

E-Government in Kommunen

Hintergründe und Orientierungshilfen
für Mandatsträger in Räten und Kreistagen



Kommunalpolitische Texte
Band 23

Autoren:

Hans-Jörg Frick

Diplom-Verwaltungswissenschaftler
e-mail: hans.frick@kgst.de

Michael Hokkeler

Diplom-Ingenieur Raumplanung
e-mail: michael.hokkeler@kgst.de

Die Autoren sind Referenten der KGSt im Programmbereich Informationsmanagement

ISBN 3-89892-124-7

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung
Arbeitsgruppe Kommunalpolitik

© 2002 by Friedrich-Ebert-Stiftung
Godesberger Allee 149, D-53175 Bonn
Alle Rechte vorbehalten
Umschlag: Karl Debus, Bonn
Druck: Toennes Satz + Druck GmbH, Erkrath
Printed in Germany 2002

Vorwort

Mit Band 23 unserer Schriftenreihe setzen wir die Veröffentlichungen zu praxisbezogenen aktuellen Themen und Fragestellungen im kommunalpolitischen Bereich fort. Dabei soll die Schriftenreihe in erster Linie denjenigen helfen, die ehrenamtlich kommunalpolitisch tätig sind, keine ausgewiesenen Experten sind, gleichwohl aber Bescheid wissen müssen, um was es, warum und wo in dieser schwierigen Materie geht. Zu dieser Gruppe gehören auch die hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kommunaler Verwaltungen, die mit dem Thema mittelbar oder unmittelbar konfrontiert sind, ohne aber bereits ausgewiesene Experten zu sein. Dabei kommt hinzu, dass gerade in kleineren und mittleren Kommunen dem Rat nicht immer ausreichend Fachliteratur zur Verfügung steht.

Im Vordergrund steht das Bemühen, unsere Texte lesbar zu machen. Im Sinne falsch verstandener Modernität sollte man nicht jedem Begriff hinterherlaufen, der etwas Neues in einem alten Gewand beinhaltet. „Relaunch“- oder „Open Space“-Veranstaltungen sind im Augenblick in. Wenn nun eine Broschüre mit dem Titel „E-government“ vorgelegt wird, dann ist das weniger eine Verbeugung vor einem Begriff, der aus dem Englischen übernommen wurde. Es ist vielmehr die Vorstellung und Darstellung einer Entwicklung, eines Prozesses, der Verwaltungen auf dem Weg zu einer Bürgergesellschaft helfen soll.

Dieser Prozess muss von der Politik, d.h. von den Stadt-, Gemeinde- und Kreisräten begleitet und unterstützt werden. Es geht dabei in erster Linie nicht um Einsparung in großem Stil, es geht um eine weitere Verwaltungsreform zu mehr Transparenz, zu erhöhter Bürgernähe und dieser Prozess muss von der Politik aktiv begleitet werden. Das wiederum kann nur dann sinnvoll umgesetzt werden, wenn sichergestellt ist, dass diejenigen, die die politische Verantwortung haben, wissen, um was es hier geht.

Das bedeutet für die Friedrich-Ebert-Stiftung die Verpflichtung, einen methodisch-didaktisch aufbereiteten Text anzubieten, der das Thema

leicht und übersichtlich erschließt. Dies ist m.E. den beiden Autoren gelungen.

Siegbert Heid

Leiter der Arbeitsgruppe Kommunalpolitik
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Inhalt

1	Einführung	7
2	Kommunen im Informationszeitalter	8
3	Was ist E-Government?	11
3.1	Grundverständnis von E-Government	11
3.2	Handlungsfelder für E-Government	14
3.3	Generelle Ziele von E-Government.....	15
4	Ein neuer Schub für die Verwaltungsreform.....	16
4.1	Gestaltung der Verwaltungsprozesse	16
4.2	Lebenslagen - Dienstleistung aus einer Hand.....	20
5	Strategie	25
5.1	Warum eine E-Government-Strategie?	25
5.2	Entwicklung einer E-Government-Strategie	26
5.2.1	Ziele definieren: Was wollen wir mit E-Government erreichen?.....	28
5.2.2	Produkte bestimmen: Was müssen wir dafür tun?	32
5.2.3	Prozesse und Organisationsstrukturen festlegen: Wie müssen wir es tun?	36
5.2.4	Ressourcen bereitstellen: Was müssen wir dafür einsetzen?.....	37

6	Worauf ist bei der Umsetzung zu achten?	42
6.1	Organisatorische Verankerung von E-Government	42
6.2	Organisation der Zusammenarbeit von internen und externen Partnern.....	48
6.3	Sicherheit und Rechtmäßigkeit.....	52
6.4	Viele Anwendungen – eine Basis.....	55
7	Warum ist E-Government ein Thema für die Politik?	57
8	Beispiele aus der Praxis – Ideen für die Politik.....	61
8.1	Virtuelles Rathaus - das Beispiel doMap® (Stadt Dortmund).....	62
8.2	Virtuelles Rathaus – das Beispiel Online-Baugenehmigung (Stadt Esslingen am Neckar)	64
8.3	Elektronische Melderegisterauskunft	67
8.4	Elektronische Vergabe und Beschaffung	70
8.5	Rats- und Kreistagsinformationssysteme.....	75
9	Fazit – Die acht wichtigsten Bausteine für ein erfolgreiches E-Government in Kommunen	83

1 Einführung

Virtuelle Rathäuser, E-Bürgerdienste, kommunale Portale - diese Dinge gehören heute fast schon selbstverständlich zu einer Kommunalverwaltung, die sich als moderner Dienstleister für Ihre Kunden (Bürger, Unternehmen etc.) versteht. Alles dies wird heute diskutiert unter dem Begriff E-Government.

Doch was ist E-Government? Welche Herausforderungen stellen sich für eine Kommune bei diesem komplexen Thema? Welche Rolle spielt hierbei die Politik? Was ist heute „im Netz“ schon machbar, was ist noch Zukunftsvision? Diese Broschüre soll Antworten auf diese Fragen geben. Sie richtet sich in erster Linie an Mitglieder aus Räten und Kreistagen. Sie stellt Orientierungswissen und Handlungshilfen zur Verfügung, ohne dabei technische Detailfragen in den Vordergrund zu rücken. Und zeigt auf, dass E-Government weit mehr ist als Informationstechnik.

E-Government braucht vor allem Struktur und Richtung, das heißt eine Strategie. Es ist Aufgabe der Politik die generellen Ziele und Leitlinien für eine solche E-Government-Strategie zu formulieren. Diese Broschüre will kommunale Mandatsträger bei diesen Fragen und Herausforderungen unterstützen, indem sie das notwendige Wissen für eine sachgerechte und zielführende Diskussion in den Fraktionen, in den Ausschüssen und Gremiensitzungen sowie mit der Verwaltung, den Bürgern und anderen lokalen Akteuren beisteuert.

Kaum ein anderes Thema entwickelt sich so rasant fort wie das Thema E-Government. Dabei spielt vor allem die enorm schnelle Weiterentwicklung der Technik eine wesentliche Rolle. Diese Broschüre kann damit nicht mehr sein als eine „Momentaufnahme“. Sie beruht auf den Erfahrungen aus vielen Kommunen und spiegelt den derzeitigen Stand der Diskussion in Praxis und Wissenschaft wieder. Eine fundierte Beschäftigung mit dem Thema erfordert allerdings eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit neuen Entwicklungen und Trends. Dies gilt auch und vor allem für die Politik.

In diesem kontinuierlichen Wandel wird jedoch eines sicher Bestand haben, nämlich die Tatsache, dass E-Government als wesentlicher Bestandteil kommunaler Verwaltungsmodernisierung zukünftig die Kommunen, ihre Rolle im Gemeinwesen und ihr Handeln nachhaltig verändern wird.

2 Kommunen im Informationszeitalter

In den Kommunen als Orten des Wohnens, der Arbeit, der Freizeit und des sozialen Miteinanders werden gesellschaftliche Veränderungen zuerst sichtbar. Die Auflösung von Stadt und Raum, das Verschwinden von Grenzen, wie es von einigen Visionären Anfang der neunziger Jahre prophezeit wurde, hat sich zwar nicht bewahrheitet. Aber der tiefgreifende ökonomische Strukturwandel, der unter den Stichworten Informations- und Dienstleistungsgesellschaft bis heute diskutiert wird, hat in der kommunalen Welt seine Spuren hinterlassen. Die Veränderungsdynamik, also die Geschwindigkeit der Innovationszyklen, hat mit der kontinuierlichen Leistungssteigerung der Rechnersysteme, der Einführung von Netzwerktechniken und vor allem der kommerziellen Erschließung des Internets Mitte der 90er Jahre noch einmal deutlich zugenommen. Jede neue Technik beschwört mittlerweile neue Phantasien bei Anbietern und Nutzern herauf, ohne dass die Potenziale der vorhergehenden Generation auch nur annähernd ausgenutzt wurden. Die Anpassung bzw. Schaffung sozialer und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen (Aspekte wie Qualifizierung, Medienkompetenz, gleichwertige Zugangschancen) kann mit diesem Tempo schon lange nicht mehr Schritt halten.

Betroffen sind öffentliche Verwaltungen auf allen politischen Ebenen (Bund, Land, Kommune), die Kommunen allerdings in besonderem Maße. Der wachsende Kostendruck, die starren Strukturen und der zunehmende Standortwettbewerb sowie der technologische Wandel zwingen die Verwaltungen, sich den veränderten Realitäten zu stellen. Bereits seit geraumer Zeit - auch vor der Verfügbarkeit des Internet - wird das Ziel verfolgt, Behörden in politisch gesteuerte, effiziente und kundenorientierte Dienstleistungsunternehmen umzuwandeln. Dieser

Entwicklung liegt ein Paradigmenwechsel zugrunde, der statt auf Bürokratismus und das Einhalten streng hierarchisch organisierter Dienstwege auf Elemente wie Kundenorientierung, schnelle Entscheidungsprozesse, dezentrale Organisation, und stetige Weiterentwicklung setzt. Grundlage hierfür war seit Mitte der 90er Jahre in vielen Kommunen das „Neue Steuerungsmodell“ der KGSt¹. Informations- und Kommunikationstechnologien fungieren in dieser Situation einerseits als Instrumente, um die formulierten Ziele umzusetzen. Sie sind aber gleichzeitig auch Trendverstärker und Treiber, denn insbesondere durch das Internet ergeben sich neue Möglichkeiten für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen.

Die besondere Rolle der Kommunen erklärt sich unter anderem dadurch, dass sie in der Regel sowohl bei Problemen im konkreten Lebensumfeld der Menschen als auch bei der Abwicklung formal geregelter Vorgänge die größte physische bzw. räumliche Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern haben. Kommunalverwaltungen sind folglich die ersten Ansprechpartner bei Fragen und Beschwerden. Wenn persönliche Verwaltungskontakte erforderlich werden, dann zumeist auf der lokalen Ebene.

Die Wirkungen des Wandels werden daher auch in den Kommunen am ehesten wahrnehmbar. Es ist ein regelrechter Wettbewerb um Strategien, innovative Anwendungen und (technische) Alleinstellungsmerkmale entbrannt. Ökonomische Management- und Produktionsmethoden halten auch in der öffentlichen Verwaltung Einzug. So wie beispielsweise die Grenzen zwischen privater und Arbeitswelt in vielen Fällen verwischen, wird auch der Übergang zwischen internem Verwaltungsgeschehen und den Kunden aufgrund neuer Techniken im Zusammenspiel mit veränderten Organisationsstrukturen zunehmend durchlässiger.

1 KGSt steht für „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung“. Die KGSt ist der Verband für kommunales Management, dem rund 1.600 Städte, Kreise und Gemeinden aus Deutschland und Österreich angehören.

Mit der zunehmenden Nutzung neuer Medien, insbesondere des Internets, wird der ökonomische und soziale Alltag immer mehr „technisiert“. Einkäufe können am heimischen PC abgewickelt werden, Kommunikation findet über E-Mail statt, Auskünfte holt man sich unterwegs schnell über das Mobiltelefon. Auch die Kommunen sehen sich steigenden Ansprüchen an die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen über das Internet gegenüber. Neben dem Angebot an sich treten andere, zum Teil neue Nutzerwünsche in den Vordergrund. Bürger und Unternehmen verstehen sich als Kunden und erwarten von Politik und Verwaltung ein ebenso hohes Maß an Service und Qualität wie von Unternehmen. Dazu zählen Aspekte wie klare, verständliche Informationen, Freundlichkeit, Schnelligkeit und Einfachheit. Bürger² wollen oder müssen eine Leistung in Anspruch nehmen, für die sie etwas bezahlen und erwarten dafür einen angemessenen Gegenwert.

Im Kontakt mit der Wirtschaft kommt eine weitere Dimension hinzu, denn hier wird Servicequalität mehr und mehr zum Standortfaktor im ohnehin schärfer werdenden Wettbewerb der Kommunen und Regionen. Für ein Unternehmen ist es nicht einzusehen, warum in der einen Stadt bestimmte Vorgänge schneller, einfacher und komfortabler abgewickelt werden können als in einer anderen.

Eine Verwaltung, der auch in der heutigen Zeit per se der Ruf arbeitsunwilliger Mitarbeiter und die Tristesse grauer Amtsstuben anhaftet, hat es in einer solchen Situation natürlich doppelt schwer, die an sie gestellten Ansprüche zu erfüllen, kann aber, wenn sie erfolgreich den Gegenbeweis antritt, mit einer entsprechend hohen Kundenzufriedenheit rechnen.

Die örtliche Politik kann und darf sich diesen tiefgreifenden gesellschaftlichen Entwicklungen und starken sozioökonomischen Trends³

² Der Begriff Bürger wird in der allgemeinen Diskussion häufig stellvertretend für alle Anspruchsgruppen der Verwaltung, also auch Unternehmen, Vereine, Verbände usw., verwendet.

³ Z.B. demographische und ökonomische Entwicklungen, technisch Innovationen, Lebensstile.

nicht entziehen. Sie muss sich diesen neuen Herausforderungen stellen, die Chancen, die sich ergeben, wahrnehmen, aber auch frühzeitig die Gefahren erkennen und gegensteuern.

3 Was ist E-Government?

Der Begriff E-Government wird immer noch mit unterschiedlichen Inhalten verbunden. Mal wird alles, was schon seit langer Zeit im Bereich der kommunalen Datenverarbeitung geschieht, einfach darunter zusammen gefasst, mal ist es das kommunale Internetangebot und ein anderes Mal wird so getan, als würde durch neue Technologien das gesamte Verwaltungshandeln mit einem Schlag radikal verändert. Häufig kommt es dadurch zu Missverständnissen und Grundsatzdiskussionen. Um dies zu vermeiden soll zunächst das Verständnis von E-Government, das dieser Broschüre zu Grunde liegt, deutlich gemacht werden:

3.1 Grundverständnis von E-Government

In jedem Fall ist E-Government, wenn man die sich bietenden Möglichkeiten umfassend nutzen will, mehr als eine Homepage im World Wide Web. Grundsätzlich umfasst E-Government folgende Aspekte:

- Die elektronischen Schnittstellen von Politik und Verwaltung nach außen, zu Bürgern, Unternehmen, anderen Organisationen und Lieferanten.
- Die Verknüpfung verwaltungsinterner Prozesse mit diesen neuen bzw. neu gestalteten Dienstleistungsangeboten.
- Die interne Organisation von Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen sowie deren Kooperation untereinander.
- Die Kommunikation und Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung im Innenverhältnis.

E-Government hat somit eine Außenperspektive und eine Binnenperspektive, die sich im Idealfall durch einen technisch und organisatorisch nahtlosen, sprich medienbruchfreien⁴ Übergang auszeichnen.

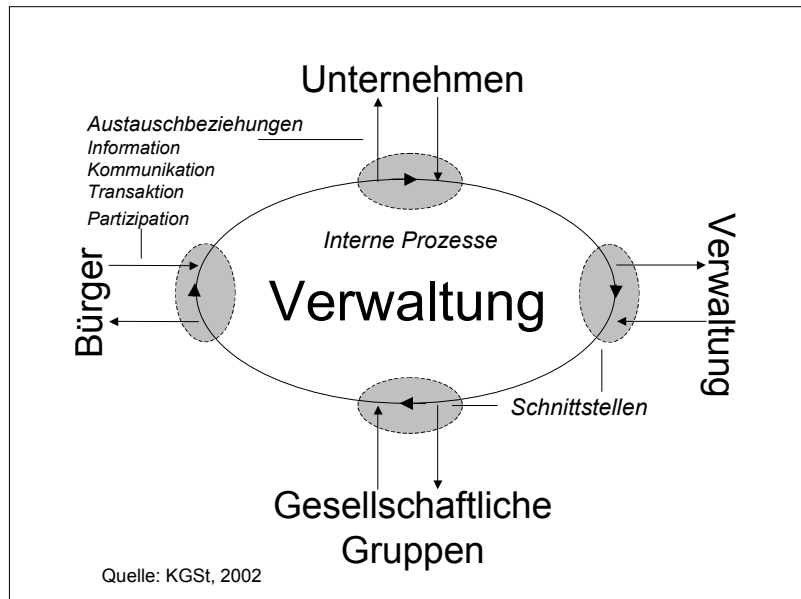


Abbildung 1: Binnen- und Außenperspektive von E-Government

An der Schnittstelle zu Kunden (Bürger, Unternehmen etc.) und Partnern (Verwaltungen, Unternehmen etc.) geht es darum, nachfrage- und zielgruppenorientierte Informationen und Dienstleistungen anzubieten. Über das Internet oder andere Medien können diejenigen, die eine Dienstleistung in Anspruch nehmen, an der Leistungserstellung beteiligt werden, indem sie beispielsweise eigenständig elektronische Formulare ausfüllen und diese der Verwaltung online übermitteln. Diese Öffnung der Prozesse nach außen ist das Neue und damit die eigentliche Qualität von E-Government.

⁴ Von Medienbrüchen spricht man, wenn innerhalb eines Prozesses Daten einmal oder mehrmals von einem Medium (z.B. Papier) auf ein anderes (z.B. elektronischer Speicher) übertragen werden müssen.

Da der Zugang zu Verwaltungsleistungen grundsätzlich allen Betroffenen und Interessierten offen stehen muss, ist aber auch klar, dass die Verwaltung unterschiedliche Zugangswege (wahlweise z. B. Bürgerbüro⁵, Internet) bereithalten muss, die aber alle auf der gleichen organisatorischen und technischen Basis, dem sogenannten Back-Office, aufbauen. Wäre dies nicht gegeben, würde E-Government einen weder personell noch finanziell realisierbaren Mehraufwand bedeuten.

In der Binnenorganisation setzt der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik bei der Verbesserung der internen Abläufe, Kommunikations- und Arbeitsprozesse an.⁶ Hier setzt sich mit neuen technischen Möglichkeiten die Entwicklung der vergangenen Jahre und Jahrzehnte fort. Bezogen auf die Informationstechnik gehören dazu die Vernetzung einzelner Arbeitsbereiche, die Einführung neuer Systeme (Intranet, Workflow Management etc.) und die Anbindung vorhandener Softwarelösungen (z. B. in den Bereichen Finanz- und Personalmanagement) sowie ein effektives Wissensmanagement⁷, welches das vorhandene Know-how in der Verwaltung erschließt. An dieser Stelle kann gleichzeitig die Transparenz für die Kommunalpolitik entscheidend verbessert werden. Auch in der Optimierung der horizontalen und vertikalen Informations- und Kommunikationsbeziehungen sowie der Arbeitsabläufe zwischen einzelnen Verwaltungseinheiten sowie zwischen Politik und Verwaltung werden erhebliche Effizienzsteigerungspotenziale gesehen. Im Zusammenhang mit E-Government besteht somit eine zusätzliche Chance, die Prozesse der Leistungserstellung in der öffentlichen Verwaltung zu überdenken und neu zu gestalten.

⁵ In vielen Kommunen wird diese Organisationseinheit auch Bürgeramt, Bürgercenter, Bürgerladen oder Service-Center genannt.

⁶ Vgl. KGSt (Hrsg.) (2000), S.22

⁷ Zum Thema Wissensmanagement in Kommunalverwaltungen vgl. KGSt (Hrsg.) (2001).

3.2 Handlungsfelder für E-Government

Im kommunalen Umfeld ergeben sich in Anlehnung an das Memorandum der Gesellschaft für Informatik e. V. (GI) aus dem Jahre 2000, einem der prägenden Positionspapiere der letzten Jahre, fünf Handlungsfelder für E-Government⁸:

- Einrichtung alternativer Zugangswege zu Politik und Verwaltung (Informationskiosk, Internet etc.) mit angemessenen Sicherheitsstandards wie persönliche Registrierung und/oder digitale Signatur sowie die Bereitstellung neuer Angebote, wie z.B. virtuelle Marktplätze, Rats- und Bürgerinformationssysteme, Formularserver, virtuelles Rathaus.
- Organisatorische und technische Anpassung der Verwaltungsprozesse an die neuen Schnittstellen nach außen z.B. durch Nachfrageorientierung, Zahlungsfunktion im virtuellen Rathaus, Redaktionssystem in der Verwaltung, informationstechnische Verknüpfung zu den großen Fachanwendungen (z.B. Finanz- und Personalwesen).
- Neuorganisation interner Arbeitsprozesse der Verwaltung, z. B. durch elektronische Vergabeverfahren, Datenbanken und Wissensmanagement.
- Umgestaltung und Neuorganisation von Leistungserstellungsprozessen in Kooperation mit externen öffentlichen und privaten Partnern. Neue Formen der Arbeitsteilung und Kooperation, ausgerichtet an der Nachfrage und an bestmöglicher Leistungserstellung.
- Nutzung neuer Medien zur Förderung des Bürgerengagements, z. B. bei der Beteiligung in formellen Verfahren (z. B. Bauleitplanung) sowie in Prozessen der politischen Willensbildung (z. B. Zielkonzept, Leitbild, Lokale Agenda).

