine Begleitung der Akteure aus der Wirtschaft wie den Kommunen ist zur Verstetigung der allorts sichtbaren viel versprechenden Ansätze erforderlich. Im Folgenden werden diese allgemein formulierten Aufgaben in Form von Vorschlägen verdeutlicht.

Erster Vorschlag: Einrichtung einer permanent wirkenden Geschäftsstelle „kommunales E-Government“

Dieser Vorschlag dient zur Konzentration der Kräfte und Verdichtung des vorhandenen Wissens zur Vermeidung der momentan in vielen Kommunen beobachtbaren Tendenzen, „das Rad neu zu erfinden“. Eine solche Drehscheibenfunktion erspart vor allem den kommunalen Entscheidungsträgern kostspielige und frustrierende Umwege. Damit wird ein wesentlicher Strukturnachteil des deutschen E-Government, nämlich die Zersplitterung der Zuständigkeiten und Initiativen mit den mühsamen Prozessen der Angleichung von Standards, Fachgesetzen und Vorschriften, gegenüber zentralstaatlich strukturierten Ländern⁷² relativiert.

Zweiter Vorschlag: Aufbau und kontinuierliche Pflege eines Wissensspeichers zum Know-how-Transfer.

Detailvorschläge in dieser Richtung sind erstens, das im Rahmen des *MEDIA@Komm*-Förderprogramms konzentrierte Wissen durch geeignete Transferaktionen in die Breite zu diffundieren und zweitens Forschungen beispielsweise zum Kooperationsmanagement und zu modernen Partnerschaftsformen zwischen Verwaltung/Regierung und Wirtschaft sowie zwischen Verwaltung/Regierung und Bürgern zu beauftragen.

71 „Viele der vorliegenden Angebote sind Erfahrungen in der „zweiten Generation“ E-Government. In der ersten Generation beschränkten sich die Kommunen auf das Anbieten reiner Information, die zweite stellt einen ersten großen Schritt zur elektronischen Verwaltung dar. Und die kommende dritte Generation sollte ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik markieren. Für die Verwaltung gilt, dass die Dienstleistungen medienbruchfrei angeboten werden müssen – das heißt, dass die Dokumente direkt elektronisch verschickt werden können, ohne dass auf ein anderes Medium wie etwa Papier ausgewichen werden muss“. (D21 2002, S. 6)

72 Siehe die Analyse von Eifert/Püschel (2002).

Dritter Vorschlag: Erforschung der Anforderungen und Lösungswege bei der Optimierung von Geschäftsprozessen

Hier sollten Forschungsprojekte mit dem Fokus auf Lernprozessen der Verwaltung als lernender Organisation in ihren Beziehungen vor allem zur Wirtschaft aufgesetzt werden. Momentan wird aus Unwissenheit und Zurückhaltung viel Innovationspotenzial verschenkt. Im Unterschied zum bislang durchgeführten Monitoring von Anwendungsfällen in der Breite der Fälle sollte die neue Forschungsrunde auf Intensiv-Fallstudien nationaler und internationaler Good-Practices auf dem Felde der Integration von Geschäftsprozessen oder Partizipationsprozessen in der Verwaltung ausgerichtet sein.

Vierter Vorschlag: Erforschung der ökonomischen Effekte des Aufbaus von kommunalen E-Government-Projekten

Die Befunde zu den Erträgen und den Vorteilen von Online-Dienstleistungen, neuen Zugängen usw. sind für die von Beginn an geführte öffentliche Diskussion um den Nutzen von E-Government noch nicht wirklich zielführend. Über die Fallbeispiele wird in den geförderten wie nicht vom BMWA geförderten Projekten teilweise eine Reihe von Hinweisen auf Effekte der Online-Abwicklung von Geschäfts- und Rechtsaktionen gegeben, z.B. geringere Fehlerzahl bei Vordrucken und Anträgen auf der Kundenseite durch die automatisierte Plausibilitätskontrolle, zügigere Vorgangsbearbeitung aufgrund höherer Informiertheit und Problemlösungskompetenz bei den Sachbearbeitern usw. Die Städte haben gravierende Rückstände in der Konzeption und methodischen Durchführung von Wirtschaftlichkeitsanalysen vor Aufnahme, während des Ablaufs und zur Evaluation von E-Government-Projekten. Dies eröffnet Skeptikern oder Gegnern weite Türen zur Formierung von Widerständen gegen weitere Investitionen oder Änderungen von Rahmenbedingungen und blockiert tendenziell die weitere Reform der Bindestrukturen wie der Beziehungen zu den verschiedenen Nutzergruppen.

