

**Im  
Brennpunkt:**

**Kommunales E-Government**

|                                                                                                                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Busso Grabow<br>Kommunales E-Government: Einführung und Übersicht .....                                                                                             | 5   |
| Hermann Hill<br>Transformation der Verwaltung durch E-Government.....                                                                                               | 17  |
| Herbert Kubicek und Martin Wind<br>Integriertes E-Government auch im föderalen Staat?<br>Herausforderungen auf dem Weg zu effizienten<br>Verwaltungsverfahren ..... | 48  |
| Busso Grabow, Helmut Drüke, Christine Siegfried<br>Erfolgsfaktoren des Kommunalen E-Government .....                                                                | 64  |
| Andreas Engel<br>Die wirtschaftliche Bewertung von E-Government:<br>Eine richtige Weichenstellung? .....                                                            | 93  |
| Gisela Schwellach und Martin Hagen<br>Modernisierung der Verwaltung durch E-Government:<br>Das Praxisbeispiel Bremen .....                                          | 114 |

**Im  
Blickfeld:**

---

**Weitere Themen**

Manfred Röber und Eckhard Schröter  
Europäische Metropolen im Vergleich – Institutionenentwicklung  
zwischen Konvergenz und Divergenz ..... 129

Autorinnen und Autoren ..... 159

Bestellschein für die Zeitschrift ..... 161

Die englische Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel  
„**German Journal of Urban Studies**“ im Internet ([www.difu.de](http://www.difu.de)) zugänglich.

Busso Grabow

## Kommunales E-Government – Einführung und Übersicht

Das Schwerpunktheft zum Kommunalen Electronic (kurz: E-) Government erscheint Ende 2004. Welchen Grund gibt es, das elektronische Handeln von Politik und Verwaltung gerade zu diesem Zeitpunkt zum Thema zu machen? Ist der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK) in den Kommunen nicht bereits Thema seit den frühen 70er-Jahren? Ist E-Government heute nicht allenthalben eingeführt? Ist heute nicht nahezu jede Stadt und Gemeinde im Internet präsent?

Die Antwort ist einfach: Innovations- und Modernisierungsprozesse sind grundsätzlich durch verschiedene Phasen und Zyklen gekennzeichnet. Kritisch und interessant sind die Übergänge zwischen diesen Phasen. Wir befinden uns derzeit an der Schwelle zur „Reifephase“, der dritten Generation<sup>1</sup> von Kommunalem E-Government. In dieser Phase beginnen Innovationen und Einzellösungen zu integrierten und konsolidierten Umsetzungskonzepten zusammenzuwachsen. Die Definition der Initiative D21 ergänzend ist die dritte Generation also nicht nur durch einen „höheren Level“ der Nutzung elektronischer Medien gekennzeichnet, sondern durch Integration auf verschiedenen Ebenen.

Jeder „Phasenübergang“ ist eine Zeit wichtiger Weichenstellungen: Aus Erfahrungswissen entstehen neue Fragen, neue wissenschaftliche und kommunalpraktische Positionen und Erkenntnisse werden diskutiert, um für die nächste Phase gewappnet zu sein. Für diese Diskussionen bietet die vorliegende Publikation den Rahmen:

- Wie weit lassen sich Verwaltung und Politik in ihren Strukturen, Prozessen und Funktionen durch E-Government transformieren?

1 „Viele der vorliegenden Angebote sind Erfahrungen in der ‚zweiten Generation‘ E-Government. In der ersten Generation beschränkten sich die Kommunen auf das Anbieten reiner Information, die zweite stellt einen ersten großen Schritt zur elektronischen Verwaltung dar. Und die kommende dritte Generation sollte ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik markieren. Für die Verwaltung gilt, dass die Dienstleistungen medienbruchfrei angeboten werden müssen – das heißt, dass die Dokumente direkt elektronisch verschickt werden können, ohne dass auf ein anderes Medium wie etwa Papier ausgewichen werden muss. Für die Politik muss gelten, dass ein Höchstgrad an Interaktion und Vernetzung angestrebt werden sollte, um die Potenziale des Internet auch für die politische Partizipation voll auszuschöpfen.“ (Initiative D21, S. 6 f.)

- Ist die Leitlinie der Integration von und durch E-Government „förderalismuskompatibel“?
- Bestimmen Fragen nach der Wirtschaftlichkeit von E-Government die Gestaltungspotenziale?
- Welches sind die Faktoren, die den Erfolg von integriertem E-Government nachweislich befördern?
- Welches sind die Erfolgsfaktoren bei Vorreitern der kommunalen Praxis auf dem Weg zur dritten Generation von E-Government?

Bevor auf die Merkmale der dritten Generation von E-Government – „Integration“ und „Konsolidierung“ – näher eingegangen werden kann, muss die Einbettung von E-Government in den Innovationszyklus, der durch die Einführung und Anwendung der IuK-Technologien gekennzeichnet ist, beschrieben werden (vgl. dazu ausführlicher Lenk/Trautmüller 1999, S. 21 ff.; Lenk 2004, S. 26 ff.; Castells 2001, S. 42 ff. und weitere dort genannte Quellen; vgl. auch Abbildung 1).

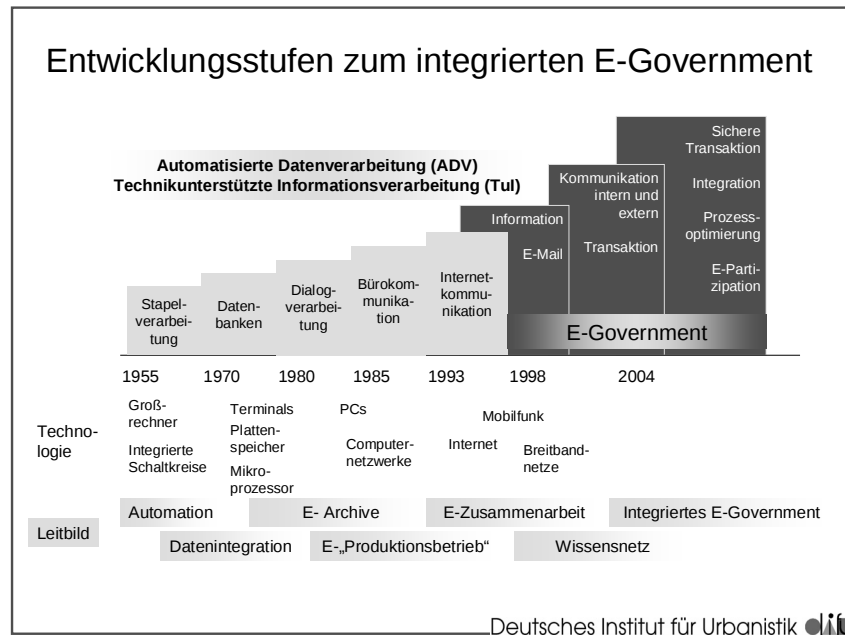
Von E-Government wird in Deutschland erst seit der zweiten Hälfte der 90er-Jahre gesprochen. Seitdem wird in Verwaltungswissenschaft und -informatik versucht, die Deutungshoheit über diesen Kunstbegriff zu gewinnen. Zumindest in Fachkreisen hat man sich weitgehend auf ein umfassendes Verständnis geeinigt: E-Government umfasst danach alle Aspekte des Regierens und Verwaltens (öffentliche Willensbildung, Entscheidungsfindung, Leistungserstellung und -erbringung, Partizipation), sofern sie durch die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien unterstützt und verbessert werden können<sup>2</sup>.

Diese Definition schließt also nahtlos an die Überlegungen und Potenzialbeschreibungen aus den Boomzeiten des EDV-Einsatzes in der Verwaltung an, die schon damals teilweise sehr weitsichtig waren: „Die Informationstechnik dürfte künftig Anlass sein, weit grundsätzlichere Fragen an die bürgerbezogenen Aufgaben der Verwaltung zu stellen“ (so z.B. Reiner mann 1987). „Automatisierte Datenverarbeitung (ADV)“ oder „Technikunterstützte Informationsverarbeitung (TuI)“ wurden in der Frühzeit der EDV als Begriffe geprägt und werden bis heute neben dem so populären und damit schon wieder abgenutzten Terminus „E-Government“ weiter parallel gebraucht<sup>3</sup>.

2 Diese Definition lehnt sich an die Begriffsklärung im Memorandum „Electronic Government“ des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. (GI) und der Informationstechnischen Gesellschaft (ITG) im Verband der Elektrotechnik, Elektronik und Informationstechnik (VDE) an; vgl. hierzu auch <http://www.mediakomm.net/documents/emorandum.pdf>.

3 Der ebenenübergreifende Kooperationsausschuss Bund/Länder/Kommunen, in dessen Zuständigkeit auch E-Government liegt, heißt immer noch KoopA ADV.

Abbildung 1



Mit dem Aufkommen des Begriffs E-Government hielt aber nicht nur ein modischer „Amerikanismus“ Einzug. Er kennzeichnet vielmehr den Schritt über die Schwelle einer neuen Qualität beim Einsatz von IuK-Technologien in der Verwaltung, markiert mit der Nutzung des Internet – heute in erster Linie durch die Internetapplikationen WWW und E-Mail. Neue technische Möglichkeiten sind entstanden, die verwaltungsintern und im Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern wirkliche Quantensprünge gegenüber der früheren EDV-Nutzung darstellen. Hierfür nur drei Beispiele:

- Die internen EDV-Netze der Verwaltung weisen Schnittstellen zu den Computern auf, die von den „Kunden“ der Verwaltung genutzt werden; ein direkter Datenaustausch wird möglich.
- E-Mail-Kommunikation ermöglicht den asynchronen Austausch von Partnern in Verwaltung, Politik, Bürgerschaft und Wirtschaft.

- Unterschiedliche EDV-Systeme werden über so genannte Middleware sowie etablierte Standards und Protokolle für den Datenaustausch kompatibel; elektronische Kommunikation und Transaktion können „plattformungebunden“ stattfinden.

Ende der 90er-Jahre beschränkten sich die Kommunen auf ihren WWW-Seiten in erster Linie darauf, Informationen anzubieten – nicht zufällig nannten sich die städtischen Seiten im Netz häufig „Stadtinformationssysteme“. Diese erste Generation von Kommunalem E-Government wurde schleichend abgelöst durch die zweite Generation. In dieser wurden die reinen Informationsangebote um Kommunikations- und Transaktionsangebote erweitert: durch die Bereitstellung von Formularen im Netz, durch Beteiligungsmöglichkeiten über die kommunalen Portale – ein Terminus, der „Informationssysteme“ immer weiter abgelöst hat – oder elektronisch verfügbare Interaktions- und Transaktionsangebote. Die Diffusionsgeschwindigkeit von E-Government der zweiten Generation ist sehr unterschiedlich; einige Städte und Regionen, etwa aus dem Teilnehmerkreis des Wettbewerbs Multimedia *MEDIA@Komm*, sind weit vorangeschritten, während manch andere Kommune noch bei den Informationsangeboten stehen blieb.

Die dritte Generation von Kommunalem E-Government – gekennzeichnet durch den Übergang zur Reifephase, in der die Innovationen und Einzellösungen zu integrierten und konsolidierten Umsetzungskonzepten zusammenzuwachsen beginnen – scheint bisher erst in ausgewählten Vorreiterregionen und -städten wie beispielsweise Hamburg und Bremen auf. Gerade deshalb ist es auch so bedauerlich, dass die notwendige Integration im wichtigsten aktuellen Modellprojekt des Bundes auf kommunaler Ebene, *MEDIA@Komm*-Transfer, im Vergleich zu den wegweisenden Ansätzen im „Vorgängerprojekt“ *MEDIA@Komm* nicht konsequent fortgeführt wird. Derzeit wird eher auf die Verbreitung von Lösungen in bestimmten Aufgabenfeldern gesetzt, wobei man nur einzelne Integrationsebenen im Blick hat (zur horizontalen und vertikalen Integration vgl. unten).

Die dritte Generation E-Government ist also vor allem durch Integration gekennzeichnet<sup>4</sup>. Gemeint sind damit:

- Bündelung von E-Government-Angeboten nach Lebenslagen oder Anliegen;
- Zusammenführung von elektronischen Informations-, Kommunikations- und Transaktionsangeboten;
- Integration der verschiedenen optionalen Zugänge zur Verwaltung (Bürgerbüro, Telefon/Callcenter, WWW, E-Mail, UMTS usw.);

<sup>4</sup> Vergleiche dazu ausführlich Christine Siegfried im Online-Ratgeber „Erfolgsmodell kommunales E-Government“ (Grabow und andere 2004, <http://www.erfolgsmodell.mediakomm.net/index.php?m=3,18>) (Stand Februar 2004).

- interne Integration von Frontoffice und Backoffice, indem Geschäftsprozesse vom Online-Portal bis zu den Fachanwendungen, wo sinnvoll, medienbruchfrei und elektronisch realisiert werden;
- Integration von Kommune übergreifenden Anwendungen (horizontale Integration) oder im Datenaustausch mit Bundes- oder Landeseinrichtungen (vertikale Integration);
- Integration von Technik und Organisation durch Geschäftsprozessoptimierungen;
- technische Integration unter anderem durch leistungsfähige E-Government-Plattformen unter Berücksichtigung der relevanten E-Government- und sonstigen Standards;
- Integration der wesentlichen Bausteine, deren Realisierung für ein erfolgreiches Kommunales E-Government notwendig ist (Erfolgsfaktoren).

Die verschiedenen Formen von Integration stellen in ihrer Gesamtheit eine immense Herausforderung an die Verwaltung dar und lassen sich nur Schritt für Schritt umsetzen. Grundsätzlich ist bei jedem Schritt darauf zu achten, Optionen für spätere Integrationsstufen nicht zu verbauen.

E-Government der dritten Generation kennzeichnet weiter, dass rechtsverbindliche elektronische Transaktionen dort, wo die Schriftform gesetzlich vorgeschrieben ist, möglich gemacht werden – nach dem derzeitigen Stand der Gesetzgebung ist hierzu die qualifizierte elektronische Signatur notwendig.

Schließlich ist für E-Government der dritten Generation auch die IuK- und internetgestützte Verbesserung der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern zentral. Noch wird dieses Ziel in der kommunalen Praxis – im Vergleich zu anderen Zielen – nachrangig beurteilt. Dies sollte sich ändern, gerade mit Blick auf die Notwendigkeit, die Bürgerkommune zu entwickeln und zivilgesellschaftliches Engagement einzubinden und zu fördern („Balanced E-Government“)<sup>5</sup>.

Es versteht sich von selbst, dass Prozessoptimierungen nicht nur selbstverständlich, sondern unabdingbar sind, wenn die Integration von Technik und Organisation ermöglicht werden soll. Ebenso leuchtet ein, dass den Optimierungen eine grundsätzliche Aufgabenkritik vorgeschaltet sein soll. Eine 1:1-Umsetzung bisheriger Verwaltungsverfahren in die elektronische Welt wäre ebenso unproduktiv wie die Korrektur von Rechtschreibfehlern auf dem Bildschirm mit „Tipp-Ex“.

Aber es geht nicht nur um organisatorische Anpassungen. Vielmehr sollen zwei grundlegende und „umstürzlerische“ Modernisierungsaufgaben miteinander ver-

5 Eine umfassende Handlungsanleitung und Kriterien für ein „ausbalanciertes“ E-Government mit angemessenem Gewicht auf *E-Democracy* findet sich in Bertelsmann Stiftung (2002).

knüpft werden: Verwaltungsmodernisierung (vor dem Hintergrund der Leitideen des „New Public Management“) und E-Government (vgl. Beitrag Grabow u.a. in diesem Band, Abschnitt 1).

Im Kern bedeutet dies – wie es im englischen Sprachgebrauch heißt –, die „Enabling“-Potenziale der neuen IuK-Technologien und des Internet für die Verwaltungsmodernisierung zu nutzen, und zwar im Sinne der ersten von mehreren Leitaussagen, wie sie bereits 1992 vom Kooperationsausschuss ADV Bund/Länder/Kommunen beschlossen wurde: „Die verstärkte und integrative Nutzung der Informationstechnik ist wesentliches Element eines umfassenden, sich kontinuierlich vollziehenden Prozesses der Verwaltungsmodernisierung.“ (KoopA ADV 1992, S. 3)

Diese Nutzung liegt umso näher, als es vielfache Entsprechungen zwischen den veränderten Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns (vgl. etwa Reiner mann 2000, S. 3 f.; Lenk 2004, S. 13 ff.; Beitrag Hill in diesem Band), bestimmten Konzepten der Verwaltungsmodernisierung sowie den Eigenschaften moderner IuK-Technologien und Neuer Medien gibt (vgl. Übersicht 1). Dies kann an dieser Stelle nicht näher ausgeführt werden, stellvertretend sei hier auf das Beispiel „Beschleunigung“ verwiesen: Generell zu beobachten ist eine Beschleunigung von Produkt- und Branchenzyklen oder Zyklen der Standortwahl. Geschwindigkeit wird zum Standortfaktor, sie erzwingt in vielen Städten geradezu die Beschleunigung vonungsverfahren und -entscheidungen. Beschleunigung und Geschwindigkeit sind aber auch inhärente Bestandteile und Potenziale der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (Automatisierung, schnellere Computer, schnelle elektronische Kommunikation, paralleles statt sequenzielles Vorgehen) und des Internet.

Insgesamt forcieren die neuen IuK-Technologien und Medien also gewisse Änderungen in der Verwaltung und Aufgabenwahrnehmung; umgekehrt wird ihr Einsatz durch neue Sichtweisen in Politik und Verwaltung vorangetrieben.

Die Reaktion auf die veränderten Rahmenbedingungen der Kommunen ist ein verändertes Aufgabenverständnis in Verwaltung und Politik. Bestehende Aufgaben verändern sich, neue kommen hinzu, alte werden entbehrlich. Gleichzeitig verändert sich auch das Leitbild der Kommunalverwaltung (zumindest sollte dies nach der aktuellen Diskussion über die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung so sein); die Ziele einer den heutigen Anforderungen gerecht werdenden Kommunalverwaltung werden neu definiert; wegweisend beschrieben, wenn heute auch in Details korrigiert, wurde dies im Neuen Steuerungsmodell von 1993 (KGSt).

Übersicht 1: Interdependenzen zwischen Rahmenbedingungen, den Konzepten der Modernisierung von Verwaltung und den Eigenschaften neuer IuK-Technologien und neuer Medien

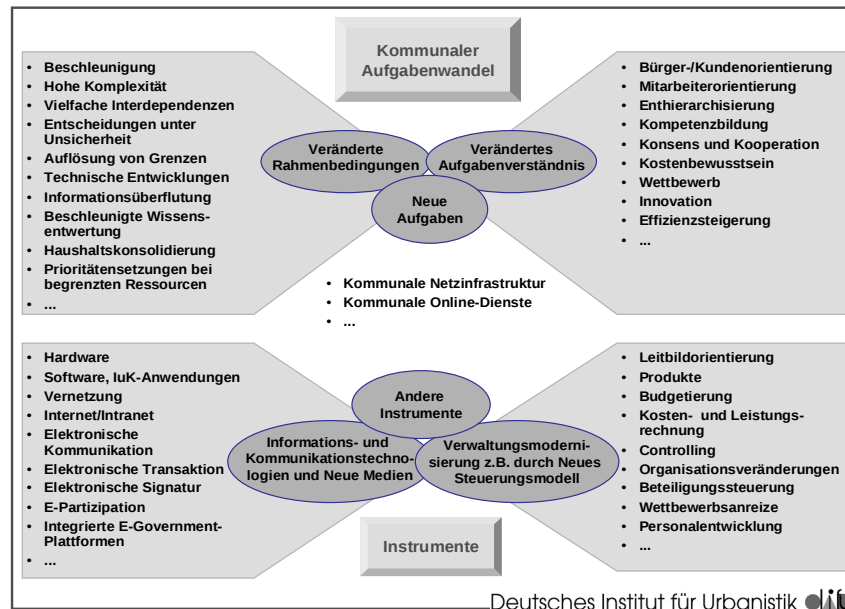
| Rahmenbedingungen von Verwaltungshandeln und politischen Entscheidungen (Auswahl)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Konzepte der Modernisierung der Verwaltung (Auswahl)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Eigenschaften neuer IuK-Technologien und neuer Medien                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Beschleunigung/wachsende Dynamik</li> <li>■ Hohe Komplexität</li> <li>■ Vielfache Interdependenzen</li> <li>■ Entscheidungen unter Unsicherheit</li> <li>■ Auflösung von Grenzen</li> <li>■ Technologische Entwicklungen</li> <li>■ Informationsüberflutung</li> <li>■ Beschleunigte Entwertung von Wissen</li> <li>■ Prioritätensetzung bei begrenzten Ressourcen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Beschleunigung</li> <li>■ Parallelisierung von Prozessen</li> <li>■ Verschlankung</li> <li>■ Enthierarchisierung</li> <li>■ Reorganisation</li> <li>■ Teamarbeit</li> <li>■ Offene Kommunikation</li> <li>■ Kooperationen</li> <li>■ Kompetenzbildung</li> <li>■ Innovation</li> <li>■ Effizienzsteigerung</li> <li>■ Wettbewerb</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Schnelligkeit</li> <li>■ Paralleles statt sequenzielles Vorgehen</li> <li>■ Komplexitätsreduktion</li> <li>■ Vernetzung</li> <li>■ Breiter Informationszugang</li> <li>■ Navigationshilfen im Informationsraum</li> <li>■ Selbstorganisation</li> <li>■ Offenes Netz</li> <li>■ Informelle Kommunikation</li> <li>■ Innovationen</li> </ul> |

Quelle: Eigene Darstellung.

Selbstverständlich ist zur Kenntnis zu nehmen, dass die Modernisierung in vielen Städten und Gemeinden nur in kleinen Schritten und mit wechselndem Erfolg vorankommt. So ist selten vorgesehen, alle Elemente komplett umzusetzen; im Regelfall befasst man sich zunächst mit einzelnen Bereichen. Die ohne Zweifel sinnvollen Grundgedanken stoßen in der Umsetzungspraxis auf verschiedene Schwierigkeiten und haben teilweise negative Effekte, die von manchen Kritikern frühzeitig vorhergesagt wurden. Dies soll und darf aber nicht daran hindern, E-

Government als Katalysator (Reinermann 2000, S. 38) zu nutzen und der ins Stocken geratenen Verwaltungsmodernisierung damit wieder neuen Schwung zu versetzen: „Die Informations- und Kommunikationstechnik ist nicht der Motor der Verwaltungsreform, sondern dient als Katalysator“ (Grimmer 1997, S. 5).

Abbildung 2: Kommunalen Aufgabenwandel und Instrumente



Quelle: Eigene Darstellung.

In dieser Phase des Übergangs zur dritten Generation E-Government, die mit dem Anspruch versehen ist, der Verwaltungsmodernisierung einen neuen Schub zu geben, stellen sich die eingangs genannten Fragen. Die Autorinnen und Autoren sowie die Beiträge wurden so ausgewählt, dass einerseits Argumente für die Notwendigkeit von umfassendem und integriertem E-Government der dritten Generation geliefert werden, andererseits einige Grundfragen, ohne deren Beantwortung der Schritt in die „Reifephase“ nicht möglich sein wird, aufgegriffen werden.

- Der Kernfrage, inwieweit E-Government als umfassendes Modernisierungsprojekt zwangsläufig mit der Verwaltungsreform verbunden ist, widmet sich *Hermann Hill* in seinem Beitrag. Er verschärft und erweitert die Frage sogar insofern, als er statt von Modernisierung von Transformation spricht. Zunächst werden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen E-Government und New Public Management herausgestellt. Beide Modernisierungskonzepte – so die Kernaussage – weisen derart viele Berührungspunkte auf, dass eine wechselseitige Zuordnung, Verschränkung und Nutzung erforderlich sind. Auch wenn diese Erkenntnis zunächst wenig überraschen mag, ist doch äußerst aufschlussreich, mit welchen Argumenten und umfassenden Belegen sie Hill begründet. Nach Ausführungen zur Evaluation von E-Government und zu den Folgen der Vernetzung von Front- und Backoffices für die staatliche Organisation kommt er zum Aspekt der Transformation. In der Tat enthält E-Government erhebliche Transformationspotenziale für den Staat. Hieraus folgt, dass dezentrale und zentrale Leistungserstellung neu auf den Prüfstand müssen. Auch die Rolle des Bürgers und die gemeinsame Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten durch Staat, Wirtschaft und Gesellschaft sollten unter dem Blickwinkel von E-Government neu diskutiert werden.

Die umfassende Literaturübersicht am Ende des Beitrags ist von hohem Wert für alle, die sich mit dem Thema wissenschaftlich oder aus der kommunalpraktischen oder politischen Perspektive befassen.

- Einen Themenaspekt aus Hills Beitrag behandeln *Herbert Kubicek* und *Martin Wind* vertieft. Oben wurde bereits auf die horizontale und vertikale Integration, ein Merkmal von E-Government der dritten Generation, verwiesen. Auf die Fragen auch von Hill, ob angesichts der zunehmenden Finanzknappheit wirklich in allen Kommunen gleiche Leistungen mit jeweils ganz unterschiedlichen informationstechnischen Systemen produziert werden müssen oder diese Leistungen nicht zentral hergestellt und lediglich dezentral „vertrieben“ werden können, ob vielleicht sogar die staatliche Aufbauorganisation infrage steht, geben Kubicek und Wind pragmatische Antworten. Obwohl für den eher schleppenden Fortgang bei der datentechnischen Integration vor allem Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung verantwortlich gemacht werden, wird gezeigt, dass es gute Praxisbeispiele für Vereinheitlichungen gibt. Nicht einer neuen Zentralisierung wird das Wort geredet, sondern Standardisierungen im Datenaustausch. Damit ließen sich erhebliche Integrationspotenziale erschließen, ohne das föderale Grundprinzip infrage zu stellen.
- In dem Beitrag von *Busso Grabow*, *Helmut Drüke* und *Christine Siegfried* wird ein anderer Aspekt von Integration in den Mittelpunkt gestellt. Erfolgreiches E-Government lasse sich nur entwickeln, so die These, wenn auch alle wesentlichen Erfolgsfaktoren beachtet werden. E-Government der zweiten Generation

kümmere sich dagegen oft nur um Einzelaspekte oder -lösungen. Mit dem von den Autoren entwickelten Konzept – das ein Ergebnis der Begleitforschung *MEDIA@Komm* und der langjährigen Beschäftigung der Verfasser mit dieser Thematik ist – wird Kommunales E-Government als umfassende Managementaufgabe beschrieben, die weit über Technikfragen und Organisationsveränderungen hinausgeht. Die Bestandteile des auf dem Konzept beruhenden Modells wurden bereits auf ihre Praxistauglichkeit überprüft. Es hat sich gezeigt, dass sie Kommunen Orientierungshilfe geben und eine strukturierte Selbsteinschätzung ermöglichen können, dass sie das oft stark verengte Verständnis von E-Government korrigieren helfen und ein Raster für externe Evaluationen bereitstellen. Der Beitrag rekurriert auf die äußerst umfangreichen Ausführungen im Online-Ratgeber „Erfolgsmodell Kommunales E-Government“ und versteht sich als eher praktische Handreichung.

- *Andreas Engel* geht auf einen Aspekt ein, der im Übergang zur dritten Generation E-Government vor dem Hintergrund knapper kommunaler Kassen von besonderer Brisanz ist: Gibt es taugliche Ansätze, E-Government mit ökonomischen Maßstäben zu bewerten? Ist die Weiterentwicklung von E-Government aus der Wirtschaftlichkeitsperspektive überhaupt zu empfehlen? Und falls beides bejaht wird: Führt die ökonomische Perspektive zu den richtigen Weichenstellungen? Folgt aus ihr möglicherweise eine Gefährdung des Gemeinwohlauftrags? Der Beitrag macht deutlich, dass die Diskussionen hierüber gerade erst begonnen haben. Neben dem Verweis auf einige (auf den ersten Blick widersprüchliche) Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zum E-Government werden die Besonderheiten von Wirtschaftlichkeitsanalysen im E-Government herausgearbeitet und Empfehlungen zum konzeptionellen Aufbau und methodischen Vorgehen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gegeben. Engel kommt zu dem Schluss, dass ein richtig verstandenes ökonomisches Paradigma durchaus in die richtige Richtung weist.
- In dem Beitrag von *Martin Hagen* und *Gisela Schwellach* wird schließlich aus der Sicht von kommunal Verantwortlichen der umfassende Modernisierungsansatz durch E-Government in der Freien Hansestadt Bremen vorgestellt. Bremen gehört zu den Vorreitern in Sachen virtuelles Rathaus und steht als Beispiel für den Übergang zur dritten Generation von Kommunalem E-Government, in der Innovationen und Einzellösungen zu integrierten und strategisch aufgestellten Gesamtkonzepten zusammenwachsen. Die enge Verknüpfung der Ziele des Reformprozesses (unter der Überschrift New Public Management) mit den Zielen von E-Government ist in der bremischen Verwaltung bereits Praxis. Es wird geschildert, wie, ausgehend von den Erfolgen im *MEDIA@Komm*-Projekt, Bremen seit 1998 sein E-Government-Angebot konsequent ausbaute. In Anknüpfung an das Konzept der Erfolgsfaktoren aus der

wissenschaftlichen Begleitung (vgl. Beitrag Grabow u.a.) werden abschließend die speziellen bremischen Erfolgsfaktoren beschrieben.

In den Beiträgen werden wesentliche Aspekte der aktuellen Diskussion um Kommunales E-Government aufgegriffen. Dennoch ließ es sich nicht vermeiden, einige Fragen auszusparen oder lediglich „anzureißen“. Zwei davon sollen nicht unerwähnt bleiben – und die Gründe benannt werden, warum die Themen in diesem Heft nicht berücksichtigt wurden.

Wesentlicher Bestandteil von E-Government der dritten Generation ist, wie oben dargestellt, E-Democracy, die IuK- und internetgestützte Bürgerbeteiligung. Da diese teilweise bereits in Heft 2002/II „Bürger und Kommunalverwaltung“ der Deutschen Zeitschrift für Kommunalwissenschaften Berücksichtigung fand – dort erschien auch ein Beitrag von Heinrich Reinermann zum elektronischen Rathaus –, wurde im vorliegenden Heft darauf verzichtet, auf diesen Themenaspekt näher einzugehen. Verwiesen werden soll aber auf die Beiträge und Quellen dazu im Online-Ratgeber „Kommunales E-Government“.

Ein anderer wesentlicher Aspekt ist der Stand von Kommunalem E-Government in Deutschland im internationalen Vergleich. Hierzu liegt eine Reihe von Studien vor, die ausführlich im Beitrag von Hill referiert werden. Da außerdem gerade eine aktuelle Untersuchung auf Basis des Konzepts der Erfolgsfaktoren (vgl. Beitrag Grabow u.a.) erschienen ist (Drüke 2004), wurde darauf verzichtet, dieses Thema hier näher zu betrachten.

Insgesamt zeigen die Beiträge, dass entscheidende Weichenstellungen im kommunalen E-Government erst noch bevorstehen – die Diskussion über den richtigen Weg wird in dieser Publikation geführt. E-Government der dritten Generation wird zu größeren Umbrüchen in Verwaltung und Politik, auch und gerade im Verhältnis zu Bürgerinnen und Bürgern wie zur Wirtschaft, führen, als dies beim Aufbau der ersten Stadtinformationssysteme vermutet wurde.

## Literatur

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2002), *Balanced E-Government*, Gütersloh.

Castells, Manuel (2001), *Das Informationszeitalter I. Die Netzwerkgesellschaft*, Opladen.

Drüke, Helmut (Hrsg.) (2004), *Local Electronic Government. An International Comparison*, London/New York.

Grabow, Busso, und andere (2004), *Erfolgsmodell Kommunales E-Government* (nur online verfügbar), <http://www.erfolgsmodell.mediakomm.net>.

<sup>6</sup> Vergleiche die Beiträge von Grabow zum Erfolgsfaktor „Anwendungen“, Teilaspekt „Partizipation“ in Grabow u.a. (2004); hierzu auch <http://www.erfolgsmodell.mediakomm.net/index.php?m=3,19>.

- Grimmer, Klaus (1997), Wechsel der Gezeiten, in: der gemeinderat, Sonderheft, November 1997, S. 8–11.
- Initiative D21 (Hrsg.) (2002), E-Town 2002. Deutschlands digitale Hauptstädte, Berlin.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (1993), Das Neue Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 5/1993.
- Kooperationsausschuss ADV Bund/Länder/Kommunaler Bereich (KoopA ADV) (Hrsg.) (1992), Leitaussagen zur Informationstechnik in der öffentlichen Verwaltung, Köln.
- Lenk, Klaus (2004), Der Staat am Draht, Berlin.
- Lenk, Klaus/Traunmüller, Roland (Hrsg.) (1999), Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik, Heidelberg.
- Reinermann, Heinrich (1997), Verwaltungsinnovation und Informationsmanagement – 105 Speyerer Thesen zur Bewältigung der informationstechnischen Herausforderung, 2., neu bearbeitete Auflage, Heidelberg.
- Reinermann, Heinrich (2000), Der öffentliche Sektor im Internet, Speyer.
- Reinermann, Heinrich (2002), Das elektronische Rathaus, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK), Heft 2002/II, S. 61–82.

Hermann Hill

## Transformation der Verwaltung durch E-Government

**Zusammenfassung:** E-Government verstärkt andere Strategien der Verwaltungsmodernisierung, wie etwa New Public Management, Bürgereinbeziehung oder Good Governance. Dies geschieht durch eine Entwicklung vom kundenorientierten Frontoffice zum gesamtnutzenorientierten Backoffice und durch Einbeziehung privatwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Partner und Ressourcen. Insgesamt befindet sich die öffentliche Verwaltung damit auf dem Weg vom technikunterstützten Angebot staatlicher Dienstleistungen hin zu einer Transformation von Staat und Verwaltung. Die neuen Informations- und Kommunikationstechniken wirken dabei, richtig eingesetzt, transformativ auf Strukturen, Prozesse und Funktionen des Staates. Der Beitrag zeigt entsprechende Transformationspotenziale auf, die in der Veränderung staatlicher Institutionen, der Rolle des Bürgers und der gemeinsamen Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten durch Staat, Wirtschaft und Gesellschaft bestehen.

### I. Von der Technikunterstützung zur Transformation der Verwaltung

Informations- und Kommunikationstechnologien wurden zunächst nur zur technischen Unterstützung der Verwaltungsarbeit eingesetzt. Die Folge war nicht nur eine deutliche Techniklastigkeit der Reformansätze, sondern auch, dass tendenziell nur jene Probleme wahrgenommen wurden, die technisch auch lösbar sind (Traunmüller 1999, S. 21 ff.; Schuppan/Reichard, 2002, S. 40). Zudem wurden in der Privatwirtschaft erprobte Prozessveränderungen relativ unbesehen auf die Verwaltung übertragen. Die von der Industrie angebotenen Lösungen bestimmten das Denken und die Strategiekonzepte der Verwaltungen. In Studien und *Benchmarking*-Analysen erhielt derjenige den ersten Platz, der sich den Vorstellungen der Hersteller und Berater am besten anzupassen vermochte (Lenk 2004a, S. 48, S. 61; Bock 2004, S. 240). Mittlerweile reift zunehmend die Einsicht, dass Regieren und Verwalten doch etwas anders gelagert sind und eigener Konzepte und Strategien zur Einführung und Umsetzung von E-Government bedürfen. Die

Analogie zu *E-Commerce* wird sogar als Korsett für innovatives Denken in Verwaltungen angesehen (Wimmer/Traunmüller 2004, S. 27).

Auf dem Weg zum E-Government spielten lange Zeit die Gestaltung von Homepages von Verwaltungen und die Entwicklung von Portalen eine große Rolle (Reinermann/von Lucke 2000; Reinermann 2000a). Schnell stand dabei die Frage im Vordergrund, welche Dienstleistungen online angeboten werden können. Offizielle Verlautbarungen und Benchmarking-Analysen überboten sich darin, wie viele Dienstleistungen schon online sind und ob die restlichen bis zur magischen Jahreszahl 2005 noch online gestellt werden können (Hill 2002a, 2003a). Die Nutzung dieser Dienstleistungen, ihre Wirkungen sowie Kosten-Nutzen-Analysen spielten erst im zweiten Anlauf eine Rolle, ebenso wie die Erkenntnis, dass vor allem die Gestaltung und die Zusammenarbeit der *Backoffices* einen entscheidenden Faktor für Produktivität und Kundenorientierung der Verwaltung darstellen (Kubiczek u.a. 2004; Millard 2004b, 2004c).