⁸ Vgl. Gesellschaft für Informatik e.V. (Hrsg.) (2000)

Die Kommunen sehen sich angesichts dieser Handlungsfelder, die das gesamte Verwaltungshandeln betreffen, zahlreichen Herausforderungen gegenüber, wenn sie E-Government in all den genannten Facetten behandeln wollen. Grundsätzlich ist es durchaus positiv, dass sich den Kommunen auf diesem Wege eine Vielzahl von neuen Möglichkeiten in den unterschiedlichsten Bereichen eröffnet. Andererseits resultiert gerade daraus, dass sich die Umsetzung, ja bereits die strategische Auseinandersetzung mit E-Government durch das benötigte Vorwissen enorm schwierig gestaltet.

3.3 Generelle Ziele von E-Government

Die konkreten Ziele, die mit E-Government in einer Kommune verfolgt werden können, sind sehr vielfältig und werden in der Regel von den lokalen Rahmenbedingungen geprägt. (vgl. Kap. 2) Allerdings besteht auf der Ebene der strategischen Ziele weitestgehend Einigkeit, da sich hier die Entwicklungen der letzten Jahre und die daraus resultierenden Veränderungen im Selbstverständnis der Kommunen widerspiegeln. Sie begreifen sich mehr und mehr als Dienstleister und versuchen, die Ansprüche ihrer Kunden bestmöglich zu befriedigen. Angesichts der sich weiter verschlechternden Finanzsituation und des gleichzeitig schärfer werdenden Wettbewerbs zwischen Kommunen und Regionen geht dies nur, wenn die gleichen oder sogar bessere Leistungen mit geringerem Ressourceneinsatz erzielt werden können.

In diesem Zusammenhang können zwei strategische Ziele angeführt werden, die sich prinzipiell nicht von den Zielen anderer Modernisierungsprozesse unterscheiden. E-Government soll:

- zur Verbesserung von Bürgerservices der öffentlichen Verwaltung beitragen, indem Dienstleistungen ortsunabhängig, schnell und einfach zur Verfügung gestellt werden und gleichzeitig
- durch die Optimierung der Abläufe innerhalb der Verwaltung für mehr Effizienz bei der Leistungserstellung sorgen.

Insofern erhofft man sich durch E-Government zum einen neue Konzepte und zum anderen konkrete neue Instrumente, die den Umbau der Verwaltung zum modernen Dienstleister unterstützen. Durch die Möglichkeit, Binnen- und Außenperspektive miteinander zu verbinden und integriert zu betrachten, ist E-Government in vielen Kommunen zum Motor laufender Reformprozesse geworden.

4 Ein neuer Schub für die Verwaltungsreform

Die Kommunen befinden sich seit Jahren auf diesem Reformkurs. Grundlage und Leitbild hierfür ist in den meisten Kommunalverwaltungen das Neue Steuerungsmodell der KGSt. Ziel der Reform ist es, Instrumente zur Verwaltungssteuerung (z.B. Produkte) einzuführen, Arbeitsprozesse und Aufbaustrukturen schlanker zu gestalten, Verantwortung zu dezentralisieren, Wettbewerbselemente einzuführen, Personal systematisch zu qualifizieren und Informationstechnik noch konsequenter einzusetzen.

Bereits zu Beginn der 90er Jahre wurden die Potenziale der Informationstechnik für die Optimierung der Verwaltungsprozesse erkannt.⁹ Durch die heute vorhandenen technischen Möglichkeiten werden bestimmte Angebote einer kunden- und serviceorientierten Leistungserstellung allerdings erst umsetzbar. Die Verwaltungsreform erfährt damit durch das Thema E-Government einen neuen Schub.

4.1 Gestaltung der Verwaltungsprozesse

E-Government ist mehr als die Neugestaltung der Schnittstelle zum Bürger, auf die sich die meisten Kommunen heute konzentrieren. Auch Produktionsprozesse können durch E-Government neu und zudem verwaltungsübergreifend gestaltet werden.

Wenn E-Government tatsächlich seine Potenziale einerseits zur Qualitätsverbesserung, andererseits zur Rationalisierung entfalten soll, dürfen die Kommunen nicht dabei stehen bleiben, neue Bürgerdienste zu

⁹ Vgl. KGSt (Hrsg.) (1990)

entwickeln oder vorhandene Informationen und Dienstleistungen über einen neuen Vertriebsweg – das Internet - anzubieten. Wenn E-Government Wirklichkeit werden und die immensen Anstrengungen sich auch rechnen sollen, ist der Umbau der Leistungserstellungsprozesse „hinter“ der Bürgerschnittstelle ein Muss. E-Government bedeutet, Verwaltungsarbeit insgesamt umzugestalten, gerade auch dort, wo sie für Außenstehende weniger sichtbar ist. Es geht darum, die internen Leistungserstellungsprozesse im Sinne durchgehender Prozesse an die neue Kunden- und Bürgerschnittstelle anzupassen, Arbeitsprozesse insgesamt neu und dabei verstärkt gemeinsam mit externen - öffentlichen und privaten - Partnern zu gestalten.¹⁰

Die Informationstechnik ist bei E-Government „Treiber“ und „Möglichmacher“, keinesfalls jedoch Selbstzweck. Die Möglichkeiten, die die Informationstechnik mit der mächtigen Basistechnologie des Internet und dem Zusammenwachsen der verschiedensten Techniken bietet (beispielsweise PC, Mobiltelefon, PDA), sind immens. Sie eröffnet die Chance, viel mehr als heute „im Netz“ und über Verwaltungsgrenzen hinaus interkommunal zusammen arbeiten. Ein Beispiel: Warum soll nicht ein Bürger bei seiner Verwaltung einen Antrag auf Wohngeld stellen – und der nächste freie Sachbearbeiter in der Republik bearbeitet den Antrag? Und warum sollen sich die Funktionen von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden nicht grundlegend verändern: Die Gemeinde als Ort der Bürgerschnittstelle, der Kreis als Kompetenzzentrum im Hintergrund, das überall dort weiterhilft und Leistungserstellungsprozesse kompetent abwickelt, für die die kleine Gemeinde kaum die personellen Kapazitäten bereit halten kann?¹¹

¹⁰ Vgl. Hilbertz (2000)

¹¹ Vgl. Wulff (2000), S. 39 ff.

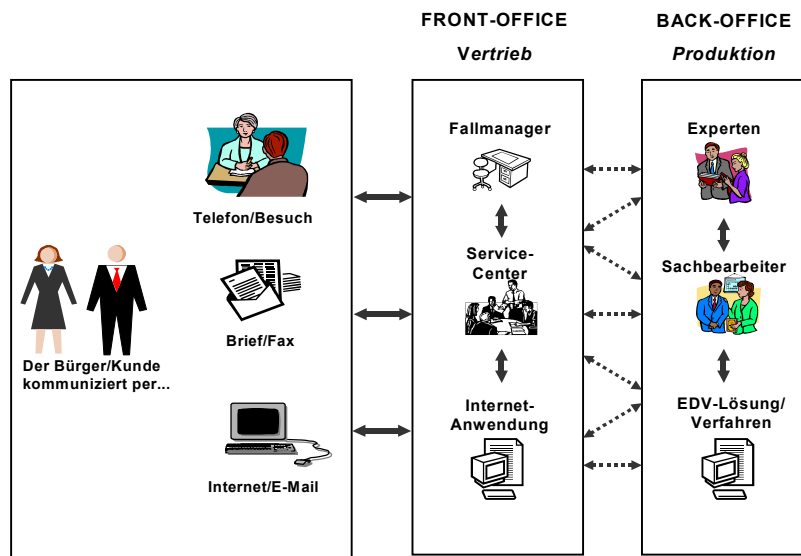


Abbildung 2: Die mögliche Trennung von Front-Office und Back-Office

Voraussetzung hierfür ist eine Trennung der Kundenschnittstelle (Front-Office) von der eigentlichen Produktionsstätte (Back-Office). Die Informationstechnik macht dies heute möglich, ohne dass dem Bürger oder Kunden dies bewusst werden muss.¹² Unter Front-Office ist die organisatorische Stelle zu verstehen, mit der der Bürger oder Kunde als erster Anlaufpunkt in Kontakt kommt. Dies kann eine Besuchertheke, ein Amtszimmer, ein Telefon oder eine Internetseite sein. Bei einer Bank wäre das Front-Office entweder der Bankschalter oder die Internetseite, auf der ein Onlinebanking angeboten wird. Bei einer Versicherung kann dies beispielsweise auch ein Call-Center oder eine örtliche Niederlassung oder Agentur sein. Unter Back-Office ist die Organisationseinheit zu verstehen, in der die Leistungen der Verwaltung konkret erstellt werden (z.B. Bearbeitung eines Sozialhilfeantrags, Erstellung eines Genehmigungsbescheides).

¹² Ziel dieses Ansatzes ist es nicht, den Anspruch des Bürgers/Kunden auf ein rechtmäßiges und transparentes Verwaltungsverfahren zu unterlaufen.

Dies kann in der Verwaltung selbst geschehen, aber auch von oder in Zusammenarbeit mit externen Partnern. Die meisten Prozesse, die im Back-Office verlaufen, sind heute informationstechnisch unterstützt. Im Idealfall laufen die Prozesse sogar voll automatisiert ab, so dass der Kunde innerhalb kürzester Zeit die gewünschten Leistungen abrufen kann. Voraussetzung ist hierbei ein medienbruchfreier Übergang zwischen Front- und Back-Office.

Produkte, die einfach bzw. standardisiert, weitgehend stabil, wenig beratungsintensiv und schnell zu erledigen sind (z.B. Anwohnerparkausweis, Melderegisterauskunft), erhält der Bürger dann über ein Call-Center, ein Bürgerbüro oder eine Webseite. Ziel ist, den Bürger möglichst schnell und abschließend zu bedienen. Durch die Trennung von Vertrieb und Produktion wird es möglich, auch organisations- und ebenenübergreifend Dienstleistungen anzubieten, die Bürger oder Kunden auf kommunaler Ebene nachfragen, ohne dass die eigentliche Leistungserstellung an einer bestimmten Stelle erfolgen muss.¹³ Ergebnis ist nicht nur ein Mehr an Flexibilität, Kundenorientierung und Leistungsqualität, sondern gleichzeitig auch eine höhere Wirtschaftlichkeit, denn im Back-Office können die Nutzung von Standardisierungen und Synergien zu erheblichen Rationalisierungseffekten führen.

Leistungen und Leistungspakete für spezifische Zielgruppen, die sich durch hohe Komplexität und hohe Variabilität (individuelle Lösungen) auszeichnen, erhält der Bürger/Kunde in der Regel durch direkten Kontakt mit einem Ansprechpartner bzw. mit einem Team, in dem Fachleute mit unterschiedlicher Fachkompetenz kooperieren. Die Möglichkeiten des E-Government werden hier in erster Linie zur Unterstützung der Fachleute und bei der Verknüpfung des Front-Office mit dem Back-Office genutzt (etwa in der Sozialverwaltung oder der Wirtschaftsförderung).¹⁴

¹³ Vgl. KGSt (Hrsg.) (2002a), S. 33

¹⁴ Vgl. Wulff (2002), S. 7

4.2 Lebenslagen - Dienstleistung aus einer Hand

Kernelement aktueller Reformkonzepte ist der Gedanke der „Dienstleistungen aus einer Hand“.¹⁵ Die Idee, die Organisation an der Nachfrage auszurichten, wurde bereits vor Jahren in den Bürgerbüros als kundenorientierte Einrichtungen praktisch umgesetzt. Mit der Zeit folgten zielgruppenspezifischere Angebote in Fachbürgerstellen (beispielsweise Zentrale Fachstelle für Wohnungslose, Sozialbürgerhaus, technisches Bürgerbüro, Baubürgerbüro).

Seit der Diskussion um das Thema E-Government hat sich in der kommunalen Welt der Begriff „Lebenslage“ etabliert. Wesentlicher Inhalt dieser Idee ist, dass Bürger und Unternehmen möglichst viele, letztlich alle Dienstleistungen, die sie in einer bestimmten Situation nachfragen (etwa Umzug, Heirat, Geschäftsgründung), an einer realen oder virtuellen Stelle erledigen können. In dem Konzept enthalten ist die Grundidee der Integration von öffentlichen und privaten Dienstleistungen aus der Perspektive der Bürger und Kunden. Die Verwaltung soll so organisiert sein, dass Bürger oder Kunden die von ihnen nachgefragten und/oder benötigten Leistungen organisatorisch einfach, gebündelt, vernetzt, schnell und in bestmöglicher Qualität erhalten. Im Blickpunkt der Leistungserstellung steht dann nicht die funktional ausgerichtete Binnenorganisation der Verwaltung (z.B. nach dem Verwaltungsgliederungsplan der KGSt), sondern das Anliegen oder die Lebenslage des Bürgers oder Kunden.

Die Leistungen in einer - insbesondere größeren - Kommunalverwaltung sind heute stark zersplittert. D.h. die Leistungserbringung ist nach funktionalen Gesichtspunkten bestimmten Organisationseinheiten zugeordnet. Die Bürger- oder Kundensicht spielt i.d.R. eine untergeordnete Rolle.

Ein Beispiel: Für das Problem „Wohnungsnot“ sind in der Kommunalverwaltung klassischerweise mehrere Ämter zuständig:

¹⁵ Vgl. KGSt (Hrsg.) (2002a), S. 28

- für die Hilfen nach § 15a BSHG (Übernahme von Mietschulden) das Sozialamt,
- für den ausreichenden und effektiven Zugriff auf Wohnungen das Wohnungsförderungsamt,
- für die Unterbringung nach Landesgesetz und Beschlagnahme (Einweisung/Wiedereingliederung) das Ordnungsamt,
- für die Verwaltung von Wohnungslosenunterkünften das Liegenschaftsamt,
- für die Auslösung und Sicherstellung weiterführender Hilfen beispielsweise das Gesundheitsamt im Falle einer Suchtberatung.

Die Trennung dieser Verantwortlichkeiten und ihre Zuordnung zu unterschiedlichen Verwaltungseinheiten führt dazu, dass im Bereich der Wohnungsnothilfe eine fachliche Abstimmung und Koordination nur durch aufwändige Koordination realisierbar ist. Die Konsequenz ist, dass die Wohnungsnot an sich (z.B. durch präventive Maßnahmen) nicht zielgerichtet vermindert, sondern lediglich verwaltet wird. Eine problemgerechtere Lösung wäre, die Verantwortung in einer „Zentralen Fachstelle zur Hilfe von Wohnungsnotfällen“ zusammenzufassen. Die Zusammenführung der genannten Leistungen in solch einer Fachstelle verknüpft sozial- und wohnungspolitische Initiativen, führt Informationen zusammen und setzt auffangende und präventive Hilfen koordiniert ein.¹⁶

Auch aus der Perspektive der Kommune kann diese Zersplitterung der Leistungsanbieter negative Folgen haben: Sie führt ggf. dazu, dass Probleme nicht adäquat und nachhaltig gelöst werden, Anliegen nur partiell befriedigt werden und damit kostentreibend und qualitäts- und erfolgsmindernd wirken. Orientierungsprobleme innerhalb der Verwaltung haben auch die Beschäftigten. Insbesondere in großen Verwaltun-

¹⁶ Siehe hierzu: KGSt (Hrsg.) (1999)

gen führt diese Zersplitterung ggf. sogar zu Parallel- und Doppelarbeiten.¹⁷

Verwaltungsleistungen werden oft auch nicht nur von einer Verwaltungsebene erbracht. Neben Städten, Gemeinden und Kreisen sind oft auch Bezirksregierungen, Länder und der Bund und daneben gemeinnützige und private Dienstleister (z.B. Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Stadtwerke, Banken) in die Leistungserstellungsprozesse mit eingebunden. In der Folge sieht sich der Kunde heute zahlreichen Leistungsträgern und -anbietern gegenüber, deren Aufgabenteilung er vor allem in einer komplexen Bedarfslage kaum noch durchschauen kann. Zudem muss er viele unterschiedliche Stellen aufsuchen, um sein Anliegen zu befriedigen. Hierzu zwei weitere Beispiele:¹⁸

Beispiel 1: Umzug

Eine Familie zieht von einer Kommune in eine andere um. Die Neubürger fragen z.B. - abhängig von ihren konkreten Lebensumständen - folgende Leistungen nach (ohne die erforderlichen Aktivitäten am alten Wohnort):

Öffentliche Verwaltung	Leistung
Stadt-/Gemeindeverwaltung: Einwohnermeldeamt Sozialamt Straßenverkehrsamt Jugend-/Schulamt Musikschule Steueramt	Anmeldung Änderung Personalausweis, Lohnsteuerkarte Familienpass Parkausweis Schul-/Kindergartenanmeldung Anmeldung Anmeldung des Hundes
Kreisverwaltung/kreisfreie Stadt	Kfz-Ummeldung
Land	Ummeldung Erziehungsgeld Anmeldung beim Finanzamt
Bundesverwaltung	Ummeldung bei der BfA

¹⁷ Vgl. KGSt (Hrsg.) (2002a), S. 28 ff.

¹⁸ Vgl. KGSt (Hrsg.) (2002a), S. 14 ff.

Andere (private, halböffentliche) Institutionen und Dienstleister	Leistung
Entsorgungsgesellschaft	An-/Ummeldung
Stadtwerke	An-/Ummeldung
Post	Nachsendeantrag
Banken/Sparkassen	Kontoeröffnung/-änderung
GEZ	Adress-/Kontoänderung
Versicherungen	Abschlüsse/Adressänderung
Krankenkassen	Antrag auf Mitgliedschaft
Kirchen	An-/Ummeldung
Telekommunikationsunternehmen	Neuanschluss
Vereine	An-/Ummeldung
Handwerker aller Art	Information/Anfrage
Tageszeitung	Abonnement vereinbaren

Tabelle 1: Beispielhafte Leistungen in der Lebenslage Umzug

Beispiel 2: Unternehmensansiedlung

Ein Unternehmen plant, eine neue Betriebsstätte an einem neuen Ort zu gründen. Standortauswahl und Ansiedlung der neuen Betriebsstätte erfordern ein ganzes Aktivitätenbündel, in dessen Rahmen auch zahlreiche Behördenkontakte erforderlich sind.

Öffentliche Verwaltung	Leistung
Wirtschaftsförderung (innerhalb der Verwaltung oder ausgegliedert)	Bereitstellung von Wirtschafts- und Standortdaten Klärung von Planungs- und Zuschuss- sowie Finanzierungsfragen Verkauf/Vermittlung von Grundstücken oder Immobilien Vermittlung von Kontakten zu Unternehmen, Kammern, Verwaltung
Bauaufsicht und weitere beteiligte Organisationseinheiten der Kommunalverwaltung	Baugenehmigungen
Staatliches Amt für Arbeitsschutz (Bezirksregierung)	Prüfung im Rahmen des Bauantrages, ob die Anforderungen an Arbeitsräume erfüllt sind
Staatliches Umweltamt	Prüfung im Rahmen der Ansiedlung, ob die Gebäude den Anforderungen des Immissionsschutzes genügen

Arbeitsamt	Suche nach Arbeitnehmern
Andere (private, halböffentliche) Institutionen und Dienstleister	Leistung
Industrie- und Handelskammer (IHK)	Beratung in: Standortfragen, Fördermöglichkeiten, Kapitalbeschaffung
Stadtwerke	Energiekonzept für die Gebäude
Banken	Finanzierung
Architekten	Planung/Durchführung
Presse	Suche nach Arbeitnehmern Öffentlichkeitsarbeit

Tabelle 2: Beispielhafte Leistungen in der Lebenslage Unternehmensansiedlung

Folgt man dem Konzept der „Dienstleistungen aus einer Hand“, können Kunden diese vielfältigen Leistungen im Idealfall komplett an einer Stelle in Anspruch nehmen. Dies kann wahlweise im Bürgerbüro, über ein Call-Center oder über das Internet erfolgen. Ziel von E-Government muss sein, solche (vernetzten) organisatorisch-technischen Lösungen möglich zu machen.

Das noch recht visionär anmutende Lebenslagen-Konzept unter Einbeziehung privater und halböffentlicher Dienstleister wird in der Praxis bereits ansatzweise realisiert. Ein Beispiel ist das Projekt „Bremer Online Services“¹⁹ der Freien Hansestadt Bremen, in dem eine solche Integration schrittweise umgesetzt wird. Integriert in das öffentliche Online-Angebot sind dort auch Dienste der Deutschen Telekom, der Deutschen Post, der Sparkasse, der lokalen Presse, der Universität etc. Andere Städte und einige Länder bieten in ihren Bürgerinformationssystemen im Internet ebenfalls Informationen an, die Verwaltungsgrenzen überschreiten, so etwa Mannheim, das die verwaltungsbezogenen Informationen mit denen eines virtuellen Marktplatzes verbunden hat.