Vonnöten ist eine methodisch fundierte Analyse der Kosten-Nutzen-Relation des E-Government, um zu ermitteln, was die Projekte im Saldo der Investitionen und der Einsparpotenziale in Ziffern „bringen“. Eine solche Analyse würde zur Versachlichung der aktuellen Diskussion führen und die Motivation der Entscheidungsträger deutlich steigern, denn für Experten ist das Ergebnis bereits jetzt in groben Zügen ungefähr klar: E-Government hat als umfassendes Modernisierungsprojekt ein hohes Potenzial hinsichtlich Kostenreduktion, Effektivität, größerer Transparenz, gesteigerter Beteiligung der Mitarbeiterschaft an ihren Prozessen, erhöhter Informiertheit der Räte und der Bürgerschaft in Bezug auf die städtischen Entwicklungen sowie der Unternehmen in Bezug auf das wirtschaftliche Geschehen an ihrem Standort.

Anhang

FRAGEBOGEN: Monitoring nationaler E-Government-Anwendungen

Konzeptionsprozess

- Anstoß
Was bzw. wer gab den Anstoß für E-Gov?
- Gründe
Welches waren die Gründe, weshalb Sie sich für E-Gov entschieden haben?
- Vision und Gesamtstrategie
Existiert eine Vision für E-Gov in Ihrer Kommune? Existiert eine Gesamtstrategie; ist diese formuliert? Welche Gruppen wurden an der Formulierung beteiligt?
Wurden konkrete Maßnahmen zur Erreichung der formulierten Ziele festgelegt? Gab es einen Zeitplan?
- Zielsetzungen
Welche Ziele verfolgen Sie mit E-Gov?
- Einbettung in kommunale / regionale / nationale Strategien
Wurde E-Gov in kommunale/regionale/nationale Strategien eingebettet? In welche Strategien und auf welche Weise?
Sah man Probleme/Konkurrenzen zwischen der E-Gov-Strategie und anderen Strategien? Welche Konsequenzen wurden daraus gezogen?
- Langfristplanung
Existierte in der Konzeptionsphase eine Langfristplanung? Wie weit reichte diese?
- Verknüpfung Verwaltungsreform / E-Government-Einführung
Besteht in Ihrer Kommune eine Verknüpfung zwischen E-Gov und Verwaltungsreform? Wenn ja wie?
- Frühzeitige Beratung mit Kunden und Zusammenarbeit mit (potentiellen) Partnern
Fand eine frühzeitige Beratung und/oder Zusammenarbeit mit Kunden (Bürger, Wirtschaft) und/oder potentiellen Partnern statt?
- Entscheidungsprozeß Make or Buy
Gab es einen Prüf- und Entscheidungsprozeß „Make or Buy“? Wie fiel die Entscheidung aus?

- Bedenken/Hindernisse

Welche Bedenken hatten Sie in der Konzeptionsphase, welche wurden diskutiert? Welche Hindernisse sahen Sie, welche wurden diskutiert?

- Kalkulation, wenn ja welche (Machbarkeit/Wirtschaftlichkeit-Finanzierung)

Gab es in der Konzeptionsphase Kalkulationen? Welche? Welchen Einfluss hatten diese auf Entscheidungen?

Planungsprozess

- Steuerung/Prozessmanagement

Welche Organisationsform zur Umsetzung von E-Gov war zu Beginn geplant? (eig. Stelle/besonderes Gremium)? Welchen Entscheidungsspielraum, welche Kompetenzen sollte diese bekommen? War eine Verknüpfung von IT und allg. Zuständigkeit geplant? Sollte zentral verantwortliche Personen eingesetzt werden?