Zunehmend wird auch deutlich, dass staatliche Tätigkeit nicht nur in der Auslieferung von Dienstleistungen an Kundinnen und Kunden besteht. So unterscheiden etwa Schedler u.a. (2003) in St. Gallen bei der Konzeption von E-Government zwischen vier Elementen: Demokratie und Partizipation, Produktionsnetzwerke, öffentliche Leistungen sowie interne Zusammenarbeit. Finger/Pécoud (2003), Zwahr/Finger (2004) sowie Finger (2004) gehen in ihrem „Lausanner Modell“ davon aus, dass der Transformationsprozess des Staates zu einer immer klareren Trennung von drei Funktionen führe: *Policy-making*, Regulierung und *Service-delivery*. Auch die Europäische Kommission definiert in ihrer Mitteilung „Die Rolle elektronischer Behördendienste (E-Government) für die Zukunft Europas“ vom 26.9.2003 (Kommission 2003a, S. 8) E-Government wie folgt neu: „Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen in Verbindung mit organisatorischen Änderungen und neuen Fähigkeiten, um öffentliche Dienste und demokratische Prozesse zu verbessern und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu erleichtern.“ In dieser Definition werden drei Befähiger (*enabler*) erkennbar, nämlich Informations- und Kommunikationstechnologien, organisatorische Änderungen und persönliche Fähigkeiten, die bei entsprechendem Einsatz zur Erreichung dreier Ziele führen können: Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen, Verbesserung demokratischer Prozesse sowie Erleichterung der Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik.

Die Erfolgsaussichten von E-Government werden nach wie vor unterschiedlich beurteilt. Vor allem am Anfang der Einführung von E-Government wurden in diesem Vorteile quasi für alles und jedes gesehen, was mit staatlicher Tätigkeit zu tun hat (OECD 2003a, S. 27 ff.; von Lucke 2003, S. 144 ff.). Andererseits wurde vor übertriebenen Erwartungen gewarnt, auf mögliche Zielkonflikte, etwa zwischen Rationalisierung und Demokratisierung, hingewiesen (Bechmann/Beck

2002; Petrovic 2002, 2003; Winkel 2004) sowie Umsetzungsbarrieren, etwa Recht, Finanzen, Kultur, aufgezeigt (von Lucke 2002, S. 68 ff.; 2003, S. 173 ff.). Vor allem die Organisation des Veränderungsprozesses (*Change Management*) ist wie bei jeder Neuerung eine immerwährende schwierige Aufgabe (Mehlich 2002, S. 306 ff.; Kraemer/King 2003; Dovifat u.a. 2004; Pearce 2004).

Auch die neue erweiterte Sicht von E-Government hat mit diesen Problemen zu kämpfen. Die Informations- und Kommunikationstechnologien können reproduktiv, aber auch transformativ auf Strukturen, Prozesse und Funktionen des Staates wirken (Finger 2004, S. 6; zum Transformationsansatz vgl. noch Grimmer 1998; Fountain 2001, S. 6; Reinermann 2002c; O'Donnell u.a. 2003; Swedberg/Douglas 2003). Diese Ambivalenz führt teilweise dazu, dass es im gleichen Beitrag einerseits heißt: „Daher kann auch von E-Government kein Beitrag zu einer umfassenden Staatsmodernisierung erwartet werden.“ Und andererseits: „Möglicherweise muss dann Staatlichkeit im Zeitalter von E-Government viel grundlegender als im Kontext von New Public Management überdacht werden“ (Schuppan/Reichard 2004, S. 19, 23). Es kommt also darauf an, was man daraus macht. Bei bloßen technischen Innovationen stehen zu bleiben reicht allerdings nicht aus, die Gesamtkonzeption staatlichen und kommunalen Handelns muss in den Blick genommen werden. „Drop the e“ (Lenk 2004a, S. 103) heißt es daher zu Recht oder auch „e-government is more about government than about ‚e‘“ (OECD 2003a, S. 11).

## II. E-Government und andere Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung

### 1. E-Government und Bürokratie

Bürokratie (im positiven Sinne von Max Weber) wurde bei ihrer Einführung auch als Strategie zur Verwaltungsmodernisierung verstanden, nämlich zur Sicherung von Effizienz und Rationalität des Verwaltungshandelns. Mittlerweile werden eher die negativen Auswüchse von Bürokratie kritisiert (Hill 2004a). Die neuen Informations- und Kommunikationstechniken, insbesondere das Internet, werden als machtvoll Instrument zur Neuerfindung von (lokalen) Verwaltungen verstanden. Sie unterstützten die Transformation vom traditionellen bürokratischen Paradigma, das Standardisierung, Departmentalisierung und operationale Kosteneffizienz betone, hin zu einem „E-Government“-Paradigma, das den Aufbau von Netzwerken, externe Zusammenarbeit und Kundendienstleistungen hervorhebe (Tat-Kei Ho 2002). Andererseits wird auf das ambivalente Verhältnis von Informations- und Kommunikationstechnologien und Bürokratie hingewiesen. Erstere sei-

en einerseits ein Instrument, um Bürokratie zu reformieren, andererseits könne aber auch ein Scheitern von E-Government häufig als eine Konsequenz der Bürokratie erklärt werden. Deshalb sei eine Reform der Bürokratie erforderlich, bevor E-Government-Initiativen zum Erfolg führen könnten (Jain 2004; Kraemer/King 2003). Dies unterstreicht, dass es nicht richtig sein kann, bestehende Prozesse einfach nur elektronisch abzubilden, also zu „elektronifizieren“; vielmehr müssen sie aus Anlass der Technikeinführung aufgabenkritisch, das heißt ziel- und nutzerorientiert durchdacht und neu modelliert werden (Hill 2004a, S. 724).

Heinrich Reiner mann hat sich schon früh darüber Gedanken gemacht, was Max Weber heute empfehlen würde, und auf die wachsende Funktionalität der Informationstechnik, auf ihre mögliche Rolle als Katalysator für eine systemgerechte Verwaltungsreform auf dem Weg zu einer „föderativen Verwaltung“, auf horizontale und vertikale Re-Integration sowie die steigende Bedeutung der Ablauforganisation hingewiesen (Reiner mann 1993). Ignace Snellen macht neuerdings auf eine andere Entwicklungslinie aufmerksam. Wenn New Public Management zu gewissen Freistellungen der *Street Level*-Bürokraten, also der Verwaltungsbediensteten im unmittelbaren Einsatz vor Ort, durch Kontraktmanagement und Ermessen oder dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung geführt habe, so würden diese Spielräume durch von den *Screen-Level*-Bürokraten entwickelte Standards, Expertensysteme und vorfabrizierte Textbausteine wieder zurückgenommen (Snellen 2004). So entstünden auf dem Weg von der Bürokratie zur Infokratie (Zuurmond 1998; Bovens/Zouridis 2002) neue bürokratische Programm- und Kontrollstrukturen. Durch Informations- und Kommunikationstechnologien werden aber nicht nur Verwaltungsbedienstete vor Ort oder „an der Front“ determiniert, auch Bürgerinnen und Bürger können durch von bürokratischen Organisationen im bürokratischen Geist entworfene Dienstleistungen gezwungen werden, sich der Logik der Bürokratie zu unterwerfen. So kann insgesamt eine neue E-Bürokratie erwachsen (Hill 2004a, S. 728; Wegener 2004, S. 295).

## 2. E-Government und New Public Management

Das Verhältnis von E-Government und New Public Management (in Deutschland Neues Steuerungsmodell) wird teilweise unterschiedlich beurteilt. Überwiegend wird jedoch E-Government als Motor, Schlüssel oder Katalysator der mit New Public Management eingeführten Verwaltungsmodernisierung betrachtet (Muid 1994; Schedler/Scharf 2001; Nullmeier 2001, S. 261 ff.; Hill 2002a; Mehlich 2002, S. 19; Reiner mann 2000b, S. 119 ff., 2002a, S. 71, 2003; Frick 2004; Schäffer 2004; Bock 2004; Groß 2001, S. 163; 2004, S. 412 ff.; Chappellet 2004). Klar ist dabei allerdings auch, dass eine Kombination der Sichten zweier Einäugiger – verengtes E-Government und verengtes New Public Management – noch keine Per-

spektive ergibt (Lenk 2002, S. 98). Insofern wird teilweise zwischen der systemsteuernden und der systembildenden Funktion von Informations- und Kommunikationstechnologien unterschieden (Budäus 1999). Erstere betrifft vor allem instrumentelle Anwendungen der Informations- und Kommunikationstechnologien, besonders die Nutzung der Informationsleistungen nach innen, z.B. durch Finanz- oder Managementinformationssysteme, und nach außen, z.B. durch Bürgerinformationssysteme oder Benchmarking-Konzepte. Die systembildende Funktion führt dagegen zu einer Infragestellung der Aufgabe selbst, zu ganz neuen Formen der Aufgabebearbeitung oder zur Einbindung der Nutzerinnen und Nutzer in den öffentlichen Dienstleistungsprozess. Gefordert wird insofern auch ein informationstechnisches *Reengineering* der Verwaltungsprodukte, des Wissensmanagements, der Verwaltungskooperation sowie der Verwaltungsaufgaben (Heckmann 2003, S. 432 f.).

Electronic Government und New Public Management haben vieles gemeinsam. Beide Modernisierungsansätze wurden als neues Paradigma begrüßt, begleitet von den damit verbundenen Enttäuschungen. Beide haben zu spät oder zu wenig „die Politik“ involviert, beide erzeugen teilweise rechtstaatliche Bedenken oder machen Gesetzesänderungen erforderlich (für New Public Management vgl. Hill 1996; für E-Government vgl. Britz 2002; Schliesky 2003). Beide erfordern eine klare Strategie und ein effizientes Projekt- oder Change Management (BMW 2002; Lenk 2004a, S. 110), haben mit entsprechenden, vor allem kulturellen Barrieren zu kämpfen und zeigen Schwierigkeiten in der Kosten-Nutzen-Analyse (Nullmeier 2001, S. 263; Kubicek/Wind 2003, S. 42; Wolf/Krcmar 2004). Beide Konzepte sollen der Steigerung von Effizienz und Verwaltungskraft dienen und die Service- oder Kundenorientierung verbessern (OECD 2003a; von Lucke 2003, S. 144 ff.).

Es gibt aber auch Differenzen, von denen allerdings manche, wohl eher „aus didaktischen Gründen“ der Darstellung, etwas überbetont werden. Beide Ansätze haben daher bisher konzeptionell noch nicht in ausreichendem Maße zusammengefunden (Schuppan/Reichard 2004, S. 18). Richtig ist wohl, dass New Public Management vom Ansatz her die Steuerung über Ziele in den Blick nahm und vor allem die Aufbauorganisation verändern wollte. Dagegen spielte die Ablauforganisation, das heißt die Veränderung der Prozesse, eher eine geringere Rolle. Ein bedeutender Konflikt wird darin gesehen, dass New Public Management eine dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung beinhaltet, E-Government aber eine Zentralisierung, etwa durch Standards, die Interoperabilität gewährleisten, erfordert. E-Government soll daher eine durch die Fragmentierung der Organisation im Rahmen von New Public Management (Dezentralisierung, aber auch Outsourcing) verloren gegangene „Einheit der Verwaltung“ zumindest auf der Informationsebene wiederherstellen (Wulff 2001; Landsberg 2004, S. 9; Lenk 2004a, S. 69). Dieser Gegensatz lässt sich aber in verschiedener Hinsicht abmildern. Zum

einen ist auch bei New Public Management im Rahmen von Controlling- und Benchmarking-Konzepten zumindest eine informationelle Vergleichbarkeit erforderlich, zum anderen werden auch im Rahmen von E-Government Prozesse in Informationsmodule oder einzelne Prozesssteile zerlegt und ähnlich wie beim Controlling wieder integriert. Umgekehrt sind trotz dezentraler Ressourcen- und Ergebnisverantwortung bei New Public Management durch Leitbild, Corporate Identity, Controlling und Zielvereinbarungen, die allgemeine, etwa soziale Standards vorgeben, zentralisierende Tendenzen erkennbar. Insofern lässt sich in beiden Fällen wohl eher von einer zentralisierten Dezentralisation (Weiss, Juri 2003, S. 149) oder (im Gewährleistungsstaat) von einer regulierten Dezentralisation sprechen.

Ein anderer häufig betonter Gegensatz soll in der „Produktionsblindheit“ des New Public Management bestehen, das sich vor allem mit Steuerungsprozessen, aber weniger mit den operativen Prozessen der Sachbearbeitung befasse (Brüggemeier/Röber 2003; Lenk 2004b, S. 39). Daran ist im Kern zutreffend, dass sich die Management-Philosophie des Neuen Steuerungsmodells kaum mit einzelnen Prozessen befasst hat, obwohl Produkte und Kennzahlen in der Praxis vielfach auf unterer Ebene definiert wurden und auch das Neue Kommunale Finanzwesen sich sehr intensiv mit buchhalterischen Einzelfragen beschäftigt. Richtig verstanden sollten Zielvereinbarungen im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells genau dieses Wissen der Sachbearbeitung im Kontakt mit dem Kunden aufgreifen und die Potenziale der Menschen bei der Neugestaltung der Prozesse aktivieren. Umgekehrt kann sich auch E-Government gerade nicht nur auf Fragen von Arbeit, Produktion und Technik vor Ort konzentrieren, vielmehr bedarf es der strategischen Konzeption und Gestaltung durch das Management. Auch E-Government ist Führungsaufgabe (BMWi 2002; Landsberg 2004, S. 43 ff.; Lorse 2004).

Auch andere, in Gegenüberstellungen enthaltene Unterschiede oder Gegensätze (Schuppan/Reichard 2004, S. 18) haben eher weichen Charakter. So soll New Public Management in vielen Ländern (insbesondere das deutsche Neue Steuerungsmodell) primär binnenorientiert sein, während E-Government zunächst häufig außenorientiert (Online-Kontakt Bürger – Verwaltung) ansetzt. Allerdings betont auch das Neue Steuerungsmodell den Dienstleistungsgedanken. Produkte sollen nicht nur aus der Sicht der Steuerung, sondern auch von außen nach innen aus der Sicht des Kunden definiert werden. Bürger- und Kundenbefragungen sowie die Mitwirkung der Kundinnen und Kunden bei der Definition und Weiterentwicklung von Leistungen verstärken diesen Ansatz. Umgekehrt kann E-Government nicht an der Rathausmauer oder der Homepage der Verwaltung stehen bleiben. Vielmehr ist eine durchgängige Neukonzeption der Prozesse erforderlich; gerade in der neueren Diskussion gewinnt die Neugestaltung der *Backoffices* besondere Bedeutung (Kubicek u.a. 2004; Lenk u.a. 2004).

Weiterhin befasse sich New Public Management primär mit institutionellen Gestaltungsfragen, während E-Government in der Regel daten- und informationsorientiert sei. Auch dies trifft lediglich im Ansatz zu. Einerseits umfasst gerade das Neue Steuerungsmodell eine Steuerung durch Information (mit Produkten und Kennzahlen sowie über Benchmarking und Wettbewerb), andererseits führt E-Government zunehmend zu neuen institutionellen Arrangements (Brüggemeier 2004). Schließlich wird geltend gemacht, bei New Public Management stünden vertikale Steuerungsbeziehungen im Vordergrund (via Hierarchie oder Kontrakte), während bei E-Government horizontale Vernetzungsoptionen (organisationsintern und -übergreifend) eine wichtige Rolle spielten. Dagegen lässt sich anführen, dass Bestandteil von New Public Management (im weiteren Sinne) eben auch Outsourcing- und Wettbewerbskonzepte darstellen, die horizontale Beziehungen betreffen (Schedler/Proeller 2000, S. 155; Reichard 2002), während bei E-Government zunehmend auch eine vertikale Integration (etwa DeutschlandOnline) (vgl. Wewer 2004; Tiefensee 2004) verwirklicht wird. Beide Modernisierungskonzepte weisen daher mehr Berührungspunkte auf, als sich auf den ersten Blick vermuten lässt. Eine wechselseitige Zuordnung, Verschränkung und Nutzung dieser Reformkonzepte erscheint daher erforderlich.

### 3. E-Government und Bürgerkommune

In der Verwaltungsmodernisierung der Neunzigerjahre wurde häufig folgende Entwicklung beschrieben: von der klassischen Ordnungskommune mit bürokratisch organisierten und agierenden Behörden über die Dienstleistungskommune mit betriebswirtschaftlich und kundenorientiert agierenden Einrichtungen hin zur Bürgerkommune mit der Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in den Politik- und Verwaltungsprozess *einschließlich* der eigenständigen Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch selbstverantwortlich handelnde Bürgerinnen und Bürger (Banner 1998; Winkel 2003). Der Bürgerkommune entsprach auf staatlicher Ebene das Konzept des aktivierenden Staates, dem ebenfalls der Gedanke der Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger und der Verantwortungsteilung zugrunde liegt (Hill 2002b). Das Verhältnis von E-Government und Bürgerkommune hat dabei zwei Facetten: zum Ersten die Einbeziehung der Nutzerinnen und Nutzer von Verwaltungsdienstleistungen in den öffentlichen Dienstleistungsprozess sowie die kooperative Entwicklung von Qualitätsvorgaben für die Verwaltungsprodukte (Budäus 1999, S. 155; Reiner mann 2002a; Fischer 2002), zum Zweiten die Mitgestaltung politisch-demokratischer Willensbildungs-, Planungs- und Entscheidungsprozesse (Hill 2002a; Heckmann 2004). In einer Studie der Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit Booz Allen Hamilton wurden insofern elektronische Bürgerdienste und Informationsangebote (*E-administration*) mit der Stärkung partizipati-

ver Elemente (*E-democracy*) zum *Balanced E-Government* zusammengefasst (Bertelsmann Stiftung/Booz Allen Hamilton 2002).

Dabei wurde allerdings auch festgestellt, dass im Vergleich zu den administrativen Feldern die politisch-demokratischen Bereiche von E-Government in der Praxis noch wenig entwickelt sind. Die mit einer Bürgerbeteiligung durch E-Government verbundenen Hoffnungen und Erwartungen wurden auch in neueren Untersuchungen nur zum Teil bestätigt (Wind/Westholm 2004; Hart/Pflüger 2004). Dies lag zum Teil am Fehlen einer Tradition direktdemokratischer Teilhabe und an der Fokussierung auf technologische Fragen. Beide Aspekte führten in der Mehrzahl zu Projekten, denen es an der Integration in etablierte Verfahren und Strukturen mangelte. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass neue Medien politische Prozesse vor allem dadurch zu stützen vermögen, dass sie zu verbesserter Information beitragen und die Netzbildung über große Distanzen wesentlich vereinfachen können. Dabei werde das Internet primär zur Entscheidungsvorbereitung genutzt. Dagegen sei es (noch) nicht geeignet, bislang nicht interessierte Bürgerinnen und Bürger für Planungsprozesse zu gewinnen.

Ignace Snellen unterteilt die Informations- und Kommunikationsbeziehungen zwischen Politik, Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürgern entsprechend dem demokratischen Prozess in die drei Phasen Politikentwicklung und -gestaltung, Politikumsetzung sowie Politikevaluation und -kontrolle. Er kritisiert, dass sich die Aufmerksamkeit bezüglich der Anwendung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien bisher überwiegend auf die zweite Phase der Politikimplementation konzentriert habe. Zur ersten Phase zählt er etwa Ansätze einer interaktiven Politikgestaltung sowie einer gemeinsamen Entwicklung von Sachpolitiken, der dritten Phase schlägt er etwa administrative Beschwerden, Benchmarking, Informationsfreiheitsgesetze oder die Anrufung der Gerichte zu (Snellen 2002). Ansätze einer interaktiven Politikgestaltung sowie Konsultations- und Feedback-Mechanismen mittels elektronischer Verfahren spielen auch in der Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union eine große Rolle (Hill 2002c). In der Mitteilung der Kommission zur Rolle elektronischer Behördendienste (E-Government) für die Zukunft Europas wird dabei neben Produktivität vor allem Wert gelegt auf die Transparenz des öffentlichen Sektors und die Einbeziehung (Inklusion) der Nutzerinnen und Nutzer oder der Allgemeinheit (Kommission 2003a, S. 9).

#### 4. E-Government und Good Governance

Das Nebeneinander öffentlicher und privater Organisationsformen in Kommune und Staat erfordert eine Ausrichtung an gemeinsamen Zielen im Sinne einer strategischen Steuerung und Koordination aller Akteure und Sektoren (Hill 1998).

*Good Governance* bezeichnet insofern die Qualität der Zusammenarbeit und Entscheidungsfindung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Gruppen in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse (Hill 2000; umfassend Hill 2004b). Parallel zu diesen Governance-Konzepten in Kommune und Staat hat sich auch der Begriff (*Public*) *E-Governance* entwickelt. Reiner mann/von Lucke verstehen darunter die Gestaltung von Lebensbereichen im Zeichen der Informationsgesellschaft durch Staat und Verwaltung (Reiner mann/von Lucke 2002; Reiner mann 2002b, S. 179 ff.). Jeremy Millard stellt dazu fest: „Governance is not just about services but also about the management and institutions of society and the distribution of power between all legitimate actors and stakeholders“ (Millard 2004a).

Tony Bovaird unterscheidet zwischen der „Services Improvement' Agenda“ und der „Relationships Improvement' Agenda“. Erstere steht für E-Government und die elektronische Ermöglichung der öffentlichen Dienstleistungen, die zweite Agenda dagegen für E-Governance, worunter die elektronische Ermöglichung aller anderen Aktivitäten von Government (z.B. das Management der demokratischen Aktivitäten, die Sicherstellung von Fairness und Transparenz bei der Entscheidungsfindung in öffentlichen Einrichtungen usw.) zu verstehen ist (Bovaird 2003, S. 38). Auch in der vom Europäischen Institut für öffentliche Verwaltung in Maastricht anlässlich der E-Government-Konferenz der Europäischen Kommission in Como (Italien) am 7. und 8. Juli 2003 vorgelegten Studie „E-Government in Europe: The State of Affairs“ wird E-Government als Schlüssel zu Good Governance in der Informationsgesellschaft angesehen. Folgende Good-Governance-Prinzipien sollen dabei durch E-Government verwirklicht werden: Kohärenz in der Politikentwicklung und -koordination, partizipative demokratische Mitwirkung bei der Politikgestaltung, Konsistenz, Effektivität und Effizienz in der Politikumsetzung sowie Transparenz und Offenheit beim gesamten Politikgestaltungsprozess (Leitner 2003, S. 13 f.).

Governance-Konzepte dienen nicht nur der Steuerung und Koordination verschiedener Akteure in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, sondern stellen auch Anforderungen an Ethik und Verantwortung staatlichen Handelns. So nannte etwa die Europäische Union in ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren (European Governance)“ vom 25.7.2001 als Grundsätze des Guten Regierens: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz (Kommission 2001, S. 10). Der Europäische Bürgerbeauftragte legte einen „Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis“ vor (Hill 2002c, S. 1318). Vor allem in den neuen Beitrittsstaaten zur Europäischen Union sind in jüngster Zeit „Codes of Conduct“ entwickelt worden, die Anforderungen an das Selbstverständnis und das Verhalten öffentlicher Bediensteter stellen (Palidauskaite/Lawton 2004). Die durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien geschaffenen Möglichkeiten

führen dazu, dass auch Amtsprinzip und Amtsverantwortung im elektronischen Zeitalter neu durchdacht werden müssen (Lorig 2004).

So hatte z.B. das OECD-„Project on the impact of E-government“ ausdrücklich zum Ausgangspunkt genommen, dass E-Government das Potenzial habe, die Anwendung von Good-Governance-Praktiken hervorragend zu ermöglichen. Als Good-Governance-Praktiken wurden dabei genannt: Legitimität, Rechtsstaatlichkeit, Transparenz, Integrität, Effizienz, Kohärenz, Anpassungsfähigkeit an neue Herausforderungen sowie Partizipation und Konsultation (OECD 2003a; Hill 2002a). In diesem Zusammenhang sind sowohl Vorhaben in verschiedenen OECD-Staaten von Bedeutung, den Umgang der öffentlichen Bediensteten mit elektronischem Feedback, öffentlicher Konsultation und aktiver Partizipation zu regeln (OECD 2001a, S. 58 f.; OECD 2003b, S. 69), als auch die neuerdings in Spanien und den Niederlanden zu beobachtenden Ansätze, eine „E-Citizens' Charter“ zu entwickeln ([www.igsap.map.es](http://www.igsap.map.es); Thaens u.a. 2004). Sowohl die Regelung des Umgangs der Verwaltung mit elektronischer Bürgerbeteiligung als auch das Bemühen, Rechte der Bürger beim elektronischen Umgang zu regeln, können als Versuche gewertet werden, eine Good E-Governance zu entwickeln.

### III. Ansätze zur Evaluation

Die Einführung von E-Government ist mit vielen Schwierigkeiten und Hindernissen verbunden. Kosten und Nutzen lassen sich nicht immer eindeutig zuweisen. Der Erfolg ist nicht zwangsläufig garantiert. Insofern verwundert es nicht, dass auch der Modernisierungsansatz E-Government von einer Vielzahl von Ratschlägen, *Good Practice*-Beispielen und Zwischenbilanzen begleitet wird (Mehlich 2002, S. 294 ff.; Wegener 2004). Die Good Governance-Forderung an alle Regierungen und Verwaltungen nach Rechenschaftslegung trägt auch insofern Früchte. In der Strategie der Bundesregierung für die zweite Phase des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“, die auf den drei Säulen modernes Verwaltungsmanagement, Bürokratieabbau und E-Government aufbaut, wird etwa unter dem Schwerpunkt Effektivität des Verwaltungshandelns gefordert, Modernisierungsinstrumente und -maßnahmen zu evaluieren (Bundesministerium des Innern 2004, S. 16). Im mittelfristigen Arbeitsprogramm der Innovative Public Service Group (IPSG) der Mitgliedstaaten der Europäischen Union werden für die Jahre 2004/2005 drei Arbeitsschwerpunkte genannt: (1.) intergouvernementale Zusammenarbeit, Interoperabilität und paneuropäische Dienstleistungen, (2.) organisatorische Veränderungen und die Fähigkeiten, die von E-Government gefordert werden, sowie (3.) Monitoring und Evaluation der E-Government-Performance und des Nutzens (Directors General 2003, S. 9). Dies zeigt die Bedeutung, die dem Evaluationsansatz auch im nationalen und europäischen Bereich zukommt.

Das Memorandum „Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung“ hatte im September 2000 kritische Erfolgsfaktoren für E-Government aufgelistet (Gesellschaft für Informatik 2000, S. 30). Das Deutsche Institut für Urbanistik hatte im Rahmen der Begleitforschung zum Wettbewerb *MEDIA@Komm* des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit einen Online-Ratgeber „Erfolgsmodell Kommunales E-Government“ entwickelt, der zehn Erfolgsfaktoren mit Good Practice-Beispielen, Fragen und Antworten sowie Handlungsempfehlungen enthält (BMWA 2003). Die Bertelsmann Stiftung legte in Zusammenarbeit mit Booz Allen Hamilton einen „Balanced E-Government-Index“ (BEGIX) als Fragebogen zur Selbstbewertung der Qualität von E-Government- und E-Democracy-Projekten vor und verband dies mit einem Zehn-Punkte-Plan für gutes E-Government (Bertelsmann Stiftung/Booz Allen Hamilton 2002). Ratschläge zur Umsetzung enthält auch die Checkliste der OECD für E-Government-Führungskräfte (OECD 2003c).

In St. Gallen wurde ein Basismodell zum E-Government erarbeitet, das ebenfalls als Checkliste, aber auch als Handlungsrahmen für Verwaltungen dienen kann. In Anlehnung an dieses Selbstevaluationswerkzeug wurde auch ein E-Government-Quicktest konzipiert (Schedler u.a. 2003; [www.idt.unisg.ch/org/idt/ceegov.nsf](http://www.idt.unisg.ch/org/idt/ceegov.nsf)). Im Rahmen des Programms IST („Information Society Technology Programme“) der Europäischen Union fand das Projekt KEeLan („Key Elements for electronic Local authorities' networks“) statt, an dem aus Deutschland die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) beteiligt war. In der ersten Phase des Projekts wurden ein *Front office maturity assessment tool*, in der zweiten Phase ein *Organization quality assessment tool* entwickelt. Letzteres ist an das Selbstbewertungsmodell der EFQM („European Foundation for Quality Management“) angelehnt und enthält Management- und technologische Ratschläge mit verschiedenen Praxisbeispielen aus Europa (KEeLAN 2003). Aus den Kriterien des EFQM-Modells und des Speyerer Qualitätswettbewerbs wurde das Europäische Qualitätsbewertungssystem für öffentliche Verwaltungen („Common Assessment Framework“/CAF) entwickelt ([www.caf-netzwerk.de](http://www.caf-netzwerk.de)). Über diese Selbstbewertungsmodelle (EFQM, CAF, BEGIX, *MEDIA@Komm*-Erfolgsmodell) hinaus wurde kürzlich im Projekt eLoGo der Universität Potsdam ein weiteres Selbstbewertungsmodell für kommunale E-Government-Aktivitäten („eLoGo Assess“) vorgelegt (Scheske 2004a, 2004b). Angesichts dieser verwirrenden Vielfalt von Selbstbewertungsmodellen wäre eine Vereinheitlichung anzuraten, die auch eine bessere Vergleichbarkeit der Bewertungsergebnisse (unter den Kommunen) ermöglichen würde.

Solche Vergleiche kommunaler E-Government-Aktivitäten gibt es inzwischen zuhauf, insbesondere durchgeführt von Beratungsunternehmen. Auf europäischer Ebene fanden in den letzten Jahren in halbjährlichem Abstand drei *Benchmark-Studien* im Auftrag der Europäischen Kommission zum elektronischen Service-

Angebot der öffentlichen Hand bei 20 Dienstleistungen in den EU-Mitgliedstaaten statt (Hill 2002a, 2003a). Eine weitere Studie, die sich insbesondere der Umstellung der internen Verwaltungsabläufe („Re-organizing the back-office for improved service delivery“) widmet, ist im Februar 2004 vorgelegt worden (Danish Technological Institute/Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH 2004; Millard 2004b,c; Kubicek u.a. 2004). Inzwischen gibt es auf europäischer Ebene schon mehrere *Meta-Benchmarking*-Untersuchungen, die die Messansätze und Kriterien verschiedener Benchmarking-Studien miteinander vergleichen (Janssen u.a. 2004; Kunstelj/Vintar 2004; Sakowicz 2004).

Der Sinn des Benchmarking liegt im Lernen aus dem Vergleich mit anderen Verwaltungen. In diese Richtung geht auch ein anderer Ansatz, das Lernen aus guten Beispielen. Eine solche Good Practice-Datenbank findet sich etwa auf europäischer Ebene in der *Beep Knowledge Map*. „Beep“ steht für *Better e-Europe Practices* und wurde gefördert durch das IST-Programm der Europäischen Kommission. Die Datenbank enthält derzeit 309 detaillierte Fallstudien zur Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien mit den Schwerpunkten Arbeit und Fähigkeiten, digitale kleine oder mittlere Unternehmen, soziale Einbeziehung, regionale Entwicklung und E-Government (Beep Knowledge System 2002–2004). Zurzeit baut die Europäische Kommission eine weitere Good Practice-Datenbank zu E-Government-Projekten in Europa auf. Bisher sind vor allem Praxisbeispiele von den bei den europäischen E-Government-Konferenzen verliehenen „e-Europe Awards“ enthalten. Zusätzlich wird regelmäßig im Internet ein Projekt des Monats vorgestellt (European Commission 2004). Auch die Bemühungen zur Entwicklung von *E-Citizens' Charters* sollen mit ihren aus Bürgersicht entwickelten Anforderungen dazu dienen, den Leistungsstand von E-Government in Verwaltungen zu verbessern.

#### IV. Vom kundenorientierten Frontoffice zum gesamtnutzenorientierten Backoffice

Modernisierungskonzepte von New Public Management bis Bürokratieabbau haben vor allem die Kundenorientierung der Verwaltung zum Ziel. In diesem Kontext ist es nicht verwunderlich, dass auch E-Government anfangs sehr stark von dem *Mantra of citizen-centricity* (Griffin/Halpin 2004, S. 309) geprägt war. Der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, die Gestaltung von lebenslagenorientierten Portalen (von Lucke 2004; Leben u.a. 2004) bis hin zu *Customer* oder *Citizen Relationship Management* (CRM) (Bonin 2001; Daum 2002; Weiß/Ematinger 2004; Richter/Cornford 2004; Batista/Kawalek 2004) bestimmten die Diskussion um nutzerfreundliches E-Government. Die Statusverfolgung bei der Antragsbearbei-

tung soll online möglich sein, pro-aktive Services, bei denen Anträge oder Steuererklärungen des Bürgers schon weitgehend von der Verwaltung vorbereitet werden, wurden in manchen Ländern eingerichtet (Kubicek u.a. 2004, S. 19; Millard 2004b, S. 559), auch *user self-service* ist teilweise möglich, etwa wenn Dachdeckerbetriebe sich ihre Sondernutzungsgenehmigung für einen Bürgersteig taggenau nach Wetterlage selbst ausstellen können (Landsberg, W. 2004, S. 17; Millard 2004b, S. 560). Von der ursprünglichen Vision, dass alle Dienstleistungen online angeboten werden sollen, ist man dagegen inzwischen abgekommen, Multi-Kanal-Zugang (Hagen/Wind 2002), etwa persönlich, durch Brief, Telefon oder Internet, je nach Qualifikation oder Neigung des Kunden ist dagegen die Lösung. Auch die Vorstellung, dass alle Online-Dienste den Bürger als Endverbraucher unmittelbar ansprechen sollen, wurde aufgegeben, weil man erkannt hat, dass die Einschaltung so genannter Mittler oder Intermediäre (z.B. Kfz-Betrieb bei der Zulassung, Architekt beim Bauantrag) vom Bürger zu seiner Entlastung gewünscht wird und aus der Sicht der Verwaltung auch wegen der Häufigkeit und der Professionalisierung der Kontakte eine effizientere Abwicklung zulässt (Pasic u.a. 2004; Taylor/Lips 2004; Centeno u.a. 2004, S. 11).

Die kundenorientierte Gestaltung von Online-Dienstleistungsangeboten ist zum einen dadurch erschwert, dass bei Kundenbefragungen die Befragten eigentlich nur das anführen oder beurteilen können, was sie aus eigener Anschauung kennen oder was sie sich vor dem Hintergrund ihrer Kenntnisse und Erfahrungen vorstellen (Kubicek/Wind 2003, S. 29; Millard 2003, S. 51). Zum anderen lassen sich Ansätze aus dem privaten Sektor nur teilweise auf den öffentlichen Sektor übertragen. Ein *Citizen Relationship Management*, das in Richtung *Profiling* der Nutzerinnen und Nutzer geht, scheitert nicht nur am Datenschutz, sondern (zumindest in Deutschland) auch am traditionellen Verständnis des Bürgers von Verwaltungstätigkeit, das eher von Orwell als von Amazon geprägt ist. Der Ansatz, Bürger und Kunden vollständig gleichzusetzen, widerspricht auch grundlegenden E-Government-Ansätzen, die sowohl die Frage einschließen, durch wen und wie das Verwaltungshandeln gesteuert wird, als auch die Frage, gegenüber wem die Handelnden verantwortlich sind (Millard 2003, S. 8). Verwaltungen können sich zudem ihre Kundinnen und Kunden nicht aussuchen, auch bestimmte Kommunikationswege nicht einfach ausschließen, und sie haben darüber hinaus auch die Gefahr eines möglichen *Digital divide*<sup>1</sup> zu beachten (Bock 2004).

1 Darunter versteht man die Trennung oder das Auseinanderfallen der Bevölkerung in solche Personen, die mit den neuen Techniken gut umgehen können (und wollen) und daraus beruflichen oder privaten Nutzen ziehen, und anderen, die dies nicht können und dadurch Nachteile erleiden.