¹⁹ Nähere Informationen unter: <http://www.bremer-online-services.de>

5 Strategie

In der Vergangenheit wurden im Zusammenhang mit E-Government eher technische Fragen diskutiert, weshalb die Zuständigkeit häufig in die Hände von IT-Experten gelegt wurde. Obwohl der Einsatz von Technik natürlich eine zentrale Rolle spielt, hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Technik nicht mehr das Problem darstellt. Im Gegenteil: Die benötigten Lösungen und Anwendungen sind weitestgehend vorhanden, die Einführung scheitert allenfalls an mangelnden Ressourcen. Man muss vielmehr aufpassen, dass E-Government nicht zu einer „Spielwiese“ für „Technikverliebte“ wird, die in erster Linie vom technisch Machbaren ausgehen. Von entscheidender Bedeutung sind jedenfalls vor allem organisatorische Aspekte, wenn man einen umfassenden E-Government-Ansatz unter Berücksichtigung der schon in Kap. 3.1 erwähnten Handlungsfelder verfolgen will.

5.1 Warum eine E-Government-Strategie?

Um die Chancen, die sich mit Hilfe der Technik bieten, konsequent gewinnbringend wahrnehmen zu können, ist ein hohes Maß an Veränderungsbereitschaft und -fähigkeit in Politik und Verwaltung notwendig. Dieser Wandel muss zudem gesteuert und gestaltet werden. Das kann nur gelingen, wenn es gemeinsame Grundannahmen über Leitgedanken und -ziele gibt.

Daher braucht E-Government klare kurz-, mittel- und langfristige Entwicklungsziele, die mit den sonstigen Zielen der Kommune weitgehend deckungsgleich sind, diese unterstützen und unter Umständen entscheidend voran bringen können. Kurz gesagt, es braucht eine Strategie, damit kein technischer Flickenteppich entsteht, sondern ein integriertes Konzept, das die wachsenden Möglichkeiten durch E-Government z.B. im Bereich der Verwaltungsreform (vgl. Kap. 4) berücksichtigt.

Darüber hinaus muss sich diese E-Government-Strategie in eine übergeordnete Strategie der Kommune einfügen, denn nur wenn der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik integraler Bestandteil einer Gesamtentwicklung ist, kann er auch langfristige sinnvolle Perspektiven eröffnen.

Um es noch einmal deutlich zu sagen: Es geht nicht darum, die Möglichkeiten der Technik da zu nutzen, wo sie sich gerade von der Angebotsseite her bieten, sondern da, wo sie das kommunale Handeln unterstützen und wo der Bedarf vorhanden ist.

Dieses Bewusstsein ist in vielen Kommunen bereits vorhanden, bei der Mehrzahl mangelt es aber noch an strategischen E-Government-Konzepten. Die Gründe hierfür sind vielschichtig und reichen von fehlenden zeitlichen, finanziellen und personellen Ressourcen bis zu persönlichen „Berührungsängsten“ oder gar Verweigerungshaltungen gegenüber allem, was mit Technik zu tun hat, auf der Führungsebene. Die zahlreichen Akteure, die Unübersichtlichkeit des Marktangebots und die Vehemenz, mit der das Thema von öffentlichen und privaten Einrichtungen „angepriesen“ wird, lassen selbst letzteres durchaus nachvollziehbar erscheinen. Man konnte durchaus den Eindruck gewinnen, dass sich Unternehmen in der Euphorie der „New Economy“ in erster Linie einen neuen Markt erschließen wollten und dabei weniger die besondere Situation der Kommunen und deren Nutzen im Blickfeld hatten als vielmehr ihre eigenen Geschäftsinteressen. Dem kann eine Kommune nur begegnen, indem sie klare eigene Vorstellungen zu ihrer zukünftigen Positionierung entwickelt und sich dann fragt, an welchen Stellen E-Government einen sinnvollen Beitrag liefern kann.

5.2 Entwicklung einer E-Government-Strategie

In den meisten Fällen haben Kommunen eher spontan und in einzelnen Handlungsfeldern damit begonnen, sich mit E-Government auseinanderzusetzen. Ausgangspunkt war häufig der Internetauftritt der Kommune und der Versuch, dort erste Dienstleistungen online anzubieten. Auch heute haben viele Kommunen kein strategisches Konzept für E-Government und agieren eher punktuell.

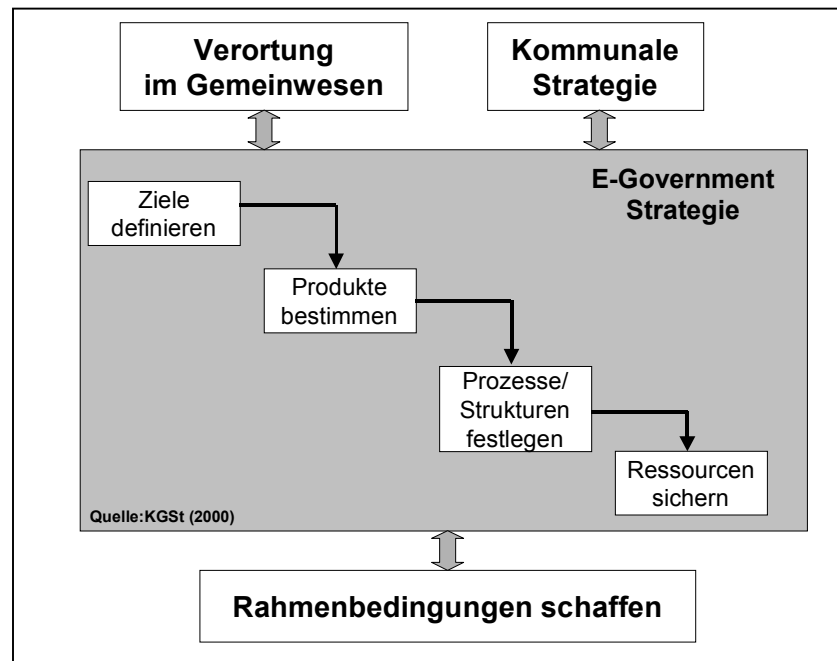


Abbildung 3: Elemente einer E-Government Strategie

Die Bestandteile einer E-Government-Strategie, die in Abbildung 3 benannt werden, kann man mit vier zentralen Fragen beschreiben:

- **Ziele definieren**
Was wollen wir mit E-Government erreichen?
- **Produkte bestimmen**
Was müssen wir tun?
- **Prozesse und Strukturen festlegen**
Wie müssen wir es tun und?
- **Ressourcen bereitstellen**
Was müssen dafür einsetzen?

Im folgenden sollen diese vier zentralen Fragen im Zusammenhang mit E-Government mit Leben gefüllt werden.

5.2.1 Ziele definieren: Was wollen wir mit E-Government erreichen?

Die Entwicklung einer E-Government-Strategie hängt maßgeblich davon ab, welche Ziele eine Kommune verfolgt. Natürlich gibt es nicht die eine E-Government-Strategie. Die Rahmenbedingungen in den Kommunen sind zu unterschiedlich, um an dieser Stelle inhaltliche Empfehlungen geben zu können.

Daher muss sich eine Kommune bei der Strategieentwicklung in einem ersten Schritt eigene Gedanken über mögliche und gewünschte Ziele bzw. die angestrebten Wirkungen machen. In diesem Bündel von Zielen müssen dann Prioritäten gesetzt werden, die die nächsten Schritte in den wichtigsten Handlungsfeldern der Kommune bedingen. Hierfür kann man die folgenden Kriterien heranziehen:

- Förderung übergeordneter Ziele und Leitbilder (z.B. Familienfreundliche Stadt, Mittelstandsförderung, Technologiestandort),
- Ansprache und Unterstützung lokal oder regional wichtiger Zielgruppen,
- Beiträge zur Lösung der drängendsten Probleme,
- Neue oder ausbaufähige Angebote oder Anwendungen, die schnelle Erfolge auf der Wirkungsseite (z.B. zusätzliche Einnahmen, Imageverbesserung) versprechen,
- Hoher Nutzen für professionelle Zielgruppen (so genannte Mittler, z.B. Architekten und Bauträger),
- Hoher Nutzen für die Verwaltung selbst (z.B. Kostenreduzierung, Ablaufoptimierung, Verbesserung der Kommunikation zwischen Politik und Verwaltung),
- Potenziale zur Kooperation mit anderen Kommunen, öffentlichen und privaten Partnern.

Auf dieser Basis ist es möglich, die Potenziale von E-Government für einzelne strategische Handlungsfelder zu hinterfragen, um die Mög-

lichkeiten der Technik in ihre Strategie(n) einordnen und eingliedern zu können.

Die bereits formulierten Ziele sind unter Berücksichtigung von E-Government ebenfalls zu überdenken und gegebenenfalls neu zu formulieren, da sich die ursprünglichen Grundannahmen durch neue technische Möglichkeiten verändern können. In einem „Gegenstromverfahren“ werden zu Beginn des Strategiebildungsprozesses die Ziele der Gesamt- und der E-Government-Strategie gegenüber gestellt und abgewogen. An dieser Stelle müssen die Entscheidungsträger einen grundsätzlichen Überblick über die Möglichkeiten von E-Government sowie die technischen und organisatorischen Anforderungen für die Realisierung haben. Sollte dieses Wissen in der Kommune nicht vorhanden sein, ist eine externe Unterstützung zur Strategieformulierung empfehlenswert.

Neben den bereits formulierten zentralen Zielen

- Kundenorientierung und
- Effizienzsteigerung

gibt es eine Vielzahl von Zielfeldern, die für jede Kommune unterschiedlich relevant sein können. Hierzu gehören beispielsweise:

- Bürgernähe,
- Imageverbesserung,
- Standortmarketing,
- Wettbewerbsfähigkeit,
- Modernisierung der Verwaltung,
- Kosteneinsparungen durch technische Verfahren,
- Höhere Flexibilität bei der Leistungserstellung,
- Verbesserung der Kommunikation und des Arbeitsklimas,
- Qualifizierte und motivierte Mitarbeiter.

Soll eine Strategie handlungsleitend sein, darf man allerdings nicht auf dieser eher allgemeinen, leitbildhaften Ebene stehen bleiben. Die Zielfelder müssen konkreter formuliert und inhaltlich bestimmt werden. Beispielhafte Ziele können sein:

- Verbesserung des Verhältnisses von Bürgern und Verwaltung,
- Bereitstellung umfassender allgemeiner Informationen in neuen Medien,
- Bürgerinformation zu Leistungen der Verwaltung,
- Angebot nachfrageorientierter Services in neuen Medien,
- Vereinfachung der Interaktionsmöglichkeiten zwischen Bürgern und Verwaltung,
- Vereinfachung des Zugangs zu politischen Informationen,
- Eröffnung neuer Diskussions- und Beteiligungsmöglichkeiten,
- Bessere Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Verwaltung/Politik und ihren Zielgruppen,
- Stärkung der örtlichen Gemeinschaft und Unterstützung von Bürgerengagement durch neue Angebote,
- Bereitstellung von Infrastruktur wie öffentlichen Internetzugängen,
- Förderung von Medienkompetenz durch Bildungsangebote,
- Unterstützung benachteiligter Gruppen durch speziell zugeschnittene Angebote.

Jede Kommune muss natürlich ihre eigenen Ziele für sich mit Leben füllen und weiter operationalisieren. Das bedeutet, sie muss sich Gedanken darüber machen, wie sie die Zielerreichung überhaupt messen kann.

Das Ziel „Verbesserung des Verhältnisses von Bürgern und Verwaltung“ kann sicherlich jede Kommune für sich in Anspruch nehmen, es müssen jedoch Kriterien aufgestellt werden, die kommunizierbar sind

und nach innen und nach außen deutlich machen, was sich dahinter verbirgt. Das kann in diesem Fall qualitative Aspekte beinhalten (z.B. freundliche Atmosphäre in Bürgerbüros, Kundenzufriedenheit, Erreichbarkeit der Verwaltung über neue Medien) aber auch quantitative Aspekte (z.B. Öffnungszeiten, Beratungskontakte). Dabei wird es immer leicht messbare Kriterien geben und andere, die nur schwer bzw. aufwändig erfasst werden, können, etwa über regelmäßige Kundenbefragungen. In jedem Fall muss es verbindliche Zielgrößen geben, an denen sich die Mitarbeiter der Verwaltung orientieren können.

Die Formulierung von strategischen Zielen muss durch die Verwaltungsführung erfolgen, sinnvoll ist aber auch auf dieser Ebene, Formen der Beteiligung innerhalb der Verwaltung zu nutzen, um eine möglichst breite Basis für die Umsetzung zu haben. Die Operationalisierung der Ziele muss im Anschluss unter klaren methodischen Vorgaben auf Ebene der einzelnen Fachbereiche/Ämter erfolgen. Im Idealfall entsteht so ein an der Gesamtstrategie der Verwaltung orientiertes System aus strategischen und operationalen Zielen. Ob die Umsetzung der Ziele direkt über die gesamte Verwaltung erfolgen kann oder zunächst in ausgewählten Pilotbereichen ist eine Frage der Ressourcen.

Wenn eine Kommune die Möglichkeiten von E-Government umfassend nutzen will, muss sie sich gleichzeitig Klarheit darüber verschaffen, welche Zielgruppen innerhalb und außerhalb der Verwaltung sie mit ihren Angeboten erreichen will und welche Wünsche, Anforderungen und Bedürfnisse diese Zielgruppen haben.

Ein Bürger beispielsweise nimmt im Laufe seines Lebens zahlreiche unterschiedliche Rollen ein. Diese bezeichnet man im Zusammenhang mit E-Government bekanntlich auch als Lebenslagen (vgl. Kap. 4.2). Ziel ist es, sich über Nachfragemuster dieser Zielgruppen klar zu werden, damit man sie einfacher und effizienter befriedigen kann. Solche Zielgruppen hängen in erster Linie von der Zusammensetzung der örtlichen Gemeinschaft ab. Zum Beispiel sind Studenten in der Regel nur in Universitätsstädten eine relevante Zielgruppe, in Großstädten sind Alleinerziehende tendenziell eher eine relevante als in ländlich geprägten Regionen. Beschäftigt sich eine Kommune mit ihren Kunden, wird sie

zahlreiche Zielgruppen mit weiteren Untergruppen definieren können. Entscheidend ist hier, sich in einem ersten Schritt auf wenige Zielgruppen festzulegen, die einen Großteil der Verwaltungskontakte ausmachen oder einen besonders großen Bedarf an Orientierungsinformationen haben. Wie der Bürger nimmt auch ein ortsansässiges Unternehmen unterschiedliche Rollen ein: Es ist (Groß-)Kunde der Verwaltung, erbringt selbst Leistungen für die Bürger und ist Partner der Verwaltung bei der Herstellung von Leistungen (z.B. Architekten, Kraftfahrzeughändler, Bestattungsunternehmer, Notare, Banken).²⁰

Die Verwaltung selbst ist als Zielgruppe ebenfalls zu berücksichtigen. Wie im Folgenden noch erläutert wird, spielt etwa die Gestaltung der internen Prozesse eine tragende Rolle für die angebotenen Produkte und Leistungen. Der Reformprozess innerhalb der Verwaltung kann durch E-Government-Anwendungen an konkreten Punkten unterstützt werden. Ausgangspunkt können etwa von Mitarbeitern bereits formulierte Anregungen für Verbesserungen oder von der Verwaltungsführung erkannte Fehlentwicklungen sein.

Des Weiteren muss die Politik entscheiden, ob sie speziell den „politischen Bürger“ berücksichtigen will. Das macht nur Sinn, wenn entsprechende Angebote von der Politik ernst genommen und betreut werden (z.B. Internet-Diskussionsforen oder Chats mit Politikern).

Politik und Verwaltung muss sehr genau bestimmen, welche Zielgruppe sie mit welchen Leistungen respektive Nutzungsvarianten über das Internet erreichen will. Nur so kann sie aus strategischer Sicht sinnvolle und erfolgsversprechende Produkte und Leistungen definieren.

5.2.2 Produkte bestimmen: Was müssen wir dafür tun?

Wenn eine Kommune die Verbesserung von Verwaltungsdienstleistungen anstrebt, muss sie auf der strategischen Ebene über die von ihr angebotenen Produkte und Leistungen nachdenken. Wie bereits erwähnt, können Produkte und Leistungen durch E-Government in vielen

²⁰ Vgl. KGSt (Hrsg.) (2000), S. 30

Fällen bürger- und kundenorientierter realisiert werden. Die Nutzung neuer Vertriebswege, die Bündelung einzelner Produkte, die Vernetzung verschiedener Leistungsanbieter auf der örtlichen Ebene, aber auch die Kooperation mit regionalen und überregionalen Partnern ermöglicht, nachgefragte Leistungen mehr als früher aus der Perspektive der Nutzer zu betrachten, zu realisieren und anzubieten.²¹ Gleichzeitig muss über die Einführung von Anwendungen zur Unterstützung der Mitarbeiter in der Verwaltung und/oder politischer Gremien bzw. zur Verbesserung der Kommunikation und der Arbeitsabläufe nachgedacht werden.

An dieser Stelle gilt es also ausgehend von den zuvor festgelegten Zielen und Zielgruppen grundsätzliche Entscheidungen zu treffen über das Angebotspektrum einer Kommune. Dabei geht es weniger um die Frage „ob“, schließlich sind die Kommunen zu vielen Aufgaben gesetzlich verpflichtet, sondern vor allem um die Frage, „wie“ ein Produkt oder eine Leistung angeboten wird. Das betrifft beispielsweise die Wahl des Mediums, die konkrete Ausgestaltung einer Dienstleistung, die Zusammenarbeit mit Partnern, die Integration mehrerer Produkte etc. Außerdem sind z.B. Schnelligkeit und Einfachheit bei der Inanspruchnahme wichtige Qualitätskriterien.

An der Schnittstelle zum Kunden, im so genannten Front-Office, spielt im Zusammenhang mit E-Government natürlich das Internet eine immer größere Rolle. Die Nutzungsintensität nimmt kontinuierlich zu und so wächst die Gruppe der Menschen, die Verwaltung über das Internet erreichen kann.

²¹ Auch wenn an dieser Stelle vor allem das Internet als Vertriebsweg eine Rolle spielt, bieten sich diese Möglichkeiten natürlich auch an anderen Kundenschnittstellen, beispielsweise dem Bürgerbüro, an. In diesem Falle greifen Mitarbeiter auf die neu entwickelten Produktbündel zu, um eine bestmögliche Beratung und Bedienung des Bürgers und der Bürgerin zu gewährleisten. (Vgl. Abbildung 2)

Hier bieten sich in allen Handlungsbereichen einer Kommune die verschiedensten Möglichkeiten, Angebote für ihre Zielgruppen zu schaffen, z.B.:

- Orientierungsinformationen zu Produkten und Leistungen der Verwaltung (Verwaltungsführer, Öffnungszeiten, Hilfen etc.),
- Lokale und regionale Informationen (Veranstaltungskalender, Freizeitmöglichkeiten, Sehenswürdigkeiten etc.),
- Politische Informationen (Zusammensetzung politischer Gremien, Amtsblatt, Sitzungskalender, strategische Dokumente etc.),
- Kommunikation mit der Verwaltung (allgemeine und spezielle Anfragen, Terminvereinbarung etc.),
- Bereitstellung von Formularen der Verwaltung,
- Online-Verwaltungsdienstleistungen für Bürger und Unternehmen im „virtuellen Rathaus“ (Einfache Melderegisterauskunft, Elektronischer Bauantrag, Bestellung von Personensurkunden etc.),
- Beteiligungsmöglichkeiten in formellen und informellen Verfahren (Internetsprechstunden, Diskussionsforen, Beschwerdemanagement, Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung etc.).

Die Technik setzt gerade an diesem Punkt kaum noch Grenzen. Es sind bereits zahlreiche Anwendungen im kommunalen Umfeld realisiert worden. Es empfiehlt sich allerdings auch im Internet ein schrittweises Vorgehen. Ein wesentliches Kriterium bei der Entwicklung der Produktstrategie sollte die Beantwortung der Frage sein, mit welchen Leistungen/Produkten man möglichst schnell möglichst große relevante Zielgruppen erreichen und damit breite Wirkungen erzielen kann. Denn je mehr Nutzer die Vorteile der neuen Leistungen bzw. der neuen „Distributionswege“ der Leistungen erkennen, desto höher ist die Erfolgswahrscheinlichkeit. Beim Schwerpunkt Bürgerservice könnte dies der elektronische Veranstaltungskalender inkl. Bestellung und Bezah-

lung oder die elektronische Bücherausleihe bei der Stadtbücherei sein, weil die „normalen“ Bürger und Bürgerinnen aus ihren Lebenszusammenhängen heraus diese Angebote voraussichtlich häufiger nutzen werden als die Möglichkeit, einen elektronischen Bauantrag zu stellen. Dieser wiederum ist für professionelle Nutzer, also Architekten und Bauherren von großer Bedeutung.

Beim Schwerpunkt Binnenmodernisierung bietet sich beispielsweise der frühzeitige Aufbau eines Intranets an, das für möglichst viele Beschäftigte der Verwaltung und ggf. für die Politiker ein nutzbringendes Informations- und Kommunikationsangebot enthält.²² Leitend sollten auch hier ein möglichst großer erzielbarer Nutzen sein. Potenziale werden etwa beim Elektronischen Beschaffungsmanagement (vgl. Kap. 8.4) und bei Rats- und Kreistagsinformationssystemen (vgl. Kap. 8.5) gesehen.