- Politische Absicherung

Wie weit und durch wen ist das Projekt E-Gov in der Planungsphase politisch abgesichert?

- Kundeneinbeziehung (Bürger/Unternehmen)

Wurden Kunden in die Planungsphase miteinbezogen?

- Managementeinbeziehung

Wurde das Management in die Planungsphase miteinbezogen?

- Mitarbeitereinbeziehung

Wurden die Mitarbeiter in die Planungsphase miteinbezogen?

- Bedenken/Hindernisse

Welche Bedenken hatten Sie in der Planungsphase? Welche Hindernisse sahen Sie, welche wurden diskutiert?

Implementationsprozess

- E-Gov't-Projekt als Priorität

Welche Priorität hat E-Gov in Ihrer Stadt/in der gesamten Stadtpolitik?

- Prioritäten innerhalb des/der E-Gov't-Projekte

Werden Prioritäten innerhalb der einzelnen E-Gov-Projekte gesetzt? Auf welche Projekte und warum gerade auf diese?

- Ansatzpunkte (womit angefangen, warum)

Womit wurde die Implementation von E-Gov begonnen? Warum hat man sich gerade für diese Projekt/diese Anwendung entschieden (Orientierung an Zielen, Praktikabilität)?

- Pilotprojekte

Gab/gibt es Pilotprojekte? Welche sind dies? Warum wurden sie zu Pilotprojekten gemacht?

- Vertragsspezifikation

Welche vertragliche Form wurde für die Zusammenarbeit mit Externen Partnern gewählt?

- Risikomanagement

Gab es eine detaillierte Abschätzung der finanziellen, organisatorischen und personellen Risiken, die mit der Einführung von E-Gov verknüpft sind? Wenn ja, mit welcher Methode? Welche Maßnahmen wurden getroffen?

Aktueller Stand

- Dienste online

Welche Dienste bieten sie online und medienbruchfrei über das Internet an? (siehe ANHANG: Liste mit 25 Dienstleistungen)

- Dienste offline (zum Ausdrucken)

Welche Dienste bieten sich „offline“ an, d.h. Formulare zum Ausdrucken (noch mit Medienbruch)?

- Besonders innovative Anwendungen

Bietet Ihre Stadt besonders innovative Anwendungen an? Welche sind dies (in welchen Bereichen)?

- Finanzierung

Wie (welcher Typ) finanzieren Sie das E-Gov-Projekt? Welche Summe fließt in das E-Gov-Projekt?

- Aufgabenorganisation: politische und Projektsteuerung

Wie sieht die Aufgabenorganisation aus? Gibt es politische Steuerung? Auf welche Weise (Chefsache, wer ist Chef)? Wie geschieht die Projektsteuerung? Gibt es eine zentral verantwortliche Person/Stelle, ein besonderes Gremium? Welche Kompetenzen hat diese/s Person/Stelle/Gremium? Wie groß ist der Entscheidungsspielraum der operativen Ebene?

- Re-Engineering

a) Gibt es ein re-engineering der Ablauforganisation? Wo wurde die Ablauforganisation geändert? Wo wären Änderungen nötig? Liegt ein Stufenkonzept zur Umsetzung vor? Sind alle betroffenen Abteilungen und Hierarchiestufen daran beteiligt? Werden Geschäftsprozessanalysen und –optimierungen durchgeführt? Wer ist daran beteiligt?

b) Gibt es ein re-engineering der Aufbauorganisation? Wo wurde die Aufbauorganisation geändert? Wo wären Änderungen nötig? Gibt es akzeptanzfördernde Maßnahmen für Mitarbeiter?

- Rolle der politischen Spitze: Vision, Strategie, konkrete Steuerung

Welche Rolle nimmt die politische Spitze in Bezug auf Vision, Strategie und konkrete Steuerung ein? Werden Vision und Strategie durch sie unterstützt/getragen/weiterentwickelt? Nimmt die politische Spitze eine konkrete Steuerungsfunktion wahr? Wirbt sie öffentlich mit dem Leitbild?