Zunehmend wird jedoch nach der Nutzerorientierung ein neues Mantra im Bereich von E-Government sichtbar. Dieses besagt, dass wirkliche Kostenersparnis und Qualitätsverbesserung erst durch ein *Re-engineering* der internen Strukturen und Prozesse der Verwaltung eintreten (vgl. Millard 2003, S. 8). Zu der Erkenntnis, dass der Nutzen öffentlicher Dienstleistungen vor allem mit zunehmender Komplexität von den hinter der Eingabe-/Ausgabe-Schnittstelle liegenden Prozessen und deren Technikunterstützung abhängt, hat vor allem die letzte Benchmarking-Studie im Auftrag der Europäischen Kommission „Re-organizing the Back-Office for improved service delivery“ beigetragen (Danish Technological Institute/Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH 2004; Millard 2004b,c; Kubicek u.a. 2004). Es geht also um eine Neukonzeption der Prozesse mit Hilfe von E-Government, nicht einfach um eine elektronische Abbildung. Auch insofern können nicht einfach die Referenzmodelle der Privatwirtschaft übernommen werden, da sie die Vielfalt der Verwaltungsarbeit nicht widerspiegeln (Lenk 2004a, S. 61). Verschiedene Prozessstypen mit unterschiedlichen Kooperationsformen und Entscheidungsspielräumen erfordern je unterschiedliche Strukturen (Traunmüller u.a. 2001; Meier 2002; Maimier/Prorok 2003; Dovifat u.a. 2003; Lenk 2004a, S. 58 ff.; Falck 2004). Sie sind aus der Sicht des Bürgers und der Verwaltung (bilateral) neu zu modellieren. Lebenslagenmodell und Verwaltungslagenmodell (Landsberg, G. 2004, S. 12) sind insofern zusammenzuführen. Dabei entsteht auch eine Öffnung der Prozesse. Komplexe Verwaltungsprozesse, etwa bei umweltrelevanten Genehmigungsverfahren, können in die Wertschöpfungsketten der Wirtschaft integriert oder neue Wertschöpfungsketten unter Einbeziehung der Verwaltungen je nach Branche und Problemkonstellation geschaffen werden (Büllesbach 2004).

Eine phasenbezogene Neukonzeption der Prozesse lässt unterschiedliche Wissens- und Kommunikationsstrukturen bei einzelnen Prozessteilen erkennen. Ein prozessorientiertes Wissensmanagement entsteht (Wimmer/Traunmüller 2004, S. 32; Klischewski/Wimmer 2004; Neuhaus 2004; Gordon 2004). Die modulare Prozessneugestaltung lässt es auch zu, dass einzelne Prozessteile, aber auch Daten und Dokumente wiederverwendet werden können (Lenk u.a. 2004; Klischewski 2004; Hill 2004a, S. 724). Voraussetzung für diese Austauschbarkeit und Anschlussfähigkeit ist eine semantische, aber auch technische und organisatorische Interoperabilität (Kommission 2003b; Kooperationsausschuss 2003; Traunmüller/Wimmer 2004; Benamou u.a. 2004), das heißt, die Entwicklung einheitlicher Standards ist erforderlich. Diese führen auf der einen Seite zu einer Entspezifizierung oder Vereinfachung von Verwaltungsprodukten, dienen damit der Verbesserung von Effizienz und dem Bürokratieabbau, erschweren auf der anderen Seite Flexibilität des Verwaltungshandelns, Anpassung (*customizing*) der Verwaltungsdienstleistungen sowie insgesamt durch die technische Vorprogrammierung die Autonomie des Nutzers (zu ähnlichen Problemen bei Expertensystemen im Rah-

men von Verwaltungsentscheidungen vgl. Hill 2003b). Da Standards in der Regel von zentraler Stelle entwickelt werden (müssen), stehen sie dem Prinzip der Subsidiarität entgegen und erschweren den Freiraum der nachgeordneten Behörde und der Kommunen.

Durch die kombinierte Leistungserstellung, durch Arbeitsteilung und Zusammenwirken im Backoffice werden aus Wertschöpfungsketten Wertschöpfungsnetzwerke (Schuppan/Reichard 2004, S. 15; Brüggemeier 2004; Lenk 2004a, S. 73). Diese können zu einer horizontalen Integration durch Zusammenarbeit verschiedener Fachbehörden, aber auch zu einer vertikalen Integration durch Zusammenarbeit verschiedener Ebenen führen. *Joined-up-Government* (Lenk 2004a, S. 109) wird daher durch „e“ erst richtig möglich. Aber auch die Sektor übergreifende Zusammenarbeit, etwa durch gemeinsame Wertschöpfungsprozesse mit der Wirtschaft, wird – begünstigt durch E-Government – zunehmen (Eifert/Stapel-Schulz 2002; Lutz 2003). Konsequenterweise nehmen damit die „Bodenhaftung“ der Verwaltung und ihre Territorialbindung ab (Lenk 2004a, S. 73). Die virtuelle Organisation (Fountain 2001; Bekkers 2003; Lenk 2004a, S. 71) wird auf elektronischem Wege koordiniert, zusammengehalten und damit konstituiert. Dass dadurch auch Probleme für die Steuerung solcher Organisationsformen, aber auch hinsichtlich Verantwortlichkeit und Kontrolle (*accountability*) entstehen, ist offensichtlich (Brüggemeier 2004, S. 199; Meijer 2004; Reed 2004; Turner 2004).

## V. Transformationspotenziale

### 1. Institutionen

Schon 1998 machte Klaus Grimmer auf eine Entwicklung aufmerksam, deren Bedeutung erst nach und nach richtig bewusst wird. Er nannte seinen Beitrag „Public Administration Organizations as Institutions and their Transformation due to Information Technology“ (Grimmer 1998). In der Tat enthält E-Government erhebliche Transformationspotenziale für die staatliche Organisation. E-Government verändert Institutionen.

Immer häufiger wird – auch angesichts der zunehmenden Finanzknappheit – die Frage gestellt, ob wirklich in allen Kommunen gleiche Leistungen produziert werden müssen, oder ob diese nicht zentral hergestellt und lediglich dezentral „vertrieben“ werden können (Leitner 2003, S. 34; Lenk 2003; Hill 2003a, S. 743 f.). Da viele Verwaltungsprodukte im Wesentlichen aus Informationen bestehen, kann eine solche Arbeitsteilung auf elektronischem Wege durchaus erzielt werden. Kommunen könnten sich im Wege der interkommunalen Kooperation zusammenschließen, um solche Leistungen gemeinsam herzustellen, sie könnten diese

aber auch im Wege von „Einkaufsgenossenschaften“ (Lenk 2004a, S. 89) bei Landes- oder Bundesbehörden (z.B. Kraftfahrtbundesamt) oder vom privaten Sektor beziehen. Gleiches gilt im Prinzip für die von Landes- und Bundesbehörden nach innen oder außen erbrachten Leistungen (zum Bundesverwaltungsamt vgl. Soldt 2004). Im Hinblick auf die Modularisierung der Prozesse können Teilleistungen von unterschiedlichen Stellen bezogen werden. Ebenso können sich für verschiedene Leistungen unterschiedliche Leistungsnetzwerke oder Zweckverbände bilden (Brüggemeier 2004; Brüggemeier/Dovifat 2004).

Es liegt auf der Hand, dass durch diese mittels E-Government ermöglichte Entwicklung das staatliche Organisationsgefüge erheblich in Bewegung gerät. Teilweise wird schon gefragt, inwieweit beispielsweise der Kreis selbst noch eine adäquate Ebene der Leistungserbringung darstellt (Schuppan/Reichard 2002, S. 47; 2004, S. 21). Bei einer Tagung in St. Gallen wurde kürzlich die Frage gestellt: „Zerstört Electronic Government den Föderalismus?“ (Hess 2004); Konzepte eines *new federalism* (Leitner 2003, S. 15; Centeno u.a. 2004, S. 12) in Anlehnung an in der Schweiz entwickelte Konzepte der FOCJs (*functional overlapping and competing jurisdictions*) und der Zweckgemeinde werden diskutiert (Eichenberger 2000; Weiss, Jürgen 2003, S. 238).

Für die Kommunen wird die Frage gestellt, welche Produkte überhaupt vor Ort hergestellt werden müssen. Je höher die strategische Relevanz und die Spezifität eingestuft werden, desto mehr spricht dabei für die Produzentenrolle (KGSt 2003, S. 4). Umgekehrt können alle Aufgaben, die stark formalisiert und mit hohen Fallzahlen verbunden sind, in zentrale Backoffices verlagert werden. Dies deckt sich teilweise mit Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Die Kommunen sollten sich dann wieder verstärkt jenen Aufgabenfeldern widmen, mit denen Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsverhältnisse vor Ort gestaltet werden und in denen die Kommunen im Wettbewerb stehen (Kubicek/Wind 2003, S. 7). Das heißt also, dass Routineleistungen zentral hergestellt werden können, Gestaltungsleistungen, die das jeweilige kommunale Profil prägen, dezentral erbracht werden. Teilweise heißt es auch, Kommunen könnten sich auf den Vertrieb der zentral erstellten Leistungen in einer Art „Service-Einzelhandel“ konzentrieren und sich im Übrigen verstärkt der Aktivierung der lokalen Gemeinschaft und der Sicherung des sozialen Zusammenhalts ihrer Gemeinde widmen (Lenk 2004a, S. 11, 74).

Immer wieder trifft man auf die Einschätzung, E-Government erfordere keine Veränderung der staatlichen Aufbauorganisation (dazu Lenk 2004b, S. 39). Um öffentliche Unruhe zu vermeiden, beeilt man sich zu versichern, Gebietsreformen seien, jedenfalls im Zusammenhang mit E-Government, nicht geplant. Die vorhandene Organisation könne bestehen bleiben, sie werde quasi im Vorfeld auf elektronischem Wege „virtuell“ überspielt. Es gehe nur um Leistungsintegration, nicht um institutionelle Integration (Hokkeler 2004). Auch wenn dies angesichts

der Schwierigkeit, in Deutschland Reformen umzusetzen, auf den ersten Blick beruhigend wirken mag, stellt sich doch die Frage, ob es, etwa angesichts der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung, richtig ist, die bestehende Organisation so zu belassen, wie sie ist. Makrostaatliche Strukturanpassungen werden dadurch auf Dauer nicht nur verzögert oder gar verhindert, vielmehr werden auch bestehende institutionelle Interessen festgeschrieben (Schuppan/Reichard 2004, S. 22; Mc Loughlin u.a. 2004). Vorhandene Strukturen bestimmen die Problemwahrnehmung und erschweren so möglicherweise auch die Integration im Vorfeld. Deshalb muss die Frage gestellt werden, ob E-Government wirklich nur zu institutionellen Arrangements oder nicht auch zu einer institutionellen Neuordnung führen soll.

Es ist offensichtlich, dass solche Perspektiven sogleich verfassungsrechtliche Bedenken und Fragen aufwerfen (Schliesky 2003). Jedoch darf auch eine verfassungsrechtliche Absicherung traditioneller staatlicher Organisationsstrukturen und Kompetenzen nicht zu einem Denk- oder Entwicklungsverbot führen, wenn die Verhältnisse, aber auch die Herausforderungen und Möglichkeiten, diesen gerecht zu werden, sich ändern. Teilweise wird auf ein verfassungsrechtliches Gebot des Zusammenwirkens der staatlichen Kompetenzträger hingewiesen (Eifert 2001, S. 125; Lenk 2004a, S. 109), denn Kompetenzen seien auch ein Ausdruck von arbeitsteiliger Aufgabenerfüllung. Daraus ergebe sich die Pflicht, dass sich die Kompetenzträger gegenseitig in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen, soweit dies aus eigener Kompetenz allein nicht möglich sei. Hier scheint das Prinzip der Bundestreue durch, nach dem sich Bund und Länder, aber auch Gemeinden gegenseitig in ihren Aufgaben unterstützen und im Interesse der Funktionsfähigkeit des Staates insgesamt bei der Gesamtleistung des Staates zusammenwirken. Aber auch ein anderes verfassungsrechtliches Prinzip lässt sich aktualisieren, nämlich das Optimierungsgebot (Hill 1987, S. 23; Brüggemeier/Dovifat 2004, S. 11: „Machen soll es der, der es am besten kann“). Dieses Gebot beinhaltet als Ziel die bestmögliche, das heißt zweck- und funktionsgerechte Erfüllung staatlicher Aufgaben. Mit anderen Worten: Aufgaben sollen dort erbracht werden, wo dies im Hinblick auf die angestrebten Ziele (etwa Effizienz, Bürgernähe) bestmöglich erfolgen kann. Diese Maxime gilt nicht nur für Aufgaben insgesamt, sondern auch für die Zuordnung einzelner Prozessteile. Gleichwohl müssen Effizienz und Bürgernähe der gewählten Lösung auch wiederum mit den Prinzipien von Legitimation, Steuerung, Transparenz und Kontrolle in Einklang gebracht werden.

## 2. Rolle des Bürgers

Neben der Transformation der staatlichen Institutionen ist zu fragen, inwieweit durch E-Government eine Transformation der Bürgerrolle und des Verhältnisses

des Bürgers zu Staat und Verwaltung erfolgt. E-Government bietet insofern Gefahren, aber auch Chancen. Dabei werden bei einer internationalen Betrachtung auch wieder historisch gewachsene verwaltungskulturelle Unterschiede deutlich. In einem Diskussionspapier der „eGovernment Working Group“ der europäischen Mitgliedstaaten unter der niederländischen Präsidentschaft wird deutlich gemacht, dass zu den grundlegenden Bausteinen für E-Government-Dienstleistungen in Zukunft Authentifizierungsmechanismen, Basisregister und einheitliche Nummern gehören werden (eGovernment Working Group 2004, S. 2). Auf dieser Basis ließen sich Wiederverwendung von Daten und Interoperabilität von Prozessen ermöglichen. Verknüpft man dies mit den Ansätzen zum Citizen Relationship Management, so können sich niederländische, skandinavische, auch britische Vertreter darauf schnell einigen, für die deutsche Verwaltungs- und Bürgertradition sind jedoch noch einige kulturelle Hürden zu überwinden. Dass diese Einstellung nicht nur bei Bürgerinnen und Bürgern verbreitet ist, sondern auch in Verwaltungen, zeigt die schleppende Einführung der Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland. Gleichwohl werden entsprechende Gefahren für Datensicherheit und Persönlichkeitsschutz durch eine neue „Infokratie“ auch auf europäischer Ebene gesehen (Nullmeier 2001, S. 264; Snellen 2004). Die weitere Professionalisierung der Datennutzung kann auch bestehende „Fachbruderschaften“ verstärken (Lenk 2004a, S. 72; Mälikä/Savolainen 2004, S. 8).

Ob das Verwaltungswissen der Bürger (Budäus 1999, S. 154) durch E-Government ebenso ansteigt wie das Bürgerwissen der Verwaltung, und ob die Bürger ihr verbessertes Wissen über staatliche Entscheidungsprozesse und -inhalte auch zu einer erweiterten Mitgestaltung öffentlicher Angelegenheiten nutzen können oder werden, sind weitere Fragen. Der „e-Democracy“-Kreislauf der OECD (OECD 2001a, S. 23 ff.; Millard 2004a, S. 4) mit den Stationen *Information* („e-Enabling“), *Consultation* („e-Engaging“) und *Active Participation* („e-Empowerment“) legt dies nahe. Jedoch sind auch Informationsfreiheitsgesetze ohne flankierende Maßnahmen, die die Informationssuche anregen, das Auffinden und Verständnis sowie die Nutzung der Information durch entsprechende Strukturierung und Aufbereitung erleichtern, nur von geringer Bedeutung (Lenk 2004a, S. 98). Zu Recht wird daher ein elektronisches Wissensmanagement für Bürger gefordert, um eine Art Waffenleichheit im Verhältnis zur Verwaltung zu erzielen und die Position der Bürger im Rahmen der interaktiven Politikgestaltung, des Monitorings und der Kontrolle staatlicher Entscheidungen zu stärken (Snellen 2003). Eine Begegnung der Bürger mit dem Staat auf Augenhöhe, eine Emanzipation gegenüber der Verwaltung oder gar eine Position als *owner of government* oder zumindest Partner und nicht nur als Kunde (Slaton/Arthur 2004, S. 111) können daher allein durch informationstechnische Maßnahmen nicht erzielt werden, vielmehr muss dazu der Blick noch stärker von „e“ (wie elektronisch) auf „i“ (wie Information) gerichtet werden (Taylor/Lips 2004).

### 3. E-Governance verwirklichen

Die Transformation der Staatlichkeit kann nicht nur staatliche Institutionen einerseits und die Bürgerinnen und Bürger andererseits in den Blick nehmen, sondern muss eine von beiden Seiten zu verwirklichende ganzheitliche Konzeption zum Ziel haben. In inhaltlicher Hinsicht darf E-Government nicht bei der Auslieferung von Produkten und Dienstleistungen sowie der Kundenorientierung stehen bleiben, sondern muss ebenso wie New Public Management (Hill 1997) den Schritt vom Ergebnis zur Wirkung, von der Binnenorientierung zur Außenwirksamkeit vollziehen. Das heißt auch, dass sich E-Government stärker gesellschaftlicher Probleme annehmen muss, etwa der demographischen Entwicklung, der Stadtentwicklung, dem Katastrophenschutz infolge des 11. Septembers, der Bekämpfung und Bewältigung der Arbeitslosigkeit (Dovifat/Kubicek/Siegfried 2004), dem Bürokratieabbau (Hill 2004a, S. 724; Arendsen/van Engers 2004) usw. Staatliches und gesellschaftliches Handeln, gestaltet und unterstützt durch moderne Informations- und Kommunikationstechnologien, darf nicht um bürokratische Strukturen der Verwaltung herum organisiert werden, auch nicht nur um Lebenslagen der Bürger oder *business cases* der Wirtschaft, sondern muss an den Wirkungen staatlichen Handelns (*policy outcomes*) ansetzen. E-Government darf nicht nur am Produktionsprozess halt machen, sondern muss eingebettet sein in den Politikzyklus (Lenk 2004a, S. 94 ff.; Peristeras/Tsekos 2004) und die allgemeine Erfüllung staatlicher Aufgaben. Dazu brauchen wir in strategischer Hinsicht in Anlehnung an das „Leadership for the Common Good Framework“ (Crosby/Bryson 2004, S. 239 ff.) ein „E-Leadership für das Gemeinwohl“.

Dazu reicht auf staatlicher Seite nicht nur eine Integration der Daten und Prozesse (Dovifat/Kubisch/Siegfried 2004, S. 25; Klischewski 2004), erforderlich sind auch eine Integration und Kohärenz der politischen Programme. Dies wird etwa in Finnland als „horizontal government“ bezeichnet (Bouckaert u.a. 2000), in Australien spricht man vom „whole-of-government“-Ansatz (Halligan/Moore 2004, S. 2; Croger u.a. 2004). In Dänemark gibt es Bemühungen, eine „Enterprise architecture for e-Government“ zu entwickeln (Danish Ministry of Science, Technology and Innovation 2003; Götze 2004; Hjort-Madsen/Götze 2004). Dazu gilt es zu definieren, was das „Unternehmen“ im Kontext von Regieren und Verwalten darstellt. In den „Zukunftsherausforderungen für E-Government“ des australischen Instituts für öffentliche Verwaltung wird dazu in Anlehnung an klassische Management-Informationssysteme ein „Community Informatics System“ vorgeschlagen (Taylor, Wallace J. 2004, S. 111), das in der Informations- und Wissensgesellschaft die Zivilgesellschaft, private Unternehmen wie auch staatliche Institutionen umfasst. Die Gestaltung eines solchen öffentlichen Informations- oder Kommunikationsraumes bedarf der Mitwirkung aller Akteure in verschiedenen Sektoren.

Diese Zusammenarbeit darf jedoch nicht bei Information und Kommunikation stehen bleiben, vielmehr geht es um die Gesamtheit der Beziehungen und deren Koordination in allen öffentlichen Angelegenheiten mittels moderner Informations- und Kommunikationstechniken (*E-Governance*). Don Tapscott u.a. haben dazu im privatwirtschaftlichen Bereich den Begriff „business web“ (Tapscott u.a. 2000; Dwyer 2004) eingeführt, ein natürliches Netzwerk von Interessengruppen (*stakeholder*), von dem die meisten Unternehmen umgeben sind und das etwa Zulieferer, Kunden, aber auch Anteilseigner enthält. Parallel dazu wird für den öffentlichen Sektor vom „Web of governance“ (Northrup/Thorson 2003) gesprochen. Die Transformation neuer Staatlichkeit im Informationszeitalter muss daher zum Ziel haben, Bürgerschaft, private Unternehmen und Gesellschaft innerhalb dieses *Governance-Webs* anzusiedeln, als Teil dieses Gestaltungsraumes, mit der Aufgabe, gemeinsam mithilfe moderner Informations- und Kommunikationstechniken erwünschte Wirkungen in öffentlichen Angelegenheiten zu erzielen.

## Literatur

- Arendsen, Rex/Engers van, Tom M. (2004), Reduction of the Administrative Burden: an eGovernment Perspective, in: Traunmüller, Roland (Hrsg.), EGOV 2004, 3rd International Conference on Electronic Government, August 30–September 3, 2004, Zaragoza, Spain, Proceedings, S. 207–213.
- Banner, Gerhard (1998), Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Der Bürger im Staat, Heft 4, S. 179–186.
- Batista, Luciano/Kawalek, Peter (2004), Translating Customer-focused Strategic Issues into Operational Processes through CRM – a Public Sector Approach, in: Traunmüller, Roland (Hrsg.), EGOV 2004, 3rd International Conference on Electronic Government, August 30–September 3, 2004, Zaragoza, Spain, Proceedings, S. 133–138.
- Bechmann, Gotthard/Beck, Silke (2002), E-Government: Chancen zur Rationalisierung und Demokratisierung der Verwaltung?, in: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis, Heft 3/4, S. 5–13, <http://www.itas.fzk.de/tatup/023/Inhalt.htm>
- Beep Knowledge System (2002–2004), <http://www.beepknowledgesystem.org>: <http://www.beep-government.org>
- Bekkers, Victor (2003), E-Government and the Emergence of Virtual Organizations in the Public Sector, in: Information Policy, No. 8, S. 89–101.
- Benamou, Norbert/Busson, Alain/Karavel, Alain (2004), Impact of e-Government Interoperability in Local Governments, in: Traunmüller, Roland (Hrsg.), EGOV 2004, 3rd International Conference on Electronic Government, August 30–September 3, 2004, Zaragoza, Spain, Proceedings, S. 84–90.
- Bertelsmann Stiftung/Booz Allen Hamilton (2002), Balanced E-Government Index, <http://www.begix.de>.
- Bock, Christian (2004), New Public Management und eGovernment, in: Verwaltung und Management, 10. Jg., Heft 5, S. 234–240.

- Bonin, Hinrich E. G. (2001), Citizen Relationship Management. Lernen vom Customer Relationship Management, in: Verwaltung und Management, Heft 4, S. 216–219.
- Bouckaert, Geert/Ormond, Derry/Peters, Guy (2000), A Potential Governance Agenda for Finland, Ministry of Finance, Helsinki.
- Bovaird, Tony (2003), E-Government and e-Governance: Organisational Implications, Options and Dilemmas, in: Public Policy and Administration, No. 2 Summer, S. 37–56.
- Bovens, Mark/Zouridis, Stavros (2002), From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control, in: Public Administration Review, March/April No. 2, S. 174–184.
- Britz, Gabriele (2002), Reaktionen des Verwaltungsverfahrensrechts auf die informationstechnischen Vernetzungen der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, Baden-Baden.
- Brüggemeier, Martin (2004), Gestaltung und Steuerung öffentlicher Leistungsnetzwerke im Kontext von Electronic Government, in: Reichard, Christoph/Scheske, Michael/Schuppan, Tino (Hrsg.), Das Reformkonzept E-Government, Münster, S. 188–209.
- Brüggemeier, Martin/Dovifat, Angela (2004) „Open Choice“ – Ein strategisches Modell für das Reengineering der öffentlichen Leistungserstellung auf der Basis von Electronic Government, erscheint in: Klischewski, Ralf/Wimmer, Maria (Hrsg.), Wissensbasiertes Prozessmanagement, Münster.
- Brüggemeier, Martin/Röber, Manfred (2003), Stand und Entwicklungsperspektive der Arbeitsorganisation im öffentlichen Dienst – Auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime?, in: Koch, Rainer/Conrad, Peter (Hrsg.), New Public Service, Wiesbaden, S. 123–153.
- Budäus, Dietrich (1999), Die Rolle der Informations- und Kommunikationstechnologien im Modernisierungsprozeß öffentlicher Verwaltungen, in: Scheer, August-Wilhelm (Hrsg.), Electronic Business und Knowledge Management – Neue Dimensionen für den Unternehmenserfolg, Heidelberg, S. 143–163.
- Büllesbach, Rudolf (2004), Mehr Wertschöpfung für alle, EGOVERNMENT COMPUTING, Heft 10, S. 5.
- Bundesministerium des Innern (BMI) (2004), Modernisierung der Bundesverwaltung. Strategie für die 2. Phase des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“, Juni 2004, <http://www.staat-modern.de>. S. 1–21.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (Hrsg.) (2002), Erfolgsfaktoren – Was bei der Gestaltung virtueller Rathäuser zu beachten ist, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (2003), Erfolgsmodell Kommunales E-Government, Online-Ratgeber, <http://www.mediakomm-transfer.de/erfolgsmodell/index.php>.
- Centeno C./van Bavel, R./Burgelman J. C. (2004), eGovernment in the EU in the Next Decade: Vision and Key Challenges. Final Draft Version, August 2004, Based on the Workshop Held in Seville 4–5 March 2004: „eGovernment in EU in 2010: Key Policy and Research Challenges“, S. 1–27.
- Chappelet, Jean-Loup (2004), eGovernment as an Enabler of Public Management Reform: The Case of Switzerland, in: Traummüller, Roland (Hrsg.), EGOV 2004, 3rd International Conference on Electronic Government, August 30–September 3, 2004, Zaragoza, Spain, Proceedings, S. 293–299.

- Croger, Peter/McShane, Roger/Appleyard, Glenn (2004), A Realistic Approach for Developing a Whole-of-government Enterprise Architecture, in: Australian Government, Future Challenges for E-Government, S. 90–101, [http://www.agimo.gov.au/publications/2004/05/egovt\\_challenges](http://www.agimo.gov.au/publications/2004/05/egovt_challenges).
- Crosby, Barbara C./Bryson, John M. (2004), A Leadership Framework for Cross-Sector Collaboration, in: Jenei, György u.a. (Hrsg.): Challenges of Public Management Reforms, Budapest, S. 235–261.
- Danish Ministry of Science, Technology and Innovation (2003), White Paper on Enterprise Architecture, <http://www.oio.dk/arkitektur/eng>.
- Danish Technological Institute/Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH (2004), Reorganisation of Government Back Offices for Better Electronic Public Services – European Good Practices (Back-office reorganisation). Final Report to the European Commission, January 2004, [http://www.europa.eu.int/information\\_society/programmes/egov\\_rd/doc/back\\_office\\_reorganisation\\_final\\_report.doc](http://www.europa.eu.int/information_society/programmes/egov_rd/doc/back_office_reorganisation_final_report.doc).
- Daum, Ralf (2002), Citizen Relationship Management und Electronic Government, in: Meier, Andreas (Hrsg.), E-Government, HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik, Heft 226, S. 80–86.
- Directors General, European Member States (2003), MID Term Programme 2004–2005 for Cooperation in Public Administrations, S. 1–13.
- Dovifat, Angela/Kubisch, Doreen/Brüggemeier, Martin/Lenk, Klaus/Reichard, Christoph (2004), Explaining Successes and Failures of E-Government Implementation with Micropolitics, in: Traunmüller, Roland (Hrsg.): EGOV 2004, 3rd International Conference on Electronic Government, August 30–September 3, 2004, Zaragoza, Spain, Proceedings, S. 318–322.
- Dovifat, Angela/Kubisch, Doreen/Siegfried, Tina (2004), Werkstattbericht II, Erste Fallstudienresultate: Organisationsgestaltung mit E-Government, August 2004, <http://www.orggov.de>, S. 1–28.
- Dovifat, Angela/Kubisch, Doreen/Stracke, Jürgen (2003), Werkstattbericht I: Zielsetzung, Leitthesen, Definition der IuK-Potenziale und Forschungsdesign, Oktober 2003, <http://www.orggov.de>, S. 1–23.
- Dwyer, Phil (2004), The Rise of Transparency Networks: a New Dynamic for Inclusive Government, in: Australian Government, Future Challenges for E-Government, S. 114–127, [http://www.agimo.gov.au/publications/2004/05/egovt\\_challenges](http://www.agimo.gov.au/publications/2004/05/egovt_challenges).
- eGovernment Working Group (2004), Report from the eGovernment Working Group (Discussion Paper).
- Eichenberger, Reiner (2000), Föderalismus, in: Verwaltung und Management, 6. Jg., Heft 1, S. 18–28.
- Eifert, Martin (2001), Electronic Government als gesamtstaatliche Organisationsaufgabe, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, S. 115–129.
- Eifert, Martin/Stapel-Schulz, Claudia (2002), Organisation der „virtuellen Stadt“ in Public Private Partnership, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), Heft 3, Band 25, S. 277–296.
- European Commission (2004), Good Practice Framework for eGovernment, [http://www.europa.eu.int/information\\_society/programmes/egov\\_rd/gp\\_consultation/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/information_society/programmes/egov_rd/gp_consultation/index_en.htm)

- Falck, Margrit (2004), Potenziale des Geschäftsprozessmanagements für E-Government, in: Reichard, Christoph/Scheske, Michael/Schuppan, Tino (Hrsg.): Das Reformkonzept E-Government, Münster, S. 176–187.
- Finger, Matthias (2004), Auswirkungen des Electronic Government auf den Föderalismus: eine Fallstudienanalyse, in: Arena Publica, Tagung St. Gallen, 25. Juni 2004, CD-Dokumentation, D 3, S. 1–21.
- Finger, Matthias/Pécoud, Gaëlle (2003), From e-Government to e-Governance? Towards a Model of e-Governance, in: Electronic Journal of e-Government, Volume 1 Issue 1, S. 1–10; <http://www.ejeg.com>
- Fischer, Ute (2002), Verwaltungs-Informationssysteme und Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltung und Management, Heft 1, S. 41–48.
- Fountain, Jane E. (2001), Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change, Washington, D.C.
- Frick, Hans-Jörg (2004), E-Government als Motor der kommunalen Verwaltungsreform, in: Der Öffentliche Dienst, Heft 4, S. 93–97.
- Gesellschaft für Informatik e.V./Fachbereich der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE (2000), Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum, Bonn/Frankfurt.
- Gordon, Thomas F. (2004), Basis Wissen, in: move – moderne verwaltung, Mai 2004, S. 16–18.
- Götze, John (2004), Enterprise Architecture for e-Government, in: IDA e-Government News, March 2004, S. 7–12, <http://europa.eu.int/ISPO/ida/egovo>
- Griffin, Dave/Halpin, Eddie (2004), Here, There and Everywhere: An Evaluation of UK Local e-Government from an Accountability Perspective, in: Remenyi, Dan (Hrsg.), 4th European Conference on e-Government, Dublin Castle, Ireland, 17–18th June 2004, CD-Dokumentation, S. 301–311.
- Grimmer, Klaus (1998), Public Administration Organizations as Institutions and their Transformation due to Information Technology, in: Snellen, Ignace/van de Donk, Wim (Hrsg.), Public Administration in an Information Age – A Handbook, Amsterdam u.a., S. 359–377.
- Groß, Thomas (2001), Öffentliche Verwaltung im Internet, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 4, S. 159–164.
- Groß, Thomas (2004), Die Informatisierung der Verwaltung. Eine Zwischenbilanz auf dem Weg von der Verwaltungsautomation zum E-Government, in: Verwaltungsarchiv, Heft 3, S. 400–417.
- Hagen, Martin/Wind, Martin (2002), Multi-Channel-Management, in: Verwaltung und Management, Heft 6, S. 349–353.
- Halligan, John/Moore, Trevor (2004), Overview, in: Australian Government, Future Challenges for E-Government, S. 1–8, [http://www.agimo.gov.au/publications/2004/05/egovt\\_challenges](http://www.agimo.gov.au/publications/2004/05/egovt_challenges)
- Hart, Thomas/Pflüger, Frank (Hrsg.) (2004), Neue Medien und Bürgerorientierung. Strategien für die Zukunft vor Ort, Gütersloh.
- Heckmann, Dirk (2003), E-Government im Verwaltungsalltag. Realisierungsfaktoren und Modernisierungstendenzen einer elektronischen Verwaltung, in: Kommunikation & Recht, Heft 9, S. 425–433.

- Heckmann, Dirk (2004), Der interaktive Dienstleistungsstaat. Chancen und Risiken von E-Government am Beispiel des Virtuellen Marktplatzes Bayern, in: Heinrich, Christian (Hrsg.), Festschrift für Hans-Joachim Musielak, München, S. 207–229.
- Hess, Georg (2004), Zerstört Electronic Government den Föderalismus?, in: Arena Publica, Tagung St. Gallen, 25. Juni 2004, CD-Dokumentation, D 3, S. 1–8.
- Hill, Hermann (1987), Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform, Baden-Baden.
- Hill, Hermann (1996), Neues Recht für eine neue Verwaltung, in: Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hrsg.), Jenseits der Experimentier-Klausel, Düsseldorf.
- Hill, Hermann (1997), Vom Ergebnis zur Wirkung des Verwaltungshandelns, in: innovative verwaltung, Heft 1, S. 28–31.
- Hill, Hermann (1998), Die verkaufte Stadt, in: Verwaltung und Management, Heft 2, S. 81–87.
- Hill, Hermann (2000), Über Binnenmodernisierung zu Good Governance, in: Verwaltung – Organisation – Personal (VOP), Heft 12, S. 9–12.
- Hill, Hermann (2002a), Electronic Government – Strategie zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 39–40/2002, S. 24–36.
- Hill, Hermann (2002b), Partnerschaften und Netzwerke – Staatliches Handeln in der Bürgergesellschaft, in: Bayerische Verwaltungsblätter, Heft 11, S. 321–326.
- Hill, Hermann (2002c), Verwaltungskommunikation und Verwaltungsverfahren unter europäischem Einfluss, in: Deutsches Verwaltungsblatt, S. 1316–1326.
- Hill, Hermann (2003a), eGovernment – Mode oder Chance zur nachhaltigen Modernisierung der Verwaltung?, in: Bayerische Verwaltungsblätter, Heft 24, S. 737–744.
- Hill, Hermann (2003b), Verwaltungsentscheidungen im Informationszeitalter, Vortrag am 10.7.2003 beim Alcatel-Hochschulkolleg in Stuttgart, Manuskript S. 1–13 (im Erscheinen).
- Hill, Hermann (2004a), Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 17, S. 721–730.
- Hill, Hermann (2004b), Good Governance – Konzepte und Kontexte, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), Governance-Forschung, Band 1, Manuskript S. 1–24 (im Erscheinen).
- Hjort-Madsen, Kristian/Götze, John (2004), Enterprise Architecture in Government – Towards a Multi-Level Framework for Managing IT in Government, in: Remenyi, Dan (Hrsg.), 4th European Conference on e-Government, Dublin Castle, Ireland, 17–18th June 2004, CD-Dokumentation, S. 365–374.
- Hokkeler, Michael (2004), Neue institutionelle Arrangements für kommunale Leistungen aus der Perspektive von E-Government, Vortrag bei der Tagung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer am 25. März 2004, in: Hill, Hermann (Hrsg.) (2004), Kommunale Selbstverwaltung – Zukunftsmodell oder Auslaufmodell?, Berlin (im Erscheinen).
- Jain, Aby (2004), Using the Lens of Max Weber's Theory of Bureaucracy to Examine E-Government Research, Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences, [www.hicss.hawaii.edu/diglib.htm](http://www.hicss.hawaii.edu/diglib.htm)
- Janssen, Davy/Rotthier, Sabine/Snijders, Kris (2004), If you Measure it They will Score: An Assessment of International e-Government Benchmarking, in: Remenyi, Dan (Hrsg.), 4th European Conference on e-Government, Dublin Castle, Ireland, 17–18th June 2004, CD-Dokumentation, S. 395–401.