Klar ist auch, dass das Angebot elektronischer Dienstleistungen, also die Öffnung nach außen, eine Anpassung der internen Prozesse erfordert. Ein Beispiel: Wenn eine Kommune es ihren Bürgern ermöglichen will, Personenstandsurkunden über das Internet anzufordern, muss sie einerseits in der Lage sein, die dafür relevanten Daten z.B. in einem vom Kunden auszufüllenden Formular zu erfassen und auf sicherem Wege an die zuständigen Stellen zu übermitteln, andererseits aber auch gewährleisten, dass die so erhobenen Daten entsprechend weiter verarbeitet werden können, ohne dass diese zunächst ausgedruckt und noch einmal manuell erfasst werden müssen. Es muss also eine neue Schnittstelle zu den Arbeitsabläufen²³ der Verwaltung, in diesem konkreten Falle des Standesamts, geschaffen werden, um die Potenziale von E-Government nutzen zu können. Die Restrukturierung der internen Prozesse sollte auch bei der Fokussierung auf externe Zielgruppen immer mitgedacht werden.

²² Vgl. KGSt (Hrsg.) (2000), S. 35

²³ Arbeitsabläufe werden häufig als Geschäftsprozesse oder Workflows bezeichnet. Diese Begriffe werden auch hier synonym verwendet.

5.2.3 Prozesse und Organisationsstrukturen festlegen: Wie müssen wir es tun?

Will eine Kommune mit E-Government „echte Effekte“ erzielen, dann genügt es nicht, die vorhandenen Geschäftsprozesse einfach elektronisch abzubilden, sie quasi zu „elektrifizieren“. Zunächst müssen die Prozesse dokumentiert, analysiert und schließlich im Sinne einer Nachfrageorientierung verbessert oder neu gestaltet werden. Nur dann kann E-Government seine positiven Wirkungen im Hinblick auf Qualität und Wirtschaftlichkeit voll entfalten.

Einige zentrale Bedingungen und Erfolgsfaktoren für die Organisationsgestaltung im Rahmen von E-Government beschreibt eine aktuelle Studie aus der Begleitforschung des Projektes MEDIA@Komm:²⁴

- Durchführung von Geschäftsprozessanalysen und die Überprüfung der Eignung von verschiedenen Prozessen für die elektronische Abwicklung,
- Eine geschäftsbereichsübergreifende Prozessanalyse unter Beteiligung aller notwendigen Akteure und Integration der Prozesse im Hinblick auf die Kunden-/Bürgernachfrage,
- Ausarbeitung von Stufenkonzepten für die Umsetzung,
- Gegebenenfalls (neue) Anbindung externer Partner,
- Anpassung der Aufbauorganisation im Hinblick auf die optimierten Prozesse und Verknüpfung mit anderen Aspekten der Verwaltungsreform (z.B. dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung).

Zentrale Voraussetzung für ein „echtes“ E-Government ist eine prozessorientierte Organisation der Verwaltung. Nur dann lassen sich die Leistungen für Bürger und Kunden qualitativ hochwertiger, schneller und wirtschaftlicher gestalten. E-Government ist daher zwingend mit

²⁴ Vgl. Grabow et al. (2002), S. 22

anderen Projekten der Verwaltungsreform zu verbinden und zu synchronisieren.

5.2.4 Ressourcen bereitstellen: Was müssen wir dafür einsetzen?

E-Government und Finanzkrise der Kommunen. Viele fragen sich: „Wie passt das zusammen?“. Tatsächlich erfordert E-Government erhebliche Investitionen in technische Infrastruktur, aber auch in die Qualifizierung der Beschäftigten. Hinzu kommen interne Aufwände für Geschäftsprozessanalysen etc.

Derzeit gibt es kaum Transparenz über die tatsächlichen Kosten, die E-Government in Kommunen erzeugt. Dies liegt an den unterschiedlichen strategischen, organisatorischen und informationstechnischen Voraussetzungen, die in den einzelnen Kommunen anzutreffen sind. So konnte beispielsweise das Ziel einer bisher unveröffentlichten Umfrage unter süddeutschen Kommunen, repräsentative Vergleichsdaten zu den Kosten und Leistungen der Internetauftritte zu gewinnen, nicht abschließend erreicht werden. Die Gründe hierfür waren:

- Zum Teil sehr unterschiedliche Ansätze für die Erstellung und die Pflege des Internetauftritts: So wurden die Seiten zum Teil ehrenamtlich, gemeinsam mit Bürgergruppen erstellt, zum Teil erfolgte die Entwicklung und Programmierung verwaltungsintern und zu einem weiteren Teil wurden externe Unternehmen hinzugezogen. Vor allem die internen Zuarbeiten konnten von den Kommunen nur grob beziffert werden.
- Unzureichende Kostentransparenz: Vielen Kommunen war es nicht möglich, sowohl die Kosten für die Erstellung, wie auch laufenden Betriebskosten differenziert darzulegen. Dies betrifft auch und insbesondere den notwendigen Personalaufwand. Aufgrund unterschiedlicher organisatorischer Verankerungen der Internetaktivitäten in den Kommunen können solchen Kostenvergleichen eine lediglich beschränkte Aussagekraft zugeschrieben werden.

Die gleiche Erkenntnis hat man auch im EU-Projekt KEeLAN²⁵ gewonnen, das auf deutscher Seite von der KGSt betreut wird. Kostenvergleiche in interkommunalen E-Government-Studien sind kaum seriös durchführbar, da die Unterschiede bei der Strategie und der Organisation von E-Government sehr groß sind. Gleichzeitig herrscht in den Verwaltungen selbst keine Klarheit über die E-Government zuzurechnenden Kosten. Das liegt auch am unterschiedlichen Verständnis von E-Government. Manche Kommunen verstehen unter E-Government nur die Kosten für ihren Internetauftritt, andere rechnen ihre gesamten Investitionen im IT-Bereich ein.

IT-Projekte sind erfahrungsgemäß äußerst kostenintensiv. Daher ist eine solide und möglichst realistische Planung des Finanzierungsrahmens eine Grundvoraussetzung für den nachhaltigen Erfolg von E-Government-Projekten. Ein Finanzierungsplan sollte mindestens die folgenden Positionen enthalten:

- Sachinvestitionen für Hardware, Software (Lizenzen), Wartung inkl. Investitionen für Ersatz-/Erneuerungsbedarf,
- Budget zur Planung und Deckung notwendiger laufender Ausgaben wie z.B. Personalkosten, Qualifizierungskosten etc.,
- nach Bedarf Budget für externe Bearbeitung.

Die Höhe der einzelnen Positionen ist natürlich von den Voraussetzungen abhängig, die in der einzelnen Kommune vorzufinden sind. So haben Erfahrungen aus Kommunen gezeigt, dass solche Städte, Gemeinden oder Kreise schnellere Erfolge mit E-Government aufweisen, in denen eine informationstechnische Infrastruktur wie vernetzte Büroarbeitsplätze, Einsatz von elektronischer Post, internetfähige Fachverfahren etc. bereits besteht. Andere Kommunen haben diese Basistechnik

²⁵ Im Projekt KEeLAN (Key Elements for electronic Local Authorities' Networks) wurden Interviews in 50 europäischen Kommunen durchgeführt. Diese wurden unter anderem zu den Kosten im Bereich E-Government befragt. Ziel ist die Entwicklung von Leitfäden für E-Government.

nologie erst zu schaffen, was ihnen einen potentiellen Nachteil bei E-Government verschafft. Andere Kommune haben das Glück, qualifizierte Beschäftigte zu haben, die bereits Vorkenntnisse im Bereich Internet mitbringen. Hier liegen dann die Aufwendungen für Weiterbildungsmaßnahmen niedriger.

Wann „rechnet“ sich E-Government für die Kommune?

E-Government wird nur dann langfristig finanzierbar sein, wenn dadurch echte Rationalisierungseffekte erzielt werden können. Diese Effekte sind allerdings nicht kurzfristig, sondern höchstens mittel-, eher sogar langfristig im Haushalt spürbar, wie die folgende Grafik aus der Stadt Erlangen verdeutlicht²⁶.

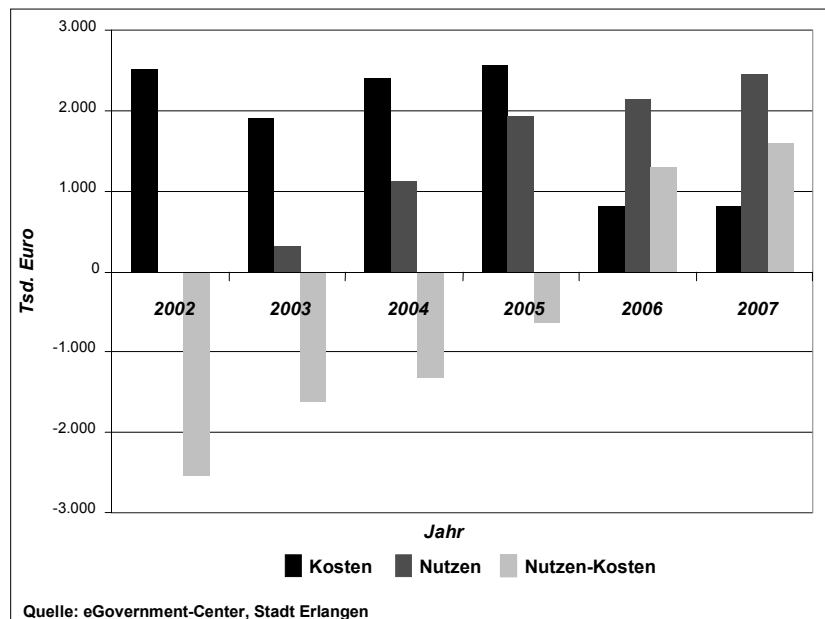


Abbildung 4: Kosten-Nutzen-Rechnung am Beispiel Erlangen

²⁶ Das Beispiel und die Erläuterungen entstammen einem Vortrag von Dr. Siegfried Balleis, Oberbürgermeister der Stadt Erlangen, zur E-Government-Strategie der Stadt Erlangen auf dem KGSt-Forum am 27.09.2002.

Planung der Nutzen-Kosten-Relation in Erlangen:

- In Erlangen werden bis zum Jahr 2005 jährlich 2 bis 3 Mio. Euro in E-Government investiert.
- Im Jahr 2006 wird der wirtschaftliche Nutzen aus Einsparungen und Mehreinnahmen erstmals die laufenden Kosten übersteigen.
- Das volle Nutzenpotenzial von jährlich über 2 Mio. Euro kann ab 2007 voll greifen.

E-Government kann sich also „rechnen“, ist jedoch kein Instrument zur kurzfristigen Haushaltskonsolidierung. Das Beispiel aus Erlangen macht deutlich, wie wichtig eine längerfristige Perspektive beim Thema E-Government ist, gerade im Zusammenhang mit der Finanzierung. Die Frage nach dem Ressourceneinsatz muss daher auch immer zwingender Bestandteil einer E-Government-Strategie sein. Die Kommunen müssen allerdings auch Wege finden, sowohl die Kosten als auch den qualitativen und wirtschaftlichen Nutzen nachhaltig und systematisch zu messen und zu evaluieren. Hierfür sollten neben klassischen Controllinginstrumenten (z.B. Kosten- und Leistungsrechnung) auch Methoden wie interkommunale Vergleiche²⁷ eingesetzt werden, die es ermöglichen, quantitative und qualitative Kennzahlen zu bilden, diese mit anderen Kommunen zu vergleichen, um damit örtlich zu bestimmten Steuerungsentscheidungen zu gelangen.

Personal

Neben den Finanzen ist die wichtigste Ressource das Personal. E-Government erfordert ausreichende Kapazitäten und die notwendigen fachlichen, methodischen und sozialen Kompetenzen.

²⁷ Interkommunale, kennzahlengestützte Vergleiche zu fast allen kommunalen Leistungsbereichen bietet z.B. die KGSt in ihrem Geschäftsbereich IKO-Netz an; näheres hierzu unter: <http://www.kgst.de>.

Von herausragender Bedeutung ist daher neben der Gewinnung von geeignetem Personal auch die Qualifizierung der Beschäftigten: für neue, veränderte Rollen, aber auch für den Umgang mit der neuen Technik, mit neuen Prozessen und neuen Arbeitsweisen. Insbesondere wenn der persönliche Arbeitsplatz sich verändert, ist die Einbeziehung der Beschäftigten unabdingbar, denn bei fehlender Akzeptanz ist ein Misslingen der Projekte prognostizierbar.

Die Qualifizierungsmaßnahmen sollten auf den folgenden Säulen aufbauen:

- **Schulungen/Trainingsworkshops**
In der Startphase von E-Government-Projekten sollten Schulungen bzw. Trainingsworkshops für die in das Projekt involvierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stehen.
- **Unterstützung durch die Projektgruppe (Support)**
Die Projektbeteiligten sollten während ihrer Arbeitszeit die Möglichkeit haben, fachliche und technische Fragen und Probleme mit Mitarbeitern/innen der E-Government-Projektgruppe zu klären. Die Projektgruppe sollte sowohl telefonisch als auch per E-Mail erreichbar sein. Dies gibt den Beschäftigten eine höhere Sicherheit im Umgang mit den neuen Arbeitsweisen und unterstützt die Einführungsgeschwindigkeit und die Ergebnisqualität der Projektes.
- **Breite Kommunikation**
Eine breite und offene Kommunikation über Projektziele, -inhalte und -ablauf vermindert mögliche Ängste und Bedenken der Beschäftigten gegenüber den anstehenden Veränderungen. Hierbei helfen Informationsveranstaltungen, Informationen in Mitarbeiterzeitschriften, im Intranet etc.
- **Unterstützung durch die Führung und Politik**
Veränderungsprojekte gelingen nur durch eine konsequente und nachhaltige Unterstützung und Rückendeckung durch die Verwaltungsführung und die Politik. Dabei sollte die Führung auf der einen Seite klare formale (Organisations-)Richtlinien für die Umsetzung vorgeben, auf der anderen Seite kommt ge-

rade den Führungskräften eine maßgebliche Bedeutung bei der Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Veränderungsprozess zu.

E-Government ist mit gravierenden Veränderungen der individuellen Arbeitsabläufe und -situationen verbunden, so dass ein offener und konstruktiver Dialog mit den Personal- und Beschäftigtenvertretungen bereits in der Phase der Strategiebildung erfolgen sollte.

6 Worauf ist bei der Umsetzung zu achten?

In den folgenden Kapiteln der Broschüre soll ein Überblick darüber gegeben werden, welche besonderen Voraussetzungen für E-Government geschaffen werden müssen bzw. welche Aspekte für eine erfolgreiche Umsetzung von E-Government-Projekten eine zentrale Rolle spielen.

6.1 Organisatorische Verankerung von E-Government

Für die Verankerung von E-Government in der Verwaltungsstruktur gibt es kein Idealmodell. Vielmehr muss jede Kommune für sich selbst herausfinden, in welchen Strukturen sie das Thema voranbringen möchte. Wichtig ist der Grundsatz: „Zuerst die Prozesse, dann die Strukturen“. Dies bedeutet, dass die Aufbaustruktur sich an den Abläufen der Verwaltung orientieren sollte. Abhängig gemacht werden muss die Organisation letztlich immer von den in der E-Government-Strategie formulierten Zielen und Wirkungen.

Auf Basis dieser Ziele ist zu diskutieren und festzulegen, in welchen Organisationseinheiten die E-Government-Aktivitäten gesteuert und operativ durchgeführt werden. Dies bedeutet, unter strategischen Gesichtspunkten muss die Kommune „ihr“ Organisationsmodell entwickeln und installieren. Dies gilt in jedem Fall verwaltungsintern, aber auch für die Kommune insgesamt, wenn sie anstrebt, verschiedene örtliche Akteure in ein ganzheitliches Angebots zu integrieren.

Zu den Festlegungen, die eine Kommune in diesem Zusammenhang treffen muss, gehören u.a.:²⁸

- Verantwortungen in der Verwaltung für das Thema E-Government klären und regeln.
- Rollen definieren und besetzen (z.B. Projektleitung, Internet-/Intranetredaktion²⁹).
- Notwendige organisatorische Spielregeln festlegen (in Dienst-anweisungen und Dienstvereinbarungen)
- Wenn die Verwaltung mit externen Partnern arbeitet: Rollen und Aufgabenverteilung zwischen allen Beteiligten beschreiben und organisieren.
- Art und Umfang des Personalbedarfs inkl. Qualifizierungserfordernisse festlegen.
- Anforderungen an die IT-Infrastruktur intern und verwaltungsübergreifend sowie technische Schnittstellen festlegen.

Jede organisatorische Zuordnung der E-Government-Aktivitäten einer Kommune hat Vor- und Nachteile. In der Praxis haben sich einige idealtypische Organisationsformen herauskristallisiert, die hier kurz beschrieben und bewertet werden.³⁰ An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, dass die Zuordnung jeweils abhängig ist von den Zielen und der Strategie.

Zuordnung direkt beim Verwaltungschef

Die organisatorische Zuordnung des Themas unmittelbar zur Verwaltungsführung als Stabstelle unterstreicht nachdrücklich die Bedeutung

²⁸ Vgl. KGSt (Hrsg.) (2000), S. 58 ff.

²⁹ In einer Internet-/Intranetredaktion sollten verschiedene Organisationseinheiten vertreten sein. So bietet sich an, mindestens Experten aus dem Bereich Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, IT-Experten, Vertreter der Fachbereiche (Informationslieferanten) und der Servicestelle Organisation/IT in die Redaktion zu berufen.

³⁰ Vgl. KGSt (Hrsg.) (2002b), S. 72 ff.

der Thematik und die Behandlung als „Chefsache“ und erleichtert die notwendigen Verhandlungen mit den betroffenen Geschäftsbereichen, Dienststellen und der Politik. Es dominieren bei solchen Modellen häufig Themen wie Kommunalpolitik, Wirtschaft und Wirtschaftsförderung, Messe- und Kongresswesen, Städtepartnerschaften und Internationales etc., da diese zu den zentralen Handlungsfeldern der Verwaltungsführung gehören.

Als schwierig kann sich bei einem solchen Modell auswirken, wenn die Verantwortung für die operative Umsetzung in anderen Dezernaten angesiedelt ist. Dann kann es nämlich zu einer Abkoppelung der Steuerungseinheiten vom operativen E-Government-Geschäft kommen. Damit werden strukturell Doppelarbeiten, Konkurrenz, Reibungsverluste angelegt. Es entstehen Schnittstellen über Geschäftsbereiche hinweg mit unterschiedlichen Ansprechpartnern für Konzeption, Umsetzung, Betrieb etc. Es sind u.U. zusätzliche Gremien zur Abstimmung mit den Fachbereichen und Dienststellen notwendig.

Eine Zuordnung bei der Verwaltungsführung scheint dann sinnvoll, wenn die Akzeptanz für das Thema E-Government sowohl in der Verwaltung als auch in der Politik noch nicht soweit fortgeschritten sind, dass die Projekte quasi „von selbst“ laufen.

Zuordnung beim Presse- und Informationsamt

Viele Kommunen haben ihre E-Government-Aktivitäten in Presse- und Informationsämtern angesiedelt. Dies hat vor allem historische Gründe. Die ersten Internetauftritte der Kommunen hatten meist den Charakter reiner „Stadtinformationssystemen“ und die Inhalte für diese Angebote kamen meist aus den Pressestellen, die häufig gleichzeitig die Funktion der Internetredaktion inne hatten.

Der Vorteil dieses Modells ist der schnelle Zugang zu tagesaktuellen Inhalten (Content) und dass die Mitarbeiter der Pressestellen in der redaktionellen Erstellung von Texten geübt sind. Als gegebenenfalls schwierig kann sich die Kooperation mit anderen dezentralen Stellen

wie Hauptamt oder IT herausstellen, sollten die Regeln der Zusammenarbeit von der Verwaltungsführung nicht eindeutig definiert sein.

Legt eine Kommune hohen Wert auf die Veröffentlichung von aktuellen kommunalen Nachrichten³¹ auf ihrer Internetseite, kann dieses Modell durchaus sinnvoll sein. Ob eine solche Strategie zweckmäßig ist, ist auch abhängig davon, ob bereits andere Anbietern wie beispielsweise Tageszeitungen solche Informationen im Internet zur Verfügung stellen.

Zuordnung bei der Wirtschaftsförderung

Häufig ging in der Vergangenheit die Initiative für den kommunalen Internetauftritt von der Wirtschaftsförderung aus. Vielerorts wurden gemeinsam mit der örtlichen oder regionalen Wirtschaft virtuelle Marktplätze mit unterschiedlichen Angeboten aus dem E-Commerce-Bereich aufgebaut. Das Internet wurde dabei schnell als Instrument der Wirtschaftsförderung erkannt, Kommunen nahmen dabei häufig eine aktive Rolle bei Gestaltung und Betrieb der elektronischen Marktplätze ein.

Definiert eine Kommune in diesem Feld ihre vorrangigen Ziele und Schwerpunkte, kann es durchaus sinnvoll sein, das Thema E-Government strukturell bei der Wirtschaftsförderung anzusiedeln. Da dieser Verwaltungsbereich traditionell jedoch eine gewisse „Ferne“ zur Kernverwaltung besitzt, kann es allerdings zu Reibungsverlusten bei der Zusammenarbeit mit anderen Fachbereichen und Dienststellen kommen.

Zuordnung beim Amt für Informationstechnik bzw. Hauptamt

Meist sind in Hauptämtern bzw. in den Ämtern, die für Informationstechnik verantwortlich sind, die Aufgaben gebündelt, die den Rahmen

³¹ Dies können sowohl Informationen der Verwaltung im engeren Sinne sein wie etwa Müllabfuhrtermine, Öffnungszeiten von Ämtern und kommunalen Einrichtungen etc. wie auch Nachrichten, die ein breiteres kommunales Themenspektrum umfassen (i.S. eines kommunalen Portals).

für die operative Planung und Umsetzung von E-Government schaffen. Hierzu gehören insbesondere

- Analyse und Modellierung von Verwaltungsprozessen,
- Stellenplan und Stellenbewertung,
- Umsetzung in der Aufbauorganisation,
- Einbindung in die Ablauforganisation,
- Anwenderbetreuung,
- Softwarebereitstellung,
- Rechenzentrumsbetrieb,
- Serveradministration.