- Akteursgefüge und Partnerschaften

Welche Akteure/Partner sind für Sie zur Umsetzung von E-Gov von (großer) Bedeutung (z.B. Kammern, Universitäten, andere Kommunen, Unternehmen, Sparkassen, ...)? Welche Partnerschaften existieren für welche Bereiche?

- Rechtsform (PPP-Modell)

Welche Rechtsform/en wurde/n für die Partnerschaften gewählt (GmbH oder GmbH & Co KG; Verein, Outsourcing über einzelne Verträge; Sonstiges)?

- Portale

Lokale Portale

Gibt es lokale Portale? In welchen Bereichen?

Regierungsweites Intranet (auch Ebene Bundesland)

Sind Sie an ein regierungsweites Intranet angeschlossen?

Portaltyp

Welchen Portaltyp haben Sie (kundenbasiertes Portal, themenbasiertes Portal, sonstiges)?

Verknüpfung zu sonstigen Unterportalen

Gibt es eine Verknüpfung zu sonstigen Unterportalen? (z.B. gruppenspezifisch, stadtteilspezifisch)

- Ausstattung/IT-Infrastruktur/Interoperabilität

Ausstattungsgrad in den Kommunen mit IT

Wie ist die Ausstattung der Büroarbeitsplätze mit PCs (Angabe in Prozent)? Wie hoch ist der Vernetzungsgrad der einzelnen PC-Arbeitsplätze? Wie viel Prozent

der Mitarbeiter mit PC-Arbeitsplatz haben Internet-Zugang? Wie viel Prozent der Mitarbeiter mit PC-Arbeitsplatz sind direkt per E-Mail erreichbar?

Netzbasierte SW-Lösungen

Verwenden Sie netzbasierte Softwarelösungen? Welche (z.B. Dokumentenmanagement, e-workflow, groupware, Wissensmanagement)?

Gewährleistung der Interoperabilität

Ist die Interoperabilität gewährleistet?

Standardisierung der Geschäftsprozesse zur IT-Abbildung

Wie ist bei Ihnen der Stand zur Standardisierung der Geschäftsprozesse zur IT-Abbildung? Welche Probleme haben Sie?

- One-Stop-Shops mit online-Anbindung

Welche One-Stop-Shops sind realisiert? Welche sind geplant?

- Call-center

Haben Sie Call-Center? Welchen Typ (Telefonvermittlung oder Dienstleistung)?

- Einsatz digitaler Signaturen:

Setzen Sie digitale Signaturen ein? Ist der Einsatz für digitale Signaturen geplant (für wann)? Seit wann setzen Sie Signaturen ein? Welche Signaturen setzten sie ein? Welches Niveau für welche Anwendung? Setzen Sie für Bürger und Verwaltung unterschiedliche Signaturen ein? Warum? Welche weiteren Entwicklungsschritte sind geplant? Sehen Sie eine Behinderung durch schleppende nationale Gesetzgebung / Umsetzung in Fachgesetze / Rechtlicher Rahmen, Gemeindeordnung? Haben Sie eigene Registrierungsstellen; planen Sie welche? Welches Konzept des key-Management ist bei Ihnen realisiert?

- Bezahlverfahren

Haben Sie elektronische Bezahlverfahren? Sind welche geplant (für wann?) Welche bieten Sie an? Wofür bieten sie elektronische Bezahlverfahren an? Was waren die Kriterien zur der Entscheidung darüber welche Zahlungsformen überhaupt angeboten werden und welche Zahlungsform für welche Anwendungen angeboten wird?

- Technische Fragen

Sicherheitskonzepte

Existieren Sicherheitskonzepte zur digitalen Signature und e-payment? Sind diese veröffentlicht (öffentlich über das Internet zugänglich)?

Bedeutung des Sicherheitsaspekts für die Diskussion über E-Gov't

Wie hoch ist die Bedeutung des Sicherheitsaspekts für die Diskussion über E-Gov?

Technische Standards

Welche technischen Standards verwenden Sie (z.B. Datenformate, Protokolle, Sicherheit etc.)?