- KEeLAN (Key Elements for electronic Local Authorities' Networks) (2003), Das Projekt KEeLAN, <http://www.keelan.elanet.org> und <http://www.keelan.ie>
- KGSt (2003), Nicht die Homepage im Internet ist E-Government, sondern die technikinduzierte Verwaltungsreform, S. 1–7, <http://www.kgst.de>
- Klischewski, Ralf (2004), Information Integration or Process Integration? How to Achieve Interoperability in Administration, in: Traunmüller, Roland (Hrsg.), EGOV 2004, 3rd International Conference on Electronic Government, August 30–September 3, 2004, Zaragoza, Spain, Proceedings, S. 58–66.
- Klischewski, Ralf/Wimmer, Maria (Hrsg.) (2004), Wissensbasiertes Prozessmanagement, Münster (im Erscheinen).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001), Europäisches Regieren – Ein Weißbuch, Brüssel, 25.7.2001, KOM (2001) 428 endgültig, S. 1–45.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003a), Die Rolle elektronischer Behördendienste (E-Government) für die Zukunft Europas, Mitteilung vom 26.9.2003, KOM (2003) 567 endgültig, S. 1–30.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003b), Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Interoperabilität europaweiter elektronischer Behördendienste (eGovernment-Dienste) für öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (IDABC) vom 8.7.2003, KOM (2003) 406 endgültig, S. 1–036.
- Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung Bund, Länder und Kommunalen Bereich (KoopA ADV) (2003), Architekturmodell für Interoperabilität von e-Government-Anwendungen in Bund, Ländern und im Kommunalen Bereich in Deutschland, Hamburg 22.7.2003.
- Kraemer, Kenneth L./King, John Leslie (2003), Information Technology and Administrative Reform: Will the Time after e-Government Be Different?, in: Bonin, Hinrich E. G. (Hrsg.) (2003), Zukunft von Verwaltung und Informatik, Festschrift für Heinrich Reinermann, CD, auch <http://www.crito.uci.edu/publications/pdf/egovernment.pdf>
- Kubicek, Herbert/Cimander, Ralf/Westholm, Hilmar (2004), Von Europa lernen, in: move – moderne Verwaltung, März 2004, S. 14–19.
- Kubicek, Herbert/Wind, Martin (2003), E-Government in Kommunen, Studie für die Enquete-kommission „Zukunft der Städte in NRW“ des Landtags Nordrhein-Westfalen, Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH, S. 1–86; <http://www.ifib.de>.
- Kunstelj, Mateja/Vintar, Mirko (2004), Evaluating the Progress of E-Government Development: Critical Analysis of Current Approaches, EGPA 2004 Annual Conference, Ljubljana/Slovenia, 1–4 September 2004, CD-Dokumentation.
- Landsberg, Gerd (2004), Perspektiven für die Kommunen und Deutschland. Auswege aus der Schuldenfalle?, Vortrag auf der Konferenz „Neustart Kommune“ am 27.4.2004, Berlin, [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)
- Landsberg, Willy (2004), eGovernment in Kommunen. Die neue Kommunalverwaltung, Band 8, Heidelberg u.a.
- Leben, Anamarija/Kunstelj, Mateja/Bohanec, Marko (2004), Evaluation of Life-Event Portals: Trends in Developing e-Services Based on Life-Events, in: Remenyi, Dan (Hrsg.), 4th European Conference on e-Government, Dublin Castle, Ireland, 17–18th June 2004, CD-Dokumentation, S. 469–480.

- Leitner, Christine (2003), eGovernment in Europe: The State of Affairs, Presented at the eGovernment 2003 Conference, Como, Italien, 7–8 July 2003, S. 1–63, <http://www.eipa.nl>
- Lenk, Klaus (2002), eGovernment als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, in: Spahni, Dieter (Hrsg.), eGovernment 2, S. 93–104.
- Lenk, Klaus (2003), Perspektiven für eine neue Verwaltungsorganisation durch E-Government, in: Die Gemeinde SH, Heft 7–8, S. 213–219.
- Lenk, Klaus (2004a), Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung – eine Einführung, Berlin.
- Lenk, Klaus (2004b), Organisatorische Potenziale für die Verwaltungsmodernisierung, in: Reichard, Christoph/Scheske, Michael/Schuppan, Tino (Hrsg.), Das Reformkonzept E-Government, Münster, S. 36–58.
- Lenk, Klaus/Prusas, Götz/Kästler, Bernd (2004), Integration als Ziel, in: move – moderne verwaltung, März 2004, S. 20–24.
- Lorig, Wolfgang H. (2004), Good Governance und Public Service Ethics. Amtsprinzip und Amtsverantwortung im elektronischen Zeitalter, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18 (2004), S. 24–30.
- Lorse, Jürgen (2004), Neue Informations- und Kommunikationstechnologien – veränderte Anforderungen an Führungskräfte im öffentlichen Dienst in: Deutsche Verwaltungspraxis, Heft 7, S. 265–270.
- Lucke, Jörn von (2002), E-Government – Barrieren und Hindernisse, in: Reinermann, Heinrich/Lucke, Jörn von (2002), Electronic Government in Deutschland (Speyerer Forschungsbericht 226), S. 68–93.
- Lucke, Jörn von (2003), Regieren und Verwalten im Informationszeitalter (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 156), Berlin.
- Lucke, Jörn von (2004), Portale als zentraler Zugang zu E-Government-Diensten, in: Reichard, Christoph/Scheske, Michael/Schuppan, Tino (Hrsg.), Das Reformkonzept E-Government, Münster S. 79–94.
- Lutz, Gerhard (2003), Das Projekt „Digitales Ruhrgebiet“, eine Public Private Partnership, in: Wimmer, Maria A. (Hrsg.), Quo Vadis e-Government: State-of-the-art 2003, Wien, S. 418–427.
- Maimier, Alexander/Prorok, Thomas (2003), Geschäftsprozessoptimierung und E-Government, in: Bauer, Helfried/Biwald, Peter/Dearing, Elisabeth (Hrsg.), Öffentliches Management in Österreich. Realisierungen und Perspektiven, Wien, S. 319–341.
- Mäkiä, Matti/Savolainen, Reijo (2004), e-Transformation in Government, Politics and Society: Conceptual Framework and Introduction, in: Mäkiä, Matti/Anttiroika, Ari-Veikko/Savolainen, Reijo (Hrsg.), e-Transformation in Governance, Hershey/London u.a., S.1–21.
- McLoughlin, Ian/Wilson, Rob/Cornford, James/Vaughan, Roger/Martin, Mike (2004), Enacting e-Government: From Integrating Applications to Integrating Infrastructures – The Case of a Regional Smart Card, in: Remenyi, Dan (Hrsg.): 4th European Conference on e-Government, Dublin Castle, Ireland, 17–18th June 2004, CD-Dokumentation, S. 543–552.
- Mehlich, Harald (2002), Electronic Government. Die elektronische Verwaltungsreform, Wiesbaden.
- Meier, Joel, (2002), Geschäftsprozesse im eGovernment, in: Spahni, Dieter (Hrsg.), eGovernment 2, Bern u.a., S. 165–180.

- Meijer, Albert Jacob (2004), Stakeholder Accountability in an Information Age, EGPA 2004 Annual Conference, Ljubljana/Slovenia, 1–4 September 2004, CD-Dokumentation.
- Millard, Jeremy (2003), ePublic Services in Europe: Past, Present and Future, Research Findings and New Challenges, Final Paper, Prepared for the Institute for Prospective Technological Studies (IPTS), September 2003, <http://www.beepgovernment.org>, S. 1–59.
- Millard, Jeremy (2004a), ICTs and Governance, in: The IPTS Report, No. 85, June 2004, The Institute for Prospective Technological Studies, a European Commission Joint Research Centre, Seville, Spain, <http://www.jrc.es>, S. 1–7.
- Millard, Jeremy (2004b), Reorganisation of Government Back-offices for Better Electronic Public Services, in: Remenyi, Dan (Hrsg.), 4th European Conference on e-Government, Dublin Castle, Ireland, 17–18th June 2004, CD-Dokumentation, S. 553–562.
- Millard, Jeremy (2004c), Reorganisation of Government Back-offices for Better Electronic Public Services, in: Traunmüller, Roland (Hrsg.), EGOV 2004, 3rd International Conference on Electronic Government, August 30–September 3, 2004, Zaragoza, Spain, Proceedings, S. 374–381.
- Muid, Colin (1994), Information Systems and New Public Management – A View from the Centre, in: Public Administration, Spring, S. 113–125.
- Neuhaus, Jan (2004), Neue Kommunikation, in: Kommune 21, Heft 6, S. 14–15.
- Northrup, Terrell A./Thorson, Stuart J. (2003), The Web of Governance and Democratic Accountability. Proceedings of the 36th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS'03), <http://www.hicss.hawaii.edu/diglib.htm>
- Nullmeier, Frank (2001), Zwischen Informatisierung und Neuem Steuerungsmodell. Zum inneren Wandel der Verwaltungen, in: Simonis, Georg u.a. (Hrsg.), Politik und Technik, Wiesbaden, S. 248–267.
- O'Donnell, Orla/Boyle, Richard/Timonen, Virpi (2003), Transformational Aspects of e-Government in Ireland: Issues to Be Addressed, in: Electronic Journal of e-Government, Volume 1 Issue 1, S. 23–32, [www.ejeg.com](http://www.ejeg.com)
- OECD (2001a), Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy Making, Paris.
- OECD (2001b), E-Government: Analysis Framework and Methodology, PUMA (2001) 16/ANN/REV1 vom 13.12.2001, <http://www.oecd.org>
- OECD (2003a) The e-Government Imperative, Paris.
- OECD (2003b), Promise and Problems of E-Democracy, Challenges of Online Citizen Engagement, Paris.
- OECD (2003c), Checklist for e-Government Leaders, Policy Brief, September 2003, S. 1–8.
- Palidauskaite, Jolanta/Lawton, Alan (2004), Codes of Conduct for Public Servants in Central and East European Countries: Comparative Perspectives, in: Jenei, György u.a. (Hrsg.), Challenges of Public Management Reforms, Budapest, S. 397–423.
- Pasic, Aljosa/Sassen, Anne-Marie/Garcia, Alicia (2004), e-Government Intermediation, in: Traunmüller, Roland (Hrsg.), EGOV 2004, 3rd International Conference on Electronic Government, August 30–September 3, 2004, Zaragoza, Spain, Proceedings, S. 91–95.
- Pearce, Lionel (2004), New Government, Digital Government: Managing the Transformation, in: Australian Government, Future Challenges for E-Government, Volume 2, S. 136–149, [http://www.agimo.gov.au/publications/2004/05/egovt\\_challenges](http://www.agimo.gov.au/publications/2004/05/egovt_challenges)

- Peristeras, Vassilis/Tsekos, Theodore (2004), e-Governance as a Public Policy Framework, in: NISPAcee, occasional papers, Volume V, No. 2, Spring, S. 4–10, [http://www.nispa.sk/files/publications/occasional/NISPAcee\\_Occas\\_2004-2.pdf](http://www.nispa.sk/files/publications/occasional/NISPAcee_Occas_2004-2.pdf)
- Petrovic, Otto (2002), Die immanenten Spannungsfelder des Electronic Government, in: Verwaltung und Management, Heft 3, S. 138–142.
- Petrovic, Otto (2003), Die Interessenkonflikte im E-Government, in: Blümle, Ernst-Bernd/Pernsteiner, Helmut/Purtschert, Robert/Andeßner, René Clemens (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung und Nonprofit-Organisationen, Festschrift für Reinbert Schauer, Wien, S. 431–447.
- Raelene, Vivian (2004), Elements of Good Government Community Collaboration, in: Australian Government, Future Challenges for E-Government, S. 27–46, [http://www.agimo.gov.au/publications/2004/05/egovt\\_challenges](http://www.agimo.gov.au/publications/2004/05/egovt_challenges).
- Reed, Barbara (2004), Accountability in a Shared Services World, in: Australian Government, Future Challenges for E-Government, S. 139–152, [http://www.agimo.gov.au/publications/2004/05/egovt\\_challenges](http://www.agimo.gov.au/publications/2004/05/egovt_challenges).
- Reichard, Christoph (2002), Verwaltung als öffentliches Management, in: König, Klaus (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden, S. 255–277.
- Reinermann, Heinrich (1993), Ein neues Paradigma für die öffentliche Verwaltung – Was Max Weber heute empfehlen dürfte, 2. durchgesehene Auflage 1997 (Speyerer Arbeitshefte 97).
- Reinermann, Heinrich (2000a), Der öffentliche Sektor im Internet – Veränderungen der Muster öffentlicher Verwaltungen (Speyerer Forschungsberichte 205).
- Reinermann, Heinrich (2000b), Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen (Speyerer Arbeitshefte 130).
- Reinermann, Heinrich (2002a), Das elektronische Rathaus, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 41. Jg., Heft II, S. 61–82.
- Reinermann, Heinrich (2002b), Verwaltung in der Informationsgesellschaft, in: König, Klaus (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden, S. 163–205.
- Reinermann, Heinrich (2002c), Transformation zu Electronic Government, in: Reinermann, Heinrich/Lucke, Jörn von (Hrsg.), Electronic Government in Deutschland (Speyerer Forschungsberichte 226), S. 104–117.
- Reinermann, Heinrich (2003), Verwaltungsmodernisierung mit New Public Management und Electronic Government, in: Knödler, Hermann/Stierle, Michael H. (Hrsg.), Globale und monetäre Ökonomie, Festschrift für Dieter Duwendag, Heidelberg, S. 381–406.
- Reinermann, Heinrich/Lucke, Jörn von (2000), Portale in der öffentlichen Verwaltung. Internet – Call Center – Bürgerbüro (Speyerer Forschungsberichte 205).
- Reinermann, Heinrich/Lucke, Jörn von (2002a), Electronic Government in Deutschland (Speyerer Forschungsberichte 226).
- Reinermann, Heinrich/Lucke, Jörn von (2002b), Speyerer Definition von Electronic Governance, in: Reinermann, Heinrich/Lucke, Jörn von, Electronic Government in Deutschland (Speyerer Forschungsberichte 226), S. 9–19.
- Richter, Paul/Cornford, James (2004), The e-Citizen as Talk, as Text and as Technology, in: Remenyi, Dan (Hrsg.), 4th European Conference on e-Government, Dublin Castle, Ireland, 17–18th June 2004, CD-Dokumentation, S. 663–672.

- Sakowicz, Marcin (2004), How Should e-Government Be Evaluated? Different Methodologies and Methods, in: NISPAcee occasional papers, Volume V, No. 2, Spring, S. 18–26, [http://www.nispa.sk/files/publications/occasional/NISPAcee\\_Occas\\_2004-2.pdf](http://www.nispa.sk/files/publications/occasional/NISPAcee_Occas_2004-2.pdf)
- Schäffer, Heinz (2004), Verwaltungsinnovation durch E-Government, in: Benz, Arthur/Siedentopf, Heinrich/Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, Festschrift für Klaus König, Berlin, S. 495–515.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2000), New Public Management, Bern u.a.
- Schedler, Kuno/Scharf, Maria Christina (2001), Exploring the Interrelations between Electronic Government and the New Public Management. A Managerial Framework for Electronic Government, in: Schmid, Beat/Stanoevska, Katarina/Tschammer, Volker (Hrsg.), Towards the E-Society. E-Commerce, E-Business, and E-Government, Boston, S. 775–788.
- Schedler, Kuno/Summermatter, Lukas/Schmidt, Bernhard (2003), Electronic Government einführen und entwickeln, Bern u.a.
- Scheske, Michael (2004a), Benchmarking Electronic Government. Ein Selbstbewertungsmodell für kommunale Electronic Government-Aktivitäten („eLoGoAssess“) (KWI-Projektberichte 8), Potsdam.
- Scheske, Michael (2004b), Selbstbewertung von E-Government: Ein Modell für die kommunale Praxis, in: Reichard, Christoph/Scheske, Michael/Schuppan, Tino (Hrsg.), Das Reformkonzept E-Government, Münster, S. 307–330.
- Schliesky, Utz (2003), Auswirkungen des E-Government auf Verfahrensrecht und kommunale Verwaltungsstrukturen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 11, S. 1322–1328.
- Schuppan, Tino/Reichard, Christoph (2002), Neue Verwaltungsmodelle braucht das (Flächen-) Land: Verwaltungsmodernisierung mit E-Government, in: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis, Nr. 3/4, 11. Jg., November 2002, S. 40–49, <http://www.its.fzk.de>
- Schuppan, Tino/Reichard, Christoph (2004), E-Government: Von der „Portalisierung“ zur umfassenden Neugestaltung öffentlicher Leistungserbringung, in: Reichard, Christoph/Scheske, Michael/Schuppan, Tino (Hrsg.), Das Reformkonzept E-Government, Münster, S. 13–25.
- Slaton, Christa Daryl/Arthur, Jeremy L. (2004), Public Administration for a Democratic Society: Instilling Public Trust through Greater Collaboration with Citizens, in: Mälikä, Matti/Anttiroiko, Ari-Veikko/Savolainen, Reijo (Hrsg.): e-Transformation in Governance, Hershey/London u.a., S. 110–130.
- Snellen, Ignace (2002), Electronic Governance: Implications for Citizens, Politicians and Public Servants, in: International Review of Administrative Sciences, Vol. 68, No. 2 (June), S. 183–198.
- Snellen, Ignace (2003), E-Knowledge Management in Public Administration: An Agenda for the Future, in: Wimmer, Maria A. (Hrsg.): Knowledge Management in Electronic Government, Berlin u.a., S. 70–75.
- Snellen, Ignace (2004), The Quest for a Subservient Public Administration, Wilson, Weber, Street Level Bureaucrats, New Public Management and the Web, EGPA 2004 Annual Conference, Ljubljana/Slovenia, 1–4 September, CD-Dokumentation.
- Soldt, Rüdiger, „Behörde neuen Typs“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.09.2004.
- Swedberg, Dan/Douglas, Judith (2003), Transformation by Design: An Innovative Approach to Implementation of e-Government, in: Electronic Journal of e-Government, Volume 1, Issue 1, S. 51–56, <http://www.ejeg.com>

- Tapscott, Don/Ticoll, David/Lowy, Alex (2000), *Digital Capital: Harnessing the Power of Business Webs*, Boston, Massachusetts.
- Tat-Kei Ho, Alfred (2002), Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative, in: *Public Administration Review*, No. 4, S. 434–444.
- Taylor, J. A./Lips, A. M. B. (2004), Theory and practice in Public Administration and e-Government: Searching for analytical depth in an information polity, EGPA Annual Conference Ljubljana/Slovenia, 1–4 September 2004, CD-Dokumentation.
- Taylor, Wallace J. (2004), The E-Volution of the I-Society in the Business of E-Government, in: *Australian Government, Future Challenges for E-Government*, Volume 2, S. 108–122, [http://www.agimo.gov.au/publications/2004/05/egovt\\_challenges](http://www.agimo.gov.au/publications/2004/05/egovt_challenges).
- Thaens, Marcel/Boogers, Marcel/Poelmans, Matt (2004), Making eGovernment Work. The Content and Significance of an e-Citizens' Charter, EGPA Annual Conference Ljubljana/Slovenia, 1–4 September 2004, CD-Dokumentation.
- Tiefensee, Wolfgang (2004), Beim E-Government müssen alle Verwaltungsebenen kooperieren. Forderung nach stärkerer Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen, in: *Innovative Verwaltung*, Heft 7–8, S. 11–13.
- Tiili, Minna (2004), A New Challenge for Finnish Ministers, EGPA Annual Conference Ljubljana/Slovenia, 1–4 September 2004, CD-Dokumentation.
- Traunmüller, Roland (1999), Annäherung an die Verwaltung aus der Sicht der Informatik: Technikpotentiale und Systemlösungen, in: Lenk, Klaus/Traunmüller, Roland (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik (Schriftenreihe Verwaltungsinformatik, Band 20)*, Heidelberg, S. 21–51.
- Traunmüller, Roland/Lenk, Klaus/Wimmer, Maria (2001), Wissensmanagement und E-Government, in: Schurr, Hans-Peter u.a. (Hrsg.), *Professionelles Wissensmanagement*, Aachen, S. 381–392.
- Traunmüller, Roland/Wimmer, Maria (2004), E-Government: The Challenges Ahead, in: Traunmüller, Roland (Hrsg.), *EGOV 2004, 3rd International Conference on Electronic Government*, August 30–September 3, 2004, Zaragoza, Spain, Proceedings, S. 1–6.
- Turner, Tim (2004), Accountability in Cross-tier e-Government Integration, in: *Australian Government, Future Challenges for E-Government*, S. 128–138 [http://www.agimo.gov.au/publications/2004/05/egovt\\_challenges](http://www.agimo.gov.au/publications/2004/05/egovt_challenges)
- Wegener, Alexander (2004), Evaluation von E-Government-Lösungen in internationaler Perspektive, in: Reichard, Christoph/Scheske, Michael/Schuppan, Tino (Hrsg.), *Das Reformkonzept E-Government*, Münster, S. 293–304.
- Weiss, Jürgen (2003), Thesen zur föderalistischen Aufgabenverteilung unter den Rahmenbedingungen von eGovernment, in: *Journal für Rechtspolitik (JRP)*, S. 234–238.
- Weiss, Juri (2002), eGovernment-Strategie auf Kantonsebene, in: Spahni, Dieter (Hrsg.), *eGovernment 2*, Bern u.a., S. 139–164.
- Weiß, Michael/Ematinger, Reinhard (2004), CRM als modernes Management der Bürgerorientierung, in: *Innovative Verwaltung*, Heft 6, S. 36–38.
- Wewer, Göttrik (2004), Deutschland-Online. Die eGovernment-Strategie von Bund, Ländern und Kommunen, in: *Stadt und Gemeinde*, Heft 9, S. 347–348.
- Wimmer, Maria/Traunmüller, Roland (2004), Auf dem Weg zu E-Government, in: Reichard, Christoph/Scheske, Michael/Schuppan, Tino (Hrsg.), *Das Reformkonzept E-Government*, Münster, S. 26–35.

- Wind, Martin/Westholm, Hilmar (2004), Bürgerbeteiligung durch E-Government – Potenziale und Praxiserfahrungen, in: Reichard, Christoph/Scheske, Michael/Schuppan, Tino (Hrsg.), Das Reformkonzept E-Government, Münster, S. 59–75.
- Winkel, Olaf (2003), Bürgerkommune und New Public Management in der kommunalen Selbstverwaltung, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 42. Jg., Heft I, S. 99–118.
- Winkel, Olaf (2004), Zukunftsperspektive Electronic Government, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/2004, S. 7–15.
- Wolf, Petra/Krcmar, Helmut (2004), Rechnet sich e-Government?, in: move – moderne verwaltung (März 2004), S. 36–38.
- Wulff, Marianne (2001), Organisations- und Informationsmanagement: Produkte in dezentraler Verantwortung – und was nun? Organisatorisch-technische Konsequenzen aus dem Reformprozess, in: KGSt Sonder-INFO, 10. November 2001, S. 12–14.
- Zuurmond, A. (1998), From Bureaucracy to Infocracy: Are Democratic Institutions Lagging Behind?, in: Snellen, Ignace/van de Donk, Wim (Hrsg.), Public Administration in an Information Age – A Handbook, Amsterdam u.a., S. 259–272.
- Zwahr, Thomas/Finger, Matthias (2004), Critical Steps Toward e-Governance: A Case Study Analysis, in: Remenyi, Dan (Hrsg.), 4th European Conference on e-Government, Dublin Castle, Ireland, 17–18th June 2004, CD-Dokumentation, S. 771–783.

Herbert Kubicek und Martin Wind

## **Integriertes E-Government auch im föderalen Staat? Herausforderungen auf dem Weg zu effizienten Verwaltungsverfahren**

**Zusammenfassung:** Das hohe Maß an Dezentralität im deutschen Staats- und Verwaltungssystem hat in den letzten Jahrzehnten dafür gesorgt, dass in Deutschlands Verwaltungen für identische Aufgaben ganz unterschiedliche informationstechnische Systeme eingesetzt werden. Heute kann zwar jeder Computer ans Internet angeschlossen werden, der automatisierte Datenaustausch scheitert jedoch regelmäßig an Inkompatibilitäten zwischen den diversen IT-Systemen. Für den insbesondere im Vergleich mit anderen Staaten eher schleppend verlaufenden Fortschritt bei der datentechnischen Integration werden in letzter Zeit vor allem Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung verantwortlich gemacht. Der Beitrag zeigt zunächst, dass es auch im deutschen Verwaltungssystem Beispiele für pragmatische Vereinheitlichungen gibt. Darauf aufbauend wird der Standardisierung von Datenaustauschformaten eine Schlüsselrolle für ein höheres Maß an Integration im deutschen E-Government zugewiesen.

Im Rahmen der Initiative „eEurope“ hatte der Ministerrat der Europäischen Union 1999 vereinbart, bis Ende 2003 den allgemeinen elektronischen Zugang zu grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen sicherzustellen. Seitdem lässt die EU-Kommission den Umsetzungsstand von E-Government in Europa anhand von 20 ausgewählten Verwaltungsleistungen regelmäßig ermitteln. Dabei landete Deutschland im Oktober 2002 auf dem drittletzten Platz, ein Jahr später sprang sogar nur noch der vorletzte Platz heraus (Cap Gemini Ernst & Young 2002, 2003).

Dieser Rückstand Deutschlands wird auch durch detailliertere Untersuchungen bestätigt: So kommt beispielsweise die Unternehmensberatung Accenture für 2003 zu dem Ergebnis, dass Deutschland von Platz 9 auf Platz 10 zurückgefallen ist (Accenture 2003). Und in einer für die Europäische Kommission erstellten Studie zum Stand der *Backoffice*-Integration konnte sogar kein einziges anspruchsvolles technisch-organisatorisches Integrationsprojekt in Deutschland identifiziert wer-

den (im Überblick: Kubicek u.a. 2004; ausführlich: Millard u.a. 2004). In dieser vom Danish Technological Institute und dem Institut für Informationsmanagement Bremen durchgeführten Untersuchung wurden aus über 1300 Anwendungen 29 *Good-Practice*-Beispiele ausgewählt und detailliert beschrieben.

Diese Auswahl zeigt, dass sich andere Länder bei der Reorganisation ihres Verwaltungsapparats sehr viel leichter tun:

- Beispielsweise wurden in Italien die Kfz-Register zu einem zentralen System mit Autohändlern als Registrierungsstellen umgebaut,
- in Österreich kann eine Melderegisterauskunft für jede Gemeinde über ein zentrales Portal angefordert werden,
- in Belgien melden Arbeitgeber die Daten für die Sozialbeiträge ihrer Beschäftigten an eine zentrale Clearingstelle,
- in Irland kann das Kindergeld im Krankenhaus beantragt werden, wobei dieser Antrag automatisch zum Standesamt, zur Meldebehörde und zur Kindergeldstelle weitergeleitet wird.

Als Erklärung für den schlechten Rangplatz und den offensichtlichen Rückstand in vielen Bereichen des E-Government wird häufig auf den föderalen Staatsaufbau Deutschlands verwiesen. Im Folgenden soll untersucht werden, inwieweit diese Ursachenanalyse zutrifft, wo genau die Probleme liegen und welche Therapie der differenzierten Diagnose angemessen ist.

## 1. Kleinstaaterei und ihre ökonomischen Folgen

Deutschland hat ohne Zweifel in der Europäischen Union den am stärksten dezentralisierten Staatsaufbau. Dies kommt im föderalen Aufbau des Bundesstaates und in der kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck. Das Grundgesetz sieht vor, dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder sind. Daneben sieht es Felder vor, in denen dem Bund die Kompetenz zur alleinigen Gesetzgebung oder zur Rahmengesetzgebung zukommt oder in denen die Länder nur Gesetzgebungsbezugnis besitzen, solange der Bund von seinem Recht dazu keinen Gebrauch macht (konkurrierende Gesetzgebung). Für den Vollzug von Bundesgesetzen sind vielfach die Länder zuständig, wobei sie in der Regel selbst die Einrichtung der dazu erforderlichen Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln. Auch die Kommunen nehmen vielfach Aufgaben im Auftrag des Bundes oder ihres Bundeslandes wahr. Wie sie die Erfüllung dieser Aufgaben im Einzelnen organisieren, bleibt ihnen weitgehend selbst überlassen.

Dieser hohe Grad an Dezentralität hat zu einer hoch differenzierten Verwaltungslandschaft geführt. In Deutschland besitzen beispielsweise jeder Landkreis und jede kreisfreie Stadt eigene Kfz-Register, die Melderegister werden sogar in den einzelnen Gemeinden geführt. Für eine Melderegisterauskunft muss man sich daher an die Kommune wenden, von der man glaubt, dass der oder die Gesuchte dort wohnt. Ist die gesuchte Person verzogen, muss eine neue, abermals mit Gebühren verbundene Anfrage an die entsprechende Kommune gestellt werden. In anderen Bereichen sieht es nicht sehr viel besser aus: Nach der Geburt eines Kindes müssen die Eltern Standesamt, Meldebehörde, Kindergeld- und Erziehungsgeldstelle weitgehend identische Daten mitteilen sowie Bescheinigungen abholen und weitertragen.

Die dezentrale Zuständigkeit für organisatorische Fragen und Verwaltungsakte hat in den letzten Jahrzehnten eine entsprechend heterogene IT-Landschaft in Deutschlands Verwaltungen entstehen lassen, die weltweit vermutlich ihresgleichen sucht. Für identische Aufgaben wird eine Vielzahl unterschiedlicher Produkte eingesetzt, die untereinander meist inkompatibel sind. Eine vom Institut für Informationsmanagement Bremen durchgeführte Erhebung im regionalen Netzwerk E-Government Bremen-Niedersachsen ergab, dass allein im Nordwesten Deutschlands mindestens fünf unterschiedliche Meldeverfahren eingesetzt werden. Eine Verknüpfung der Verfahren im Melde- und im Personenstandswesen steht damit vor hohen Kompatibilitätshürden.

Früher haben solche Inkompatibilitäten niemanden gestört, da Computer primär die Arbeit einzelner Behörden unterstützen sollten. Es war kein Problem, wenn Systeme aus der Verwaltung A nicht mit denen der Verwaltung B kompatibel waren. Sollten Daten übermittelt werden, geschah dies per Post. Die Eingabe ins jeweilige System erfolgte manuell. Nur in wenigen Fällen wurden Datenträger ausgetauscht oder Online-Abfragen anderer Dienststellen ermöglicht. Zwar wurde immer wieder in Fachgruppen an Konzepten zur Vereinheitlichung bestimmter Daten und zur Verbesserung ihrer Kompatibilität gearbeitet. Wo – wie im Sicherheits- und Polizeibereich – konkreter Handlungsdruck bestand oder erzeugt wurde, kam es auch zu entsprechenden Lösungen. In den meisten anderen Bereichen stellte die für die Datenübertragung erforderliche technische Kompatibilität jedoch so hohe Anforderungen, dass von verbindlichen Vorgaben abgesehen wurde. Dies hat sich mit der Verbreitung des Internet grundlegend geändert.

Heute kann jeder Computer in jeder Verwaltung problemlos an das Internet angeschlossen werden und darüber nach einheitlichen Standards (so genannten Protokollen) Daten mit jedem anderen angeschlossenen Computer austauschen. Die Übertragungsstandards des Internet stellen allerdings nur sicher, dass eine Datei korrekt übertragen wird. Sie regeln nicht die Bedeutung dieser Daten, die jedoch für eine automatische Weiterverarbeitung ebenfalls nach gemeinsamen Regeln

festgelegt werden muss. Man muss in diesem Zusammenhang zwischen technischer, syntaktischer und semantischer Interoperabilität unterscheiden (Kommission der Europäischen Gemeinschaften/IDA 2003, S. 7). Die technische Interoperabilität betrifft Vereinbarungen darüber, wie Daten über Leitungen oder durch die Luft übertragen werden, wie den einzelnen beteiligten Rechnern Adressen zugeordnet und die Datenströme durch die Netze geleitet werden. Die syntaktische Interoperabilität betrifft den formalen Aufbau von Dateien, wie die Definition von Anfang und Ende eines Datensatzes oder die Unterscheidung zwischen Adress- und Inhaltsfeldern. Erst die semantische Interoperabilität beinhaltet Vereinbarungen darüber, was in dem ersten und was in dem zweiten Datenfeld stehen soll, welche Schlüssel und Codes für bestimmte Sachverhalte verwendet werden und anderes mehr. Erst wenn auf allen drei Ebenen der Interoperabilität gemeinsame Standards, das heißt detaillierte Festlegungen, entwickelt worden sind und von allen Beteiligten eingehalten werden, ist eine medienbruchfreie, integrierte Datenverarbeitung möglich.

Über diese Voraussetzungen verfügen wir heute. Es gibt eine Reihe von Standards für die technische und syntaktische Interoperabilität. Für die Herstellung von semantischer Interoperabilität haben wir die erforderlichen Beschreibungssprachen und Werkzeuge, stehen in der Entwicklung aber noch vergleichsweise am Anfang (vgl. auch Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003, S. 22).

Die heutigen technischen Möglichkeiten zur Herstellung von Interoperabilität erfordern eine Neubewertung der heterogenen IT-Landschaft der deutschen Verwaltung. Was gestern noch akzeptable Praxis war, stellt sich heute als in hohem Maße verschwenderischer Umgang mit knapper werdenden Finanzressourcen dar, denn es gibt nun deutlich günstigere Möglichkeiten, dieselben Aufgaben zu erledigen. In betriebswirtschaftlicher Hinsicht ist festzustellen, dass kaum eine der vielen isolierten Anwendungen Kosten deckend arbeitet. Bisher ist es in der öffentlichen Verwaltung zwar nicht üblich und vielfach auch noch nicht möglich, die genauen Stückkosten einer Verwaltungsleistung zu ermitteln und den entsprechenden Erlösen gegenüberzustellen. Es kann jedoch mit großer Gewissheit davon ausgegangen werden, dass beispielsweise ein zentrales Kfz-Register weniger Kosten verursachen würde, als dies heute in Summe bei den vielen dezentralen Verfahren der Fall ist. Bei den Unternehmen dagegen erleben wir in den letzten fünf Jahren erhebliche Anstrengungen zur Zusammenlegung von Abrechnungssystemen und anderen IT-Anwendungen, um Effekte der Kostendegression zu nutzen.

Die möglichen Einsparungen betreffen nicht nur die Anschaffungs- und Betriebskosten der technischen Systeme (Hardware und Software), sondern in sehr viel größerem Ausmaß auch die Arbeitskosten für die mehrfache Ein- und Ausgabe der Daten sowie die Übermittlungskosten. Dies gilt für die Tätigkeiten in der Verwaltung und für den Aufwand, den die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unter-

nehmen als Kunden der Verwaltungen leisten müssen und der bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtung ebenfalls zu berücksichtigen ist.

Auch ohne detaillierteres Zahlenwerk kann davon ausgegangen werden, dass die beschriebene Heterogenität der IT-Systeme bei den Verwaltungen und ihren Kunden erhebliche betriebs- und volkswirtschaftliche Belastungen erzeugt. Gleichwohl ist die öffentliche Verwaltung in Deutschland offensichtlich noch immer in der Lage, sich dem aus einer ökonomischen Bewertung technologischer Optionen entstehenden Veränderungsdruck zu entziehen. Der föderale Staatsaufbau wird dabei als Grund dafür angeführt, dass hierzulande nicht geht, was in anderen Ländern bereits Praxis oder auf dem Weg ist.

Länder mit einem zentralen Verwaltungsaufbau haben es ohne Zweifel leichter, ihre ohnehin zentralisierten Verwaltungsverfahren einheitlich mit Informationstechnologie zu unterstützen und online zugänglich zu machen. Vergleicht man allerdings Frankreich, Großbritannien und Norwegen, dann sind auch zwischen diesen Ländern erhebliche Unterschiede vorzufinden. Die Verwaltungs- und Rechtskultur und sicher auch die Größe eines Landes sind relevante Faktoren für Schnelligkeit und Intensität der Einführung integrierter E-Government-Lösungen.

Die These, dass ein föderaler Staatsaufbau eine grundsätzlich schwierigere, vielleicht unüberwindliche Hürde für einheitliche, zentrale oder integrierte Lösungen darstellt, wird durch Österreich widerlegt. Das Land konnte sich in dem eingangs erwähnten EU-Benchmarking von 2002 bis 2003 von Platz 11 auf Platz 4 verbessern. In einer Zusatzauswertung der vollständig online abzuwickelnden Verfahren belegt Österreich hinter Dänemark sogar den zweiten Rang. In der Untersuchung zur Backoffice-Reorganisation fiel die zentral realisierte Lösung zur Anforderung einer Meldebescheinigung positiv auf.

Nun ist die Position von Bundesländern und Kommunen in Österreich sicherlich nicht so stark wie in Deutschland. Gleichwohl wird deutlich: Ein föderaler Staatsaufbau schließt Kooperation und Integration nicht grundsätzlich aus. Dafür gibt es auch in der deutschen Tradition der Verwaltungsorganisation durchaus Beispiele, wie die Praxis bei der Gestaltung von Verwaltungsverfahren und die aktuellen Entwicklungen im Meldewesen zeigen (vgl. dazu das folgende Kapitel 2).