Außerdem wird die Umsetzung von E-Government in aller Regel in Projektarbeit erfolgen müssen, da über Fachbereichsgrenzen hinweg immer mehrere Beteiligte zeitlich und fachlich begrenzt einzubinden sind, insbesondere auch Fachdienststellen. Die strukturellen Voraussetzungen zur Gremienarbeit sind in diesen Organisationseinheiten in der Regel vorhanden.

Zu beachten ist allerdings, dass die Kompetenzen in diesen Ämtern primär in der technischen und organisatorischen Umsetzung von E-Government liegen. Einbezogen werden müssen von diesen Stellen die Facheinheiten der Verwaltung. Diese müssen für die inhaltliche Gestaltung des Informationsangebots und die fachliche Betreuung der Services verantwortlich sein.

Zusammenspiel von zentralen und dezentralen Einheiten

Ein Grundsatz muss lauten: E-Government erfordert zentrale Steuerung und dezentrale Durchführung.³²

³² Vgl. KGSt (Hrsg.) (2000), S. 36

In vielen Kommunen begann die Auseinandersetzung mit den Nutzungsmöglichkeiten des Internet dezentral an einzelnen Arbeitsplätzen, in einzelnen Organisationseinheiten. Auslöser waren und sind häufig technisch interessierte Mitarbeiter, die private Erfahrungen mit dem Internet in die Verwaltung tragen, ebenso wie eine einzelne Organisationseinheit oder auch mehrere Organisationseinheiten, die unabhängig voneinander den Nutzen einer Internetpräsenz für sich erkennen und zu handeln beginnen. Dieser Einstieg in das E-Government hat durchaus Vorteile, weil derartige Einzelaktivitäten eine Art Initialzündung sein können.³³

Dennoch muss die Verwaltungsführung so früh wie möglich dafür sorgen, dass die E-Government-Aktivitäten an einer zentralen Stelle gesteuert werden. Die Gründe hierfür sind vielfältig:

- Sicherstellung eines einheitlichen Auftritts im Internet (Corporate Image, Corporate Design),
- Gewährleistung einer klaren und einheitlichen Angebotsstruktur und Benutzerführung für Bürger und Kunden (z.B. nach Lebenslagen),
- Schaffung einer einheitlichen IT-Architektur, bezogen auf alle notwendigen Komponenten wie Content-Management-System, Verschlüsselungs- und Sicherheitstechnologien, Anbindung an Fachverfahren (Middleware),
- Vermeidung von Doppel- oder Parallelentwicklungen in den dezentralen Bereichen und/oder bei den kommunalen Beteiligungen,
- Schaffung einer klaren Kostenkontrolle,
- Sicherstellung eines systematischen Projektmanagements.

³³ Vgl. KGSt (Hrsg.) (2000), S. 36

6.2 Organisation der Zusammenarbeit von internen und externen Partnern

Viele Kommunen betreiben ihre E-Government-Angebote selbständig, ohne die Inhalte und Dienste oder die technische Hilfe von anderen in Anspruch zu nehmen. Häufig sehen sich Kommunen allerdings nicht in der Lage, alle gewünschten Online-Services selbständig anzubieten. So stellt der Betrieb eines kommunalen oder regionalen Portals die Kommunen vor hohe organisatorische, finanzielle und rechtliche Herausforderungen. In diesem Falle bietet sich häufig die Zusammenarbeit mit privaten und anderen (halb-)öffentlichen Partnern (Kirchen, Vereinen etc.) an. Dies geschieht in der Regel über die Gründung einer gemeinsamen Betreibergesellschaft.

Die Kommunen ergänzen so ihr eigenes Internetangebot mit Informationen und Dienstleistungen anderer Anbieter, beispielsweise aus dem Bereich E-Commerce. Strebt eine Kommune gar ein umfassendes, lebenslagenorientiertes Dienstleistungsangebot im Netz an („Dienstleistung aus einer Hand“), das auch die Dienste nicht-kommunaler Anbieter umfasst, ist eine solche Zusammenarbeit unumgänglich. Der Vorteil solcher Betreibermodelle ist, dass die Kommunen durch die Kooperation mit der Privatwirtschaft meist größeren Handlungsspielraum, zusätzliches Know-How sowie finanzielle und personelle Ressourcen hinzugewinnen.³⁴ Eine Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (DI-FU) aus den Jahren 2000/2001 unter deutschen Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern hat die Erwartungen der Kommunen zu Partnerschaften mit privaten Unternehmen untersucht, mit dem folgenden Ergebnis:³⁵

³⁴ Vgl. Kommunen im Internet – stärker mit Kooperationspartnern? In: <http://magazin.ecc-online-relations.com/DE/e-government-publicaffairs/kommunen-im-www.html>.

³⁵ Vgl. Stapel-Schulz/Eifert/Siegfried (2002), S. 7 ff.

Gründe für eine Privatisierung	spricht...			Gültige Fälle
	nicht dafür/ unzutreffend	dafür	sehr dafür	Anzahl
	%	%	%	
Einbeziehung privaten Kapitals	11,4	56,2	32,4	105
Einbeziehung von privatem Experten-Know-how	5,4	57,7	36,9	111
Flexibilität bei Organisations- und Entscheidungsstrukturen	35,7	45,9	18,4	98
Flexibilität bei Finanzierung und Bereitstellung von Mitteln	15,7	59,8	24,5	102
Flexibilität bei Personalakquisition und Personaleinsatz	19,2	56,8	24,2	99
Steigerung von Effektivität und Effizienz	29,0	52,0	19,0	100
Klare Abgrenzung zu Kernaufgaben/Kompetenzbündelung	33,3	43,8	22,9	96
Transfereffekte für Verwaltungsmodernisierung	41,4	48,5	10,1	96

Tabelle 3: Gründe für eine Privatisierung³⁶

Die Erwartungen richten sich im Ergebnis in erster Linie auf die Gewinnung von privaten Finanzmitteln und die Einbeziehung von spezifischem Wissen.

Gestalt und Umfang der Zusammenarbeit im Rahmen von Public Private Partnerships (PPP) sollte auch ein Teil der E-Government-Strategie sein, in dem festgelegt wird, wie die Kommune sich selbst und im Verhältnis zu anderen als Akteur positionieren will (z.B. kommunale Internetseite als örtliches Portal, Kommune als Leistungsanbieter, Kommune als Provider). Erfahrungen aus der Vergangenheit haben nämlich häufig gezeigt, dass sich die Zusammenarbeit mit Privaten oftmals als konfliktträchtig erweist. Dies liegt meist an den unterschiedlichen Zielen und Rollenverständnissen der jeweiligen Partner. Der Abstimmungsaufwand in solchen Partnerschaften kann z.T. recht hoch sein.

³⁶ Quelle: Stapel-Schulz/Eifert/Siegfried (2002), S. 8

Die Kommunen können sich ferner, sind die Rollen und Aufgaben der Beteiligten im Vorfeld nicht detailliert geklärt, in eine Abhängigkeit vom privaten Partner begeben, die den eigentlichen Zielen entgegensteht.

Die oben genannte Studie des DIFU nennt zusammenfassend die folgenden Gründe gegen eine Privatisierung im Rahmen von E-Government:

Gründe gegen eine Privatisierung	spricht...			Gültige Fälle
	nicht dagegen/ unzutreffend	dagegen	sehr dagegen	Anzahl
	%	%	%	
Abstimmungsprobleme mit der Verwaltung	44,7	45,6	9,7	103
Akzeptanzproblem in der Verwaltung	53,8	39,4	6,7	104
Verlust notwendiger Kernkompetenz	40,6	34,0	25,5	106
Gute Leute werden aus der Verwaltung abgezogen	63,6	23,2	13,1	99
Gefahr von Abhängigkeiten	15,3	5,50	29,7	111
Privatisierte oder private Einrichtungen	59,2	31,6	9,2	98
Leistungen der privatisierten oder privaten Einrichtungen sind zu teuer	39,4	50,5	10,1	99
Gefahr der Entfernung von der kommunalen Problemsicht	21,5	57,0	21,5	107
Beteiligungscontrolling funktioniert nicht	51,0	40,6	8,3	96
Kooperationsvereinbarungen zu aufwändig	65,0	31,0	4,0	100

Tabelle 4: Gründe gegen eine Privatisierung

Die Frage, ob eine Kommune sich für eine Privatisierung entscheiden sollte, kann also nicht pauschal beantwortet werden. Es wird in jedem Projekt gute Gründe dafür und dagegen geben, die sorgfältig gegeneinander abgewogen werden müssen.

Um eine erfolgreiche Umsetzung von E-Government in der Kommune - auch im Rahmen von Public Private Partnerships - zu gewährleisten, sollten die folgenden Punkte bedacht werden:³⁷

- Transparente Information und frühzeitige und umfangreiche Einbeziehung aller zu beteiligenden Stellen und Einrichtungen,
- Regelung der Aufgabenverteilung, der Kompetenzen und der Ressourcen der einzelnen Partner,
- Systematische Steuerung des Beteiligungsprozesses inkl. Beteiligungscontrolling,
- Entscheidung über „Make or buy“, d.h. ob Leistungen und Produkte in Eigen- oder Fremdproduktion erstellt werden sollen (inkl. IT-Betrieb),
- Auswahl der Projektpartner nach einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren,
- Kritische Prüfung der Kooperations- und Rechtsformen der Zusammenarbeit mit Externen im Hinblick auf ihre Zweckbestimmung. Eindeutige Definition von Rollen, Inhalten, Aufgabenzuschnitten, Organisation der Zusammenarbeit, Arbeitsaufteilung, Entscheidungsbefugnisse etc.,
- Organisation als Projekt inkl. Projektcontrolling und Berichtswesen.

³⁷ Vgl. Grabow et al. (2002), S. 23

6.3 Sicherheit und Rechtmäßigkeit

E-Government verlangt eine sichere, vertrauliche und rechtsverbindliche Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern, Verwaltung und Wirtschaft und zwischen Verwaltung und Verwaltung.

Sicherheit spielt vor allem bei der Übertragung von Daten eine Rolle. Sie wird durch eine Verschlüsselung der Daten, die zwischen dem Computer des Nutzers und dem Server der Kommune ausgetauscht werden, realisiert. Aus technischer Sicht stehen Übertragungsprotokolle³⁸ zur Verfügung, die eine sichere Kommunikation gewährleisten. Ein weitaus größeres und viel diskutiertes Problem ist die Rechtsverbindlichkeit von Transaktionen zwischen Verwaltung und Kunde im Internet. Wenn ein Bürger etwa einen Antrag über das Internet stellt, kann er sich natürlich nicht durch das Vorlegen seines Personalausweises identifizieren. Daher braucht man an dieser Stelle ein digitales Pendant zum Personalausweis.

Eine digitale Lösung für die rechtsverbindliche Unterschrift ist die elektronische bzw. digitale Signatur. Diese ermöglicht seit dem Inkrafttreten des Signaturgesetzes (Neufassung vom 22. Mai 2001) eine rechtsverbindliche Transaktion und Kommunikation im Internet. Voraussetzung ist, dass der Kunde eine Signaturkarte mit seinem persönlichen elektronischen „Schlüssel“ besitzt und ein am PC angeschlossenes Kartenlesegerät. Die Kommune muss als Empfänger natürlich ebenfalls in der Lage sein, signierte Objekte (E-Mails, Dokumente etc.) zu verarbeiten. Signaturkarten werden von so genannten Trust-Centern³⁹ angeboten, die unter Aufsicht der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation (RegTP) als akkreditierte Stellen digitale Signaturen vertreiben.

³⁸ Hier wird auf die gleichen Protokolle (Https) zurückgegriffen, wie sie auch in Online-Shops verwendet werden, um beispielsweise Kreditkartendaten sicher zu übermitteln.

³⁹ Zu den bekannten Trust-Centern gehören u.a. TeleSec, DATEV, D-Trust etc. Eine Einführung zur elektronischen Signatur bietet das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik unter: <http://www.bsi.bund.de/esig/index.htm>.

Das Signaturgesetz (SigG) unterscheidet - aufsteigend nach Sicherheitsanforderungen - zwischen einfacher elektronischer Signatur, fortgeschrittener elektronischer Signatur und qualifizierter elektronischer Signatur. Die einfache sowie die fortgeschrittene elektronische Signatur sind völlig unreguliert. Nur die qualifizierte Signatur wird gemäß Gesetz als Ersatz der eigenhändigen Unterschrift und als Beweismittel vor Gericht zugelassen.

Eine qualifizierte elektronische Signatur ist eine Art elektronisches Siegel. Sie wird unter Einsatz anspruchsvoller mathematischer Verfahren mit Hilfe eines privaten kryptographischen Schlüssels erzeugt. Mit Hilfe des dazugehörigen öffentlichen Schlüssels kann die Signatur jederzeit überprüft und damit der Signaturschlüssel-Inhaber und die Unverfälschtheit der Daten festgestellt werden.⁴⁰

Die jeweils einmaligen Schlüsselpaare (privater und öffentlicher Schlüssel) werden durch die Trust-Center natürlichen Personen fest zugeordnet.⁴¹

Gesetzliche Grundlagen zur elektronischen Signatur

Das an die EU-Richtlinie über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen vom 13.12.1999 angepasste Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen und zur Änderung weiterer Vorschriften ist am 22.05.2001 in Kraft getreten und löst das Signaturgesetz von 1997 ab. Die zum neuen Signaturgesetz gehörende Verordnung vom 16.11.2001 tritt an die Stelle der Signaturverordnung vom 13. November 1997. Das Gesetz soll Rahmenbedingungen schaffen, bei deren Einhaltung eine qualifizierte elektronische Signatur als gleichwertig zu einer eigenhändigen Unterschrift angesehen werden kann. Die rechtliche Umsetzung in den speziellen Rechtsvorschriften

⁴⁰ Eine allgemeinverständliche Online-Hilfe zur Funktionsweise der digitalen Signatur bietet die folgende Internetadresse der Fraunhofer-Gesellschaft, Institut für Telematik: http://www.ti.fhg.de/ti-trust_center/visualisierung.html.

⁴¹ Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI): BSI-Kurzinformationen zu aktuellen Themen der IT-Sicherheit: "Elektronische Signatur", Stand 01/2002.

(z.B. BGB) erfolgte durch das Mitte Juli 2001 in Kraft getretene Formanpassungsgesetz. Es enthält Festlegungen darüber, wann qualifizierte elektronische Signaturen nach dem Signaturgesetz der handschriftlichen Unterschrift gleichgestellt sind. Am 21. August 2002 wurde schließlich mit dem dritten Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften auch das Verwaltungsrecht an die Bedingungen der digitalen Signatur angepasst.

Damit ermöglicht das Gesetz für Verwaltung und Wirtschaft praktisch einen vollständig medienbruchfreien Umstieg vom Papierdokument auf das elektronische Dokument. Selbst beweiserhebliche Vorgänge können künftig vollständig elektronisch abgewickelt werden. Sowohl das Gesetz als auch die zugehörige Verordnung definieren weder detaillierte Vorgaben an die Organisation, noch geben sie detaillierte technische Vorgaben. Sie lassen bewusst genügend Spielraum für zukünftige innovative Lösungen.⁴²

Praktische Anwendung der elektronischen Signatur

E-Government leidet derzeit bei der praktischen Anwendung noch unter einem Mangel: Der Zugang durch die Nutzer (unter Einschluss der digitalen Signatur), die technische Infrastruktur und die Anwendungen (Online-Services) müssen quasi zeitgleich entwickelt werden. Viele E-Government-Projekte sind in der Vergangenheit daran gescheitert, dass sie sich nur auf einem Feld engagiert haben.

Der Einsatz der digitalen Signatur ist daher bisher noch relativ gering. Die Kunden treffen noch zu wenig auf für sie interessante Services im Netz, als dass sich die Investitionen für eine Signaturkarte und einen Kartenleser lohnen würde. Auch unterhalb der Schwelle kann man einiges an Mehrwert

Letztlich ist es eine Grundsatzentscheidung, ob man Anwendungen unter Einsatz der elektronischen Signatur schon heute anbieten will.

⁴² Vgl. BSI (2002)

Entscheidet man sich dafür, stellt sich die Frage nach der Einrichtung einer geeigneten Sicherheitsinfrastruktur.

6.4 Viele Anwendungen – eine Basis⁴³

Anhand eines Beispiels wird im folgenden aufgezeigt, dass bereits Lösungen für sichere und rechtsverbindliche Kommunikation existieren. Die Beschreibung enthält einige Details, die sich eher an den technisch versierten Leser richten. Es wird aber deutlich, dass die Realisierung vieler Anwendungen nur auf Basis einer einheitlichen Infrastruktur effizient möglich ist.

Jeder Online-Dienst benötigt im Prinzip die selben Verschlüsselungs-, Zugangs- und Bezahlmechanismen. Dabei sind, wie in Kapitel 6.3 deutlich gemacht wurde, unterschiedliche Sicherheitsniveaus zu berücksichtigen. Im Rahmen des Projektes MEDIA@Komm⁴⁴ wurden unter anderem in der Freien Hansestadt Bremen konkrete technische Anwendungen entwickelt, die einen Einsatz der digitalen Signatur, d.h. die Sicherheit und Vertraulichkeit des elektronischen Datenverkehrs, im Rahmen von E-Government möglich machen. Die Bremer Lösung, die gemeinsam mit der Firma bremen online services GmbH & Co KG entwickelt wurde, nennt sich GOVERNKIUS. Diese besteht – technisch gesprochen - aus drei Komponenten, dem Client, dem Back-End und dem Intermediär. Client- und Back-End-Komponenten übernehmen die Kommunikation mit den Anwendern bzw. Fachverfahren und führen Signatur und Verschlüsselung durch. Der Intermediär, d.h. der technische Übersetzer, übernimmt eine Reihe wichtiger technischer Funktionen für den Datentransfer wie beispielsweise auch die Überprüfung der Signaturen.

Wesentliches Merkmal von GOVERNKIUS ist die Kompatibilität zum Online Services Computer Interface (OSCI⁴⁵)-Protokoll. OSCI wird im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft im Rahmen von ME-

⁴³ Vgl. KGSt (Hrsg.) (2002b), S. 61 ff.

⁴⁴ Weitere Informationen unter <http://www.mediakomm.net>.

⁴⁵ Weitere Informationen unter <http://www.osci.de>.

DIA@Komm und des Kooperationsausschusses Automatische Datenverarbeitung Bund, Länder und Kommunalen Bereich (KoopA - ADV) entwickelt und spezifiziert. Ziel ist es, ein von Herstellerinteressen unabhängiges, speziell den Anforderungen der öffentlichen Verwaltung gerecht werdendes Datenübertragungsprotokoll zu spezifizieren, das sowohl Inhaltsdaten als auch elektronische Signaturen nach deutschem Signaturgesetz (s. Kapitel 6.3) und Verschlüsselung einbezieht.

GOVERNIKUS und OSCI basieren auf modernen Standards⁴⁶. Damit können alle Anforderungen an Online-Transaktionen der öffentlichen Verwaltung abgedeckt und alle gängigen Signaturverfahren nach SigG akkreditierter Anbieter wie auch Software-Zertifikate, z.B. von T-Online, angeboten werden. Durch die Entwicklung von GOVERNIKUS kann Bremen bereits rund 100 Online-Transaktionen (Stand 10/2002) unterschiedlichster Sicherheitsniveaus den Bremer Unternehmen und Bürgern anbieten.

Dazu gehören:

- Adressänderungen bei mehreren Bremer Unternehmen,
- Auskünfte aus Melde- und Handelsregister,
- Mahnanträge,
- Bußgeldzahlungen,
- Anträge auf die Ausstellung von Personenstandsunterlagen u.a.

Die Verwendung einer einheitlichen Plattform gewährleistet auch, dass Unternehmen und Bürger sich nur eine Signaturkarte und einen Leser anschaffen müssen, um alle E-Government-Anwendungen in Anspruch nehmen zu können. Die Entwicklung spezieller Sicherheitslösungen, die nur für ein Fachverfahren gelten und dort z.B. eine jeweils eigene

⁴⁶ Hierzu gehören TCP/IP, http und SOAP. Bezüglich der elektronischen Signatur sind sie zu W3C-Signatures und ISIS-MTT kompatibel.

Authentifizierung über Passwörter o.ä. vornehmen, konnte so verhindert werden.

7 Warum ist E-Government ein Thema für die Politik?

Weil die Kommunen in vielen Situationen erste Ansprechpartnerinnen für die Bürger sind, befinden sie sich in einer Schlüsselfunktion, um nicht zu sagen in einer besonderen Verantwortung. Sie können echten Mehrwert durch bessere Dienstleistungen erzeugen, politisches und Verwaltungshandeln transparenter und verständlicher machen, Anreize für Bürgerbeteiligung und -engagement geben und damit insgesamt das Bild von Politik und Verwaltung nachhaltig verbessern.

Daher sollte sich die Politik frühzeitig mit aktuellen Entwicklungen auseinandersetzen, besonders wenn sich neue Chancen für die Modernisierung der Verwaltung bei gleichzeitiger Verbesserung des Services eröffnen, so wie es mit E-Government zweifellos der Fall ist.