Zugangstechnologie (Chipkarten, Lesegeräte, ...)

Welche Zugangstechnologien verwenden Sie? Welche Karten?

Plattformen: Regionen, Community

Welche Plattformen existieren?

- Finanzierung

Kapitalinvestitionen

Wie hoch war die Summe der Kapitalinvestitionen?

Laufende Kosten der Computersysteme

Wie hoch sind die laufenden Kosten der Computersysteme?

Personalkosten und Wartung

Wie hoch sind die Kosten für Personal und Wartung (Fremdpersonalkosten)?

Beratungskosten

Wie hoch sind die Kosten für Beratungen (durch Externe)?

- E-Skilling

für öffentlich Bedienstete (Aus- und Weiterbildungsprogramme)

Welche Lücken in den Kompetenzen der öffentlich Bediensteten nehmen Sie wahr? Welches sind die Hauptfelder in denen Fort-, Aus- und Weiterbildungen angeboten und wahrgenommen werden? Wie hoch ist der Anteil der bereits in Fort-, Aus- und Weiterbildungen einbezogenen öffentlich Bediensteten?

für das Verwaltungsmanagement

Welche Lücken in den Kompetenzen des Verwaltungsmanagements nehmen Sie wahr? Welche Wege haben Sie gewählt, um die wahrgenommenen Lücken zu relativieren? Welches sind die Hauptfelder in denen Fort- und Weiterbildungen angeboten und wahrgenommen werden?

für den Nutzer

Welche Lücken in den Kompetenzen der Nutzer nehmen Sie wahr? Welche Wege haben Sie gewählt, um die wahrgenommenen Lücken zu relativieren? Gibt es segmentspezifische Maßnahmen zur Kompetenzbildung/Qualifizierung von z.B. Körperbehinderten, Ausländern...?

- Verbindung virtueller Rathäuser und virtueller Marktplätze

Rolle kommunaler/regionaler virtueller Marktplätze

Welche Rolle spielen kommunaler oder regionaler virtuelle Marktplätze?

Existenz bzw. Planung gemeinsamer Plattformen

Existieren gemeinsame Plattformen? Sind welche geplant?

- Bürgerbeteiligung

Stellenwert der internetgestützten Bürgerbeteiligung

Welchen Stellenwert hat internetgestützte Bürgerbeteiligung? Welche konkreten Projekte gibt es? Welche sind in Planung?

E-Voting

Gibt es in Ihrer Stadt das Angebot „E-Voting“? Ist E-Voting geplant? Welche Auswirkungen hat E-Voting (Aufgreifen, Bearbeitung, Feedback, Erfahrungen)?

Informationsfreiheit und Informationszugang ein Thema?

Sind Informationsfreiheit und Informationszugang ein Thema in Ihrer Stadt?

Realisierter bzw. geplanter Zugang

Welche Zugangsformen haben sie bereits geschaffen? Welche sind in Planung? (siehe Zugang)

Mehrsprachigkeit

Ist der Zugang mehrsprachig ausgelegt?

Verbreitung der Zugangsmöglichkeit in der Öffentlichkeit

Kann in Ihrer Stadt jeder, wenn er will, elektronisch Kontakt zum Rathaus aufnehmen?

E-mail

Wie viel Prozent der Bürger verfügen über eine e-Mail-Adresse? Bieten Sie den Bürgern einen E-Mail-Account über das Stadtinformationssystem an? Wie viele nehmen das in Anspruch?

Nachrichtenboards

Gibt es Nachrichtenboards?

Chat rooms

Gibt es Chat-Rooms?

Unterstützung für Behinderte

Gibt es Unterstützung für Behinderte? Wie sehen diese aus? (siehe E-Skilling für den Nutzer)

- Nutzerbedarfe und Nutzererfahrungen

Ermittlung der Bedarfe

Ermitteln Sie Bedarfe von Bürgern, Unternehmen, Verwaltung und Politik? Wie regelmäßig? Wie werden diese umgesetzt/genutzt?