## 2. Ansätze zur Vereinheitlichung von Verwaltungsverfahren im föderalen System

Das Verwaltungsverfahrensgesetz (VerwVerfG) des Bundes hat nicht nur unmittelbare Wirkung auf Bundesbehörden, sondern ist zugleich als Vorbild für die Regelungen der Bundesländer konzipiert. Die Länder haben an der Entwicklung des

Gesetzes mitgewirkt, werden bei Änderungen hinzugezogen und haben sich im Gegenzug mit dem Simultangesetzgebungs-Beschluß der Innenminister der Länder vom Februar 1976 dazu verpflichtet, die Regelungen aus dem VerwVerfG des Bundes unmittelbar in Landesrecht zu übernehmen (Stelkens u.a. 2001, Einl. Rn. 60). Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass Verwaltungsverfahren in Deutschland nach einheitlichen Grundsätzen vollzogen werden.

Sehr weit fortgeschritten ist der Abstimmungsprozess im Meldewesen. Bislang mussten sich Bürger nach einem Umzug in der einen Kommune ab- und mit weitgehend gleichen Daten auf einem zweiten Formular bei der Zuzugskommune wieder anmelden. Volks- und betriebswirtschaftlich ist diese Regelung in hohem Maße unproduktiv: Die Bürger müssen zweimal zur Verwaltung, dort werden identische Daten erfasst und ins jeweilige Verfahren eingegeben, schließlich muss die Zuzugsgemeinde noch der Wegzugsgemeinde postalisch eine Nachricht zukommen lassen, damit dort der nach der Abmeldung gültige Wohnort vermerkt werden kann.

Dies wurde mit dem Melderechtsrahmengesetz (MRRG) in seiner Fassung vom April 2002 grundlegend geändert. Mit § 17 MRRG wird die elektronische Rückmeldung von der Zuzugs- zur Wegzugsgemeinde ermöglicht, sodass auf den Postweg künftig verzichtet werden kann. Damit die Daten des neuen Bürgers nicht erneut manuell ins Meldesystem eingegeben werden müssen, wird daher ein vollautomatischer Datenaustausch innerhalb eines technischen Verbunds der Meldesysteme angestrebt. Diese in den einzelnen Kommunen eingesetzten Systeme stammen aber von unterschiedlichen Anbietern und sind untereinander meist inkompatibel. Um die vollelektronische Kommunikation zwischen beliebigen Meldebehörden zu ermöglichen, müssen aber nicht die diversen IT-Systeme im Meldewesen vereinheitlicht werden. Zwingend erforderlich ist nur, dass ein technischer Standard für ein Datenaustauschformat definiert und verbindlich vereinbart wird. Die unterschiedlichen DV-Verfahren können dann eine Import-Export-Schnittstelle erhalten, welche die unterschiedlichen Datenformate der jeweiligen Meldesysteme in dieses gemeinsame Austauschformat übersetzt.

Im Bremer *MEDIA@Komm*-Projekt ist in enger Abstimmung mit dem Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung (KoopA ADV), dem bereits 1970 zur Abstimmung technischer Fragen zwischen Bund, Ländern und Kommunen eingerichteten Gremium, der Standard OSCI (Online Computer Services Interface) entwickelt worden. OSCI beinhaltet zum einen Konventionen zum sicheren Datentransport (OSCI Teil A), zum anderen Festlegungen über Datenstrukturen (OSCI Teil B). Für diese Datenaustauschformate steht mit XML (eXtensible Markup Language) eine weit verbreitete Datenbeschreibungssprache zur Verfügung. Für das Meldewesen ist aufbauend auf bestehenden Konventionen zur Er-

fassung und Übermittlung von Meldedaten der Nachrichtentyp XMeld standardisiert worden.

Um die erforderliche Einheitlichkeit in der Anwendung zu gewährleisten, könnte der Bund die Verwendung dieser Standards rechtlich vorgeben. Grundlage dafür wäre § 20 Abs. 2 MRRG, mit dem das Bundesministerium des Innern dazu ermächtigt wird, „durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zur Durchführung von Datenübermittlungen (...), die zwischen den Ländern zur Fortschreibung oder Berichtigung der Melderegister erforderlich sind, Anlass und Zweck der Übermittlungen, die zu übermittelnden Daten, ihre Form sowie das Nähere über das Verfahren der Übermittlung festzulegen“. Von diesem Recht hat der Bund bereits früher mit dem Erlass der „Verordnung zur Durchführung von regelmäßigen Datenübermittlungen zwischen Meldebehörden verschiedener Länder“ (Erste Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung, BMeldDÜV 1) Gebrauch gemacht<sup>1</sup>. In § 1 Abs. 3 der BMeldDÜV 1 ist festgelegt, dass für diese Datenübermittlungen der „Datensatz für das Meldewesen“ (DSMeld) zugrunde zu legen ist. Der DSMeld war dann auch die Grundlage für die Entwicklung des neuen Standards XMeld.

Das neue Melderechtsrahmengesetz sieht noch eine weitere Neuerung vor. Es eröffnet in § 11 die Möglichkeit, dass sich die Bürger nach einem Umzug mittels qualifizierter elektronischer Signatur online am neuen Wohnort anmelden können. Da es sich um eine Rahmengesetzgebung handelt, sind die Länder gefordert, den vom Bund vorgegebenen Rahmen in ihren Landesmeldegesetzen umzusetzen und zu konkretisieren. Solange nicht alle Länder ihr Melderecht entsprechend novelliert haben, kann es sein, dass in einigen Bundesländern die elektronische Anmeldung möglich ist, während in anderen noch traditionell verfahren wird.

Diese Beispiele zeigen unterschiedliche Formen der Abstimmung zwischen Bund und Ländern und eine unterschiedliche Regelungstiefe. Bei der Abstimmung der Verwaltungsverfahrensgesetze zwischen Bund und Ländern musste man sich nur auf Grundsätze einigen, die nicht unmittelbar konkrete Folgen für bestimmte Verwaltungsbereiche und die dort eingesetzte Technik haben. Die wirtschaftlichen und politischen Kosten dieser Art der Abstimmung sind geringer als in den Beispielen aus dem Meldewesen.

Die Vorschriften, elektronische Signaturen bei Ummeldungen akzeptieren zu müssen oder Meldedatensätze elektronisch auszutauschen, haben hingegen un-

---

1 Neben der BMeldDÜV 1 existiert die „Verordnung zur Durchführung von regelmäßigen Datenübermittlungen der Meldebehörden an Behörden oder sonstige öffentliche Stellen des Bundes“ (BMeldDÜV 2), die uns im hier diskutierten Zusammenhang aber nicht weiter interessiert.

mittelbare Folgen für alle betroffenen Kommunen. Bereits im Zusammenhang mit dem DSMeld hat es Diskussionen gegeben, ob der Bund an dieser Stelle womöglich seine Kompetenzen überschritten hat. Rückblickend bilanziert Schmidt: „Die bundeseinheitliche Regelung dieser Details bietet (...) offensichtlich praktische Vorteile. Sie wirkt jedoch auch weit in die Bereiche, die grundsätzlich der Selbstverwaltung vorbehalten bleiben sollten. Deshalb gab es bei den Bundesländern auch ernst zu nehmende Bedenken dagegen, dass der Bund eine solche Regelung trifft. Weil hier jedoch nur formal eine Entscheidung des Bundes vorlag, die Inhalte der Regelung aber das Ergebnis gemeinsamer Arbeit der Experten aus Bund, Ländern und Gemeinden war, wurden diese Bedenken zurückgestellt. Der Erfolg hat gezeigt, dass dieser Weg richtig war.“ (Schmidt 2002, S. 6)

Diese eher prozedurale Argumentation kann inhaltlich noch um einen Vergleich der Folgen verschiedener Regelungstiefen für die Kommunen ergänzt werden. Denn es geht hier nicht um eine Interessenabwägung zwischen Bund und Ländern, sondern um den Vergleich unterschiedlicher Folgen für die Kommunen. In dieser Hinsicht unterscheiden sich die beiden Vorgaben im Melderechtsrahmengesetz deutlich: Im Falle der Akzeptanz elektronischer Signaturen mag es bedauerlich sein, wenn dies in einem Bundesland später realisiert wird als in einem anderen. Der Nutzen der Vorreiter wird jedoch durch die Nachzügler nicht geschmälert. Dies ist bei der Abmeldung durch die Zuzugskommune anders. Da grundsätzlich jeder Einwohner von einer Kommune in jede andere umziehen kann, muss auch jede Kommune diesen Bürger bei jeder anderen abmelden können. Wenn dies bei einigen elektronisch geht und bei anderen noch per Papier und Post geschehen muss, weil die betreffende Zuzugskommune noch nicht umgestellt hat, müssen zwei Prozesse parallel gefahren werden, und die Kosten steigen, statt zu sinken. Die Vorreiter können wegen der Nachzügler ihre Investitionen nicht rentabel machen. Diese Abhängigkeit rechtfertigt bei einer Güterabwägung den tieferen Eingriff und die verbindlichere Vorgabe durch den Bund.

Noch scheinen die handelnden Akteure nicht bereit, alle Konsequenzen aus dieser Abwägung zu ziehen. Um die für eine vollautomatische Datenübermittlung erforderliche Einheitlichkeit zu gewährleisten, plant der Bund die Novellierung der BMeldDÜV 1. Im aktuellen Entwurf werden sowohl der Datentransport nach OSCI als auch der Datenaustausch nach XMeld gefordert. Zudem sieht der Entwurf vor, dass nach dem 31.12.2006 die Rückmeldungen ausschließlich in elektronischer Form erfolgen sollen. Da Bund, Länder und Gemeinden auch bei der Entwicklung besagter Standards involviert waren und ein hohes Interesse an Vereinheitlichung besteht, ist auch in diesem Fall nicht mit Kontroversen wegen einer Kompetenzüberschreitung des Bundes zu rechnen. Strittig ist allerdings, ob ein verbindlicher Umsetzungszeitpunkt vorgegeben werden darf. Das Bundesministerium der Justiz hat bezüglich dieser Regelung bereits Bedenken geäußert. Faktisch

dürfte die Erweiterung der IT-Systeme um entsprechende Schnittstellen bis Ende 2006 kein größeres Problem darstellen. Ohne eine verbindliche Terminregelung müsste der Parallelbetrieb von zwei Verfahren aufrecht erhalten werden, bis auch die letzte Kommune in Deutschland umgestellt hat. Wenn ein Bundesgesetz aus verfassungsmäßigen Gründen nicht der richtige Ort sein sollte, einen Zeitplan vorzugeben, dann kann dies auch in anderer Form – durch eine Vereinbarung der Innenministerkonferenz oder Ähnliches – geschehen. Wo der entsprechende Wille vorhanden war, sind in der Vergangenheit für solche Fragen noch immer Lösungen gefunden oder geschaffen worden.

### 3. Vom Einzelfall zur generellen Regelung

Die bisher beschriebenen Fälle von Abstimmung und Integration sind aus jeweils spezifischen Situationen heraus entstanden und haben ganz unterschiedliche Prozesse durchlaufen. Für die Zukunft bedarf es genereller Lösungsansätze, die über den Einzelfall hinausreichen. Um zu diesen zu gelangen, ist es hilfreich, sich nochmals Konstellationen vor Augen zu führen, die in der Vergangenheit über Erfolg oder Misserfolg entschieden haben. Im Fall der medienbruchfreien Abwicklung von Meldeangelegenheiten existiert neben dem hohen Interesse an Vereinheitlichung noch eine Reihe weiterer Faktoren, die sich positiv auf eine integrative Techniklösung auswirken:

- Im Meldewesen gibt es eindeutige Zuständigkeiten und eine lange Tradition der Vereinheitlichung und Abstimmung zwischen den zuständigen Instanzen.
- Den Anstoß zur Beschäftigung mit den neuen technischen Möglichkeiten des Internet bot das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit geförderte Bremer *MEDIA@Komm*-Vorhaben. Dort sollte nach dem Vorbild des Standards für das institutsübergreifende Homebanking HBCI (Homebanking Computer Interface) ein Standard für die Übermittlung von Daten für Online-Dienstleistungen der Verwaltung (OSCI) entwickelt werden. Dazu wurde eine Arbeitsgruppe aus Vertretern unterschiedlicher Verwaltungsebenen gebildet und im Rahmen des Projektes finanziert. Zudem sicherte die Arbeit in dem Projekt hohe Aufmerksamkeit im politischen und fachlichen Umfeld. Die Innovatoren konnten sich also eine günstige Gelegenheit zunutze machen.
- Dabei musste nichts grundlegend Neues erfunden werden, sondern es konnte Bewährtes weiterentwickelt werden. Mit dem DSMeld stand bereits eine hinreichend detaillierte und vor allem auch akzeptierte Datenstruktur zur Verfügung, und mit der BMeldDÜV 1 existierte zudem ein passender Rechtsrahmen, dessen Novellierung für die erforderliche Verbindlichkeit sorgen kann.

- Schließlich handelt es sich bei der automatisierten Abmeldung um eine Win-Win-Situation. Die Investitionen für die Schnittstellenanpassung halten sich in Grenzen, und der Einsparungseffekt tritt sofort ein.
- Es herrschte zwar kein unmittelbarer Handlungsdruck, E-Government im Meldewesen voranzutreiben, die durch die automatisierte Rückmeldung möglichen Einspareffekte sind jedoch so offensichtlich, dass sich die Innenministerkonferenz diesem Thema nicht verschließen konnte, das Vorhaben also die erforderliche politische Unterstützung genoss.

Hat in diesem Fall die Fachebene die politische Ebene zur Unterstützung gewonnen, ist es in anderen Fällen gelungener Integration und Vereinheitlichung andersherum gelaufen. Insbesondere im Sicherheitsbereich geben die Innenminister immer schon und immer wieder Ziele für einen erweiterten oder intensiveren Datenaustausch zwischen verschiedenen Behörden vor, für den dann fachlich die geeigneten Verfahren entwickelt werden müssen.

Festzuhalten bleibt somit: Die durch Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung erzwungenen Abstimmungsprozeduren mögen bisweilen einige Zeit in Anspruch nehmen. Es zeigt sich aber, dass technische Integration sehr wohl auch in einem dezentral organisierten Verwaltungssystem möglich ist. Besteht ein hohes Interesse an einer vereinheitlichten Lösung, werden sogar verfassungsrechtliche Bedenken bezüglich der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern dem gemeinsamen Vorgehen untergeordnet.

Insofern lässt sich schlussfolgern, dass die Inzellösungen, die heute die Realisierung integrativer E-Government-Lösungen so schwer machen, letztlich das Ergebnis fehlenden Interesses, geringer Aufmerksamkeit und niedriger Prioritäten auf Ebene der politischen Entscheider sind. Dass der behördliche IT-Einsatz in der Wahrnehmung der Politik untergeordnete Bedeutung besitzt, ist weder neu noch sonderlich verwunderlich. Soll aber die Verwaltung in Deutschland international gleichziehen, Kosten senken und Servicequalität verbessern, dann muss unter den Bedingungen von Föderalismus und kommunaler Selbstverwaltung nicht nur die fachliche Kooperation intensiviert werden, sondern auch die politische Legitimation und Unterstützung dieser Aktivitäten. Für die Menge der insgesamt anstehenden Integrationsprozesse wäre es sehr viel förderlicher, wenn einige wenige Arenen mit definierten Beteiligten und Verfahrensregelungen bestimmt würden, in denen diese Abstimmungen fachlich kompetent vorgenommen und dann mit der erforderlichen Durchschlagskraft und Verbindlichkeit versehen werden.

Im Schulbereich hat das international schlechte Abschneiden Deutschlands in der PISA-Studie zu einer Intensivierung der Abstimmung zwischen den Bundesländern geführt. Das ähnlich schlechte Abschneiden beim E-Government-Benchmarking der EU-Kommission hat zwar nicht die gleiche öffentliche Aufmerksam-

keit erlangt, jedoch die Einstellung und Orientierung der Bundesregierung inzwischen verändert. Lange Zeit haben sich die E-Government-Aktivitäten der Bundesregierung mit Bund Online 2005 ausschließlich auf Verfahren der Bundesverwaltung konzentriert, während die meisten anderen Staaten Initiativen und Aktions- und Masterpläne entwickelt haben, die auch die kommunalen Dienstleistungen einschließen. Eine Verbesserung der Position im internationalen Vergleich und damit auch der Verwaltungseffizienz und Kundenfreundlichkeit kann nur gelingen, wenn die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen intensiviert wird. Der bereits erwähnte Kooperationsausschuss ADV fungiert schon seit langem als Forum für den Erfahrungsaustausch zwischen Bund, Ländern und Kommunen in Fragen des IT-Einsatzes. Aus ihm sind bereits mehrfach Initiativen für Abstimmungsprozesse hervorgegangen. Mit seinen OSCI-Aktivitäten hat sich der KoopA erstmals in den Bereich der operativen Standardisierung begeben. Ergänzend haben Bund, Länder und Kommunen die Initiative DeutschlandOnline ins Leben gerufen. Dort arbeiten gegenwärtig zahlreiche Arbeitsgruppen aus Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen an der Entwicklung organisatorischer und technischer Lösungen für einzelne Verwaltungsbereiche sowie an Infrastrukturelementen. Kritik an DeutschlandOnline macht sich gegenwärtig vor allem an mangelnder Transparenz und fehlenden Ressourcen fest. Darüber hinaus wird es aber erforderlich sein, das Engagement und die fachliche Arbeit der Vertreter in den einzelnen Arbeitsgruppen durch möglichst konkrete politische Zielvorgaben und Implementationsbeschlüsse zu flankieren. Andernfalls bleiben Legitimität und Verbindlichkeit dieser Arbeiten fragwürdig.

Diese politische Unterstützung dürfte für die Standardisierung von Datenaustauschformaten noch vergleichsweise einfach zu erhalten sein. Hier geht es schließlich nicht darum, IT-Systeme zu vereinheitlichen oder zusammenzufassen, sondern einen Verbund auf der Basis eines gemeinsam vereinbarten Standards herzustellen. Der im Rahmen der OSCI-Entwicklung beschrittene Weg, die Arbeit in Beschlüsse der zuständigen Fachministerkonferenzen einzubetten, erscheint daher durchaus erfolgsträchtig. In der Vergangenheit war auch schon zu beobachten, was geschieht, wenn es an politischen Vorgaben und der daraus entstehenden Verbindlichkeit mangelt: Für den Datenaustausch im Bereich der Gewerbeverwaltung hat eine Arbeitsgruppe unter Federführung des DIN außerhalb der für OSCI verbindlichen Organisationsstruktur einen Standard (XGewerbe) entwickelt, der sich absehbar aber nicht gegen das Ergebnis einer konkurrierenden Aktivität des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter durchsetzen wird. Diese haben einen eigenen Dokumenttyp für die Lieferung statistischer Rohdaten (DatML/RAW) entwickelt, den sie für den Austausch von Gewerbedaten nutzen wollen.

#### 4. Eckpunkte einer innovativen Verwaltungspolitik für integriertes E-Government

Aus den bisherigen Analysen folgt: Eine Verringerung der Kosten und eine Erhöhung der Servicequalität sind im E-Government vor allem durch eine Integration der technischen Verfahren und eine begleitende Reorganisation der Abläufe zu erzielen. Eine Standardisierung des Datenaustauschs kann in vielen Fällen einen wesentlichen Beitrag dazu leisten. Diese Standardisierung kann sich auf unterschiedliche Elemente und Aspekte beziehen. Sie hat stets eine fachliche, eine technisch-wirtschaftliche und eine politisch legitimierende Dimension. Die Standards müssen nicht nur fachlich angemessen und wirtschaftlich vertretbar sein, sondern auch Unsicherheiten bei den dezentral agierenden Entscheidern verringern. Das heißt konkret: Entscheider in den Kommunen müssen mit einer großen Gewissheit davon ausgehen können, dass sie bei Anwendung eines bestimmten Standards auch für eine längere Zeit die entsprechenden Aufgaben besser erfüllen können. Die fachlich entwickelten Standards müssen daher von Instanzen mit hinreichender Autorität legitimiert werden. In der Innovationsforschung spricht man von der Rolle des Fachpromotors und des Machtpromotors und hat nachgewiesen, dass sich erfolgreiche Innovationen durch eine gute Zusammenarbeit zwischen Fach- und Machtpromotor auszeichnen (Witte 1973; Hauschildt 1998).

Im Bereich des E-Government könnte dem eine engere Abstimmung zwischen den Innenministern und den geeigneten Fachgremien entsprechen. Die Arbeitsgruppen in DeutschlandOnline könnten diese Fachebene repräsentieren, wenn sie entsprechend institutionalisiert werden.

Um dies angemessen zu beurteilen, müssen zunächst die Zielsetzung und der Auftrag solcher Standardisierungsprozesse genauer bestimmt werden. Denn Standardisierung ist ja kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zur Erreichung bestimmter Ziele. In der bereits erwähnten Sammlung von Good-Practice-Beispielen für die Backoffice-Reorganisation wurden insgesamt drei Modelle der Integration identifiziert, mit denen Kosten gesenkt und Servicequalität verbessert werden:

- Wenn exakt dieselben Aufgaben mit der gleichen Art von Daten nach dem Regionalprinzip an vielen Orten mit leicht unterschiedlichen Instrumenten erfüllt werden, liegt eine Zentralisierung dieser Datenbestände bei ebenfalls zentralisierter oder weiterhin dezentraler Verantwortung für Sammlung und Pflege nahe. Davon können erhebliche Einsparungen erwartet werden, ohne die Souveränität der örtlich verantwortlichen Stellen wirklich zu beeinträchtigen. Ein Beispiel unter vielen wäre die Zentralisierung der vielen örtlichen Kfz-Register.

- Wo gleiche Daten von vielen Stellen an viele andere zu melden sind, welche im Einzelnen unterschiedliche Aufgaben erfüllen oder im Wettbewerb zueinander stehen, kommt eine Zentralisierung oft nicht infrage. Mehrfachmeldungen in unterschiedlichen Formaten können jedoch durch die Zwischenschaltung einer Clearingstelle vermieden werden, wie dies im Zahlungsverkehr seit langem üblich ist: Man schickt seine Überweisungen auf Konten unterschiedlicher Banken nur an die Hausbank, die diese an eine solche Clearingstelle weitergibt, und diese wiederum verteilt die einzelnen Datensätze dann an die jeweiligen Empfängerbanken.
- Eine dritte Option für einen integrierten Verwaltungsablauf besteht in der Definition von mehrstufigen Verwaltungsprozessen (*Workflows*) mit bestimmten Teilschritten und einer Standardisierung der zwischen diesen Schritten zu übermittelnden Daten. Dabei können die technischen Details der jeweiligen Verarbeitungsschritte variieren, solange verbindliche Vereinbarungen über die jeweiligen Inputs und Outputs getroffen und eingehalten werden. Die automatische Weiterverarbeitung eingehender Daten hat zwar Folgen für die Arbeitsorganisation, weil bestimmte Eingabetätigkeiten und Auskunftserteilungen per Telefon wegfallen. Zuständigkeiten und die grundlegende Aufbauorganisation können aber in der Regel beibehalten werden.

Zentralisierung und Clearingstellen beinhalten stärkere Eingriffe in bestehende Organisationsstrukturen und Verfahrensweisen, als dies bei der Standardisierung von Datenaustauschformaten der Fall ist. Dementsprechend ist bei entsprechenden strukturellen Reorganisationen mit einem wesentlich größeren Konfliktpotenzial zu rechnen. Für solch weitgehende Maßnahmen müssen günstige Gelegenheiten und „richtige“ Zeitpunkte strategisch genutzt werden.

Für die Standardisierung von Daten ist die Handlungskonstellation anders. Zentralisierung und Standardisierung sind zwar organisatorisch funktionale Äquivalente für die Integration von Verfahren, jedoch mit deutlich unterschiedlichen Voraussetzungen und Folgen. Gerade wer aus übergeordneten Gründen, wie dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung, eine Zentralisierung von Aufgaben und Dateien vermeiden möchte, muss sich für eine Standardisierung aussprechen, um auf den wachsenden Kostendruck zu reagieren. Dabei ist deutlich zwischen der Standardisierung eines kompletten Verfahrens und der Standardisierung von Schnittstellen oder Datenaustauschformaten zu unterscheiden. Wie am Beispiel XMeld gezeigt, greift eine solche Festlegung nicht in die Organisationshoheit der Kommunen und erst recht nicht in den Kernbereich ihrer Selbstverwaltung ein.

Entscheidungen über die Zentralisierung von Aufgaben und Dateien sowie über die Einrichtung von Clearingstellen müssen auf der politischen Ebene getroffen werden. In jedem Bereich sind die Bedingungen, Konsequenzen und Interessen unterschiedlich. Daher erscheint eine einheitliche Strukturierung solcher Entschei-

dungsprozesse nicht angemessen. Anders sieht dies bei der Vorgabe von standardisierten Datenaustauschformaten aus. Hier sind die Voraussetzungen und Folgen zwar im Detail im Meldewesen anders als beim Gewerbewesen, bei Umweltprüfungen und -genehmigungen oder bei den Sozialabgaben. Die Prinzipien sind jedoch ähnlich, und angesichts der Vielzahl von Betroffenen ist eine transparente Strukturierung dieser Entscheidungsprozesse geboten. Die legitimierende Bedeutung verbindlicher politischer Entscheidungen in Form von unmittelbar geltenden Verordnungen des Bundes oder in Form abgestimmter Landesverordnungen, die auf einer gemeinsamen Vereinbarung der Länder basieren, ist am Beispiel Meldewesen deutlich geworden.

Noch immer unterschätzt wird auch die Bedeutung einer geeigneten Organisation für das Gelingen und die erforderliche Nachhaltigkeit von Standardisierungsprozessen (vgl. Kubicek/Wind 2003, S. 40). Dies war schon in der Wirtschaft zu beobachten, als es um die Vereinheitlichung beim Bestell- und Rechnungsdatenaustausch ging. In den 80er-Jahren wurde mit EDIFACT dazu eine ähnliche Beschreibungssprache entwickelt, wie sie heute mit XML zur Verfügung steht. Um eine automatische Weiterverarbeitung zu ermöglichen, mussten nicht nur Datenfelder für Bestellungen und Rechnungen entwickelt werden, die branchenspezifische Besonderheiten aufweisen, sondern auch einheitliche Artikelnummernsysteme für die verschiedenen Warengruppen vereinbart werden. Dafür fehlte eine geeignete Arena. Bis dahin hatten die einzelnen Wirtschaftsverbände Standardisierungsaufgaben für ihre jeweilige Branche erfüllt. Nun musste aber eine Abstimmung zwischen Einzelhandel und Markenartikelindustrie, zwischen Installateuren und Bauunternehmern, zwischen Autoherstellern und Zulieferern aus unterschiedlichen Branchen erreicht werden. Die Artikelnummern für Markenartikel muss schließlich der Hersteller aufbringen, und die EDV-Systeme im Handel müssen sie interpretieren und zuordnen können. Nach jahrelangem Hin und Her haben Markenartikelverband und Einzelhandelsverbände die Centrale für Co-Organisation gegründet. Eine Analyse der entsprechenden Bemühungen in anderen Branchen hat gezeigt, dass die Entwicklung und Verbreitung von einheitlichen Bestell- und Rechnungsdatenformaten nur dort vorangekommen sind, wo entsprechende Organisationseinheiten geschaffen wurden, die die fachliche Kompetenz und die Legitimation durch die Verbandsspitzen vereinigen konnten (Ballnus 2000).

Innenministerkonferenz und Kommunale Spitzenverbände könnten nach diesem Muster eine vergleichbare Institution schaffen. Damit könnten die derzeitige Arbeit von DeutschlandOnline bzw. die Standardisierung von OSCI-Nachrichten auch die erforderliche Verstetigung finden. Denn es geht ja nicht „nur“ um die erstmalige Erarbeitung eines Standards und dessen Durchsetzung (was schon schwierig genug ist), sondern nachfolgend auch um die regelmäßig zu erwartende

Überarbeitung von Datenaustauschformaten, um die Pflege bestimmter Schlüssel und Metadaten usw. In diesem Zusammenhang sollte auch nochmals der Einfluss der Kommunen gestärkt werden, die einen Großteil der Standards schließlich umsetzen und mit Leben erfüllen müssen.

Zudem bleibt der zu standardisierende Datenaustausch auch nicht auf die Prozesse zwischen Verwaltungen beschränkt. Dass bei der Übermittlung von Sozialversicherungsdaten bisher nur eine Clearingstelle mit den gesetzlichen Krankenkassen erreicht worden ist, die privaten Krankenversicherungen, die Berufsgenossenschaften und andere Organisationen aber noch nicht einbezogen sind, hat etwas mit dem Fehlen eines gemeinsamen Forums mit entsprechender Durchsetzungsmacht zu tun. Bei Überlegungen zur Schaffung einer geeigneten Organisation sollten entsprechende Erweiterungen von Anfang an mitbedacht werden.

Die Schaffung einer nachhaltigen Organisation für die Standardisierung im E-Government erfordert zunächst den entsprechenden politischen Willen. Damit dreht sich die Analyse im Kreis. Der aus den internationalen Vergleichen erwachsende politische Druck ist noch nicht groß genug. Enttäuschungen über nicht eingetretene Einsparungen durch die bisherigen Online-Angebote lassen Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der entsprechenden Investitionen aufkommen. Dies wäre jedoch genau die falsche Schlussfolgerung. Die Investitionen in bürgerorientierte Online-Angebote haben sich bisher nicht rentiert, weil sie sich auf die Schnittstelle zum Verwaltungskunden konzentriert haben, dort aber vielfach noch die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme fehlen oder der Nutzenzuwachs des Gebotenen nicht groß genug ist, um von neuen Angeboten auch tatsächlich Gebrauch zu machen. Nach wie vor mangelt es zu einem erheblichen Anteil an der Backoffice-Integration. Erst wenn diese aufgrund der Standardisierung von Datenaustauschformaten verbessert wird, rentieren sich auch die Investitionen in die Online-Angebote. Es wäre sicherlich lohnend, diesen Zusammenhang sowie die aufgrund nicht vollzogener, prinzipiell aber möglicher Integration entgangenen Einsparungen durch Gutachten von Rechnungshöfen, Unternehmensberatungen oder wissenschaftlichen Instituten detaillierter untersuchen zu lassen.

Vielleicht kann so der Knoten gelöst werden, der im Moment den Fortschritt bei E-Government behindert. Dann könnte es Deutschland auch gelingen, den Rückstand im E-Government gegenüber zentralistisch verfassten Staaten aufzuholen.

## Literatur

Accenture (2003), E-Government 2003. Ergebnisse einer internationalen Vergleichsstudie, Kronberg i.T.

Ballnus, R. (2000), Erfolg mit EDI und E-Commerce. Handlungsempfehlungen für die Abstimmung und Organisation interorganisationaler Netzwerke, Marburg.

- Cap Gemini Ernst & Young (2003), Webbasierte Untersuchung des elektronischen Service-Angebots der Öffentlichen Hand. Ergebnisse der vierten Erhebung: Oktober 2003, Berlin.
- Cap Gemini Ernst & Young (2002), Webbasierte Untersuchung des elektronischen Service-Angebots der Öffentlichen Hand. Ergebnisse der dritten Erhebung: Oktober 2002, Berlin.
- Commission of the European Communities/The Norwegian Ministry of Trade and Industry/The Brønnøysund Register Centre (2004), Workshop on Semantic Interoperability. 22nd and 23rd June 2004. Background Paper. Version 0.5, Brønnøysund.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003), Die Rolle elektronischer Behördendienste (E-Government) für die Zukunft Europas. COM(2003) 567 endgültig, Brüssel ([http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/doc/all\\_about/egov\\_communication\\_de.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/doc/all_about/egov_communication_de.pdf)).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften/IDA (Interchange of Data between Administrations) (2003), Europa verbinden: Die Bedeutung der Interoperabilität für elektronische Behördendienste (eGovernment-Dienste). Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, Brüssel (<http://europa.eu.int/ida/en/document/2036/571>).
- Hauschildt, J. (1998), Promotoren – Projektmanager der Innovation?, in: Frank, N./von Braun, C. F. (Hrsg.), Innovationsforschung und Technologiemanagement, Berlin u.a., S. 175–189.
- Kubicek, H./Cimander, R./Westholm, H. (2004), Von Europa lernen, in: Moderne Verwaltung, Heft 1, S. 14–19.
- Kubicek, H./Wind, M. (2003), E-Government in den Kommunen. Studie für die Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ des Landtags Nordrhein-Westfalen, Bremen ([http://www.landtag.nrw.de/WWW/GB\\_I/I.1/EK/EK1/2003-11-21-NRW-Studi-1.pdf](http://www.landtag.nrw.de/WWW/GB_I/I.1/EK/EK1/2003-11-21-NRW-Studi-1.pdf)).
- Millard, J., u.a. (2004), Reorganisation of Government Back Offices for Better Electronic Public Services – European Good Practices (Back-office reorganisation). Final Report to the European Commission, Brüssel ([http://europa.eu.int/information\\_society/programmes/egov\\_rd/doc/back\\_office\\_reorganisation\\_volume1\\_mainreport.pdf](http://europa.eu.int/information_society/programmes/egov_rd/doc/back_office_reorganisation_volume1_mainreport.pdf)).
- Schmidt, W. (2002), Regionale Selbstverwaltung und Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland und ihr Einfluss auf die Einwohnerregistrierung. Beitrag zur National Conference on Improving Public Services in Citizens Administration, 20.– 22. Mai 2002 in Jakarta, Conference Paper No. 15. ([http://www.gtzsfgg.or.id/cas/docs/natcon/others/schmidt\\_de.pdf](http://www.gtzsfgg.or.id/cas/docs/natcon/others/schmidt_de.pdf)).
- Stelkens, U./Bonk, H. J./Sachs, M. (2001), Verwaltungsverfahrensgesetz, 6. Auflage, München.
- Witte, E. (1973), Organisation für Innovationsentscheidungen. Das Promotorenmodell, Göttingen.

Busso Grabow, Helmut Drücke, Christine Siegfried

## Erfolgsfaktoren des Kommunalen E-Government

**Zusammenfassung:** E-Government wird als ein wichtiger Ansatz gesehen, „Kunden“-Orientierung, Beteiligung sowie Effektivitäts- und Effizienzgewinne in Verwaltung und Rat gleichermaßen zu realisieren. Den langfristigen Erfolg von Kommunalem E-Government bestimmen aber weit mehr Faktoren, als häufig angenommen wird. Online-Anwendungen und ihr Nutzen sind nur ein Aspekt. Eine wesentliche Erkenntnis der Verwaltungswissenschaft zu E-Government lautet: Nicht die Technik oder die Anwendungen allein sind der Schlüssel zu erfolgreichen E-Government-Ansätzen; ausschlaggebend ist vielmehr ein ganzes Bündel: organisatorische Maßnahmen, strategisches Vorgehen, Qualifikation, Kommunikation, Partnerschaften, Ressourcensicherung und anderes mehr. Um diese Komplexität deutlich zu machen, wurde im Rahmen der Begleitforschung *MEDIA@Komm* ein Modell entwickelt, das zehn Erfolgsfaktoren mit mehr als 50 Einzelaspekten zusammenführt, die bei der Gestaltung virtueller Rathäuser zu beachten sind. Die konzeptionellen Bestandteile des Modells wurden bereits auf ihre Praxistauglichkeit überprüft. Es zeigte sich, dass das Konzept dazu dienen kann, den Kommunen Orientierungshilfe zu geben, ihnen eine strukturierte Selbsteinschätzung zu ermöglichen, das oft stark verengte Verständnis von E-Government zu korrigieren und ein Raster für externe Evaluationen bereitzustellen. So liefern beispielsweise nationale wie internationale Untersuchungen auf der Basis des beschriebenen Konzepts klare Hinweise auf Stärken, aber auch auf die Defizite des Kommunalen E-Government in Deutschland.

### 1. E-Government – Reaktion auf Modernisierungsdruck

Kommunen befinden sich heute mehr denn je in einem Handlungsdilemma. Einerseits stehen sie wachsenden Anforderungen gegenüber: angesichts eines teilweise einschneidenden Wandels in Wirtschaft und Gesellschaft und mit Blick auf das sich immer schneller drehende Rad technischen Fortschritts. Gleichzeitig sind

die Handlungsoptionen in den meisten Städten und Gemeinden durch knappe Ressourcen und den Zwang zur Haushaltskonsolidierung begrenzt.