Es ist in dieser Broschüre bereits mehrfach angesprochen worden, dass E-Government nicht nur Informationstechnik ist, sondern vor allem Verwaltungsreform. Die Politik sollte daher auch nicht technikorientiert diskutieren und argumentieren, sondern die Potenziale erkennen und herausstellen, die das Thema für den Umbau der Verwaltung mit sich bringt. Hierfür muss sie sich als Voraussetzung zwar kein Spezialwissen, aber eine grundlegende Sachkenntnis über die sich bietenden Möglichkeiten aneignen.

Insbesondere auf der strategischen Ebene ist die Politik in einer aktiven Rolle gefordert. Sie muss im Dialog mit der Verwaltung die Grundlagen für eine umsetzbare E-Government-Strategie erarbeiten. Ansprech- und Kooperationspartner ist in erster Linie die Verwaltungsführung, ohne die an eine erfolgreiche Umsetzung von E-Government-Projekten nicht zu denken ist. Sie ist Schlüsselfaktor für die Realisierung und muss die Entwicklung letztlich als Treiber voran bringen. Auch die Personal- und Beschäftigtenvertretungen sind angesichts der in der

Regel grundlegenden Veränderungen an den Arbeitsplätzen der Verwaltungsmitarbeiter offen und konstruktiv zu beteiligen. Hier gilt es den Nutzen für die Beschäftigten herauszuarbeiten und zu kommunizieren.

Im Rahmen der Strategie muss sich auch die Politik Klarheit über ihre eigene Rolle verschaffen, die sie gegenüber der Verwaltung und den Bürgern einnehmen will. Hier stellt sich die grundlegende Frage, inwieweit sich der Rat oder zunächst einzelne Gremien nach außen öffnen wollen. Die Erfahrungen aus vielen Kommunen haben gezeigt, dass es von großer Wichtigkeit ist, dass Politik nicht nur Vorgaben macht, sondern selbst damit beginnt, die Veränderungen vorzuleben. Will sie dies, muss sie sich natürlich, ebenso wie die Verwaltung, Gedanken über ihre primären Zielgruppen und deren Wünsche und Bedürfnisse machen. Hier gilt der Grundsatz, mit einfachen Anwendungen zu starten, die einen möglichst großen Nutzen erzielen können, indem sie z.B. viele Bürger erreichen oder bei den Zielgruppen besonders positiv kommuniziert werden.

Schließlich muss die Politik mit einem Ratsbeschluss die Wichtigkeit des Themas dokumentieren und der Verwaltung die notwendige formale Rückendeckung für die Umsetzung geben. Dabei spielen folgende Aspekte eine zentrale Rolle:

- Die Einbindung von E-Government in die Gesamtstrategie der Kommune muss betont und anhand von Beispielen, auch außerhalb des Verwaltungshandelns, konkret dokumentiert werden.
- Es muss deutlich werden, dass E-Government kein kurzfristiges „Modethema“ ist, sondern erst in mittel- bis langfristiger Perspektive seine volle Wirkung zeigen kann.
- Ziele müssen so formuliert sein, dass die Verwaltung eine eindeutige Schwerpunktsetzung bei der Ausrichtung und Strukturierung ihrer E-Government-Aktivitäten vornehmen kann.

- Die organisatorische Verankerung in der Kommune muss einerseits eine zentrale Steuerung gewährleisten, andererseits aber Spielraum zur Förderung dezentraler Initiativen und Ideen der Facheinheiten lassen. Promotoren innerhalb der Verwaltung müssen unterstützt werden.
- Die Voraussetzungen für die Qualifizierung der Mitarbeiter müssen geschaffen werden.
- Der Ratsbeschluss sollte auch klare und realistische Vorgaben über Kosten und Zeitrahmen enthalten, die als Grundlage für Projektmanagement dienen können. In diesem Zusammenhang muss auch bei einer schwierigen Haushaltslage die Bereitschaft zu Investitionen, die sich erst langfristig rechnen, vorhanden sein.

Mit dem Ratsbeschluss ist es selbstverständlich nicht getan. Die Politik muss auch im weiteren Verlauf, die Gesamtentwicklung im Auge behalten. Gerade wenn es um Kundenorientierung geht, und darum Dienstleistungen organisations- und ebenenübergreifend miteinander zu vernetzen und über neue Vertriebswege anzubieten, ist auch die Politik gefordert, diese „Grenzüberschreitung“ mit zu tragen und zu fördern. Sie kann dies durch die regelmäßige Präsenz und Mitarbeit in Steuerungsgremien demonstrieren.

Die Politik sollte von der Verwaltung eine nachvollziehbare und realistische Finanzplanung für die E-Government-Projekte einfordern und sich von der Verwaltung im Rahmen des Berichtswesens regelmäßig über den Entwicklungsstand, die erzielten Wirkungen und die Wirtschaftlichkeit der Projekte informieren lassen. Nur über eine kontinuierliche Erfolgskontrolle kann frühzeitig die Notwendigkeit einer Neuorientierung oder Zielkorrektur erkannt werden.

Politik sollte sich auch im Bereich Kooperationen engagieren. Interkommunale Zusammenarbeit kann zum Erfolgsfaktor für E-Government werden. Daher ist konsequent nach neuen Möglichkeiten zur Kooperation, z.B. durch gemeinsame Leistungserstellung auf Kreis- oder

regionaler Ebene, zu suchen. Gemeinsame Projekte reduzieren in der Regel die Kosten, mindern das Risiko aller Beteiligten und erhöhen so den wirtschaftlichen Nutzen. Die Strategien der Beteiligten müssen dafür aber auf politischer Ebene abgestimmt werden. Darüber hinaus braucht es persönliche Netzwerke, die die notwendige vertrauensvolle Basis für langfristig tragfähige Kooperationen bildet.

Bei einer Zusammenarbeit mit privaten Partnern sollten Rollen, Verantwortlichkeiten, Arbeitsteilung und Fragen der Finanzierung detailliert und unmissverständlich festgelegt und in einer Vereinbarung festgeschrieben sein. Achten Sie darauf, dass die Kommune sich ausreichend Einflussmöglichkeiten in solchen Betreibermodellen erhält. Politik und Verwaltung tragen letztlich die Verantwortung für Erfolg oder Misserfolg von E-Government-Angeboten. Die Politik sollte sich auch hier regelmäßig über die Zielerreichung und die Wirtschaftlichkeit solcher Public Private Partnerships informieren lassen und in den relevanten Steuerungsgremien vertreten sein.

Die Politik muss aktiv zum Aufbau günstiger Rahmenbedingungen beitragen, indem Sie beispielsweise bei Unternehmen, Kammern und Verbänden, Vereinen sowie anderen relevanten Gruppen für die Ideen der Kommune wirbt und damit insgesamt ein „günstiges Klima“ schafft. E-Government braucht nach außen ein positives Marketing, der Nutzen für die Kunden muss offensiv kommuniziert und beworben werden. Hier kann es nur förderlich sein, wenn der gesamte Rat und nicht nur einzelne Mandatsträger oder Fraktionen hinter den Entwicklung stehen.

Insbesondere die Politik muss sich neben den Chancen auch mit den Risiken auseinandersetzen, die nicht ursächlich durch E-Government bedingt sind, aber im Rahmen der Entwicklung zur Informationsgesellschaft zweifellos damit zusammenhängen. Bürger können E-Government nur dann nutzen, wenn sie über die entsprechende Qualifikation verfügen. Die Förderung von Medienkompetenz gehört deshalb zu den zu gestaltenden Rahmenbedingungen. Nicht zuletzt ist die Infrastrukturausstattung der Schulen eine der wichtigsten Zukunftsaufgaben, für die die Politik die Weichen stellen muss. Es hat sich in den letzten Jah-

ren gezeigt, dass es nicht ausreicht, öffentlichkeitswirksam Internet-PCs in jede Schule zu stellen. Es bedarf Kompetenzen und Kapazitäten, um diese bedienen und technisch pflegen zu können. Denkbar sind verschiedene Modelle, etwa die Kooperation mit einer Datenzentrale oder die Wartung durch die IT-Einheit der Verwaltung.

Darüber hinaus ist es ureigenste Aufgabe der Politik, der drohenden digitalen Spaltung entgegen zu wirken. Dies kann beispielsweise über den Aufbau von Infrastrukturen wie öffentlichen Internetzugängen oder einem Bürgernetz, in dem sich Bürger eine eigene E-Mail-Adresse und eine Homepage einrichten können, erfolgen. Solche Projekte wurden bereits in vielen Kommunen durch bürgerschaftliches Engagement unterstützt: Jugendliche aus einem Bürgernetzverein führen Schulungen durch, Internet-Senioren helfen Grundschullehrern, in einem Stadtteil wird von den Bewohnern ein Internetcafé betrieben. Vielfach kann man auf bereits bestehende Initiativen zurück greifen und diese unterstützen. Die Politik muss dabei besonders ein Auge auf benachteiligte Gruppen, etwa Menschen mit Behinderungen, haben. Häufig sind kommunale Internetangebote nicht barrierefrei, das heißt, sie können z.B. von Menschen mit Sehbehinderungen nicht oder nur schwer genutzt werden.

Die Möglichkeiten der Politik, E-Government aktiv zu unterstützen und damit zu einer erfolgreichen Umsetzung beizutragen, sind gegeben. Auch wenn E-Government in manchen Bereichen kurzfristige Erfolge verspricht, darf dies nicht darüber hinweg täuschen, dass ein langfristig angelegtes Reformprojekt damit verbunden ist. Diesen Grundsatz sollte die Politik bei ihren strategischen Entscheidungen stets berücksichtigen.

8 Beispiele aus der Praxis – Ideen für die Politik

In vielen Kommunen wurden schon E-Government-Projekte durchgeführt. Strategien, Umsetzungskonzepte, technische Lösungen und Anwendungen sind bereits vorhanden. Anhand einiger Beispiele soll daher deutlich gemacht werden, dass E-Government nicht nur ein theoretisches Konstrukt ist, sondern bereits praktische Anwendung findet.

8.1 Virtuelles Rathaus - das Beispiel doMap® (Stadt Dortmund)⁴⁷

Trotz aller Vorabinformationen zu Verwaltungsdienstleistungen über das städtische Call-Center und das Stadtinformationssystem do4u bleibt auch den Dortmunder Bürgerinnen und Bürgern der Gang zur Stadtverwaltung in den meisten Fällen nicht erspart. Oftmals müssen auch noch mehrere Ämter aufgesucht werden und verschiedene Formulare mit immer den gleichen Standardangaben ausgefüllt werden. Jeder dieser Gänge ist zudem mit Wege- und Wartezeiten verbunden.

Um den Dortmunder Bürgerinnen und Bürgern dies in Zukunft zu ersparen, soll ein alternativer Zugang zur Verwaltung über das Internet eingerichtet werden. Ziele sind:

- Behördengänge durch einen elektronischen Agenten ermöglichen.
- Sammlung, Dokumentation und Archivierung aller Wünsche, Arbeitsaufträge und -ergebnisse von Bürgern an die städtischen Dienststellen in einer elektronischen Auftragsmappe.

Funktionsweise von doMap

Die Auftragsmappe doMap steht im Mittelpunkt des neuen elektronischen Zugangs zur Stadtverwaltung. In sie können alle Wünsche, Arbeitsaufträge und Anträge an die Stadtverwaltung eingestellt werden. Um sie benutzen zu können, ist eine einmalige Identifizierung erforderlich. Dabei wird die tatsächliche Identität des Nutzers festgestellt. Diese Registrierung kann in allen Bezirksverwaltungsstellen und im Stadthaus durchgeführt werden. Das dort erteilte Passwort ermöglicht den Zugang zu doMap und verschlüsselt die Kommunikation mit der Stadtverwaltung.

In der Mappe werden die persönlichen Grunddaten (Name, Anschrift etc.) ihres Besitzers verwaltet und zur automatischen Übernahme in

⁴⁷ Vgl. KGSt (Hrsg.) (2002b), S. 46 ff.

Formulare bereitgehalten. Auch das Bezahlen (z.Zt. per Lastschriftauftrag) wird hierüber gesteuert.

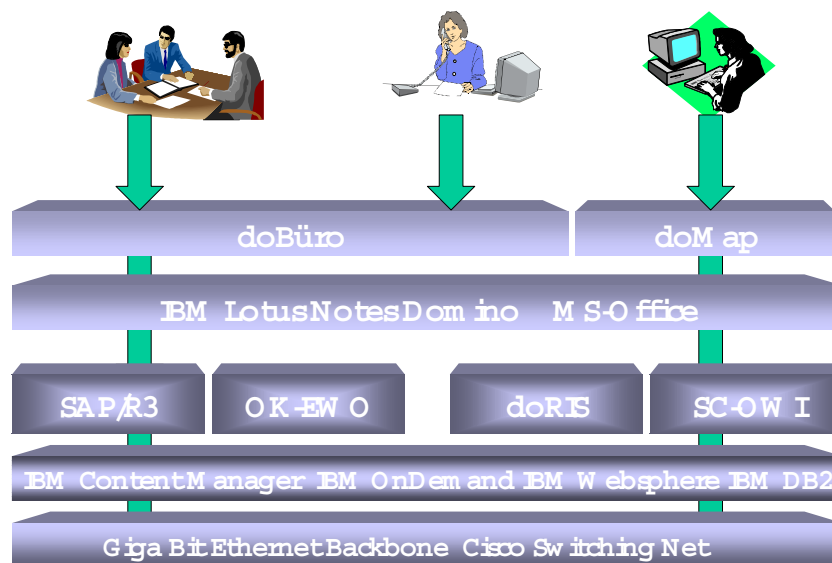


Abbildung 5: Das doMap-Portal

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, wobei er nur Zugriff auf diesen Vorgang hat, aber nicht auf den übrigen Inhalt der Mappe. Kann der Arbeitsauftrag innerhalb der Verwaltung elektronisch, also ohne Medienbruch, erledigt werden, wird das Arbeitsergebnis auch wieder automatisch in die Mappe eingestellt.

Das System wurde Mitte September 2002 zur Benutzung frei geschaltet. Bis Ende 2002 werden die wichtigsten Dienstleistungen über doMap zugänglich gemacht, bis Ende 2004 sollen alle Dienstleistungen online angeboten werden.

Zum Start bietet doMap die folgenden Online-Services:

- Anforderung einer Personenstandsurkunde
- Antrag auf Ausstellung einer Lohnsteuerkarte
- Antrag auf Änderung einer Lohnsteuerkarte
- Beglaubigte Abschriften aus dem Familienbuch,
- Anforderung einer Heiratsurkunde,
- Services der Entsorgung Dortmund GmbH: Gelbe Tonne, Häckseldienst, Kühlgeräte, Sperrmüll.

Die Stadtverwaltung ist mit doMap über das Internet erreichbar. Wenn die Anträge und Verfahren in doMap elektronisch verfügbar gemacht werden. Behördengänge werden damit nach und nach prinzipiell überflüssig.

8.2 Virtuelles Rathaus – das Beispiel Online-Baugenehmigung (Stadt Esslingen am Neckar)

Um den Baugenehmigungsprozess digital umzusetzen und damit deutlich zu vereinfachen, geht man in Esslingen a. N. (Baden-Württemberg) neue Wege. Bereits im Februar 2002 stellte das Esslinger Forschungs- und Entwicklungsprojekt MediaKomm⁴⁸ in Berlin die erste elektronisch signierte Grundkarte vor. Nun existiert in Esslingen eine Bauplattform inklusive virtuellem Bauamt.⁴⁹

Das Projekt MediaKomm Esslingen ging 1999 als einer der Gewinner aus dem Städtewettbewerb MEDIA@Komm hervor. Im Mittelpunkt des Esslinger Projekts steht das Ziel, rechtsverbindliche Transaktionen im Internet unter Einbindung der elektronischen Signatur möglich zu machen. Dabei setzt man auf Synergien: MediaKomm Esslingen ist ein

⁴⁸ Weitere Informationen unter <http://www.mediakomm.esslingen.de>.

⁴⁹ Vgl. Pressemitteilung „MediaKomm Esslingen startet virtuelles Bauamt“ vom 22.07.02. Weitere Informationen unter: <http://www.bauen.esslingen.de>.

Verbundprojekt und vereinigt Partner aus Kommunen, der Privatwirtschaft und Forschungsinstitutionen.

Bürger haben öfter mit einem Baugenehmigungsverfahren zu tun, als man denkt. Sei es, dass man ein Haus bauen will, sei es, dass man sich über ein neues Baugebiet oder Straßenbauprojekt in der Nachbarschaft informieren will. Die Erfahrungen, die dabei gemacht werden, sind nicht immer nur positiv: Das „traditionelle“ Baugenehmigungsverfahren kostet wegen seiner Komplexität alle Beteiligten - Bürger, Verwaltungsmitarbeiter, Architekten - viel Zeit und Geld.

MediaKomm Esslingen möchte durch den konsequenten Einsatz neuer Technologien den Bauprozess erheblich effizienter gestalten und die Bauverwaltung in Richtung Privatwirtschaft öffnen. Gleichzeitig soll die Plattform genutzt werden, um die Bürgerpartizipation zu verstärken. Auf der Bauplattform gibt es einen im Extranet der Stadtverwaltung liegenden Bereich für die Bauverwaltung - das virtuelle Bauamt. Dieses kommuniziert mit den bestehenden elektronischen Baugenehmigungssystemen in den Verwaltungen mittels standardisierter Daten im XML-Format. Im virtuellen Bauamt sind beispielsweise digitale Informationen, Katasterkarten, Pläne und sonstige Dokumente abgelegt, die für Planungsvorhaben relevant sind. In einem davon gesonderten Bereich der Plattform im Internet haben Architekten und Fachplaner die Möglichkeit, sich ebenfalls einen virtuellen Projektraum einzurichten. Anmeldung und Kommunikation mit dem virtuellen Bauamt erfolgen unter Einbindung der elektronischen Signatur. Ein leistungsfähiger Verzeichnisdienst zur Verwaltung von Lese- und Schreibrechten wird ebenfalls mittels elektronischer Signatur verwaltet.

Die Plattform bietet den Planern Funktionalitäten, um das Bauvorhaben bis zur Antragstellung für eine Baugenehmigung vorzubereiten. Im Vorfeld der Antragstellung können auf informeller Basis bereits kommunale Instanzen gehört und um unverbindliche Stellungnahmen via Onlineprojektraum gebeten werden. Die berechtigten Nutzer können andere Personen in ihren Projektraum einladen, um diese am elektronischen Planungsprozess zu beteiligen. Die im virtuellen Bauamt elektronisch vorliegenden Pläne und Karten sind für die Planer elektronisch

verfügbar. Die Plattform bietet zusätzlich zur reinen Datei- und Dokumentenverwaltung einen CAD-Viewer, der unterschiedliche CAD-Formate anzeigen kann. Es besteht die Möglichkeit, weitere Ebenen über einen vorliegenden Plan zu legen. So können zum Beispiel unterirdische Leitungssysteme, Gebäude oder auch das Luftbild über den Bebauungsplan gelegt werden. Bremsklotz ist momentan noch die geltende, in zweidimensionaler „Denkweise“ erstellte Zeichenverordnung, die festlegt, wie Planungsvorhaben visualisiert werden. Obwohl die Daten schon heute vektorisiert vorliegen, was bedeutet, dass Vorhaben eigentlich dreidimensional und somit viel komfortabler und für jeden verständlich dargestellt werden könnten, zwingt die Zeichenverordnung die Kommunen, alles in die Zweidimensionalität runter zu rechnen. Hier besteht dringender Handlungsbedarf für eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen.

Hat der Fachplaner seine Planungen in seinem Projektraum fertiggestellt, leitet er diese elektronisch signiert und in digitaler Form an das virtuelle Bauamt weiter. Unterstützt wird er dabei durch einen Formularserver, der auch die elektronische Antragstellung mit abwickelt. Das Baurechtsamt prüft die Unterlagen auf Vollständigkeit, erstellt ein Aktenzeichen und initialisiert seinerseits einen Projektraum innerhalb des virtuellen Bauamtes der eine digitale Bauakte darstellt. Zur Bearbeitung des eigentlichen Genehmigungsprozesses verwendet das Amt weiterhin die bereits vorhandene Baugenehmigungssoftware. Über den Projektraum innerhalb des virtuellen Bauamts kann die Verwaltung die zu beteiligenden Parteien (z.B. Feuerwehr, Denkmalbehörde) einladen und ihnen somit Zugriff auf die digitale Bauakte ermöglichen. Der interne Abstimmungsprozess zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten kann digital über das virtuelle Bauamt abgewickelt werden. Das hat den Vorteil, dass die Akten nicht mehr von Amt zu Amt wandern. Paralleles und zeitgleiches Arbeiten wird möglich. Die in der Verwaltung eingesetzte Baugenehmigungssoftware wird über eine Schnittstelle mit den zu einem Bauantrag gehörenden Daten versorgt und liefert im Gegenzug Statusmeldungen über den Fortschritt des Genehmigungsprozesses.

Die Esslinger Lösung ermöglicht auch die Beteiligung von Anwohnern und Nachbarn bis hin zum rechtsverbindlichen Einspruch über das vir-

tuelle Bauamt. Bei kommunalen Bauvorhaben oder auch im Rahmen der Bauleitplanung könnte das System in Zukunft auch zur Bürgerpartizipation genutzt werden, indem Informationen in einem Projektraum vorgehalten werden und die Meinung der Bürgerschaft online abgefragt wird. Ein erster Feldversuch wurde in Esslingen erfolgreich durchgeführt.