Übersicht über Nutzererfahrungen

Auf welche Weise gewinnen Sie eine Übersicht über Nutzererfahrungen (von Bürgern, Unternehmen, Verwaltung, Politik)? Welche Rolle spielen diese; wie werden diese weiterverwendet?

- Zugang und Kompetenzen

Öffentliche Zugangsorte

Welche öffentlichen Zugangsorte gibt es (Kontaktzentren, digitales Fernsehen, Kiosk, Mobilfunk, Telefon)? Gibt es e-befähigte Schalterservicestellen (one-stop-shops)? Gibt es ein Angebot zur e-befähigten face-to-face-Beratung (z.B. Fachdatenbanken für Mitarbeiter in Bürgerämtern)?

- Ergebniskontrolle

Finanzielle Aspekte (Einsparung, ROI, Verringerung der geographischen Angebots traditioneller Servicepunkte, ...)

Gibt es eine Ergebniskontrolle für Finanzen? Wurden Berechnungen angestellt wie viel durch E-Gov eingespart werden kann? Wie hoch sind die berechneten Einsparungen? An welchen Stellen/wodurch wird dieses Geld gespart?

Kennziffern: Erreichbarkeit von Informationen / Bediensteten / Beratung, Bestätigungszeit, Verkürzung der Durchlaufzeiten, Kundenzufriedenheit,...)

Wird eine Ergebniskontrolle zu weiteren Kennziffern vorgenommen, so z.B. Verbesserung der Erreichbarkeit von Informationen, Bediensteten und Beratung, Verkürzung der Bestätigungszeit, Verkürzung der Durchlaufzeiten und Kundenzufriedenheit?

Methoden: Kosten-Nutzen-Analysen, sonstige

Welche Methoden wurden zur Ergebniskontrolle angewandt?

- Marketing

Konzepte und Orientierungen

Gibt es Konzepte zum Marketing? Wie sehen diese aus? In welchen Bereichen werden Marketingmaßnahmen angewandt?

Pläne/Realisierung der Vermarktung des kommunalen E-Gov't-Konzepts (Gebühr, Verkauf)

Vermarkten Sie Ihr E-Government-Konzept? Ist dies geplant? Wird das ganze Konzept vermarktet oder nur Teile (z.B. einzelne Anwendungen)? Verkaufen Sie das Konzept/Teile oder werden sie dem Nutzer zu einer Gebühr zur Verfügung gestellt?

- Programme zur nachhaltigen Sicherung von Finanzen, Personal und Wissen

Gibt es Programme zur Sicherung von Finanzen, Personal und Wissen? Welche genau? In welchem Umfang (finanziell)? Wie langfristig sind diese angelegt?

Weitere Planung

Ausweitungen

Welche Ausweitungen im Bereich e-Gov planen Sie für wann (neue Bereiche, Intensivierung)?

Konsolidierungen

Welche Konsolidierungen im Bereich e-Gov planen Sie (Anwendungsbereiche)?

Rücknahmen

Planen Sie Rücknahmen? Was soll zurückgenommen werden? Was sind die Gründe dafür?

Mittelplanung

Was sieht Ihre Mittelplanung ansonsten vor? Was steht in nächster Zeit, d.h. den nächsten 6-12 Monaten, sonst noch an?

Akteurseinbeziehung

Planen Sie (weitere) Akteure einzubeziehen? Welche sind dies? In welchem Bereich/für was? In welchem Umfang?

Netzwerkbildung

Sind Sie mit Netzwerke verknüpft? Mit wem und zu welchem Zweck?

Literatur

Accenture (2001):

Dem Fortschritt verpflichtet.

Bertelsmann-Stiftung (2002):

Kommunale Kernkennzahlen für IT-Strategie und eGovernment. Konzeptionsskizze vom 8. April.

Cap Gemini Ernst & Young (2002):

Web-based Survey on Electronic Public Services.

Daum, R. (2002):

Integration von Informations- und Kommunikationstechnologien für bürgerorientierte Kommunalverwaltungen. Baden-Baden.

Deutscher Städtetag (2002):

Welche elektronische Signatur braucht die Kommunalverwaltung?