Als Reaktion darauf ist die Modernisierung der Verwaltung heute in nahezu allen Städten und Gemeinden eines der wichtigsten Themen. Zahlreiche Methoden des *New Public Management*<sup>1</sup> sind in der Diskussion. In nahezu jeder größeren Stadt laufen derzeit Prozesse zur Verwaltungsmodernisierung. Kommunen sind in vieler Hinsicht heute Vorreiter der notwendigen Veränderungsprozesse der öffentlichen Hand, dies gilt zwar noch nicht durchgängig, jedoch für viele Einzelvorhaben. Instrumente wie Budgetierung, Controlling oder Kosten- und Leistungsrechnung werden ebenso eingesetzt wie moderne Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK-Technologien) mit Multimedia-Applikationen und Anschlüssen an das Internet zur Unterstützung des Verwaltungshandelns sowie der politischen Entscheidungsfindung.

Damit haben die Kommunen derzeit zwei Herkulesaufgaben gleichzeitig zu bewältigen: die umfangreiche Modernisierung der Verwaltung sowie die Einführung und Nutzung der neuen IuK-Technologien. Beide Prozesse sind eng miteinander verknüpft – sie sollten es sinnvollerweise zumindest sein – und stützen sich gegenseitig<sup>2</sup>. „E-Government“, die „interaktive Verwaltung“ oder das „virtuelle Rathaus“ sind geläufige Bezeichnungen für diesen doppelten Modernisierungsprozess.

Die Potenziale der neuen Technologien und Medien werden eingesetzt, um kommunale Aufgaben effizienter und effektiver wahrzunehmen und um die Bürger- und „Kunden“-Orientierung mit neuen Qualitäten zu versehen. Hinzu kommen neue oder erweiterte Aufgaben der Kommunen, etwa im Bereich der Telekommunikationsinfrastruktur oder bei der Einführung lokaler „virtueller Marktplätze“, die allerdings im Hinblick auf das Ausmaß der wirtschaftlichen Betätigung in den Kommunen und das Subsidiaritätsprinzip teilweise kritisch betrachtet werden müssen. Auch stehen heute Fragen zur Diskussion, inwieweit Kommunen eine informationelle Grundversorgung<sup>3</sup> sicherstellen müssen und ob ihre Aufgabe darin besteht, möglichst gleiche Zugangsmöglichkeiten für alle zu schaffen und Kompetenzen zu vermitteln, um der Gefahr der Herausbildung einer Zweiklassengesell-

1 Der Begriff des New Public Management steht zunächst einmal für alle Maßnahmen und Empfehlungen, die sich aus einer neuen Sichtweise der Rollen, Funktionen und Arbeitsweisen öffentlicher Verwaltung ergeben. Es gibt zwei „Stränge“ der Diskussion, den *Public-Choice*-Ansatz, der sich an marktlichen oder quasi-marktlichen Dienstleistungsstrukturen orientiert, und den *Public-Management*-Ansatz, bei dem in erster Linie das Organisationsmodell eines privaten Konzerns im Mittelpunkt steht; vgl. zum Beispiel (Budäus 1995).

2 Vgl. auch den Beitrag Hill in diesem Heft.

3 Gemeint ist mit diesem Begriff die Gewährleistung eines allen gesellschaftlichen Gruppen und Schichten gleichermaßen offen stehenden Zugangs zu den für sie relevanten Informationen (Bütow/Floeting 1999, S. 26 f.).

schaft oder einer „Digitalen Spaltung“ in „Information Poor“ und „Information Rich“ entgegenzuwirken.

Drei wesentliche Handlungsbereiche sind dabei eng miteinander verflochten:

- der IuK-Einsatz in der Verwaltung selbst,
- die „interaktive Verwaltung“ oder das virtuelle Rathaus, also das IuK-gestützte Verwaltungshandeln an der Schnittstelle Verwaltung–Bürger–Wirtschaft,
- die IuK-Unterstützung in der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben in aller Breite, also etwa in den Bereichen Stadtplanung, Verkehr, Umwelt, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sowie Netzinfrastruktur (Grabow 2001), Kultur, Bildung und Soziales.

Für all diese Aspekte wird heute der Begriff „E-Government“ gebraucht. Bisher wurde dieses Kunstwort aber sehr „unscharf“ verwendet. Deswegen ist es notwendig, in zweierlei Hinsicht eine Klärung herbeizuführen: Wie kann man E-Government definieren? Welches sind die Erfolgsfaktoren von Kommunalem E-Government?

Zumindest in Fachkreisen beginnt sich ein umfassendes Verständnis von E-Government durchzusetzen: Electronic Government umfasst danach alle Aspekte des Regierens und Verwaltens (öffentliche Willensbildung, Entscheidungsfindung, Leistungserstellung und -erbringung, Partizipation), sofern sie durch die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien unterstützt und verbessert werden können<sup>4</sup>. Die Definition geht also weit über die oft verengte Wahrnehmung des Begriffs nur als Stadtportale im Internet hinaus. Noch häufig anzutreffen ist allerdings eine Gleichsetzung von kommunalem E-Government mit Online-Angeboten, etwa der Bereitstellung von Formularen im Netz, mit Beteiligungsmöglichkeiten über die kommunalen Portale oder der Möglichkeit elektronisch verfügbarer Interaktions- und Transaktionsangebote.

In Managementsicht und prozessualer Perspektive hat sich gezeigt, dass für den langfristigen Erfolg des Kommunalen E-Government weit mehr Faktoren notwendig sind. Online-Anwendungen und ihr Nutzen sind nur ein Aspekt. Ausschlaggebend ist vielmehr eine ganze Reihe von Faktoren: organisatorische Maßnahmen, strategisches Vorgehen, Qualifikation, Kommunikation, Ressourcensicherung und anderes mehr.

---

4 Diese Definition lehnt sich an die Begriffsklärung im Memorandum „Electronic Government“ des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. (GI) und der Informationstechnischen Gesellschaft (ITG) im Verband der Elektrotechnik, Elektronik und Informationstechnik an (VDE); vgl. <http://www.mediakomm.net/documents/memorandum.pdf>.

Um diese Komplexität deutlich und für die kommunale Praxis handhabbar zu machen, hat das Deutsche Institut für Urbanistik im Rahmen seiner Begleitforschung zu *MEDIA@Komm*<sup>5</sup> ein inzwischen von vielen Interessenten genutztes Konzept entwickelt<sup>6</sup>, das zehn Erfolgsfaktoren mit mehr als 50 Einzelaspekten zusammenführt, die bei der Gestaltung virtueller Rathäuser zu beachten sind (Grabow u.a. 2002). Im Folgenden werden die Kernaussagen zu den Faktoren und ihren einzelnen Aspekten vorgestellt; ausführliche Informationen (Fragen und Antworten, Handlungsempfehlungen, Erfahrungen mit *MEDIA@Komm*, Beispiele aus dem In- und Ausland, empirische Ergebnisse sowie weiterführende Dokumente und Links) finden sich im Online-Ratgeber Kommunales E-Government (Grabow u.a. 2004).

## 2. Die zehn Erfolgsfaktoren des Kommunalen E-Government

### 2.1 Leitbild und Strategie

#### *Leitbild zum Kommunalen E-Government*

Kommunales E-Government als umfassender Modernisierungsprozess benötigt ein Leitbild. Das Leitbild mit seinen Leitlinien gibt den E-Government-Akteuren in und außerhalb von Verwaltung und Politik Orientierung für den Aufbau des virtuellen Rathauses. „Leitbilder und strategische Behördenziele sind daher die

- 5 In den drei Städten/Regionen Bremen, Esslingen und im Städteverbund Nürnberg wurden zahlreiche praktische E-Government-Lösungen zum Aufbau virtueller Rathäuser und Marktplätze im Rahmen des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) geförderten Leitprojekts *MEDIA@Komm* realisiert. Von Anfang 2000 bis Ende 2003 wurden die Projekte umgesetzt; in diesen arbeiteten rund 120 Partner zusammen. Insgesamt wurden mehr als 65 Mio. Euro investiert, von denen knapp 30 Mio. aus der Förderung des BMWA kamen (siehe [www.mediakomm.net](http://www.mediakomm.net)). Das Deutsche Institut für Urbanistik war zusammen mit drei weiteren Partnern aus den Bereichen Recht, Technik und Standardisierung (Hans-Bredow-Institut für Medienforschung, TÜV Informationstechnik GmbH sowie DIN Deutsches Institut für Normung e.V.) mit der Begleitforschung beauftragt.
- 6 In das „Erfolgsmodell Kommunales E-Government“ genannte Konzept flossen die aktuellen Erkenntnisse aus dem Projekt *MEDIA@Komm* (vgl. Fußnote 5), aber auch Erhebungen und langjährige Erfahrungen der Verfasserinnen und Verfasser sowie Erkenntnisse durch Auswertung der Fachliteratur ein. Die konzeptionellen Bestandteile des Modells wurden im Rahmen der Begleitforschung zu *MEDIA@Komm* bereits auf ihre Praxistauglichkeit hin überprüft. Unterstützung erfolgte auch durch den Beirat von *MEDIA@Komm* und zahlreiche Praktikerrinnen und Praktiker aus den Kommunen. Ihnen gilt besonderer Dank, da sie mit ihrem Feedback halfen, dass die Ergebnisse besonders gut auf die kommunale Praxis zugeschnitten werden konnten. Die Kolleginnen und Kollegen aus den anderen Instituten der Begleitforschung steuerten Erkenntnisse aus den jeweils fachlichen Teilbereichen bei. Darauf wird an den jeweiligen Stellen explizit hingewiesen.

Übersicht 1: Die zehn Erfolgsfaktoren und ihre Aspekte

- |                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Leitbild und Strategie                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Leitbild zum Kommunalen E-Government</li> <li>- Gesamtstrategie „Virtuelles Rathaus“</li> <li>- Einbindung von Leitbild und Strategie zum E-Government in übergreifende/weitere Leitbilder und Strategien der Stadt</li> <li>- „Chefsache“</li> <li>- Politische Unterstützung</li> <li>- Prioritätensetzung und Langfristplanung</li> </ul> |
| 2. Organisation, Projekt- und Change Management                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Projektorganisation</li> <li>- Verknüpfung mit Verwaltungsreform</li> <li>- Re-Engineering der Ablauforganisation</li> <li>- Re-Engineering der Aufbauorganisation</li> <li>- Organisation der Zusammenarbeit</li> <li>- Evaluierung und Erfolgskontrolle</li> </ul>                                                                         |
| 3. Anwendungen                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Information</li> <li>- Kommunikation</li> <li>- Transaktion</li> <li>- Integration</li> <li>- Partizipation</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                       |
| 4. Nutzen und Kosten                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bürgerinnen und Bürger</li> <li>- Unternehmen</li> <li>- Gäste</li> <li>- Verwaltung</li> <li>- Politik</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                           |
| 5. Angepasste Technologien und Organisation des Technikeinsatzes | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeitsplatzausstattung</li> <li>- IT-Vernetzung – Hardware</li> <li>- Netzbasierte Softwarelösungen</li> <li>- Basisdienste und Infrastruktur</li> <li>- Elektronische Signaturen</li> <li>- Technische Plattform</li> <li>- Zugang</li> <li>- Standards</li> <li>- Sicherheit</li> </ul>                                                   |
| 6. Kompetenzen, Motivation und Qualifizierung                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter</li> <li>- Management</li> <li>- Rat/Verwaltungsspitze</li> <li>- Nutzerinnen und Nutzer</li> </ul>                                                                                                                                                                                                         |

- |     |                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7.  | Schaffung von Akzeptanz, Marketing   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommunikation nach innen</li> <li>- Kommunikation nach außen</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 8.  | Kooperation und Partnerschaften      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zusammenarbeit mit anderen Behörden</li> <li>- Partnerschaft mit Unternehmen</li> <li>- Kooperation mit Verbänden und Initiativen</li> <li>- Austausch mit Wissenschaft und Forschung</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 9.  | Nachhaltige Sicherung der Ressourcen | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Finanzierung</li> <li>- Personal</li> <li>- Wissen</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 10. | Rechtmäßigkeit                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Juristische Kompetenzen</li> <li>- Zulässigkeit von Portalangeboten</li> <li>- Betreiberstruktur des Portals</li> <li>- Einbindung von Know-how Privater</li> <li>- Beachtung allgemeiner Anbieterpflichten für den Portalbetrieb</li> <li>- Rechtmäßiges Angebot von Informationsdienstleistungen</li> <li>- Rechtmäßiges Angebot von Kommunikationsdienstleistungen</li> <li>- Rechtmäßiges Angebot von Transaktionsdienstleistungen</li> <li>- Rechtsanpassung</li> </ul> |

Quelle: Eigene Darstellung; Grabow u.a. 2002; vgl. auch [www.erfolgsmodell.mediakomm.net](http://www.erfolgsmodell.mediakomm.net) (Grabow u.a. 2004).

Eckpfeiler einer gelingenden Modernisierung.“ (Hill 2001, S. 4) Das „Leitbild Kommunales E-Government“ muss Ergebnis eines Diskussionsprozesses sein, an dem ein größerer Kreis relevanter Akteure wie Vertreterinnen und Vertreter von Bürgervereinen, Kammern, Unternehmen und gesellschaftlichen Gruppen beteiligt sind.

#### *Strategie Kommunales E-Government*

Die Konkretisierung des Leitbildes erfolgt durch die übergreifende Strategie oder den Masterplan für das Kommunale E-Government. Ohne die strategische Einbettung bleibt E-Government ein Sammelsurium unabgestimmter Einzelprojekte. Der Festlegung der Strategie muss eine Analyse der Ausgangslage vorangehen. Ein

geeignetes Instrument hierfür ist das Prüfraster „E-Government für Kommunen“ (Grabow u.a. 2002, S. 47 ff.).

Die Verabschiedung der Strategie und die strategische Steuerung sind zentrale Aufgaben des Rats und der politischen Spitze. Das leitende Verwaltungsmanagement und gegebenenfalls Externe werden zur Beratung und Entscheidungsvorbereitung hinzugezogen. Mit der Strategie werden klare Anknüpfungspunkte für die operative Steuerung festgelegt, damit im nächsten Schritt konkrete Projekte und Maßnahmen abgeleitet werden können.

#### *Einbindung in weitere Leitbilder und Strategien der Stadt*

Leitbild und Strategie zu Kommunalem E-Government müssen mit dem Leitbild der Stadt und/oder anderen zentralen kommunalen Leitbildern abgeglichen werden und zusammenpassen. Nur so wird die „corporate identity“ einer Stadt, Gemeinde oder eines Kreises wirklich sichtbar. Besonders relevant sind die übergeordneten Leitbilder, z.B. gewährleistende Kommune, nachhaltige Stadtentwicklung und die Leitbilder der Verwaltungsmodernisierung (etwa Bürger- und Kundenorientierung). Auch muss zu den ressortbezogenen Leitbildern, beispielsweise dem der „Kompakten Stadt“, eine Beziehung hergestellt werden.

#### *„Chefsache“*

E-Government muss Chefsache sein. Der Erfolg wird damit nachweislich beeinflusst. Chefsache heißt: Die Verantwortlichen auf Leitungsebene müssen E-Government persönlich vorantreiben. Die Steuerung des Modernisierungsprozesses sollten sie entweder selbst übernehmen oder zumindest eng bei sich ansiedeln. Den Projekten ist aktiv Rückhalt zu geben. Leitbild, Strategie und Maßnahmen müssen persönlich nach innen wie nach außen kommuniziert werden. Nicht zuletzt kann die kommunale Spitze auch Vorbild- und Vorreiterfunktion übernehmen.

#### *Politische Unterstützung*

Die politische Unterstützung für die Einführung von Kommunalem E-Government muss ebenfalls sichergestellt sein. Ohne klare Rückendeckung durch den Rat ist das umfassende Modernisierungsprojekt Kommunales E-Government zum Scheitern verurteilt oder es bleibt, wenn überhaupt, lediglich bei der Umsetzung einzelner Modernisierungsprojekte. Ratsmitglieder sind deshalb frühzeitig in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Dies gilt vor allem für die Diskussion der

Leitlinien und der übergreifenden Strategie, weniger bei Beschlüssen zu kleinteiligen Projekten.

#### *Prioritätensetzung und Langfristplanung*

Die Einführung von Kommunalem E-Government ist gerade angesichts der Finanznot der Städte eine besondere Herausforderung. Es gilt daher Prioritäten zu setzen: im Rahmen der normativen (Leitbild) und strategischen Steuerung (Gesamtstrategie) wie auch bei der operativen Steuerung (Projektorganisation). Um nach innen und außen glaubwürdig zu sein und um die Potenziale von E-Government auszuschöpfen, müssen die Prioritäten der drei Steuerungsebenen aufeinander abgestimmt sein. In der Langzeitplanung werden Prioritäten nach einiger Zeit überprüft und gegebenenfalls angepasst.

## 2.2 Organisation, Projekt- und Change Management

### *Projektorganisation*

Für Projekte im Kommunalen E-Government sollten unbedingt eine eigene Projektorganisation und ein professionelles Projektmanagement vorgesehen werden. Die Delegation von Teilaufgaben und Dienstleistungen an externe kommunale, gemischtwirtschaftliche oder private Einrichtungen ist möglich. Es gibt unterschiedliche Organisationsformen (Arbeitsgruppen, Stäbe, Matrixorganisation, *Task Force*, partielles *Outsourcing*) für Kommunales E-Government. Die Entscheidung hängt hier unter anderem von Projekterfahrungen und der vor Ort herrschenden Organisationskultur ab – es gibt kein „bestes“ Modell.

### *Verknüpfung mit der Verwaltungsreform*

Kommunales E-Government als umfassendes Modernisierungsvorhaben und Verwaltungsreform sind zwangsläufig eng miteinander verbunden (Hagen 2001, S. 273; Hill 2002). Ersteres gibt der Verwaltungsreform einen neuen, kräftigen Schub. Ziele wie Verbesserung der Kundenorientierung, Steigerung von Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns, Optimierung der Bürgerbeteiligung und des Controlling der Aktivitäten stehen auch beim Kommunalen E-Government im Vordergrund. Die enge Verknüpfung von Verwaltungsreform und E-Government wird im Rahmen der Formulierung der Ziele, der Strategie und der Aktionspläne bei zentraler Planung, Koordination und Ergebniskontrolle sichergestellt. Einige Charakteristika der Verwaltungsreform wie die dezentrale Ressourcenverantwortung müssen indes darauf geprüft werden, wie sie den Erfordernissen des Kommunalen E-Government angepasst werden können.

### *Re-Engineering der Ablauforganisation, Geschäftsprozessanalysen und -optimierung*

Die neuen IuK-Technologien bieten die Chance, Leistungen für Bürgerinnen und Bürger, aber auch die Verwaltung selbst schneller, besser und effizienter zu erbringen. Sollen Abläufe aus Kundensicht gestaltet (und aus Verwaltungssicht zugleich vereinfacht) werden, sind Re-Engineering von Verfahren und ein „Denken“ in Produkten und Prozessen notwendig. Prozessanalyse und -optimierung erfolgen in mehreren Schritten. Die personellen Ressourcen müssen geplant, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Dauer des Projekts freigestellt werden.

### *Re-Engineering der Aufbauorganisation*

Werden im Vorfeld der Schaffung von Online-Angeboten Geschäftsprozesse analysiert und für die elektronische Form optimiert, muss zugleich geprüft werden, ob auch ein Re-Engineering der Aufbauorganisation nötig wird. Auf den Prüfstand geraten damit der Zuschnitt der Verantwortlichkeiten bei der Geschäftsverteilung zwischen den Organisationseinheiten sowie Rollenverteilung und -definition in der Hierarchie.

### *Organisation der Zusammenarbeit*

Wenn Kommunales E-Government eingeführt wird, differenzieren sich interne Arbeitsteilung und die mit externen Akteuren weiter aus. Umstrukturierungen der Geschäftsprozesse führen dazu, dass die Aufgaben zwischen den Dienststellen einer oder mehrerer Behörden neu aufgeteilt werden. Damit geht es immer mehr um die Frage, wie die Zusammenarbeit organisiert wird. Von zentraler Bedeutung sind dabei erstens die frühzeitige Festlegung der Zuständigkeiten und zweitens die systematische Steuerung der Kooperationen über die gesamte Prozesskette hinweg.

### *Evaluierung und Erfolgskontrolle*

Evaluierung ist ein unverzichtbares Instrument, um Kontinuität und effektive, termingerechte Durchführung von Vorhaben des Kommunalen E-Government sicherzustellen. Durch Erfolgskontrolle wird der Grad der Zielerreichung geprüft. Beide Instrumente tragen zum Erfolg der Projektarbeit bei. Über die unmittelbare Projektarbeit hinaus lassen sich ihre „Messdaten“ als Informationen im Lernprozess der Verwaltung auswerten. Evaluierung begleitet die Projektarbeit für die Dauer des gesamten „Lebenszyklus“.

## 2.3 Anwendungen

Anwendungen des Kommunalen E-Government lassen sich nach den Funktionen Information, Kommunikation und Transaktion „sortieren“. Quer dazu liegen die Funktionen Integration und Partizipation. In allen diesen Bereichen gibt es jeweils zwei Dimensionen: die verwaltungsinterne und die nach außen, an Kundinnen und Kunden gerichtete Dimension.

Das Spektrum des Angebots orientiert sich an der Breite des kommunalen Lebens. Bei der Gestaltung von Online-Angeboten ist darauf zu achten, dass sie aktuell sind, die Vielfalt des kommunalen Lebens widerspiegeln und den Anforderungen an die Barrierefreiheit entsprechen. Sie müssen übersichtlich und leicht navigierbar sein und sollten unterschiedliche Zielgruppen gemäß den jeweiligen Bedürfnissen ansprechen. Immer sollen sie sich an den Lebens- oder Interessenlagen der Nutzerinnen und Nutzer orientieren.

### *Information*

Informationen, die sich an die „Kunden“ der Stadt (Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft, Gäste) richten, beziehen sich auf das gesamte Spektrum des kommunalen (und oft auch regionalen) Lebens. Es gibt konstitutive und fakultative Bestandteile von Informationssystemen<sup>7</sup>. Informationen richten sich aber auch nach innen, an Mitarbeiterschaft und Führungskräfte der Verwaltung und an Ratsmitglieder. Daher müssen geeignete Wissensmanagementsysteme (Mitarbeiterportal, Ratsinformationssystem) installiert werden.

### *Kommunikation*

Damit überhaupt mit der Verwaltung kommuniziert werden kann, müssen deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der nötigen Infrastruktur wie E-Mail- und Internetzugang ausgestattet sein. Verwaltungsvorgänge lassen sich im Rahmen strukturierter, formularbasierter Kommunikation zwischen den „Kunden“ und der Verwaltung besser medienbruchfrei abwickeln als auf der Basis „freier“ E-Mail-Kommunikation. Elektronische, strukturierte Kommunikation spielt im Kommunalen E-Government auch intern und wechselseitig mit weiteren Akteuren wie dem Rat und/oder der politischen Stadtspitze sowie anderen Behörden eine wichtige Rolle.

<sup>7</sup> Vgl. <http://www.erfolgsmodell.mediakomm.net/index.php?m=,1,277> im Online-Ratgeber (Grabow u.a. 2004).

### *Transaktion*

Bei Transaktionen im Kommunalen E-Government werden Verwaltungsdienstleistungen, die eine Entscheidung oder einen Beschluss mit Rechtsfolge nach sich ziehen, zwischen Bürgerinnen/Bürgern, Unternehmen oder einer Behörde einerseits und einer Kommune andererseits über das Netz abgewickelt. Solche Online-Dienstleistungen müssen sicher erbracht werden und vertrauenswürdig sein. Welche Dienstleistungen sich für die elektronische Abwicklung eignen, muss anhand der wirtschaftlichen, technischen, organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen vor Ort entschieden werden (vgl. „Nutzen und Kosten“, „Angepasste Technologien“, „Organisation“ und „Rechtmäßigkeit“).

### *Integration*

Integriertes E-Government bedeutet, dass alle Prozesse innerhalb der Verwaltung nahtlos und medienbruchfrei ineinander greifen – unabhängig von der Zuständigkeit bei Kommunen, Bund und Ländern. Die Angebote werden gebündelt, und die „Kundinnen“ und „Kunden“ der Verwaltung können auf unterschiedlichen Kanälen jederzeit und ohne Rücksicht auf Zuständigkeiten ihre Anliegen vorbringen. Dazu müssen verwaltungsintern die organisatorischen Voraussetzungen geschaffen, Distributionswege geprüft und Dienstleistungen anderer Behörden eingebunden werden. Zusätzlich sind die technischen Voraussetzungen zu schaffen.

### *Partizipation*

Auch jede Form der Partizipation im E-Government setzt sich aus Informations-, Kommunikations- und gegebenenfalls Transaktionsangeboten zusammen. Besondere Potenziale liegen im Bereitstellen umfangreichen Wissens, in der direkten Kommunikation mit Politikverantwortlichen sowie in der interaktiven Meinungsbildung, etwa durch Bürgerforen. Grundsätzlich sind Beteiligungsmöglichkeiten auf zwei „Niveaus“ anzubieten:

- internetgestützte Beteiligungsformen, für die ein gesetzlicher Rahmen vorgegeben ist (Beispiele: Bauleitplanung, Bürgerentscheide, Bürgerbegehren, Wahlen);
- informelle Beteiligungsformen (Beispiele: Stadtentwicklungsplanung, Meinungsumfragen).

Bei der E-Partizipation geht es auch darum, die Qualität kommunalen Handelns zu kontrollieren, die Akzeptanz kommunaler Politik und Verwaltung zu erhöhen und bürgerschaftliches Engagement zu fördern. Kommunen sollten Infrastrukturo-

ren für entsprechende Beteiligungsformen – am besten als Gemeinschaftslösungen – bereitstellen.

## 2.4 Nutzen und Kosten

Kosten-/Nutzen-Überlegungen sind für die Entwicklung des Kommunalen E-Government zentral. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind Rationalisierung, erhöhte Wertschöpfung und Verbesserung der Lebens- und Standortqualität die wichtigsten Nutzenaspekte des Kommunalen E-Government. Entwicklung und Berücksichtigung von Standards und Gemeinschaftslösungen sowie die Übernahme guter Lösungen bedeuten eine Multiplizierung des erzielbaren Nutzens.

Für die einzelne Stadt und Gemeinde, ihre Bürgerinnen und Bürger und die ansässigen Unternehmen liegt der größte Nutzen des Kommunalen E-Government im Bürokratieabbau, in einer Erhöhung der Transparenz und in der Verbesserung des Informations- und Wissenszugangs. Mittelfristig sind auch erhebliche Effizienzgewinne in der Verwaltung möglich. Der Nutzen geht weit über die rein monetäre Wirtschaftlichkeit hinaus.

Bei der Auswahl von E-Government-Anwendungen und -Angeboten sind Prioritäten zu setzen. „Angesichts von bis zu 3.500 Dienstleistungen in ca. 160 – 200 Verfahren, die eine Stadt je nach Größenordnung und Aufgabenstruktur im Durchschnitt anbietet, stellt sich die Frage, bei welchen Dienstleistungen mit dem Aufbau des ‚eGovernment‘ begonnen wird.“ (Deutscher Städtetag 2002). Bei der Prioritätensetzung müssen die Erwartungen der „Kundinnen“ und „Kunden“, der Nutzen und die Kosten für die Verwaltung und die politisch-strategischen Überlegungen ausbalanciert werden.

### *Bürgerinnen und Bürger*

Der Nutzen für Bürgerinnen und Bürger bemisst sich einerseits an objektiven Kenngrößen, etwa der Zeit- und Wegeersparnis, andererseits an subjektiven Erwartungen der Bürgerschaft. Dabei haben die verschiedenen Nutzergruppen (Jugendliche, Senioren, Frauen usw.) teilweise recht unterschiedliche Vorstellungen. Bürgerinnen und Bürger benötigen in erster Linie eher einfach handhabbare Angebote: Informationen, Formulare und elektronische Services für die Standardgeschäfte (z.B. Kfz-An- und Ummeldung, Ausweisbeantragung, An- und Ummeldung).

### *Unternehmen*

Auch bei der Wirtschaft bemisst sich der Nutzen an objektiven Kenngrößen und subjektiven Erwartungen. Ähnlich wie bei der Bürgerschaft gibt es erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Bedarfs zwischen den verschiedenen Nutzergruppen (kleine und mittlere Unternehmen, Existenzgründer, *Power-User*, Großunternehmen usw.). Auch die Wirtschaft benötigt in erster Linie vergleichsweise einfache Angebote (z.B. Registerauskünfte) und solche, die regelmäßig anfallen; diese liegen meist in der Zuständigkeit von Bund und Ländern. Für Unternehmen mit häufigen Behördenkontakten ist der monetäre Nutzen von Kommunalem E-Government hoch.

### *Gäste*

Die Bedeutung von E-Government-Anwendungen und -Angeboten für Gäste hängt stark davon ab, wie ausgeprägt Fremdenverkehr und Geschäftstourismus in einer Kommune sind. Gäste benötigen in erster Linie gute, das heißt aktuelle und umfassende Informationsangebote. Im Zusammenhang mit Buchungen sind auch unkomplizierte Transaktionsangebote wichtig. Mehrsprachigkeit ist vor allem in großen Städten ein Muss. Entsprechende Angebote sollten prinzipiell von den hierfür zuständigen Einrichtungen – oft außerhalb der engeren Verwaltung – angeboten werden.

### *Verwaltung*

Dass Kommunales E-Government erheblichen Nutzen für die Verwaltung bringt, steht außer Zweifel. Allerdings stehen dem Nutzen auch immer Kosten gegenüber; Anwendungen mit besonders positiver Kosten-/Nutzen-Relation haben aus Sicht der Verwaltung Vorrang. Beispiele zeigen, dass gerade bei der konsequenten Umsetzung von medienbruchfreien Transaktionen – speziell bei elektronisch einfach zu realisierenden Massenverfahren – ein schneller Rückfluss der Investitionen möglich ist. Die größten Einsparungen lassen sich durch elektronische Vergabe erzielen.

Der Verwaltungsnutzen bemisst sich wesentlich an finanziellen Einsparungen und Rationalisierungseffekten, aber auch an „weichen“ Effekten wie besserer interner Kommunikation oder gesteigerter Arbeitszufriedenheit. Es ist daher nötig, auch den Nutzen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung systematisch zu erheben und zu berücksichtigen.

*Politik*

Der Nutzen von Kommunalem E-Government für den Rat wird häufig als zu gering eingeschätzt – dabei ist er im Hinblick auf eine informierte und kommunikative Politik erheblich. Die wichtigsten Nutzenaspekte sind folgende: Verbesserung der Informationsbasis, Effizienzsteigerungen in der politischen Arbeit sowie Intensivierung der Kommunikation mit Verwaltung und Bürgerschaft. Als Instrumente eignen sich Ratsinformationssysteme sowie alle Expertensysteme zur komprimierten Aufbereitung von Informationen und Wissen etwa aus der Kosten- und Leistungsrechnung. Mit Chats und Foren im Rahmen der externen Kommunikation wurden bereits gute praktische Erfahrungen gemacht.

## 2.5 Angepasste Technologien und Organisation des Technikeinsatzes

*Arbeitsplatzausstattung*

Zumindest in den größeren Städten und Gemeinden sind PC- und Netzinfrastruktur heute schon weit entwickelt. Engpässe gibt es höchstens noch bei spezialisierten Anwendungen, die hohe Rechnerleistung erfordern. Künftig werden verstärkt mobile Geräte genutzt werden (etwa *Handhelds*, *Laptops* mit Netzanbindung). Hierfür sind frühzeitig Einsatz- und Bedarfskonzepte zu entwickeln.

Teilweise ist die Betreuung durch EDV-Fachkräfte noch nicht optimal. Auch werden die empfohlenen Richtlinien in Bezug auf die Hard- und Softwareergonomie nicht durchgängig beachtet. Unzureichend sind mitunter auch noch Internet- und E-Mail-Zugang.

*IT-Vernetzung – Hardware*

Die verschiedenen internen Systeme sind nach und nach zu verknüpfen. Zugleich ist die Anbindung der „Kunden“ zu realisieren (also auch die Vernetzung von *Front-* und *Backoffice*). Für die konsequente Vernetzung ist eine „materielle“ Netzinfrastruktur zu schaffen (Vernetzung der PCs, Server, Knoten und Leitungen, Netzwerk- und Schnittstellenmanagement, Anbindung ans Internet und andere Netze). Je nach Größe der Kommune und räumlicher Verteilung der Standorte sind lokale Netze, Stadtnetze oder Fernnetze (etwa zwischen den Behördenstandorten eines Landkreises) aufzubauen. Kernmerkmale aller Netze sind: ausreichende Leistungsfähigkeit, Abgrenzung zu anderen Netzen, z.B. dem Internet, Erfüllung hoher Sicherheitsstandards, zentrale und geschützte Übergänge in externe Netze, interne Vernetzung und Integration behördenspezifischer Anwendungen.

### *Netzbasierte Softwarelösungen*

Netzbasierte Softwarelösungen setzen technische Vernetzung voraus und ermöglichen erst das vernetzte Arbeiten im E-Government. Softwarelösungen im virtuellen Rathaus sind z.B. Systeme zum Dokumentenmanagement, zur Organisation elektronischer *Workflows* und zum Informations- und Wissensmanagement. Verschlüsselungs- und Zeitstempeldienste gehören ebenfalls dazu. *Content-Management-Systeme* (CMS) sollten eingesetzt werden, um die verteilte Pflege von Intranet, Extranet und Internet zu gewährleisten. Die effektive Zusammenarbeit von Gruppen muss durch *Groupware*-Lösungen sichergestellt werden. Das Zusammenwachsen von *Groupware* mit dem Intranet ist anzustreben.

Zu den zentralen netzbasierten Anwendungen gehören auch neue Systeme zum Finanzmanagement und Controlling (z.B. zur Budgetierung), gerade mit der Umstellung der Kameralistik auf Buchung und Bilanzierung nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung (Doppik).

### *Basisdienste und Infrastruktur*

Das Rückgrat des E-Government bildet das Backoffice mit seinen Infrastrukturen. Neben der materiellen Netzinfrastruktur sowie netzbasierten Softwarelösungen sind die gemeinsamen Datenbestände als Basis des Kommunalen E-Government unverzichtbar. Dazu gehören vor allem die Datenbanken und die Abbildung der räumlichen Gestalt der Kommune in Form von geografischen Informationssystemen (GIS).

Eine wesentliche Grundsatzentscheidung muss auch bezüglich der Plattform getroffen werden, auf der Office-Systeme, Fachverfahren, Datenbanken oder GIS-Systeme eingesetzt werden. Die Entscheidung für die bisher am stärksten verbreiteten Betriebssysteme und Programme von Microsoft sollte mit Blick auf die knappen kommunalen Kassen und auf Sicherheitsprobleme zugunsten von Open-Source-Betriebssystemen und -Programmen überprüft werden.

### *Elektronische Signaturen*

Zwar kommt ein Großteil der Anwendungen im Kommunalen E-Government ohne Signaturen aus, bei einigen Aufgabenfeldern und Geschäftsvorfällen zwischen Verwaltung und „Kunden“ ist aber die Schriftform gesetzlich vorgeschrieben. Der einzig zulässige elektronische Ersatz für die handschriftliche Unterzeichnung und die Schriftform ist die qualifizierte Signatur.

Der technische und organisatorische Aufwand, der für die Kommunen mit der Konzipierung einer Signaturplattform und mit der Bearbeitung signierter elektro-

nischer Geschäftsvorfälle verbunden ist, ist relativ hoch. Es ist nötig, klassische Bearbeitungs- und Zeichnungsstrukturen in einen „elektronischen Workflow“ zu übernehmen und ein Konzept zum organisatorischen Einsatz elektronischer Signaturen (Key-Management) zu erarbeiten.

### *Technische Plattform<sup>8</sup>*

Technische Plattformen des Kommunalen E-Government bestehen aus Hardware- und Software-Komponenten, mit denen Informations-, Kommunikations- und Transaktionsdienste im E-Government realisiert und verwaltet werden: elektronische Signaturen (Authentifikation), Verschlüsselungsdienste, Bereitstellung von Online-Formularen (Formularserver), Identifizierung, elektronisches Bezahlen (Payment-Server), Verzeichnisdienst, Zeitstempeldienst, virtuelle Poststelle und anderes mehr. Ohne entwickelte technische Plattformen ist fortgeschrittenes Kommunales E-Government nicht möglich.

Die technische Plattform muss auf der vorhandenen Informationstechnik (IT) einer Verwaltung aufsetzen, sie ist kein reines Technikprojekt, denn der Aufbau der technischen Plattform muss durch organisatorische und personelle Maßnahmen flankiert werden.