8.3 Elektronische Melderegisterauskunft⁵⁰

Die Meldebehörden der Städte und Gemeinden registrieren gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag die vom Bürger bei der Anmeldung angegebenen Daten im Melderegister und aktualisieren diese Daten, wenn sie von Änderungen - entweder durch Angaben der Betroffenen oder durch Mitteilung anderer Behörden - Kenntnis erhalten. Das Melderegister ist kein öffentlich zugängliches Register. Es dient in erster Linie behördlichen Zwecken. Informationen hieraus werden nur in begrenztem Umfang für Auskünfte an private Einzelpersonen und Unternehmen zur Verfügung gestellt. Die Meldebehörde darf Auskunft über Vor- und Familiennamen, Doktorgrad und Anschrift einzelner Einwohner der Gemeinde an jedermann erteilen, sofern keine Übermittlungs-/Auskunftssperre besteht (einfache Melderegisterauskunft). Wird ein rechtliches oder berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht, werden auch weitere Daten, z.B. frühere Wohnanschriften, Tag und Ort der Geburt oder die Staatsangehörigkeit, mitgeteilt (erweiterte Melderegisterauskunft). Hauptzweck der Melderegisterauskünfte an Private ist die Nachforschung nach aktuellen Anschriften z.B. bei Rechnungsrückläufern (unbekannt verzogen) oder bei der Schuldnersuche.

Viele Anfragen erfolgen heute durch Unternehmen wie Versandhäuser, Versicherungen, Abrechnungs- und Inkassostellen sowie Rechtsanwälte. Die Anfragen werden bisher schriftlich mit Vorkasse (Verrechnungsscheck) an die Meldebehörde gerichtet. Dort werden sie IT-unterstützt bearbeitet und letztlich wieder schriftlich beantwortet. Bei

⁵⁰ Das Beispiel stammt aus dem Media@Komm -Projekt der Region Nürnberg/Erlangen/Fürth/Schwabach. Weitere Informationen unter www.digital-ins-rathaus.de.

„Massenanfragen“ findet auch ein Datenaustausch mittels Datenträger statt.

Hauptprobleme für die Kommunalverwaltung im schriftlichen Verfahren sind der aufwändige Prozess, in den mehrere Dienststellen wie Poststelle, Stadtkasse, Meldeamt etc. involviert sind, sowie die diversen Medienbrüche und zahlreichen manuellen Tätigkeiten. Zu den Prozessschritten gehören:

- Posteingang bearbeiten, Briefe öffnen und Zahlungsmittel entnehmen,
- Daten erfassen,
- Anfrage veranlassen,
- Ergebnisse ausdrucken und Ergebnisse mit Anfrage zusammen führen,
- kuvertieren und versenden,
- Gebühren abrechnen,
- Annahmeanordnungen erstellen und an die Stadtkasse leiten.

Die Hauptschwachstellen beim schriftlichen Verfahren sind aber auch für den gewerblichen Anfrager von Bedeutung:

- Zeitverzug im Geschäftsprozess wegen langer Durchlaufzeiten,
- Hoher Aufwand durch Mehrfachbearbeitung von jedem Vorgang,
- Aufwändiges Zahlungsverfahren.

Durch einen Online-Service können sowohl für die Verwaltung als auch für den Anfrager erheblich Zeit und Kosten eingespart werden. Durch die Internetapplikation kann der gesamte Workflow einer Melde-registerrauskunft vom Nutzer gesteuert automatisch im „Self-Service“

ablaufen. Das bedeutet, dass alle Vorgänge der Melderegisteranfrage, die vom Nutzer an seinem PC ausgelöst werden, vom System maschinell ohne Medienbruch abgearbeitet werden. Alle Schwachstellen aus der Sicht der gewerblichen Nutzer und aus der Sicht der Ämter werden durch diese Internetlösung behoben:

- Melderegisterauskünfte unabhängig von Ort und Zeit,
- Sichere Bezahlverfahren über das Internet mit Geldkarte, Kreditkarte, Elektronische Lastschriftverfahren, Handy etc.,
- alternativ maschinelle Fakturierung für registrierte Nutzer,
- Authentifizierung registrierter Nutzer über Multifunktionale Chipkarte oder Passwort-Systeme.

Die Melderegisterauskunft ist zugänglich für Privatpersonen und registrierte private Stellen (Unternehmen). Für Privatpersonen ist eine Authentifizierung nicht notwendig, Gebühren müssen im voraus bezahlt werden. Für registrierte private Stellen ist eine Authentifizierung notwendig, die Abrechnung erfolgt per Rechnungsstellung. Diese Authentifizierung kann sowohl über eine elektronische Signatur als auch über einfachere Identifikationsverfahren erfolgen.

Eine umfangreiche Nutzung des Internetangebotes kann auch ohne flächendeckende Verbreitung der qualifizierten elektronischen Signatur erreicht werden. Sie ist für die einfache Auskunft nicht gesetzlich vorgeschrieben. Für gewerbliche Kunden, für die bei der einfachen Auskunft eine Authentifizierung zwecks Kostenzuordnung und Rechnungsstellung vorgesehen ist, sind die Vorteile einer Online-Auskunft so groß, dass davon auszugehen ist, dass sie zu Investitionen in die Infrastruktur für Zertifikatsverwaltung, Kartenleser und Software bereit sind.

Als offener Punkt ist derzeit die endgültige Schaffung der rechtlichen Grundlagen für einen Echteinsatz durch Anpassung der Meldegesetze der Länder entsprechend der Änderungen des Melderechtsrahmengesetzes anzusehen. Darüber hinaus bleibt abzuwarten, in welchem Umfang das für die elektronische Auskunft eingeführte Widerspruchsrecht

der Bürgerinnen und Bürger gegen eine Online-Auskunft deren Nutzungsgrad beeinträchtigt.

8.4 Elektronische Vergabe und Beschaffung

In der bisherigen Beschaffungspraxis der Kommunen spielen sowohl strategische Fragestellungen wie auch die unterstützenden Möglichkeiten der IT in der Regel eine eher untergeordnete Rolle. Der Vergabe- und Beschaffungsprozess ist weitgehend manuell geprägt. Oft sind viele dezentrale und zentrale Stellen innerhalb der Verwaltung in den Beschaffungsprozess eingebunden, es kommt zu Medienbrüchen und die Verfahren sind für die an der Vergabe beteiligten Personen oft wenig transparent.

Im Zuge der Diskussion um E-Government fällt der Blick immer mehr auf die Potenziale, die E-Government bei der Optimierung der internen Prozesse in der Verwaltung bietet. Dazu gehört auch die elektronische Vergabe und Beschaffung (E-Procurement). Hierunter fallen alle Geschäftsbeziehungen zwischen Lieferant und Kunde, also die Abwicklung der gesamten Prozesskette der Beschaffung; vom Ausschreibungs- und Vergabeprozess über die Vertragsabwicklung und ggf. der Lieferung bis zur Zahlungsanweisung. Aber auch die Bestellung aus Rahmenverträgen spielt gerade bei öffentlichen Auftraggebern eine zunehmend bedeutende Rolle.

Die Rationalisierungspotenziale, die E-Procurement zugeschrieben werden, sind immens: Beispielsweise prognostiziert eine Studie der Universität Witten-Herdecke den öffentlichen Haushalten durch den Einsatz elektronischer Beschaffungssysteme Kostensenkungspotenziale bei den Beschaffungspreisen von 10% - 35%, bei den Prozesskosten von 30 - 80%, bei den Publikationskosten für die freihändige Vergabe von 75 - 100% sowie eine Reduzierung der Lagerkosten von 30 bis 60%.⁵¹ Das Internet verschafft dem Einkäufer eine transparentere, schnellere und aktuellere Marktübersicht. Preise und Konditionen verschiedenster Anbieter können über das Netz unmittelbar verglichen

⁵¹ vgl. Jansen/Klipstein (2002), S. 153

werden. Durch E-Procurement erhält die Verwaltung die Möglichkeit, mit wenig Aufwand den Kreis der (potenziellen) Lieferanten erheblich zu vergrößern. Die Nutzung der Informationstechnik und des Internets ermöglichen ferner eine schnelle und systematische Bündelung von Nachfragen, z.B. im Rahmen von virtuellen Marktplätzen oder Einkaufsgemeinschaften. Die stärkere Marktposition dieser Einkaufsplattformen wird in der Regel zu niedrigeren Einkaufspreisen führen. Außerdem kann der gesamte Einkauf durch die elektronische Anbindung der Bedarfsstellen und Lieferanten sowie die technische Unterstützung der Einkaufsprozesse im Rahmen von standardisierten Workflows erheblich effizienter gestaltet werden.

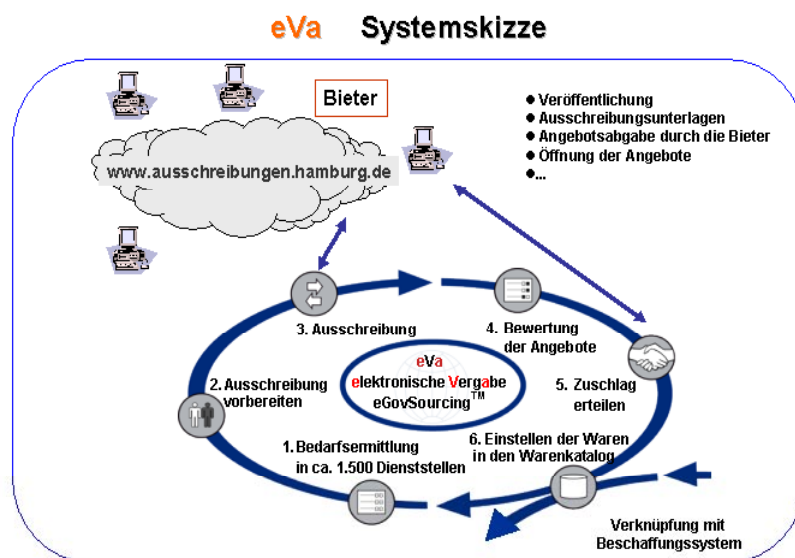


Abbildung 6: eVa –Das Vergabesystem der Freien Hansestadt Hamburg

Die wichtigsten positiven Prozesseffekte bei E-Procurement sind:

- Die Bedarfe der dezentralen Einheiten werden systematisch gebündelt.

- Die zu beschaffenden Materialien können schneller an die jeweiligen Bedarfsträger geliefert werden. Die Vorteile eines dezentralen Einkaufs können so mit den Vorteilen einer zentralen Einkaufsstelle verknüpft werden.
- Die Veröffentlichung von Ausschreibungen im Internet und der elektronische Versand von Verdingungsunterlagen führen zu einer Reduzierung der Publikations-, Druck- und Versandkosten.
- Lieferanten werden elektronisch angebunden, wodurch sowohl das Bestellverfahren und die Zuschlagserteilung als auch die Zahlung schneller und ohne Medienbrüche abgewickelt werden können.
- Durch Schaffung einer einheitlichen Datenbasis kann eine automatische (IT-gestützte) Auswertung der eingegangenen Angebote durchgeführt werden.
- Durch die Standardisierung des Einkaufsprozesses wird der Verwaltungsaufwand reduziert, Schnittstellen werden abgebaut.
- Ein durchgängiger elektronischer Workflow reduziert die Papiermengen und vermeidet zeitraubende Medienbrüche.
- Der Einkaufsprozess kann - auch zum Zwecke eines Einkaufscontrollings oder eines Qualitätsmanagements - einfach dokumentiert werden.

Elektronische Einkaufssysteme machen die Beschaffungsprozesse gleichzeitig transparenter, da sie in einem Workflow hinterlegt werden. Zudem können in solche Verfahren automatische Plausibilitätsprüfungen eingebaut werden. Dies führt zu einer größeren Prozesssicherheit und zu einer erheblichen Senkung der rechtlichen Fehlerquote bei Vergaben. Geht man davon aus, dass die Zahl der Korruptionsfälle durch die Nachvollziehbarkeit sämtlicher Aktivitäten im Einkaufssystem sinken wird, ist E-Procurement auch ein Instrument für mehr Sicherheit

und gleichzeitig ein geeignetes Mittel zur Korruptionsprävention im Einkauf.

Trotz erster positiver Erfahrungen aus Pilotprojekten in Kommunen wie Hamburg, Bremen, Düsseldorf, Lörrach oder dem Erftkreis sind noch viele Fragen beim kommunalen E-Procurement ungeklärt. Neben den technischen Herausforderungen (z.B. Einsatz der elektronischen Signatur oder Standardisierung von Datenformaten) sind vor allem auch organisatorische Probleme zu lösen. Im Mittelpunkt steht hierbei die Neugestaltung der Einkaufsprozesse, denn die positiven Wirkungen eines elektronischen Einkaufs entfalten sich nicht allein durch die Technik, sondern erst durch die Reorganisation der Prozesse. Daher liegen in der zukünftigen Organisation des Einkaufs erhebliche Erfolgspotenziale. Ferner wird zu diskutieren sein, welche Rolle zentrale Beschaffungsstellen zukünftig in Kommunen mit dezentraler Ressourcenverantwortung und wirtschaftlich autonomen Fachbereichen einnehmen werden und vor allem welches Betreibermodell man für den elektronischen Einkauf wählt.

In der bisherigen Praxis haben sich unterschiedliche Betreibermodelle für die Online-Beschaffung herauskristallisiert. Die Entscheidung für ein bestimmtes Modell kann für die Kommune zum zentralen Erfolgs- oder Misserfolgswert werden. Denn je nach Größe der Kommune, so die Empfehlung der zitierten E-Procurement-Studie der Universität Witten-Herdecke, ist aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten eine andere Betreiberlösung zu wählen. Kleine und mittlere Kommunen sollten eher die Leistungen eines privaten Plattformbetreibers in Anspruch nehmen. Der Vorteil: Die Kommune kann die genannten Vorteile des E-Procurement nutzen, ohne auf kostenintensivem Wege eine eigene Plattform zu entwickeln. Der Dienstleister übernimmt gegen eine Gebühr die Ausschreibung im Internet, die Bieterrecherche und den Versand der Vergabungsunterlagen. Auch die Übermittlung der Angebote und die Zuschlagserteilung können in der Regel elektronisch erfolgen. Bei der Auslagerung des gesamten Vergabeverfahrens (Outsourcing) ist insbesondere auf die Vergaberechtskonformität der Plattform bzw. des Dienstleisters zu achten. Ein anderes Betreibermodell sieht die Einbindung einer bestehenden Plattformtechnologie in ein kommunales Portal

im Rahmen eines Lizenzvertrages vor. Diese Plattform kann dann sowohl fremd als auch von der Kommune selbst betrieben werden. Dies ist laut Studie für größere Kommunen ein gangbarer Weg. Die Entwicklung und der Betrieb einer eigenen kommunalen Ausschreibungs- und Beschaffungsplattform ist die dritte, allerdings sehr kostenintensive organisatorische Alternative.

Vor zuviel Euphorie muss jedoch gewarnt werden. Die beeindruckenden Einsparpotentiale, die in diversen Studien immer wieder genannt werden, können durchaus ein Ansporn für Politik und Verwaltungsführung wie auch für die Mitarbeiter sein, Projekte zur Einführung von E-Procurement voranzutreiben. Sicherlich kann der elektronische Einkauf auch erheblich zur Rationalisierung der Verwaltung beitragen, wahrscheinlich mehr als jedes andere Instrument im Rahmen von E-Government. Vor zu viel Euphorie bei den Erwartungen an die Rationalisierungseffekte von E-Procurement sei allerdings gewarnt: Einsparungen zeigen - vor allem bei Eigenlösungen und in großen Kommunen - erst mittel- bis langfristig ihre Wirkungen. Bei einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sollte vor Ort immer eine differenzierte Nutzen-Kosten-Betrachtung unter Einbeziehung sämtlicher Aufwände für Personal und Sachmittel durchgeführt werden.

Ein Beispiel: In der Stadt Grevenbroich (ca. 40.000 Einwohner) konnte nach einer Prozessanalyse festgestellt werden, dass sich die jährlichen Einsparungen im C-Artikel-Bereich auf insgesamt ca. 139.000 € belaufen, bei einem Beschaffungsvolumen von 1.635.000 € (entspricht 8,5%). Diese ergeben sich aus Preisvorteilen in Höhe von 7 % und der eingesparten Arbeitszeit durch die verringerten Prozesskosten.⁵²

Erst nach einer systematischen Prozessbetrachtung kann eine Prognose gestellt werden, ob sich ein E-Procurement-Projekt wirtschaftlich lohnt bzw. welche Einsparmöglichkeiten sich realistischerweise dahinter verbergen. Gleichzeitig ist davon abzuraten, elektronische Einkaufssysteme aus der Privatwirtschaft „eins zu eins“ für den Einsatz in der

⁵² Ein KGSt-Bericht zum Thema „Elektronischen Vergabe und Beschaffung“, in dem das Beispiel Grevenbroich ausführlicher beschrieben wird, erscheint in Kürze.

Kommunalverwaltung zu übernehmen. Diese Systeme berücksichtigen in der Regel nicht die spezifischen rechtlichen Anforderungen, an die die Verwaltungen im Rahmen ihrer Vergaben und Beschaffungen nach VOB, VOL und VOF gebunden sind. Ein erfolgreicher Einsatz in Unternehmen garantiert nicht den erfolgreichen Einsatz in der Kommunalverwaltung!

Mit dem elektronischen Einkauf der Kommunalverwaltung ist außerdem die Notwendigkeit verbunden, dass die (potenziellen) Lieferanten sich in gleicher Weise den Zugang zum Internet verschaffen. Sie müssen sich demnach eine angemessene IT-Basisinfrastruktur beschaffen (PC, Drucker, Internetzugang etc.) Dies kann unter Umständen für kleinere und mittlere Unternehmen bedeuten, dass sie sich mittelfristig nicht mehr in gewohnter Weise an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen können; spätestens dann, wenn die Kommunen vollständig auf die elektronische Vergabe und Beschaffung umgestiegen sind. Die Kommunen können solche Projekte allerdings zum Anlass nehmen, vor Ort eine aktive IT-Infrastrukturpolitik zu betreiben. Die lokale Wirtschaft, speziell die kleineren und mittleren Betriebe, wird so auf die Notwendigkeiten der elektronischen Kommunikation und des elektronischen Handels (E-Commerce) vorbereitet. Dies verschafft den Betrieben - und damit mittelbar der gesamten Kommune - strategische Wettbewerbsvorteile. In solche Infrastrukturprojekte sollten allerdings die örtliche Wirtschaft und ihre Verbände (Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern) aktiv einbezogen werden.

8.5 Rats- und Kreistagsinformationssysteme

Das Handeln politischer Gremien erfordert umfassende Informations- und Kommunikationsschnittstellen zwischen den Beteiligten aus Verwaltung, Politik und nicht zuletzt den Bürgern. Leistungsfähige Informationssysteme zur Optimierung des kommunalen Sitzungsdienstes verlangen daher nach einer umfassenden Unterstützung für die Arbeit des politischen Mandatsträgers und einer tiefen Integration in die kommunale Vorgangsbearbeitung sowie die Einbeziehung von Fraktionen und Bürgern. Neben der externen Kommunikation muss ein derartiges Informationssystem auch die interne Kommunikation mit einschließen.

Die Ziele⁵³ von Rats- und Kreistagsinformationssystemen sind:

- Erleichterung der Organisation von Sitzungen und der Verteilung relevanter anfallender Informationen,
- Verwaltung aller relevanten Informationen zu Gremien, Fraktionen, Mitgliedern, etc. möglichst als Volltextrecherche,
- Visualisierung der Sitzungsergebnisse,
- verbesserter Informationsfluss für alle Beteiligten,
- gezielter und jederzeitiger Zugriff auf Sitzungsunterlagen von zu Hause und den Fraktionsbüros,
- Verringerung des logistischen und personellen Aufwandes,
- Reduzierung des finanziellen Aufwandes z.B. beim Erstellen, Versenden und Ablegen von Sitzungsdokumenten,
- Adäquate Beteiligung der erforderlichen Personen und Organisationen aus Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit,
- höhere Transparenz für Bürgerinnen und Bürger.

Mitglieder der Räte und Kreistage sind ehrenamtlich tätig. Die Tätigkeit müssen sie mit immer komplexer werdenden Themen, Zusammenhängen und einem sich wandelnden kommunalen Umfeld neben ihren beruflichen- und familiären Anforderungen mit einem erheblichen Zeitaufwand erfüllen. Nur der kleinere Teil entfällt dabei auf die Teilnahme an Ratssitzungen und Gremien sowie der Fraktionen. Der weitaus größere Zeitaufwand wird für die Vor- und Nachbereitung der Sitzungen benötigt. Dieser Aufwand soll reduziert werden.

Verbunden ist die Arbeit darüber hinaus mit einer großen Menge an Dokumenten, die traditionell gedruckt und verschickt werden müssen.

⁵³ Die Ziele entstammen einer Fallstudie der KGSt. An der Veröffentlichung eines Berichts zum Thema „Informations- und Kommunikationssystem für Rat und Kreistag (RIS / KrIS)“ wird derzeit gearbeitet. Informationen unter: <http://www.kgst.de>.