Deutsches Institut für Urbanistik (2001):

Städteumfrage.

Eifert, M./J.O. Püschel (2002):

Ausländische E-Government-Lösungen und ihre institutionellen Rahmenbedingungen im Überblick. Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 9, Zwischenbericht Februar.

Engel, A. (2001):

Strategisches Informations- und Kommunikationsmanagement als zentrale Aufgabe des Electronic Government bei der Stadt Köln. Vortrag auf der KommOn am 7. November 2001 in Nürnberg.

Grabow, B. (1999):

Kommunaler Aufgabenwandel. Modernisierung der Verwaltung und E-Government, unveröffentlichtes Manuskript.

Grabow, B. (2001):

Städte auf dem Weg zum virtuellen Rathaus – Zusammenfassung ausgewählter, zentraler Ergebnisse einer aktuellen Umfrage zum Stand der Umsetzung in deutschen Städten, März (Online-Dokument)
http://www.mediakomm.net/index.phtml?text_id=22&language=de&menu_id=2

Grabow, B./H. Drüke/C. Siegfried/C. Stapel-Schulz/J.O. Püschel (2002):

Erfolgsmodell kommunales E-Government. Erfolgsfaktoren. Was bei der Gestaltung virtueller Rathäuser zu beachten ist. Herausgegeben vom BMWA.

Initiative D21 (2002):

E-Town 2002. Deutschlands digitale Hauptstädte.

Dies. (2002):

(N)ONLINER Atlas 2002. Eine Topographie des digitalen Grabens durch Deutschland. Nutzung und Nichtnutzung des Internets, Strukturen, Motive, Sonderteil eGovernment.

Kaase, M., (1992):

Politische Beteiligung. In: D. Nohlen (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 3, Frankfurt/M., S. 339–346.

Kaplan, R.S./D. Norton (1997):

Balanced Scorecard. Strategien erfolgreich umsetzen. Stuttgart.

Kubicek, H./M. Hagen (Hrsg.) (2000):

One-Stop-Government in Europe. Results from 11 national surveys. Bremen.

Lenk, K./R. Traunmüller (2001):

Electronic Government – ein Wegweiser. In: Computer kommunikativ, Heft 2/2001, S. 15–18.

Memorandum (2000):

Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und des Fachbereichs 1 der informationstechnischen Gesellschaft im VDE.

Naschold, F./W. Jann/C. Reichard (1999):

Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform. Berlin.

OECD (1998):

Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality, No. PUMA (98) 15, Paris.

Pîslaru, A. (2002):

Electronic Government in Kommunalverwaltungen, Bonn.

Prorok/Sallmann (2002):

e-Government. Leitfaden für Österreichs Städte und Gemeinden. Wien.

Reinermann, H. (2002):

Barrieren für Electronic Government. Diskussionspapier 30. Juli 2002.

Reinermann, H./J. von Lucke (2002):

Speyerer Definition von Electronic Government. In: H. Reinermann/J. von Lucke (Hrsg.): Electronic Government in Deutschland. Speyerer Forschungsberichte 226, Speyer.

Siegfried, C. (2002):

Elektronische Signaturen in der Praxis, in: Bullerdiek, T./M. Greve/W. Puschmann (Hrsg.): Verwaltung im Internet. Nutzungs- und Gestaltungsmöglichkeiten, München 2002, S. 174–187.

Socitm/I&DeA (2002):

Local e-government now: a worldwide view.

Stapel-Schulz, C. und andere (2002):

Organisations- und Kooperationstypen kommunaler Internetauftritte. Arbeitspapiere aus der Begleitforschung zum Städtewettbewerb *MEDIA@Komm* Nr. 6/2002.

Sydow, J. (1992):

Strategische Netzwerke. Wiesbaden.