### *Zugang*

Oft wird E-Government nur mit dem Zugangsmedium Internet in Verbindung gebracht. Dabei ist eines der wesentlichen Kennzeichen des virtuellen Rathauses die Vielfalt der möglichen Zugänge (Multi-Channeling): Internet, Call-Center, Bürgerbüro, Kioske, Voice-Government, mobile Zugänge, TV-Zugang. Es ist dabei wichtig, die „Eingangsströme“ mit der IuK-Infrastruktur zusammenzuführen.

Für tendenziell ausgegrenzte Gruppen sind besondere Zugangsorte zu schaffen (wie etwa betreute PCs in Seniorenheimen oder im Rahmen von Arbeitsloseninitiativen). In diesem Zusammenhang ist auch „Barrierefreiheit“ ein wichtiges Thema.

### *Standards<sup>9</sup>*

Wesentliche Hemmnisse bei der Verbreitung des Kommunalen E-Government sind die vielfach nicht vorhandenen Interoperabilitäten sowie Kommunikations-

8 Dieser Abschnitt ist in Anlehnung an die Ausführungen von Berthold Weghaus (TÜViT) im Online-Ratgeber Kommunales E-Government (Grabow u.a. 2004) erstellt.

9 Dieser Abschnitt ist in Anlehnung an die Ausführungen von Arnold Schulz (DIN) im Online-Ratgeber Kommunales E-Government (Grabow u.a. 2004) erstellt.

probleme zwischen verschiedenen Anwendungen. Durch die Vielzahl von Anwendungsprogrammen und Partnern der elektronischen Kommunikation steigt der Integrationsbedarf stark an. Lösungen, die nicht auf Standards basieren, sind volkswirtschaftlich und für die einzelne Kommune ineffizient. Standards sind damit eine wesentliche Voraussetzung für leistungsfähige Online-Angebote und für die medienbruchfreie elektronische Kommunikation zwischen Kommunen und ihren „Kunden“ sowie zwischen Behörden. Ziel ist der Wettbewerb guter Lösungen und Produkte, die auf durchgängige Standards angewiesen sind.

### *Sicherheit<sup>10</sup>*

Sichere und vertrauliche Kommunikation und datenschutzgerechte Lösungen sind zwingende Voraussetzung für die umfangreiche Akzeptanz und den Erfolg des Kommunalen E-Government bei den Nutzerinnen und Nutzern. Dabei sind die Sicherheitsanforderungen abgestuft. Während reine Informationsangebote, wie z.B. touristische Stadtinformationen, wenig geschützt sind oder vor unberechtigtem Zugriff bewahrt werden müssen, stellen Transaktionen wesentlich höhere Anforderungen an die Sicherheit. Notwendig sind integrierte Sicherheitsarchitekturen, einschließlich aller erforderlichen Sicherheitskomponenten.

## 2.6 Kompetenzen, Motivation und Qualifizierung

Der Motivation und den Kompetenzen der verschiedenen Akteursgruppen kommt für das Gelingen von Kommunalem E-Government besondere Bedeutung zu. Entscheidend für den Erfolg von entsprechenden Maßnahmen der Kompetenzanpassung und Qualifizierung ist deren Integration in die übergreifende Strategie des Kommunalen E-Government. Maßnahmen und Instrumente werden je nach Nutzergruppe unterschiedlich angewandt.

Weiterbildung sollte in einem Mix von klassischen Methoden wie dem Frontalunterricht in Seminarform und neuartigen Methoden wie dem Lernen in Arbeits- oder Freizeitzusammenhängen erfolgen, wobei auch elektronische Lernformen (*Blended Learning*) genutzt werden.

### *Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter*

Ohne Know-how und aktive Unterstützung seitens der Mitarbeiterschaft lässt sich Kommunales E-Government nicht umsetzen. Gefragt sind zum einen deren Ideen

---

<sup>10</sup> Dieser Abschnitt ist in Anlehnung an die Ausführungen von Berthold Weghaus (TÜViT) im Online-Ratgeber Kommunales E-Government (Grabow u.a. 2004) erstellt.

und Hinweise. Zum anderen ist es wichtig, dass sie die tief greifenden Änderungen, die E-Government hinsichtlich Abläufen, Zuständigkeiten, fachlichen und sozialen Anforderungen mit sich bringt, erkennen und verstehen. Durch Maßnahmen zur Motivierung und Qualifizierung werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus ihrer – bei Innovationen „klassischen“ – Rolle von Betroffenen herausgeholt und zu aktiven Beteiligten gemacht. Wesentlich sind Fähigkeit und Fertigkeit, gezielt mit den neuen Möglichkeiten umzugehen und die Rahmenbedingungen im eigenen beruflichen Wirkungsbereich günstig zu beeinflussen. Vermittlung und Stärkung von sozialer und Medienkompetenz stellen das überragende Ziel aller Weiterbildungsmaßnahmen dar.

### *Management*

Auch die Führungskräfte müssen Kompetenzen, Qualifikationen und Fähigkeiten zum Kommunalen E-Government erwerben. Erstens sind sie gefordert, ihre Medienkompetenz zu erweitern, um mit neuen Programmen und *Groupware*-Diensten umgehen zu können. Zweitens müssen sie die Anwendungen und Funktionalitäten so weit verstehen, dass sie über die Ressourcen- und Aufgabenverteilung in ihrem Arbeitsbereich entscheiden können. Drittens müssen Führungskräfte über Kompetenzen im Umgang mit Steuerungstechniken verfügen (Projektmanagement, Controlling, Evaluation und Erfolgskontrolle).

### *Rat/Verwaltung*

Ratsmitglieder fällen zum Kommunalen E-Government weit reichende Entscheidungen: Sie entscheiden vor allem über Budgets und Dauer von entsprechenden Projekten. Für diese Entscheidungen muss ihnen ein fundiertes Verständnis der Anforderungen und Risiken von Kommunalem E-Government vermittelt werden. Ratsmitglieder sollten schon zu Beginn des Vorhabens Kommunales E-Government als Nutzerinnen und Nutzer von entsprechenden Anwendungen (Ratsinformationssystem und *Groupware*-Applikationen) angesprochen, motiviert und qualifiziert werden.

### *Nutzerinnen und Nutzer*

Motivierung und Qualifizierung von Bürgerinnen und Bürgern sowie privatwirtschaftlichen Akteuren sind wichtige Aufgaben, damit diese die Angebote des Kommunalen E-Government nutzen können. Wichtig ist vor allem die Vermittlung von Medienkompetenz, etwa an betreuten PCs in Freizeiteinrichtungen, Seniorenheimen, Jugendtreffs, Ausländertreffpunkten, Volkshochschulen und Bib-

liotheken. Für kleine und mittelständische Unternehmen sind Qualifikationsmaßnahmen in Zusammenarbeit vor allem mit den Kammern zu organisieren.

## 2.7 Schaffung von Akzeptanz, Marketing

### *Kommunikation nach innen*

Kommunikation nach innen bedeutet: die Vermittlung von Leitbild, Strategie und Maßnahmen des Kommunalen E-Government an Mitarbeiterschaft, Führungskräfte, Rat und Politik sowie die Diskussion dieser Themen. Ziel ist es, alle Adressaten für die Unterstützung des virtuellen Rathauses zu motivieren und dessen Akzeptanz zu fördern. Um die Kommunikation auszugestalten, bedarf es in der Regel verschiedener Kommunikationsinstrumente – vom Newsletter über Mitarbeiterumfragen bis hin zu Mitarbeiter-Arbeitskreisen.

### *Kommunikation nach außen*

Kommunikation nach außen oder externe Kommunikation soll bei den Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen Akzeptanz für das Kommunale E-Government schaffen sowie Nutzerinnen und Nutzer mobilisieren. Genauso wie bei der internen Kommunikation ist auch hier ein Kommunikationskonzept wichtig: Kommunikationsmittel, Maßnahmen und Ziele müssen benannt werden<sup>11</sup>. Gefordert sind hier zumeist die Presse- und Öffentlichkeitsabteilungen zusammen mit den jeweiligen E-Government-Zuständigen der Kommune und der Stadtspitze. Die Einbindung professioneller Marketingkompetenz ist hilfreich. Um die Bedürfnisse aller Beteiligten (Stadt, Unternehmen und Bürgerschaft) zu berücksichtigen, sind alle Nutzerkreise frühzeitig in die Kommunikation einzubeziehen.

## 2.8 Kooperation und Partnerschaften

### *Zusammenarbeit mit anderen Behörden*

Kommunales E-Government kann die Zusammenarbeit zwischen Behörden spürbar verbessern. Gerade in Lösungen über die verschiedenen Ebenen hinweg (Bund, Länder, Kommunen) liegen große Potenziale der Effizienzsteigerung. Das Themenspektrum ist dabei sehr breit und reicht vom Verkehrswesen und dem Umweltsektor bis hin zum Katastrophenschutz. Gemeinsame technische Infra-

---

<sup>11</sup> Ideal ist die Erstellung eines integrierten Kommunikationskonzepts, das interne Kommunikation und externe Kommunikation vereint (Meffert 2000, S. 49).

strukturen (z.B. sichere Netze, E-Government-Plattformen) sind bei behördenübergreifenden Kommunikationsformen und Transaktionen sehr nützlich.

#### *Partnerschaft mit Unternehmen*

Im Kommunalen E-Government können öffentlich-private Partnerschaften erheblich dazu beitragen, Know-how-Defizite auszugleichen und bei knappen kommunalen Kassen finanzielle Entlastungen zu schaffen. Außerdem werden Effizienz- und Effektivitätsgewinne, besonders durch Zeit-, Qualitäts- und Kostenvorteile, erreicht.

Neben klassischen Formen, etwa der Beteiligung von Privaten an öffentlichen Unternehmen, haben sich drei neue Modellvarianten mit je spezifischen Vor- und Nachteilen herausgebildet: strategische Partnerschaften, Kooperations- und Betreibermodelle. Durch eine Reihe guter Orientierungshilfen (z.B. Bertelsmann Stiftung u.a. 2003a, 2003b; Schellenberg 2003; Stapel-Schulz u.a. 2002; Ulrich 2003) sind Chancen und Probleme von öffentlich-privaten Partnerschaften inzwischen für jede Kommune gut nachvollziehbar.

#### *Kooperation mit Verbänden und Initiativen*

Städte besitzen in der Regel nicht die Ressourcen und die Innovationsfähigkeit, weit reichende und beispielhafte Lösungen oder Standards alleine zu entwickeln. Eine thematisch und möglicherweise auch zeitlich begrenzte Zusammenarbeit mit/innerhalb von Verbänden und Initiativen ist daher notwendig. Die Kooperations- und Rechtsformen sind dabei so vielfältig wie die Inhalte. Die Kooperation mit regionalen Initiativen zur Erhöhung der Bürgerbeteiligung ist ebenso weiterführend wie die Zusammenarbeit mit Unternehmen zum Zwecke der Wirtschaftsförderung oder des Stadtmarketing. Darüber hinaus kann die Verankerung der Städte oder Städteverbünde in überregionalen Informationsnetzwerken des Bundes, des Landes oder auch der kommunalen Spitzenverbände äußerst nützlich sein<sup>12</sup>.

#### *Austausch mit Wissenschaft und Forschung*

Schließlich kann auch die Kooperation mit Wissenschaft und Forschung zum Gelingen von Kommunalem E-Government beitragen. Dies wird nicht nur dadurch belegt, dass viele der ersten virtuellen Rathäuser in Deutschland, etwa in Bremen, auf Initiative von Experten an Universitäten und Fachhochschulen zustande ka-

<sup>12</sup> Beispielsweise die Mitarbeit in den Arbeitsgruppen von DeutschlandOnline.

men. Die Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung kann zu Wissensvorsprüngen und Imagegewinn führen, aber auch helfen, Kosten zu sparen. Fachlich-thematisch geht es um technische und organisatorische Konzepte, auch um Fragen der Partizipation.

## 2.9 Nachhaltige Sicherung der Ressourcen

Viele einzelne E-Government-Projekte in den Kommunen müssen sich in den nächsten Jahren in einem größeren Gesamtrahmen konsolidieren. Dazu ist eine langfristige Ressourcensicherung notwendig, und zwar im Hinblick auf Haushaltsmittel, Personal und Wissen.

### *Finanzierung*

Ohne langfristige Sicherstellung der erforderlichen Finanzmittel kann Kommunales E-Government mit seinen Teilprojekten nicht über das Anfangsstadium hinauskommen. Das Rückgrat der Finanzierung werden für lange Zeit kommunale Haushaltsmittel bilden. Daneben werden Anstrengungen zu unternehmen sein, um zusätzliche Finanzmittel zu erhalten. Für Teilprojekte oder bestimmte Aufgaben sind Mittel von privater Seite relevant, die z.B. in öffentlich-private Partnerschaften investiert werden. Auf mittlere Sicht sind, wenn Kommunales E-Government konsequent betrieben wird, Einsparungen zu erzielen.

### *Personal*

Ohne Know-how und aktive Unterstützung seitens der Mitarbeiterschaft lässt sich Kommunales E-Government nicht umsetzen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind mit ihren Ideen und Hinweisen letztlich die Träger der Arbeit und des Wissens in den öffentlichen Verwaltungen. Einige der Ansatzpunkte, qualifiziertes Personal zu binden, sind Qualifizierung, weitreichende Mitsprache und angemessene Vergütungen. Zentrales Instrument ist die Personalbedarfsplanung, die in enger Abstimmung mit der übergreifenden E-Government-Strategie aufzustellen ist.

### *Wissen*

Besonders im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien verliert Wissen schnell an Aktualität. Gleichzeitig steigt der Handlungsdruck bei den Akteuren. Vor diesem Hintergrund ist der methodische Umgang mit Wissen und mit Wissensquellen von grundlegender Bedeutung. Die Anforderungen an eine nachhaltige Sicherung der Ressource Wissen liegen vor allem im organisatori-

schen Bereich. Im Rahmen des notwendigen, modernen Wissensmanagement bilden technische Lösungen aber ein wichtiges methodisches Fundament.

## 2.10 Rechtmäßigkeit<sup>13</sup>

### *Juristische Kompetenzen*

Für eine erfolgreiche Realisierung von Kommunalem E-Government ist die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen Grundvoraussetzung. Um dies zu garantieren, ist juristischer Sachverstand in die Planung und Umsetzung des virtuellen Rathauses einzubeziehen. Dies kann durch internen juristischen Sachverstand oder durch das frühzeitige Hinzuziehen externer juristischer Beratung erfolgen.

### *Rechtsanpassung*

Die rechtlichen Vorschriften entsprechen noch nicht auf allen Ebenen des Landes- und Kommunalrechts den Anforderungen einer virtuellen Verwaltung. Anpassungsbedarf kann sich z.B. für Formvorschriften oder Gebührenregelungen ergeben. Der vorhandene juristische Sachverstand ist daher auch zur Ermittlung des notwendigen Anpassungsbedarfs in Gesetzen, Verordnungen und Satzungen erforderlich.

### *Zulässigkeit von Portalangeboten*

Bei der Planung des städtischen Internetangebots stellt sich die Frage, welche Angebote die Stadt hinter ihrer Domain überhaupt selbst anbieten darf. Den zentralen Maßstab dafür bilden auf kommunaler Ebene die „Wirtschaftsklauseln“ in den Gemeindeordnungen der Länder. Hier ist eine Prüfung erforderlich, ob und unter welchen Bedingungen Online-Angebote entsprechend den jeweiligen Gemeindeordnungen der Kommune gemacht werden dürfen.

### *Sicherung der städtischen Domain*

Das Internetportal einer Kommune ist in aller Regel unter [www.stadtname.de](http://www.stadtname.de) (oder Gemeinde-/Landkreisname) zu finden. Nach einhelliger Rechtsprechung be-

<sup>13</sup> Dieser Abschnitt ist in Anlehnung an die Ausführungen von Martin Eifert, Jan Ole Püschel und Claudia Stapel-Schulz (Hans-Bredow-Institut für Medienforschung) im Online-Ratgeber Kommunales E-Government (Grabow u.a. 2004) und die Kurzfassungen zur unveröffentlichten Begleitbroschüre erstellt. Vgl. auch den Rechtsratgeber E-Government (Eifert u.a. 2003).

steht ein Anspruch auf diese Domainnamen wie auch auf andere Top-Level-Domains wie [www.stadtname.info](http://www.stadtname.info).

#### *Betreiberstruktur des Portals*

Wesentlicher Teil einer Gesamtstrategie zur Umsetzung von Kommunalem E-Government ist die Wahl einer geeigneten Organisationsform für den Betrieb des Internetportals. Meist ist es sinnvoll, den Betrieb des Portals zu verselbständigen und/oder mit privaten Partnern zusammenzuarbeiten. Den Maßstab für die mit der Wahl eines Organisationstyps zusammenhängenden rechtlichen Fragen bilden die allgemeinen Vorgaben des Gesellschafts- und Vergaberechts sowie der Gemeindeordnungen und speziellen weiteren Landesgesetze.

#### *Nutzung von privatem IT-Know-how*

Die Nutzung von privatem IT-Know-how ist bei der Umsetzung von Kommunalem E-Government insbesondere auch mit Blick auf den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stets zu berücksichtigen. In Betracht kommen der Abschluss von Einzelverträgen über IT-Leistungen, ein umfangreiches Outsourcing und punktuell das Eingehen von Entwicklungspartnerschaften. Bei der Auswahl privater Partner sind regelmäßig vergaberechtliche Vorgaben zu beachten.

#### *Beachtung allgemeiner Anbieterpflichten für den Portalbetrieb*

Für das Angebot von Informations-, Kommunikations- und Transaktionsdiensten ergeben sich allgemein zu beachtende Rechtsvorgaben aus dem Mediendienste-Staatsvertrag (MDStV) und dem Teledienste- und Teledienstedatenschutzgesetz (TDG, TDDSG). Für Medien- und Teledienste bestehen danach unter anderem Impressum- und datenschutzrechtliche Aufklärungspflichten. Auch finden sich hier Vorschriften der Haftung oder Haftungsprivilegierung hinsichtlich der Verantwortlichkeit für Inhalte Dritter sowie spezielle datenschutzrechtliche Anforderungen.

#### *Rechtmäßiges Angebot von Informationsdienstleistungen*

Für Online-Informationsangebote der öffentlichen Hand gelten zunächst dieselben Anforderungen, die für die „Offline-Welt“ formuliert wurden: die Gebote der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit müssen eingehalten werden, die Informationstätigkeit muss objektiv, sachlich und transparent erfolgen sowie einen inhaltlichen

Bezug zur jeweiligen Kommune aufweisen. Bei Online-Angeboten sind zudem Fragen der Haftung für rechtswidrige Inhalte in Hyperlinks sowie mögliche Urheberrechts-, Marken- oder Wettbewerbsverletzungen durch die Integration fremder Informationsinhalte zu berücksichtigen.

#### *Rechtmäßiges Angebot von Kommunikationsdienstleistungen*

Für die elektronische Kommunikation der Verwaltung mit den „Kunden“ sind die neu in die Verwaltungsverfahrensgesetze eingefügten oder einzufügenden Regelungen der elektronischen Kommunikation zentral („Zugangseröffnung“, Regelungen für eine fehlgeschlagene elektronische Kommunikation nach § 3a Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG des Bundes). Verwaltungsverfahrenrechtliche Fragen des Zugangs richten sich dagegen weiter nach den allgemeinen Regelungen. Einen weiteren Teilaspekt der Kommunikation bilden Angebote von Diskussions- und Chatforen auf kommunalen Portalen. Hier besteht insbesondere die Notwendigkeit einer rechtlichen Grundlage, um gegen „störende“ Teilnehmer der öffentlichen Angebote vorgehen zu können. Dem kann mit klar formulierten Benutzungsbedingungen entsprochen werden.

#### *Rechtmäßiges Angebot von Transaktionsdienstleistungen*

So komplex medienbruchfreie Online-Transaktionen (elektronischer Verwaltungsakt) aus technischer Sicht sind, so komplex sind auch die hier zu beachtenden Rechtsfragen. Es gilt zwar auch hier der allgemeine Grundsatz der Formfreiheit; soweit aber spezielle Formerfordernisse für das Verwaltungshandeln bestehen, ist § 3a II VwVfG zu beachten. Hiernach ist die elektronische Kommunikation bei einem gesetzlich angeordneten Schriftformerfordernis im Regelfall nur unter Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur zulässig. Gemäß § 37 Abs. 4 VwVfG kann darüber hinaus auch für einen Verwaltungsakt das Erfordernis der dauerhaften Überprüfbarkeit der elektronischen Signatur vorgeschrieben werden, das zurzeit nur durch akkreditierte elektronische Signaturen erfüllt wird. Daneben sind Fragen des Zugangs, der Begründung, der elektronischen Rechtsbehelfsbelehrung oder der elektronischen Bestätigung eines elektronischen Verwaltungsaktes bedeutsam. Auch hierfür wurden mit der Novellierung des VwVfG Regelungen getroffen.

### 3. Erfolgsfaktoren in der Praxis

#### Nutzen des Konzepts der Erfolgsfaktoren

Das Konzept der Erfolgsfaktoren soll dazu dienen,

- Kommunen Orientierungshilfe zu geben,
- ihnen eine strukturierte Selbsteinschätzung zu ermöglichen,
- entscheidend zur Systematisierung der Diskussion beizutragen,
- das oft stark begrenzte Verständnis von E-Government zu korrigieren und
- ein Raster für externe Evaluationen bereitzustellen.

Die Erfolgsfaktoren sind nicht alle gleich bedeutsam. Ihnen und den dargestellten Teilaspekten wurden unterschiedliche Prioritäten zugeordnet (Grabow 2002, S. 16 f.). Diese Prioritätensetzung ist idealtypisch; jede Kommune sollte diese Prioritäten vor dem Hintergrund der eigenen Zielsetzungen/Leitbilder überprüfen und gegebenenfalls korrigieren.

Das Raster der Erfolgsfaktoren lässt sich als Ratgeber und Checkliste nutzen. Bewusst wurde aber darauf verzichtet, damit ein Werkzeug zur „einfachen Selbstdiagnose“ im Sinne eines *Benchmarking* oder *Ranking* einfacher Kennziffern zu erstellen. Dies verbietet sich nach unserem Verständnis wegen der Komplexität des Handlungsfeldes und der unterschiedlichen Bezüge und Ausgangsvoraussetzungen in jeder Kommune. Hochkomplexe Modernisierungsmodelle und Sachverhalte auf einfache Kennziffern zu reduzieren, ist unseres Erachtens wissenschaftlich nicht zu vertreten. Komprimierte Kennziffern oder Rankings können sogar desorientierend und kontraproduktiv wirken: Die vorgespiegelte Genauigkeit verleiht subjektiven Selbsteinschätzungen leicht – und zu Unrecht – einen wissenschaftlichen oder objektiven Charakter.

Das Raster erlaubt die qualitative Einstufung des erreichten Standes: Welche Faktoren sind weitgehend beherrscht, welche teilweise, welche kaum oder gar nicht, wo liegt „Sprengstoff“? Der jeweilige „Befund“ hilft bei Entscheidungen über die Einführung oder Weiterentwicklung von lokalem E-Government. In diesem Sinne bilden die Erfolgsfaktoren in ihrer Gesamtheit auch einen Leitfaden zum E-Government.

Nach unserer Erfahrung eignet sich das Modell auch zur wissenschaftlich fundierten Fremdeinschätzung. Sowohl die Beurteilung der *MEDIA@Komm*-Vorhaben als auch die entsprechende Analyse in 26 weiteren deutschen Städten und der ausländischen Vergleichsfälle fanden nach diesem Raster statt. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse sind die Grundlage für die erfolgreiche Weiterentwicklung des Kommunalen E-Government in Deutschland.

### Monitoring in Deutschland<sup>14</sup>

Die Kommunalen E-Government-Vorreiter in Deutschland verfügen im Regelfall über ein solides politisches und technisches Fundament für das virtuelle Rathaus. E-Government

- ist dort meist Chefsache und erfährt aktive politische Unterstützung,
- wird professionell organisiert und als Prozess des Change-Management verstanden,
- hat einen Masterplan oder eine Gesamtstrategie zur Grundlage,
- basiert auf entwickelten technischen Plattformen und Infrastrukturen unter Beachtung gängiger Standards und
- ist nutzenorientiert.

Ein spezifischer Beitrag der *MEDIA@Komm*-Regionen war, dass dort – entsprechend den Vorgaben der Förderung – die Erprobung sicherer und rechtsverbindlicher Transaktionen im Vordergrund stand. Die geförderten Städte haben (vorbereitungsbewerblich) Aufgaben angepackt, die ohne Förderung kaum zu leisten gewesen wären. In diesen Regionen sind die Erfolgsfaktoren „Angepasste Technologien“ und „Anwendungen“ besonders gut ausgeprägt. Auch im internationalen Vergleich gehören die *MEDIA@Komm*-Städte zu den Vorreitern im Hinblick auf sicheres und rechtsverbindliches E-Government.

### Internationales Monitoring<sup>15</sup>

Die im internationalen Spektrum eingeschlagenen Wege zum Kommunalen E-Government weisen klare Stärken und Schwächen auf. Deutschland ist nach den vorliegenden Befunden ein Nehmer- und Geber-Land: Es benötigt Anregungen bezogen auf das Projekt- und Change Management, die Einbindung und Koordinierung externer Partner, Strategien zur Verbreitung von *Good Practices* in die Breite der kommunalen Landschaft, die Evaluationsmethoden sowie die Qualifizierung.

Anregungen geben kann Deutschland bezogen auf Lösungen, Produkte, Erfahrungen und Know-how vor allem zur Gewährleistung der sicheren, rechtsverbindlichen und authentifizierten Transaktion unter Einsatz der qualifizierten elektro-

14 Der Vergleich der Städte fand im Rahmen der Begleitforschung zu *MEDIA@Komm* (vgl. Fußnote 5) statt. Zu den ausführlichen Ergebnissen vgl. Drüke (2003).

15 Die international vergleichende Studie zum Entwicklungsstand und zu den Ausprägungen des kommunalen E-Government war ein Teilprojekt der Begleitforschung zu *MEDIA@Komm* (vgl. Fußnote 5). Die Ergebnisse der Untersuchung sind ausführlich dargestellt in Drüke (2004).

nischen Signatur. Die deutsche Kompetenz auf diesem Feld umschließt auch die Entwicklung technischer Plattformen für Kommunales E-Government sowie die Aspekte der Standardisierung von Fachanwendungen und der Interoperabilität.

#### Handlungs- und Nachholbedarf

Die nationalen und internationalen Vergleiche geben klare und eindeutige Hinweise auf Stärken (vgl. oben), aber auch auf die Defizite des Kommunalen E-Government in Deutschland. Die Bereiche, in denen der Durchschnitt der Kommunen (nicht die Vorreiter) hierzulande noch die stärksten Defizite und Rückstände aufweist, sind ganz unterschiedlich gelagert:

- Die folgenschwerste „Lücke“ besteht im Bereiche der Strategien. In den meisten Fällen ist E-Government noch ein Sammelsurium verschiedener Lösungen, Anwendungen und Angebote ohne klares Gesamtkonzept und Prioritätensetzungen.
- Das Projektmanagement ist oft zu wenig professionell; vor allem betrifft dies die Steuerung und das Controlling von Projekten.
- Oft werden die Möglichkeiten der Aufgabenkritik und Prozessoptimierung nicht vorgeschaltet. 1:1-Umsetzungen von bürokratischen Prozessen und Verfahren in die elektronische Welt sind weder effektiv noch effizient.
- Im Bereich der Anwendungen bleiben Angebote zur besseren Bürgerbeteiligung (z.B. im Vergleich zum verbreiteten Kfz-Wunschkennzeichen oder zur Hundesteuer!) noch Mangelware.
- Die Analyse von Nutzen und Kosten, die Durchführung von erweiterten Wirtschaftlichkeitsanalysen gibt es erst in Ausnahmefällen<sup>16</sup>.
- Die Mitarbeiterschaft und teilweise auch die Führungskräfte werden zuwenig einbezogen.
- Qualifizierungen und Personalentwicklungskonzepte, die an den Anforderungen von E-Government ausgerichtet sind, sind noch kaum vorhanden.
- Es gibt Unsicherheiten im Kooperationsmanagement mit externen Akteuren vor allem in Public-Private-Partnerships.

Um diese Schwächen und Defizite zu beseitigen, gilt es, von den Vorreitern – nicht nur von *MEDIA@Komm* und nationalen, sondern auch internationalen

---

<sup>16</sup> Vgl. auch den Beitrag von Engel in diesem Heft.

Best Practices<sup>17</sup> – zu lernen. Zusätzlich müssen kommunale Entscheidungsträger auf die Notwendigkeit reagieren, Synergien durch Gemeinschaftslösungen und Standardisierungen zu erzielen. Wenn dies gelingt, wird E-Government tatsächlich zum symbolischen Hoffnungsträger einer neu handlungsfähigen, bürger- und wirtschaftsorientierten Stadt. IuK, Internet und neue Medien können entscheidend dazu beitragen, dass sich Lebens- und Standortqualitäten verbessern – aber nur, wenn der Nutzen von E-Government für alle gleichermaßen im Blickfeld bleibt.

## Literatur

- Bertelsmann Stiftung/Clifford Chance Pünder/Initiative D21 (Hrsg.) (2003a), Public Private Partnership und E-Government, Gütersloh/Kassel.
- Bertelsmann Stiftung/Clifford Chance Pünder/Initiative D21 (Hrsg.) (2003b), Prozessleitfaden Public Private Partnership, Gütersloh/Kassel.
- Budäus, Dietrich (1995), Probleme und neue Formen der Verwaltung von Metropolregionen, in: Diskussionsbeiträge Public Management, Nr. 19, Hamburg.
- Bütow, Steffi/Floeting, Holger (1999), Elektronische Stadt- und Wirtschaftsinformationssysteme in deutschen Städten (Wissenschaft für die Praxis: Abteilung 2, Dokumentation, Band 6), Stuttgart.
- Deutscher Städtetag (DST) (Hrsg.) (2002), eGovernment in den Städten, Teil II, Leitfaden, Köln.
- Drüke, Helmut (2003), E-Government in Deutschland – Profile des virtuellen Rathauses (Arbeitspapiere aus der Begleitforschung zum Städtewettbewerb *MEDIA@Komm*, Nr. 8/2003), Berlin.
- Drüke, Helmut (Hrsg.) (2004), Local Electronic Government. An International Comparison, London/New York.
- Eifert, Martin/Püschel, Jan Ole/Stapel-Schulz, Claudia (2003), Rechtskonformes E-Government, Berlin/Hamburg.
- Grabow, Busso (2001), Information, Kommunikation und Multimedia in den Städten. Teil II: Die Handlungsfelder Wirtschaft/Arbeit und Infrastruktur (Difu-Materialien 6/2000), Berlin.
- Grabow, Busso, und andere (2002), Erfolgsfaktoren – Was bei der Gestaltung virtueller Rathäuser zu beachten ist, Berlin.
- Grabow, Busso, und andere (2004), Erfolgsmodell Kommunales E-Government (nur online verfügbar), <http://www.erfolgsmodell.mediakomm.net>
- Hagen, Martin (2001), Ein Referenzmodell für Online-Transaktionssysteme im Electronic Government, München/Mering.
- Hill, Hermann (2001), Leitbilder und strategische Behördenziele. Vortrag bei der Preisverleihung zum niedersächsischen Wettbewerb „Innovative Behörde“ am 18. April 2001 in Hannover, <http://www.ofd.niedersachsen.de/functions/downloadObject/0,,c307066s20,00.pdf>

<sup>17</sup> Vgl. z.B. die Vielzahl von Hinweisen unter der Kategorie „In- und Ausland“ im Online-Ratgeber Kommunales E-Government (<http://www.erfolgsmodell.mediakomm.net>) (Grabow u.a. 2004) und Drüke (2004).

- Hill, Hermann (2002), Electronic Government – Strategie zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 39-40/2002.
- Meffert, Heribert (2000), Marketing, Wiesbaden.
- Schellenberg, Martin (2003), Checklist zum Aufbau einer Public-Private-Partnership für das kommunale Internet-Portal, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.), E-Government meets E-Business, Tagungsband des 3. Fachkongresses *MEDIA@Komm*, Berlin, S. 139–141.
- Stapel-Schulz, Claudia/Eifert, Martin/Siegfried, Christine (2002), Organisations- und Kooperationsstypen kommunaler Internetauftritte (Arbeitspapiere aus der Begleitforschung zum Städtewettbewerb Multimedia *MEDIA@Komm*, Nr. 6/2002), Berlin, S. 10–34.
- Ulrich, Horst (2003), Betreibermodelle für Public-Private-Partnerships – Erfahrungen aus der Praxis am Beispiel des Stadtinformationssystems Berlin.de, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.), E-Government meets E-Business, Tagungsband des 3. Fachkongresses *MEDIA@Komm*, Berlin, S. 143–153.

Andreas Engel

## Die wirtschaftliche Bewertung von E-Government: Eine richtige Weichenstellung?

**Zusammenfassung:** Für Kommunen sind angesichts der angespannten Haushaltslage mittlerweile Einsparungen, Rationalisierungseffekte und Effizienzgewinne unabdingbare Voraussetzungen für Investitionen in E-Government. Wird damit die finanzielle Frage zur unüberwindbaren Hürde für E-Government? Führen die ökonomischen Richtungsweiser – jetzt befolgt – gar in die Sackgasse? Viele offene Fragen zeigen, dass die Diskussion über die Wirtschaftlichkeit von E-Government erst begonnen hat. Der vorliegende Beitrag bietet deshalb einen Einstieg in diese Diskussion; in ihm werden einige (auf den ersten Blick widersprüchliche) Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zum E-Government referiert und die Besonderheiten von Wirtschaftlichkeitsanalysen im E-Government herausgearbeitet (die diese Widersprüche zum Teil erklären) sowie Empfehlungen zum konzeptionellen Aufbau und methodischen Vorgehen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterbreitet. Die Überlegungen münden in dem Fazit, dass das ökonomische Paradigma durchaus in die richtige Richtung weist. Denn eine strenge Wirtschaftlichkeitsbewertung zwingt dazu, Verwaltungsleistungen im Verbund zu erbringen. Nur im Verbund sind noch nennenswerte Synergien zu erreichen. Damit wird aber auch zwangsläufig E-Government vorangetrieben, dessen Ziel eine neue Form öffentlicher Leistungsnetzwerke unter maßgeblicher Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnik ist.

### 1. Änderung der Ziele für E-Government

Im Unterschied zur Orientierungs- und Aufbruchphase, in der im kommunalen E-Government die Ziele der Kundenorientierung, Bürgernähe, Service- und Qualitätsverbesserung die Hauptrolle spielten, sind im Zuge der wachsenden Haushaltsnot ökonomische Ziele in kürzester Zeit zum alles überlagernden Entscheidungskriterium geworden. Für Kommunen sind heute Einsparungen, Rationalisie-

rungseffekte und Effizienzgewinne unabdingbare Voraussetzung für Investitionen in E-Government. In aller Deutlichkeit bringt es der Deutsche Städtetag in seinem Positionspapier „eGovernment in den Städten“ auf den Punkt: „Elektronische Verwaltung darf auf keinen Fall aufwändiger sein als konventionelle Verwaltung ... – sie muss wesentlich einfacher, schneller, effizienter sein. Und dies nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger oder die Wirtschaft, auch für die Verwaltung selbst!“ (Deutscher Städtetag 2002, S. 2 f.). Gerade zu Beginn der Ausbreitungsphase, in der zusätzliche Investitionen in die informationstechnische Infrastruktur anstehen, werden damit Kosten und Nutzen besonders kritisch auf den Prüfstand gestellt.

Wird damit die finanzielle Frage zur unüberwindbaren Hürde für E-Government? Stellt die ökonomische Frage E-Government-Projekte zum falschen Zeitpunkt auf den Prüfstand? Führen die ökonomischen Richtungsweiser – jetzt befolgt – gar in die Sackgasse?

Die Antworten auf diese Fragen sind nicht zuletzt davon abhängig, was unter Wirtschaftlichkeit verstanden wird. Welches sind die relevanten Messkriterien und Wirkungsdimensionen? Wie sind monetäre und qualitative Bewertungskriterien zu gewichten? Wie können Kosten und Nutzen adäquat bewertet werden? Gefährdet gar eine zu hohe Gewichtung monetärer Investitionen den ökonomischen Erfolg der Gesamtmaßnahme? Sind auf Gewinn und Einsparungen ausgerichtete Geschäftsmodelle überhaupt vereinbar mit den Prinzipien des öffentlichen Haushaltsrechts? Widersprechen sie nicht dem Gemeinwohlaufrag?