Beispielhaft nachfolgend ein vergleichendes Mengengerüst für die vier Städte Erlangen, Fürth, Nürnberg und Schwabach, das im Rahmen des Projekts MEDIA@Komm bei der Entwicklung eines Ratsinformationssystems erhoben wurde:

Anzahl pro Jahr (ca.)	Erlangen	Fürth	Nürnberg	Schwabach
Sitzungen, entspricht Anzahl	100 - 120	140	130	70
Einladungen und Niederschriften	100 - 120	140	130	70
Anträge/Anfragen	250	220	500	50
Tagesordnungspunkte	1.600	1.400	1.000 (öffentl. Teil)	1.100
Vorlagen	1.600	1.400	1.000 (öffentl. Teil)	1.100
Sitzungsdokumente (Seiten, einschließlich Anlagen)	5.000 - 7.000	7.000	10.000 - 15.000	2.000 - 3.000

Tabelle 5: Mengengerüst für die vier Städte Erlangen, Fürth, Nürnberg und Schwabach

Zugleich sind die Rats- und Kreistagsmitglieder wichtige Promotoren für den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik in der Verwaltung. Die verbesserte Information der Bürgerinnen und Bürger einer Stadt über die Tätigkeit der Politik erhöhen die Transparenz und die Akzeptanz für die politischen Organe, deren Arbeit und Entscheidungen sowie die der ganzen Kommunalverwaltung.

In der Landeshauptstadt Stuttgart beschloss der Verwaltungsausschuss bereits im November 1995 die Teilnahme an dem Forschungspilotprojekt CUPARLA⁵⁴ (Computer Unterstützung der PARLamentsarbeit), das die ehrenamtliche Tätigkeit der Gemeinderatsmitglieder durch geeignete Hard- und Software unterstützen sollte. Die ersten Untersuchungen der Universität Hohenheim zeigten rasch, dass die ehrenamtliche Gemeinderatsarbeit eine erhebliche zeitliche Belastung darstellt.

⁵⁴ Vgl. Klaus Murawski: Rats- und Kreistagsinformationssysteme - Schlüssel für neue Formen der Partizipation. Vortrag auf dem KGSt FORUM 99 in Leipzig.

Oft mehr als 40 Stunden pro Woche wenden die Stuttgarter Gemeinderatsmitglieder für ihr Ehrenamt auf - ein gewaltiges Pensum an Parlamentsarbeit, die neben dem beruflichen Engagement zu leisten ist. CUPARLA hatte sich zum Ziel gesetzt, im Rahmen der Modernisierung der Verwaltung auch die Gemeinderatsarbeit effizienter und flexibler zu gestalten, den Informationszugang der Gemeinderatsmitglieder zu verbessern und die Kommunikations- und Kooperationsbarrieren innerhalb des Gemeinderats und zwischen Gemeinderat und Verwaltung abzubauen.

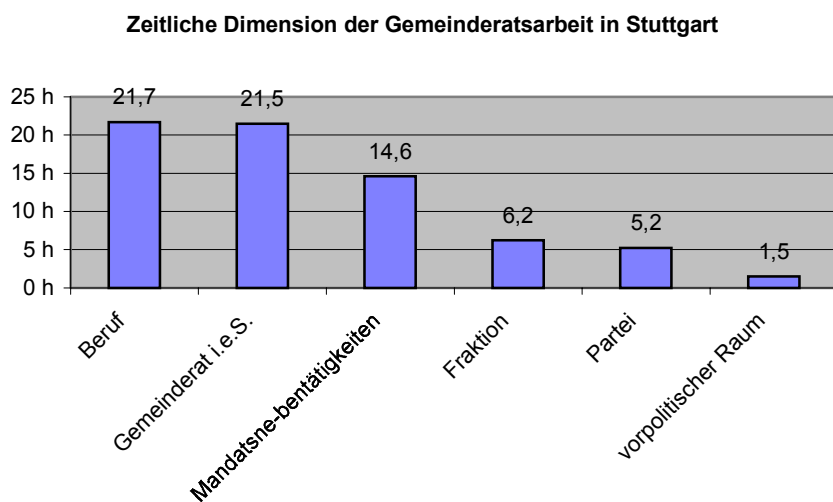


Abbildung 7: Zeitliche Belastung der Ratsmitglieder in Stuttgart.⁵⁵

Die Einführung des Systems orientierte sich an den spezifischen Bedürfnissen der ehrenamtlichen Politiker/innen, beispielsweise bei den Schulungen, dem Benutzerservice und bei der Gestaltung der Software. Ebenfalls wurde darauf geachtet, dass das Projekt einen Nutzen für die Sitzungsunterstützung bringt und dass entsprechende Daten der Verwaltung bereitgestellt werden.

⁵⁵ Vgl. Schwabe/Krcmar (1996), S. 5.

An Daten und Dokumenten werden in CUPARLA bereitgestellt:

- Vorlagen für Gemeinderat und Ausschüsse,
- Anträge und Anfragen der Stadträte/innen und Fraktionen sowie Stellungnahmen der Verwaltung,
- Protokolle der Ausschüsse und des Gemeinderats,
- Tagesordnungen,
- Kurzfassung der alten Beschlüsse,
- Stadtrecht,
- Gemeindeordnung,
- Elektronisches Telefonbuch der Stadt Stuttgart,
- Kennzahlen,
- Statistische Daten,
- Täglicher Pressedienst,
- Informationen aus dem Intranet (SOLID),
- Weitere Dokumente.

CUPARLA ist kein isoliertes Projekt, sondern von Anfang an integriert in den Verwaltungsumbau und in das Gesamtprojekt „Intelligent City Stuttgart“. Es ist vernetzt mit anderen Systemen wie dem Intranet der Stadt Stuttgart „SOLID“ (Stadtweiter Online-Informationen-Dienst), dem Kommunalen Sitzungsdienst (KSD), dem statistischen Informationssystem „Komunis“ und dem Internet. Ohne eine solche Vernetzung hätte der Zielsetzung des Projekts nicht umfassend Rechnung getragen werden können.

Neben der Vollständigkeit der Datenbasis ist die orts- und zeitunabhängige Verfügbarkeit derselben für den Gemeinderat von entscheidender Bedeutung. 55 Stadträtinnen und Stadträte (von 60) sind mit einem Notebook, ISDN-Anschluss, einem Drucker, Lotus Notes (CUPARLA-Software mit Dokumentenmanagement, MS-Office, Terminplanung,

mehr als 21.000 Dokumente (Vorlagen, Protokolle, Tagesordnungen, Anträge und Anfragen etc.) über CUPARLA zur Verfügung gestellt. Hinzu kommen zahlreiche Informationen wie Pressedienst und statistisches Material, das fortlaufend aktualisiert wird.

CUPARLA ermöglicht eine Arbeitsentlastung der Ratsmitglieder durch Ortsunabhängigkeit, weil die Technik sowohl von zu Hause als auch während der Sitzungen verfügbar ist und den schnellen Zugriff auf relevante Informationen bietet. Ehrenamtliches Engagement, Familie und Beruf lassen sich besser verbinden. Die Zusammenarbeit der Ratsmitglieder untereinander wird durch die neuen Medien verbessert und erleichtert. Neue Gemeinderatsmitglieder erhalten damit ein sofort einsetzbares Informationssystem, mit dem sie sich in eigener Regie über die Vorgänge der letzten Jahre informieren können und von Beginn an aktiv an der Gemeinderatsarbeit mitwirken können. CUPARLA entfaltet seine nutzbringende Wirkung bislang primär in der individuellen Anwendung bzw. innerhalb der Fraktionen. Eine höhere Effizienz der Zusammenarbeit von unterschiedlichen Gruppen (z.B. zwischen Fraktionen) konnte nur in Einzelfällen festgestellt werden und ist wohl letztlich auch eine Frage der Zeit: Telekooperation muss erst Teil der Arbeitskultur werden. Je komplexer die Gruppenbeziehungen, um so länger wird dieser Prozess Zeit dauern.

Das Gesamtvolumen der Kosten für CUPARLA beträgt ca. € 345.000.- jährlich und umfasst neben den Gemeinderatsmitgliedern auch die Fraktionsgeschäftsstellen. Dabei sind weniger die Hard- und Softwarekosten entscheidend (ca. 19 %), sondern vielmehr die Kosten für die gewünschte, intensive Betreuung und Pflege des Systems (ca. 55 %) sowie die Beratung und Unterstützung durch die Universität Hohenheim (15 %). Die Kosten für die ISDN-Nutzung sind (fast) zu vernachlässigen, da für die Synchronisation der CUPARLA-Daten zwischen Notebook und Server eine ausgeklügelte Technik eingesetzt wird und so durchschnittlich monatlich nur ca. € 5.- bis 8.- an laufenden Gebühren anfallen. Die ISDN- und Netzkosten werden im Wesentlichen durch Grundgebühren bzw. durch interne Verrechnungen der Anschlüsse im Rathaus und die monatliche Internet-/Intranet-Pauschale bestimmt.

Das Fazit in Stuttgart fällt positiv aus. CUPARLA unterstützt die Arbeit des Gemeinderats in Stuttgart in wesentlichen Bereichen. Die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und ehrenamtlicher Gemeinderatsarbeit wird erleichtert. Ein weiterer Punkt ist die neu gewonnene Flexibilität sowohl für die persönliche Arbeit des Stadtrats/der Stadträtin als auch für die Zusammenarbeit innerhalb der Fraktionen: Die Gemeinderatsmitglieder können z.B. zeitlich und örtlich unabhängig von der Verwaltung selbständig die für die Sitzungen benötigten Informationen recherchieren. Initiativen der Fraktionen können vereinzelt durch die elektronisch unterstützte, gemeinsame Erstellung von Anträgen beschleunigt werden. Jedenfalls ermöglicht die E-Mail-Nutzung die schnelle Verteilung von Informationen innerhalb von Gemeinderat, Fraktionsgeschäftsstellen, aber auch in die Verwaltung hinein. Der Informationsaustausch gerade an der Nahtstelle zwischen Gemeinderat und Verwaltung und der Zugang zu digitalen Informationen über die Stadt wurde so erleichtert.

Künftig wird das Ziel sein, hier verstärkt im Gleichschritt zwischen Verwaltungsspitze und Gemeinderat gemeinsame Kooperationsszenarien zu entwickeln und technisch zu unterstützen. Dabei steht auch die weitere Verbesserung der Qualität aller Prozesse und Ergebnisse im Vordergrund. Die Bürgerinnen und Bürger erhielten ihrerseits über das Internet die Möglichkeit, sich direkt mit den einzelnen Gemeinderatsmitgliedern in Verbindung zu setzen.

Gemeinderat und Fraktionsgeschäftsstellen sind über einen gemeinsamen Arbeitskreis in die Weiterentwicklung von CUPARLA eingebunden. Das Kompetenzzentrum Telegremien, letztlich ein Team aus Mitarbeitern der Verwaltung und der Universität Hohenheim, arbeitet fortlaufend an Innovationen zur Unterstützung der Arbeit des Rats- und der Verwaltungsspitze. Damit werden gleichsam an der Nahtstelle zwischen Verwaltung(sspitze), Gemeinderat und den Bürgerinnen und Bürgern neue Möglichkeiten der Kommunikation entwickelt und etabliert.

9 Fazit – Die acht wichtigsten Bausteine für ein erfolgreiches E-Government in Kommunen

Zusammenfassend sollen zum Abschluss noch einmal die aus der Sicht der Autoren acht wichtigsten Erfolgsfaktoren für E-Government in Kommunen im Sinne einer Merkliste aufgeführt werden:

1. **Rückendeckung durch Politik und Verwaltungsführung und Bildung von „lokalen E-Government-Allianzen“**
E-Government kann in Kommunen nur gelingen, wenn Politik und Verwaltungsführung vorbehaltlos hinter den Aktivitäten stehen. Nur dann kann bei allen Beteiligten ein „Reformgeist“ entstehen. Dies hat sich schon in der Vergangenheit bei anderen gleichartig komplexen Projekten der Verwaltungsmodernisierung auf kommunaler Ebene gezeigt. Die Politik hat gleichsam die Aufgabe, im Rahmen von „lokalen E-Government-Allianzen“ - quasi als Klammer - die notwendigen Partner vor Ort mit ins Boot zu holen und für die Aktivitäten der Verwaltung zu werben.
2. **E-Government-Strategie**
E-Government braucht klare kurz-, mittel- und langfristige Entwicklungsziele, sprich eine Strategie. Diese Strategie ist idealerweise in eine übergreifende kommunale Strategie eingebunden. Dies ermöglicht nicht nur ein planvolles, strukturiertes und ressourcenschonendes Vorgehen, sondern verhindert auch, dass E-Government-Projekte Opfer von Haushaltskonsolidierung werden. Dies ist vor allem dann gewährleistet, wenn für alle Beteiligten ein deutlicher – auch wirtschaftlicher – Nutzen aufgezeigt werden kann. Hilfreiches Mittel ist hierfür ein E-Government-Aktionsfahrplan⁵⁶, der neben den notwendigen Mitteln für Investitionen und Betrieb auch die Projektziele und zeitlichen Meilensteine darlegt.

⁵⁶ Einen solchen Aktionsfahrplan hat bspw. die Freie und Hansestadt Hamburg für ihre E-Government-Aktivitäten veröffentlicht.

3. **E-Government als Bestandteil von Verwaltungsreform**

Nur wenn E-Government Teil der Verwaltungsreform wird und die laufenden Aktivitäten integriert werden, kann die Reform ihre volle Wirksamkeit entfalten. Dies bezieht sich in erster Linie auf die Prozesse. Die Verwaltung muss mehrere alternative Zugangswege für Ihre Leistungen zur Verfügung stellen; hierzu gehören neben dem Internet das Bürgeramt oder das Call-Center. Erst durch die Neugestaltung der dahinter liegenden Prozesse und die Trennung von Vertrieb (Front-Office) und Produktion (Back-Office) ist eine Dienstleistungsverwaltung realisierbar, die dem Bürger und Kunden sowohl ebenen- als auch branchenübergreifend „Dienstleistungen aus einer Hand“ anbietet.

4. **Informationstechnische Infrastruktur und barrierefreier Zugang**

Notwendige Grundlage für E-Government ist eine geeignete informationstechnische Infrastruktur. Diese ist so auszubauen oder zu modernisieren, dass Projekte auch technisch realisierbar sind. Andererseits kann die Technik auch Auslöser oder Treiber für bestimmte Ideen oder Aktivitäten in der Verwaltung sein. Auf Seite der Nutzer muss die Verwaltung dafür Sorge tragen, dass die Zugangshürden für die neuen Services im Internet möglichst niedrig sind. Dies gilt nicht nur für Zielgruppen wie ältere Menschen oder sozial Benachteiligte, sondern auch für Menschen mit körperlicher Behinderung (bspw. Menschen mit Sehbehinderung⁵⁷).

⁵⁷ Für Menschen mit Sehbehinderung gibt es in der Zwischenzeit technische Lösungen, die die Inhalte aus Internetseiten sprachlich wiedergeben. Die Seiten müssen allerdings barrierefrei gestaltet sein, d.h. auf bestimmte grafische Elemente oder Effekte verzichten.

5. Sicherheit und Rechtmäßigkeit

Eine sichere und vertrauliche Kommunikation im Netz gehört zu den zentralen Erfolgsfaktoren von E-Government. Auch bei einfachen Anwendungen muss eine Sicherheit gewährleistet sein, wenn persönliche Daten übermittelt werden. Nur wenn alle Beteiligten ihre jeweiligen Vertrauenssphären gewahrt sehen, finden die entsprechenden Anwendungen im Internet auch Akzeptanz. Zentrales Mittel hierfür ist die Digitale Signatur. Ihre Nutzung ist zwar rechtlich abgesichert, ihr Einsatz muss allerdings noch auf eine breitere Basis gestellt und vor allem mit „Leben gefüllt“ werden.

6. Technik ist kein Selbstzweck

Die E-Government-Aktivitäten einer Kommune sollten sich nicht vom Angebot am Markt bzw. vom technisch Machbaren bestimmen lassen, sondern von dem was realistisch ist und was die Zielerreichung unterstützt. Nicht jede Anwendung, die die Nachbargemeinde oder der benachbarte Kreis im Internet zur Verfügung stellt, muss auch für die eigene Kommune gut sein und bei den Bürgern und Kunden Akzeptanz finden.

7. Partnerschaften und Kooperationsmöglichkeiten nutzen

Die Vielzahl von Aufgaben im Rahmen von E-Government kann die Kommune alleine kaum bewältigen. Daher sollte sie die Zusammenarbeit mit privaten oder (halb-)öffentlichen Partnern anstreben. Daneben sollte sie nach interkommunalen Kooperationsmöglichkeiten suchen, die es ihr erlauben, Projekte und Lösungen gemeinsam zu entwickeln, eine gemeinsame Infrastruktur zu nutzen oder um Erfahrungen auszutauschen. Notwendige Grundlage für solche Kooperationen sind allerdings technische wie organisatorische Standards, die bspw. einen Datenaustausch zwischen zwei oder mehreren Kommunen möglich machen.⁵⁸

⁵⁸ Ein solcher Standard wird derzeit im Bereich des Meldewesens (XMeld) entwickelt. Ziel ist der schnelle und sichere Austausch von Meldebehörden bei Weg- und Zuzügen über das Internet.

8. Die Menschen nicht vergessen

Alle technischen und organisatorischen Veränderungen werden nicht gelingen, wenn nicht der Veränderungsprozess im Rahmen von E-Government aktiv gestaltet wird. Nur so kann Akzeptanz und Motivation für das Thema bei den Beschäftigten erzielt werden. Hier kommt vor allem den Führungskräften in der Verwaltung eine herausragende Rolle zu. Sie müssen glaubhafte Vorbilder und Promotoren sein. Dies beginnt mit der Anwendung der neuen technischen Möglichkeiten (wie z.B. E-Mail) durch die Führungskräfte am eigenen Arbeitsplatz. Aber auch das Vertrauen in die Beschäftigten zu einem verantwortlichen Umgang mit dem Internet ist wesentlicher Bestandteil einer neuen Verwaltungskultur. Zentraler Erfolgsfaktor ist gleichzeitig die Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie brauchen neben Medienkompetenz auch ein Verständnis für die neuen Arbeitsformen, die mit und durch E-Government entstehen. Erst dann können kreative und innovative Ideen und die Bereitschaft zur Veränderung entwickelt werden, die notwendig sind, um E-Government mit den Menschen in der Verwaltung erfolgreich umsetzen zu können.

Literatur

- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) (2002): BSI-Kurzinformationen zu aktuellen Themen der IT-Sicherheit: Elektronische Signatur, Stand 01/2002, Bonn.
- Gesellschaft für Informatik e.V. (Hrsg.) (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, Bonn.
- Grabow, Busso et al (2002): Erfolgsfaktoren - Was bei der Gestaltung virtueller Rathäuser zu beachten ist, Berlin.
- Hilbertz, Hans-Joachim (2000): Mit Electronic Government Bürgerorientierung und Leistungsfähigkeit der Kommunen verbessern, in: KGSt INFO vom 10.12.2000.

-
- Jansen, Stephan A./Carsten Klipstein (2002): Strategien zur Einführung netz-basierter Beschaffung, in: Friedhelm Gehrman/Heiko Schinzer/Alfred Tacke (Hrsg.) (2002): Public E-Procurement. Netzbasierte Beschaffung für öffentliche Auftraggeber, München.
- KGSt (Hrsg.) (1990): Technikunterstützte Informationsverarbeitung (TuI), KGSt-Gutachten Nr. 9/1990, Köln.
- KGSt (Hrsg.) (1999): Handbuch Zentrale Fachstelle zur Hilfe von Wohnungsnotfällen, Köln.
- KGSt (Hrsg.) (2000): Kommune und Internet. Strategische Überlegungen und Hilfen zur Umsetzung, KGSt-Bericht Nr. 1/2000, Köln.
- KGSt (Hrsg.) (2001): Wissensmanagement in Kommunalverwaltungen, KGSt-Bericht Nr. 7/2001, Köln.
- KGSt (Hrsg.) (2002a): Lebenslagen – Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht, KGSt-Bericht Nr. 5/2002, Köln.
- KGSt (Hrsg.) (2002b): E-Government in Kommunen – Fallstudien aus der Praxis, KGSt-Bericht Nr. 8/2002, Köln.
- Murawski, Klaus (1999): Rats- und Kreistagsinformationssysteme - Schlüssel für neue Formen der Partizipation. Vortrag auf dem KGSt FORUM 99 in Leipzig.
- Schwabe, Gerhard/Helmut Krcmar (1996): Cuparla - Telekooperation im Stuttgarter Kommunalparlament, Stuttgart.
- Stadt Esslingen am Neckar (2002): MediaKomm Esslingen startet virtuelles Bauamt, Pressemitteilung v. 22.07.02.
- Stapel-Schulz, Claudia/Martin Eifert/Christine Siegfried (2002): Organisations- und Kooperationstypen kommunaler Internetauftritte, Hamburg.
- Wulff, Marianne (2000): In Siebenmeilenstiefeln zum E-Government?, in: VOP 11/2000.
- Wulff, Marianne (2002): Unsere Homepage soll schöner werden – Handlungsfeld für Führungskräfte? Ergebnisse eines „Strategiezirkels“ von KGSt und Bertelsmann-Stiftung, Köln.

Internetlinks

<http://www.bremer-online-services.de>

<http://www.bsi.bund.de>

<http://www.digital-ins-rathaus.de>

<http://www.kgst.de>

Kommunen im Internet – stärker mit Kooperationspartnern?, in:
<http://magazin.ecc-online-relations.com/DE/e-government-publicaffairs/kommunen-im-www.html>. (11/2002)

<http://www.mediakomm.esslingen.de>

<http://www.mediakomm.net>

<http://www.osci.de>.

http://www.ti.fhg.de/ti-trust_center/visualisierung.html