Ver.di/Forum Soziale Technikgestaltung/GPR Bremen, Esslingen, Nürnberg (2001):

Online-Arbeiten im Virtuellen Rathaus. Innovation + Neue Medien + Beteiligung. Öffentliche Dienste im Wandel, Band 2. Gewerkschaftliches Memorandum an das Projekt „*MEDIA@Komm*“. „Esslinger Erklärung“.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Profil des virtuellen Rathauses	21
Abbildung 2: Hauptgründe für E-Government.....	32
Abbildung 3: Leitbild der Stadt Münster zu E-Government.....	36
Abbildung 4: Verteilung der Städte auf die verschiedenen Vorgehensweisen beim E-Government.....	40
Abbildung 5: Projektsteuerung und Kooperation beim E-Government in Köln	44
Abbildung 6: Instrumente der zentralen Steuerung in Köln	45
Abbildung 7: Zusammenhang von Vorgehensweise und Projektorganisation.....	46
Abbildung 8: Online-Anwendungen in den <i>MEDIA@Komm</i> -Städten und den nicht vom BMWA geförderten Städten (Stand Juni 2002)	50
Abbildung 9: Realisierung von Online-Angeboten in den nicht vom BMWA geförderten Städten nach Größenklassen	51
Abbildung 10: Die sechs Schritte zur E-Vergabe im System von Hamburg	52
Abbildung 11: Prinzip der elektronischen Akteneinsicht für Bürger in Büchen	54
Abbildung 12: Portal der Arbeitsmappe	55
Abbildung 13: Workflow in der elektronischen Auftragsmappe.....	56
Abbildung 14: Eröffnungsseite „Politik und Verwaltung“ in Stuttgart.....	58
Abbildung 15: Breite der Bürgerbeteiligung in Dortmund.....	59
Abbildung 16: E-Government-Systemarchitektur.....	61
Abbildung 17: Medienbruchfreie elektronische Vorgangsbearbeitung.....	63
Abbildung 18: Verteilung der Entwicklungstypen auf die nicht vom BMWA geförderten Städte	88
Abbildung 19: Zusammenhang zwischen Integrativität und Größenklasse	89
Abbildung 20: Kernansätze der Strategie von Düsseldorf	91
Abbildung 21: Die Projektsteuerung in Düsseldorf	92
Abbildung 22: Profil des virtuellen Rathauses von Düsseldorf	93
Abbildung 23: Einstimmung der Verwaltungsspitze in Düsseldorf.....	94
Abbildung 24: Entwicklungsstand der Online-Andungen in Düsseldorf.....	95
Abbildung 25: Entwicklungsstand der Online-Anwendungen in Hagen	96
Abbildung 26: Profil des virtuellen Rathauses von Hagen.....	97
Abbildung 27: Kooperationsnetz der Stadt Hagen zum E-Government-Projekt	98
Abbildung 28: Profil des virtuellen Rathauses von B7	100
Abbildung 29: Entwicklungsstand der Online-Anwendungen in B7	101

Abbildung 30: Profil des virtuellen Rathauses von C2	103
Abbildung 31: Entwicklungsstand der Online-Anwendungen in C2	104
Abbildung 32: Entwicklungsstand der Online-Anwendungen in C9	106
Abbildung 33: Profil des virtuellen Rathauses von C9	107
Abbildung 34: Entwicklungsstand der Online-Anwendungen in C3	108
Abbildung 35: Profil des virtuellen Rathauses von C3	109

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: „Local e-Government now“-Template	20
Tabelle 2: Die Erfolgsfaktoren (EF) mit ihren Teilaspekten	22
Tabelle 3: Untersuchungssample	27
Tabelle 4: E-Government als Chefsache nach Größenklassen der Städte	38
Tabelle 5: Anwendungspraxis der elektronischen Signatur in den untersuchten nicht vom BMWa geförderten Städten	65
Tabelle 6: Neue Formen der Bereitstellung von Dienstleistungen	69
Tabelle 7: Personalausstattung der E-Government-Projekte in den Städten	81
Tabelle 8: Hemmnisse beim Aufbau des virtuellen Rathauses	82
Tabelle 9: Weitgehende Beherrschung der Faktoren mit höchster Priorität (Stand Juni 2002)	112
Tabelle 10: Gegenüberstellung der geförderten und nicht vom BMWa geförderten E-Government-Fälle	114