All diese offenen Fragen zeigen, dass die Diskussion über die Wirtschaftlichkeit von E-Government erst beginnt. Als Einstieg in diese Diskussion werden im folgenden Abschnitt zunächst einige Ergebnisse aus Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zum E-Government referiert, bevor auf die Besonderheiten der Wirtschaftlichkeitsberechnungen für E-Government eingegangen wird.

## 2. Glaubwürdigkeit und Seriosität von Wirtschaftlichkeitsanalysen durch widersprüchliche Aussagen infrage gestellt

Studien zur Wirtschaftlichkeit von E-Government beschäftigen sich mit sehr unterschiedlichen Aspekten und Fragen. Mal sind einzelne Komponenten einer E-Government-Infrastruktur im Mittelpunkt der Betrachtung (wie z.B. elektronische Signaturen, Content-Management-Systeme, E-Payment-Systeme, Vorgangsmanagementsysteme), mal die gesamte Infrastruktur (wie z.B. bei der Initiative BundOnline 2005). Mal werden einzelne Anwendungssysteme untersucht (z.B. das Online-Wunschkennzeichen), mal gesamte Verwaltungsprozesse (z.B. das Kfz-Zulassungsverfahren). Und schließlich werden die Modernisierungs- und Rationa-

lisierungspotenziale von E-Government auch auf die Verwaltung als Gesamtorganisation bezogen.

Je nach Untersuchungsgegenstand variieren auch die Fragestellungen. Bei Analysen zu E-Government-Infrastrukturen und einzelnen Systemen stehen die Kosten im Vordergrund. Wie viel kostet eine E-Government-Infrastruktur? Wie hoch sind die Investitionen über welchen Zeitraum? Löhnen sich diese Investitionen? Bei Analysen zu E-Government-Anwendungen und -verfahren tritt in der Regel der Nutzen in den Vordergrund. Wie hoch ist das Einsparpotenzial gegenüber der bisherigen Verfahrensweise? Welche Prozessverbesserungen und Rationalisierungspotenziale können erreicht werden? Wie wird die (Dienst-)Leistungsqualität verbessert?

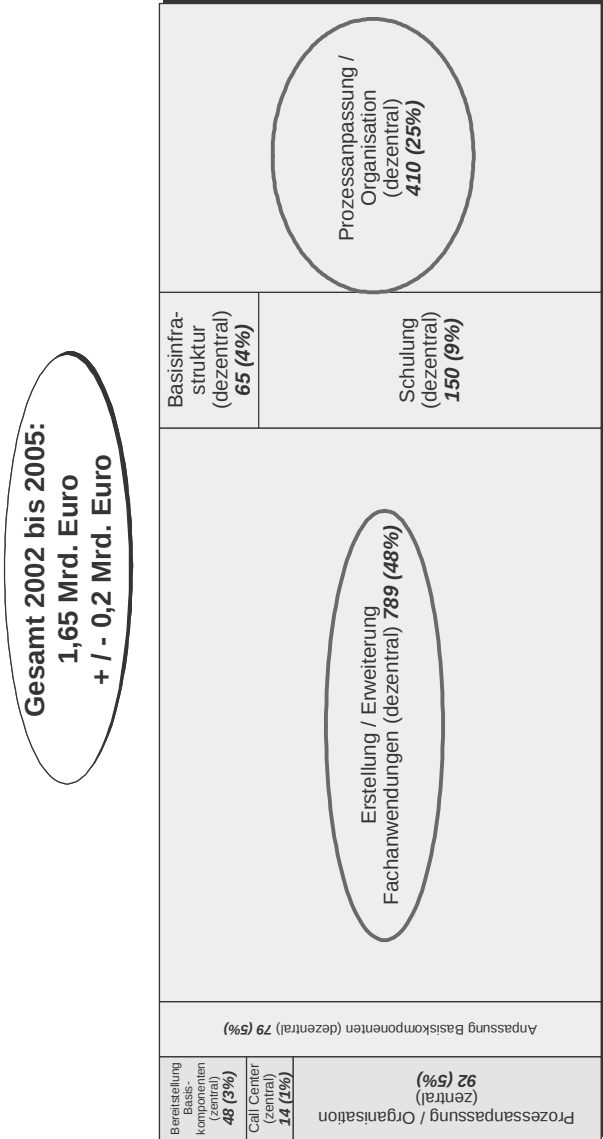
Offensichtlich beeinflusst auch die Auswahl des Untersuchungsobjekts in vielen Fällen Richtung und Ergebnis der Analysen. Während Untersuchungen zu einzelnen E-Government-Anwendungen und -prozessen zum Teil erhebliche Wirtschaftlichkeitsvorteile nachweisen, sind die viel selteneren Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit von E-Government-Infrastrukturen doch sehr ernüchternd.

So beziffert der Umsetzungsplan von 2002 die organisatorisch-technischen Gesamtaufwände für die Initiative BundOnline bis 2005 auf rund 1,65 Milliarden Euro. Dem stehen ab 2006 prognostizierte Einsparungen von etwa 400 Millionen Euro pro Jahr gegenüber (vgl. Projektgruppe BundOnline 2005 2002, S. 41). Bei diesen Zahlen wird der *Break-Even-Point*, also der Zeitpunkt, zu dem die kumulierten Kosten (Investitionskosten und laufende Kosten) durch die summierten Einsparungen und Erlöse überschritten werden, frühestens 2010 erreicht, und dies auch nur unter der Annahme, dass das eingesetzte Kapital nicht verzinst wird.

Auch in den *MEDIA@Komm*-Modellprojekten wird die Gewinnschwelle nicht einmal langfristig erwartet. Die wissenschaftliche Begleitforschung stellt dazu fest: „Der break-even liegt in allen Projekten deutlich nach der Förderlaufzeit von vier Jahren; in dem am besten funktionierenden Fall (Entwicklung und Vermarktung der Plattform Governikus) vermutlich etwa im Jahr 2004.“ (Grabow/Siegfried 2003) Dabei berücksichtigt diese Analyse – im Unterschied zum Umsetzungsplan zu BundOnline 2005 – die Gesamtheit aller Investitionen (einschließlich der Fördermittel) und bezieht sämtliche Erlöse ein (also auch die geplanten Einnahmen aus Lizenzverkäufen).

In Bezug auf den „Betrieb der technischen Plattformen für das virtuelle Rathaus“ werden – im Gegensatz zu den Erwartungen am Projektbeginn – „kaum noch“ Einnahmen erwartet. „Wenn überhaupt, können Einnahmen aus dem Angebot von Dienstleistungen, die auf der Plattform aufsetzen, realisiert werden.“ (Ebenda)

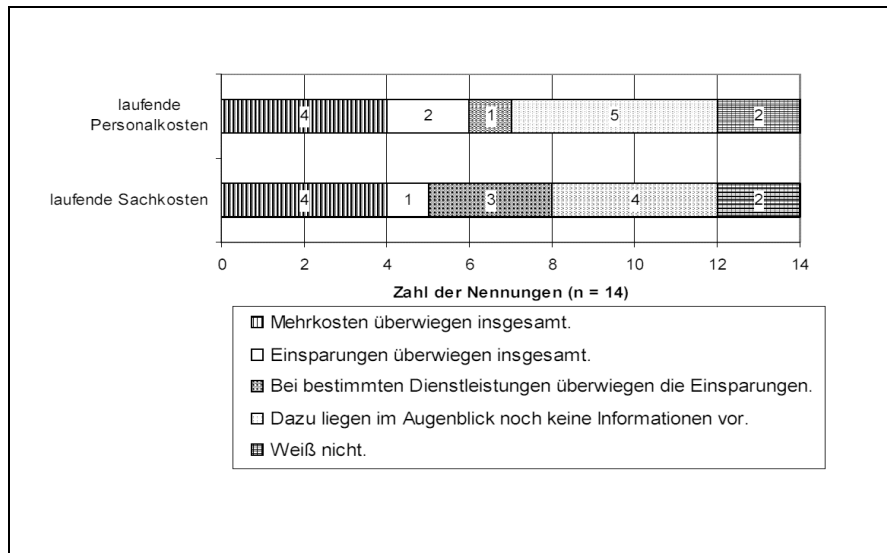
Abbildung 1: Gesamtkosten der Initiative BundOnline 2005



Quelle: nach Projektgruppe BundOnline 2005, Umsetzungsplan 2002, S. 41.

Die Grundtendenz dieser Analysen wird schließlich mit einer Ende 2002 durchgeführten Erhebung bei den Landeshauptstädten und *MEDIA@Komm*-Gewinnern bestätigt (vgl. Wolf/Krcmar 2003). Demnach meint die Mehrheit jener, die überhaupt eine Einschätzung abgeben, dass bei den Sachmitteln wie auch beim Personal die geschätzten Kosten für den Bürgerservice Online die Einsparungen überwiegen. Bemerkenswert ist aber auch, dass in den meisten Fällen keine fundierten Aussagen getroffen werden können, weil noch keine Informationen vorliegen.

Abbildung 2: Änderung der laufenden Personal- und Sachkosten durch das Angebot von E-Bürgerservices



Quelle: Wolf/Krcmar 2003, S. 926.

Als vorläufiges Fazit aus diesen Analysen kann festgestellt werden, dass die Einführung von E-Government sicher mit „erheblichen Kosten verbunden (ist), die nicht aus laufenden Mitteln bestritten werden können, sondern Gegenstand mittel- bis langfristiger Finanzplanung werden müssen. Ein noch längerer Zeiträumen ist anzusetzen, wenn es um die Realisierung von Einspareffekten geht. Kurzfristige Einspareffekte sind allenfalls bei den Massengeschäften (elektronische Auskunftsdienste, verschiedene An- und Ummeldevverfahren) zu erwarten und dort auch nur gegenüber professionellen Nutzern.“ (Deutscher Städtetag 2002, S. 4) Der einschränkende Nachsatz verweist auf Analysen, die zu einzelnen E-Government-

Verfahren durchgeführt wurden und in der Tat ein völlig konträres Bild vermitteln. Sie stellen die Aufwände für Beschaffung, Einführung und Betrieb eines Online-Systems den Kosten und Einsparungen im Verwaltungsprozess gegenüber, wobei häufig offen bleibt, in welchem Umfang infrastrukturelle Voraussetzungen geschaffen sein müssen, um diese Verfahren zu betreiben. Im Gegensatz zu den Analysen über Gesamtaufwände für E-Government wird in diesen Untersuchungen (jedenfalls zum Teil) von beeindruckenden Effizienzvorteilen und geradezu überwältigenden Einsparpotenzialen berichtet.

Wiederum aus einem *MEDIA@Komm*-Projekt wird berichtet, dass bei 90 000 Online-Melderegisterauskünften pro Jahr gegenüber der rein manuellen Bearbeitung 275 000 Euro eingespart werden können (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zum Prozess „Einfache Melderegisterauskunft“

| Einfache Melderegister-Auskunft                                                                         |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <div> Digital ins Rathaus<br/> <b>MEDIA@Komm</b><br/> Nürnberg Fürth Erlangen Schwabach Bayreuth </div> |           |
| <b>Wirtschaftlichkeitsbetrachtung MRA der Stadt Nürnberg</b>                                            |           |
| <b>Mengengerüst</b>                                                                                     |           |
| Anzahl Geschäftsvorfälle pro Jahr                                                                       | 90.000    |
| <b>Prozesskosten bei 100% manueller Bearbeitung</b>                                                     |           |
| Prozesskosten je Vorgang                                                                                | 5,00 €    |
| Systemkosten fix pro Jahr                                                                               | 10.000 €  |
| System- und Prozesskosten gesamt pro Jahr                                                               | 460.000 € |
| <b>Prozesskosten bei 100% elektronischer Bearbeitung</b>                                                |           |
| Prozesskosten je Vorgang                                                                                | 1,50 €    |
| Systemkosten fix pro Jahr                                                                               | 50.000 €  |
| System- und Prozesskosten gesamt pro Jahr                                                               | 185.000 € |
| Curiavant                                                                                               |           |

Quelle: [http://erfolgsmodell.mediakomm.net/images.php?url=http://www.mediakomm.net/erfolgsmodell/img/faktoren/4/4\\_4\\_1.gif&titel=Wirtschaftlichkeitsbetrachtung%20MRA%20Nürnberg/](http://erfolgsmodell.mediakomm.net/images.php?url=http://www.mediakomm.net/erfolgsmodell/img/faktoren/4/4_4_1.gif&titel=Wirtschaftlichkeitsbetrachtung%20MRA%20Nürnberg/), 2.12. 2004.

Hochgerechnet auf zehn Millionen Melderegisterauskünfte bundesweit entspricht dies Einsparungen von etwa 30 Millionen Euro pro Jahr. Nach der gleichen Rechenmethode können mit der Einführung virtueller Bauämter bundesdeutsche Verwaltungen pro Jahr gar 130 Millionen Euro einsparen, sodass bei der Vielzahl von kommunalen Diensten „schnell zweistellige Milliardenbeträge an Einsparpotenzialen in Deutschland – ein Vielfaches davon in der EU“ erreicht werden könnten (Grabow/Siegfried 2003). Diese imposanten Zahlen kommen vor allem zustande, weil als Messgröße Personaleinsparungen auf der Basis von reduzierten Bearbeitungszeiten angesetzt werden und nicht nachgeprüft wird, ob diese überhaupt oder im gleichen Umfang realisiert werden können. Oft sind es nur Bruchteile des Zeitbudgets einer Stelle, die zwar zur Entlastung des Personals beitragen, nicht aber zu Personaleinsparungen führen. Schätzwerte zu Einzelfällen werden darüber hinaus auf die Gesamtheit aller denkbaren Anwendungsfälle hochgerechnet.

Hochrechnungen im Rahmen der Initiative BundOnline 2005 kommen so allein für den Bereich der öffentlichen Vergaben zu Einspareffekten von bis zu 125 Milliarden Euro pro Jahr (Projektgruppe BundOnline 2005, S. 41). Es ist überhaupt festzustellen, dass die Wirtschaftlichkeitseffekte im elektronischen Beschaffungswesen immer wieder sehr hoch angesetzt werden.

Bescheidener fallen die Ergebnisse aus, wenn realisierte Einsparungen im konkreten Fall unter bekannten Rahmenbedingungen untersucht werden. Beispielsweise kann auf eine Reihe von Untersuchungen im *MEDIA@Komm*-Projekt Bremen verwiesen werden, in denen allerdings nur die Netto-Einsparungen und nicht auch die Höhe der Kosten ausgewiesen werden:

- „Mit den elektronischen Mahnverfahren OptiMahn und ProfiMahn konnten drei Mahngerichte (in der Zuständigkeit der Länder) zu einem zusammengefasst und 60 Prozent des Personals eingespart werden; die Zahl der Stellen wurde von zwölf auf vier reduziert. Es wurden finanzielle Einsparungen in Höhe von rund 50 000 Euro (realisiert). Der erhebliche Nutzen für die Anwälte lässt sich noch nicht konkret beziffern.
- Durch die Online-Register-Informationen gehen die telefonischen Auskünfte zurück. Entlastungen in der Verwaltung werden vor allem aus dem Gewerbeamt, aber auch aus dem Amt für Kfz-Zulassung und der Bußgeldstelle gemeldet. Der Einspareffekt aufgrund der zurückgehenden Zahl von Telefonauskünften ist zwischen 0,25 und 0,33 Personalsstellen zu beziffern, die jetzt für andere Arbeiten eingesetzt werden können.
- Bei der Kfz-Zulassung werden täglich 60 Wunschkennzeichen bearbeitet, davon 20 elektronisch. Bei geschätzt drei eingesparten Stunden täglich er-

gibt sich ein Einspareffekt von acht Tagen im Monat; diese eingesparte Zeit kann für andere Serviceleistungen aufgewendet werden.

- Die Möglichkeit, Personenstandsunterlagen über das Netz abzurufen, wird bisher nur zögerlich genutzt (etwa zehn bis zwölf Mal pro Monat). Erhebliche Sparpotenziale für die Verwaltung werden aber durch das in dieser Anwendung komplett implementierte E-Payment gesehen: rund drei Personentage lassen sich durch den Wegfall der manuellen Rechnungsstellung einsparen.
- In den Sekretariaten der Universitäten/Hochschulen sind durch Online-Meldungen (Prüfungsmeldungen, Anmeldung von Urlaubssemestern, Immatrikulation usw.) deutliche Entlastungen von Routinetätigkeiten erkennbar.“ (Grabow/Siegfried 2003)

Aufgrund der präsentierten Studien kann festgehalten werden, dass „für kommunale E-Government-Vorhaben ... bisher nur wenige aussagekräftige und begründete Schätzungen von Kosten und Nutzen“ vorliegen. „Insgesamt gibt es daher noch erheblichen Analysebedarf, um der kommunalen Praxis auch fundierte Zahlen an die Hand geben zu können.“ (Ebenda)

Darüber hinaus sind die vorliegenden Ergebnisse auf den ersten Blick äußerst widersprüchlich. Der Grund liegt hauptsächlich in der mangelnden Vergleichbarkeit von Untersuchungsansätzen und Fragestellungen. Warum ein bestimmter Untersuchungsansatz gewählt wird, mag dahingestellt sein. Es drängt sich einerseits der Eindruck auf, dass Marketing-Interessen beteiligter Firmen eine Rolle spielen oder der Wunsch von Projektverantwortlichen, politische Erwartungshaltungen zu befriedigen. Andererseits dürfte auch eine Rolle spielen, ob Mittel beantragt werden oder der Erfolg einer Maßnahme nachgewiesen werden soll.

Wie dem auch sei: Gerade in Zeiten erhöhten Kostenbewusstseins schaden diese widersprüchlichen Untersuchungsergebnisse mehr als sie nützen. Denn sie stellen die Glaubwürdigkeit und Seriosität aller Analysen infrage, auch jener, die methodisch exakt und betriebswirtschaftlich seriös die Wirtschaftlichkeit von E-Government untersuchen.

Aus diesem Befund kann nur die Schlussfolgerung gezogen werden, dass zur Versachlichung der Diskussion zunächst einmal Einigkeit darüber hergestellt werden sollte, welche Kriterien und Kennzahlen in eine Analyse der Wirtschaftlichkeit von E-Government einzubeziehen sind, um die Aussagekraft und Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse sicherzustellen. Daher werden im nächsten Abschnitt die Besonderheiten der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von E-Government herausgearbeitet und anschließend daraus Empfehlungen für den Aufbau und die methodische Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen abgeleitet.

### 3. Besonderheiten der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von E-Government

Der wichtigste Unterschied zu herkömmlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen besteht darin, dass E-Government-Verfahren über die Grenzen der eigenen Organisation hinaus wirken und eine Vielzahl von Beteiligten einbeziehen. E-Government ist nicht auf einzelne Arbeitsplätze, Arbeitsgruppen oder Organisationseinheiten beschränkt, sondern verbindet Anbieter und Abnehmer in einem Leistungsverbund (vgl. Brüggemeier 2004). Für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ergeben sich daraus erhebliche Konsequenzen:

- Wirtschaftlichkeit von E-Government ist nicht gleichzusetzen mit der Wirtschaftlichkeit beim Leistungsanbieter (der Kommune). Für eine Gesamtbetrachtung sind auch die Effekte bei den beteiligten Leistungsanbietern (andere Verwaltungseinheiten) und den Leistungsabnehmern einzubeziehen. Die Wirtschaftlichkeit eines E-Government-Vorhabens ergibt sich also aus der *Bilanz der Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen aller Beteiligten*.
- Auch wenn die Gesamtwirtschaftlichkeit als Bilanz berechnet werden muss, so ist doch auch bei jedem einzelnen Teilnehmer des E-Government-Verbunds die Wirtschaftlichkeit separat zu betrachten. Denn jeder Einzelne muss die Investitionen, die er selbst aufbringen muss, für sich vertreten. Dabei stellt sich bei E-Government-Vorhaben schnell heraus, dass *Aufwände und Nutzen ungleich verteilt* sind.
- Entwicklungskosten fallen in der Regel vollständig bei den *Leistungsanbietern* an, insbesondere wenn es sich um Web-Anwendungen handelt, die von den Beteiligten und Leistungsabnehmern ohne größere eigene Entwicklungs- und Einführungsaufwände genutzt werden können. In der internen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung entsteht daraus für Leistungsanbieter das Problem, die Entwicklungskosten für das Gesamtverfahren ausschließlich mit Einsparungen oder Nutzen in der eigenen Organisation oder Prozessbearbeitung rechtfertigen zu müssen. Es stellt sich die Frage, wie der Nutzen, der bei den anderen Beteiligten entsteht, in die interne Wirtschaftlichkeitsberechnung einfließen kann.
- Bei den *Leistungsabnehmern* ist der Nutzen einer E-Government-Anwendung häufig nur marginal, weil es nur vereinzelt zur Nutzung kommt. Schon bei geringen Investitionen für diese vereinzelt Nutzungsfälle führt die interne Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu negativen Ergebnissen und damit zu einem Ausbleiben der Nutzung. Aufgrund der mittlerweile weiten Verbreitung von Internet-Anschlüssen sind zwar die Erstinvestitionen (besonders bei Web-Anwendungen) eher gering. Doch wenn zusätzli-

che Komponenten benötigt werden – wie beispielsweise elektronische Signaturen – ist der kritische Schwellenwert zur Nutzung von Online-Anwendungen schnell erreicht.

- Die Realisierung der Wirtschaftlichkeitseffekte liegt im Leistungsverbund schließlich nicht allein in der Hand desjenigen, der die Online-Prozesse einführt. Die Effekte beim Leistungsanbieter stellen sich oft erst ein, wenn alle Beteiligten in den E-Government-Verbund einbezogen sind. Schon die Nicht-Erreichbarkeit (oder Verweigerung) einzelner Prozessbeteiligter kann zu Medienbrüchen führen, die zusätzliche Kosten verursachen und die Wirtschaftlichkeit der Gesamtmaßnahme auch für den Leistungsanbieter gefährden. Denn ein durchgreifender Wirtschaftlichkeitseffekt entsteht oft erst dann, wenn auf vorhandene Daten und Ergebnisse bei allen Beteiligten und allen Teilprozessen zurückgegriffen werden kann. Die *durchgängige Unterstützung* des gesamten Prozesses und die *Erreichbarkeit* aller Teilnehmer im E-Government-Verbund sind somit äußerst kritische Erfolgsfaktoren für die Wirtschaftlichkeit von E-Government.
- Neben der Einbindung möglichst aller Beteiligten ist die Wirtschaftlichkeit von E-Government-Maßnahmen auch abhängig von der *Vollständigkeit des Angebots* für bestimmte Interessenlagen (Lebenslagen). Aus Sicht des Leistungsabnehmers stellt sich die intensive Nutzung einer E-Government-Anwendung häufig erst dann ein, wenn in einer bestimmten Bedarfssituation für alle Vorgänge die Möglichkeit zur Online-Bearbeitung besteht. Ein anderer Aspekt ist die Möglichkeit, bei der Bearbeitung das angebotene Medium beizubehalten oder einen Medienwechsel zu vermeiden. Wenn beispielsweise der Antrag zur Briefwahl mit der Wahlbenachrichtigung per Post versandt wird, besteht die Tendenz, die Briefwahl auch mit dem angebotenen Medium, der Postkarte, zu beantragen.
- Darüber hinaus kann in Bezug auf die Einführung von Online-Prozessen auf die generelle Erfahrung verwiesen werden, dass „Sparpotenziale für die Verwaltung erst dann wirklich ausgeschöpft (werden), wenn *Geschäftsprozesse* für das virtuelle Rathaus grundlegend reorganisiert werden. Dazu gehört immer auch die Überprüfung, ob bestehende Regelungen (z.B. gesetzliche Vorschriften) vereinfacht werden oder auch ganz entfallen können.“ (Grabow/Siegfried 2003)
- Schließlich sind neben den monetären Wirtschaftlichkeitsberechnungen auch die *qualitativen Effekte* zu berücksichtigen. Sie fallen insbesondere in Form von Verbesserungen der Informations-, Kommunikations- und Zugangsmöglichkeiten und Zeitersparnissen bei der Nutzung von Online-Diensten an. Die Schwierigkeit bei Wirtschaftlichkeitsanalysen liegt darin,

diese qualitativen Verbesserungen angemessen in die Bewertung einzubeziehen.

Die Wirtschaftlichkeit von E-Government hängt folglich von verschiedenen Faktoren ab, die nur bedingt durch die Verantwortlichen und Beteiligten im E-Government-Verbund gesteuert werden können. Im Folgenden wird daher untersucht, welche Faktoren mit welchem Gewicht in eine Wirtschaftlichkeitsanalyse einfließen sollten, um eine verlässliche Entscheidungsgrundlage für die Einführung von E-Government-Vorhaben zu schaffen. Als Beispiel dient die „WiBe 4.0“ (vgl. Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung im Bundesministerium des Innern/KBSt 2004), die in der öffentlichen Verwaltung zwar immer wieder propagiert, doch viel zu selten zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit von IT-Vorhaben auch angewendet wird.

#### 4. Erweitertes Verständnis von Wirtschaftlichkeit bei E-Government erforderlich

In der betriebswirtschaftlichen Betrachtung hat sich längst die Erkenntnis durchgesetzt, dass der Einführung von Informations- und Kommunikationstechnik eine rein monetäre Betrachtung nicht gerecht wird. Dies trifft für E-Government-Prozesse in besonderem Maße zu, weil hier die Vorteile zu einem erheblichen Teil im qualitativen Bereich liegen.

Eine erweiterte Sicht der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung liegt auch der WiBe 4.0 zugrunde, die speziell für Maßnahmen mit IT-Unterstützung schon 1992 entwickelt wurde und mittlerweile in der vierten Version vorliegt. Doch ist die WiBe 4.0 auch geeignet, die Wirtschaftlichkeit von E-Government-Maßnahmen zu bewerten? Sind die vorgeschlagenen Kriterien vollständig und angemessen, um die spezifischen Wirtschaftlichkeitseffekte von E-Government zu beschreiben? Welche Kriterien erfassen die Wirtschaftlichkeit von E-Government, und wie ist ihre Wirkung zu erklären?

##### 4.1 Übersicht zum methodischen Vorgehen der WiBe 4.0

Die Vorgängerversion WiBe 21 (Version 3.0, 2001) unterschied noch drei Wirkungsdimensionen der Wirtschaftlichkeit von IT-Vorhaben, die auch in der neuen Version (WiBe 4.0) nahezu unverändert beibehalten wurden:<sup>1</sup>

- Monetär quantifizierbare Kosten und Nutzen (Kap. 4.1 und 4.2),

<sup>1</sup> Die Kapitelangaben beziehen sich auf die WiBe 4.0 (KBSt 2004).

- Dringlichkeit der Maßnahme (Kap. 4.3),
- qualitativ-strategische Bedeutung des IT-Vorhabens (Kap. 4.4).

Mit der neuen Version wird mit dem Modul „Externe Effekte (WiBe E)“ eine vierte Wirkungsdimension eingeführt, mit der die Auswirkungen von Maßnahmen auf „externe Kunden“ qualitativ erfasst und bewertet werden können:

- Externe Effekte (Kap. 4.5).

Abbildung 4 gibt eine Übersicht über die Kriteriengruppen und Module zur Wirtschaftlichkeitsanalyse mit der WiBe 4.0.

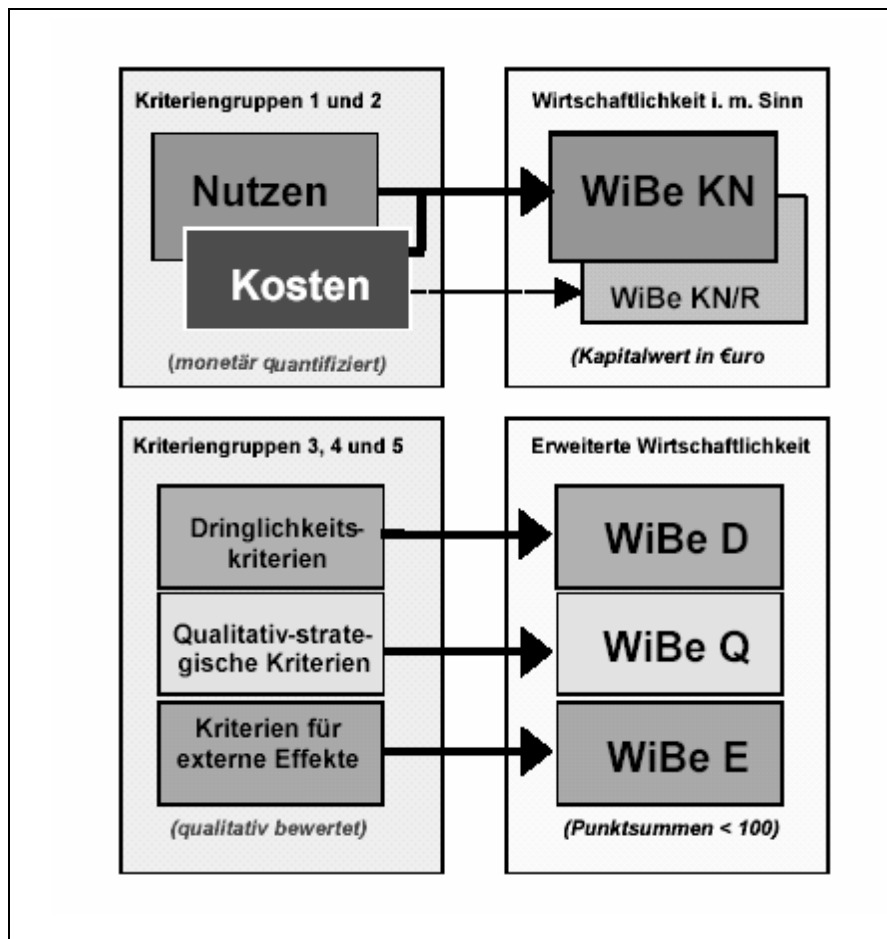
Zur *monetären Wirtschaftlichkeitsberechnung* wird in der WiBe 4.0 die *Kapitalwertmethode* eingesetzt, die auch den Zeitpunkt berücksichtigt, zu dem Kosten und Erlöse oder Einsparungen anfallen. Dazu wird der zu einem bestimmten Zeitpunkt angefallene Betrag auf das Basisjahr der Berechnung „abgezinst“. Später anfallende Kosten und Einsparungen gehen so mit einem geringeren Kapitalwert in die Berechnung ein, Vorinvestitionen mit entsprechend höheren Beträgen. Gegebenenfalls können auch Risikozuschläge kalkuliert werden. Mit der Kapitalwertmethode wird eine Maßnahme als wirtschaftlich betrachtet, wenn über den Kalkulationszeitraum (bei IT-Projekten in der Regel fünf Jahre) ein positiver Kapitalwert erreicht wird.

Ist der Kapitalwert positiv, bedarf es im Grunde keiner weiteren Betrachtung der qualitativen Wirtschaftlichkeit. Ist er negativ, „bedarf es zwingend einer Ergänzung der monetären Berechnung um die erweiterte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung WiBe D, WiBe Q und ggf. WiBe E.“ (KBSt 2004, S. 76) Bei E-Government-Maßnahmen ist in jedem Fall eine Betrachtung der externen Effekte durchzuführen.

Die *qualitative Wirtschaftlichkeitsbetrachtung* wird in der WiBe 4.0 als *Nutzwertanalyse* durchgeführt. Für jedes Qualitätskriterium wird eine 10-Punkte-Skala definiert, deren Punktwerte unterschiedliche Nutzengrade repräsentieren. Eine Maßnahme ist nach der WiBe 4.0 dann wirtschaftlich, wenn – nach Gewichtung und Standardisierung der Skalen – mindestens 50 von 100 Punkten erreicht werden.

Die Differenzierung zwischen monetär quantifizierbaren Größen und qualitativ zu messenden Kriterien sowie die kombinierte Anwendung der Kapitalwertmethode und Nutzwertanalyse sind grundsätzlich auch für die Bewertung von E-Government-Vorhaben angemessen. Die Besonderheiten von E-Government-Vorhaben werden aber erst bei der Betrachtung der einzelnen Kosten- und Erlösarten, Dringlichkeitskriterien und qualitativ-strategischen Merkmale deutlich. Auch die

Abbildung 4: Kriteriengruppen und Module der WiBe 4.0



Quelle: nach KBSt 2004, S. 29.

externen Effekte sind hinsichtlich Vollständigkeit und Angemessenheit zu diskutieren. Die WiBe E schlägt dazu den in Übersicht 1 wiedergegebenen Kriterienkatalog vor.

Übersicht 1: Kriterien zur Messung externer Effekte nach der WiBe E

- 5.1 Ablösedringlichkeit aus Perspektive des externen Kunden
  - 5.1.1 Dringlichkeit aus Nachfrage (Intensität)
- 5.2 Benutzerfreundlichkeit aus Kundensicht
  - 5.2.1 Realisierung eines einheitlichen Zugangs
  - 5.2.2 Erhöhung der Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit
  - 5.2.3 Hilfefunktionen zur Unterstützung des Kunden
- 5.3 Wirtschaftliche Effekte extern
  - 5.3.1 Unmittelbarer Nutzen für den Kunden
- 5.4 Qualitäts- und Leistungssteigerungen
  - 5.4.1 Folgewirkungen für den Kommunikationspartner
  - 5.4.1 Extern wirksame Beschleunigung von Verwaltungsentscheidungen
  - 5.4.3 Vereinfachung/Förderung der übergreifenden Zusammenarbeit
  - 5.4.4 Vergrößerung des Dienstleistungsangebots
- 5.5 Synergien
  - 5.5.1 Nachnutzung von Projektergebnissen für vergleichbare Projekte

Quelle: nach KBSt 2004, S. 95.

#### 4.2 Einbeziehung externer Kosten, Einsparungen und Erlöse für Entwicklung und Betrieb

Auch wenn externe Betriebskosten und -erlöse oder Einsparungen grundsätzlich monetär bewertet werden können, geht die WiBe 4.0 davon aus, dass nur solche Kosten und Erlöse monetär bewertet werden sollen, die in der *eigenen* Organisation entweder als haushaltswirksame oder als nicht haushaltswirksame anfallen. Diese Empfehlung ist nachvollziehbar, da die Erhebung externer Betriebskosten sowie externer Erlöse und Einsparungen schnell an praktische Grenzen stößt.

Einerseits ist im Vorfeld oft nicht verlässlich zu ermitteln, wie groß die Zahl der Abnehmer von Online-Dienstleistungen sein wird. Andererseits ist eine umfassende empirische Erhebung dazu sehr aufwändig. Es ist auch nicht zu erwarten, dass Leistungsabnehmer und Beteiligte entsprechende Untersuchungen und Kalkulationen selbst durchführen und dokumentieren. Schätzungen führen daher

häufig zu unrealistischen Annahmen über die Höhe der Erlöse (und Kosten), und kleine Änderungen der Parameter bewirken erhebliche Änderungen der Resultate.

Aus diesem Grund und aus Praktikabilitätsgründen ist daher mit der WiBe 4.0 zu empfehlen, externe Kosten, Einsparungen und gegebenenfalls Erlöse nicht mit absoluten Werten in die Kapitalwertanalyse, sondern über Punktwerte in die Nutzwertanalyse einfließen zu lassen.

In der internen monetären Wirtschaftlichkeitsberechnung werden in der WiBe 4.0 Entwicklungskosten und -nutzen sowie Betriebskosten und -einsparungen unterschieden. Zu den *Entwicklungskosten* zählen beispielsweise Planungs- und Entwicklungskosten, Kosten für externe Beratung, für die Entwicklungsumgebung, Systemkosten (Hardware, Software, Installationskosten) und Einführungskosten, einschließlich der Schulungs- und Umstellungskosten. Als monetär bewertbare *Entwicklungsnutzen* werden beispielsweise Verkaufserlöse oder Einsparungen bei Sach- und Personalkosten für die Erhaltung von Altsystemen angeführt.

Da der Erfolg einer E-Government-Maßnahme insgesamt nicht nur von den Entwicklungs- und Einführungskosten bei den Leistungserbringern, sondern auch von denen bei den Leistungsempfängern und gegebenenfalls anderen Verwaltungen abhängt, ist die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung in Bezug auf diese Kriterien um die entsprechenden Effekte bei den beteiligten Leistungsanbietern und Leistungsabnehmern zu erweitern. Das Erweiterungsmodul der WiBe berücksichtigt diese externen Entwicklungskosten bzw. -einsparungen nicht (vgl. Übersicht 1), obwohl sie für die Nutzung von E-Government-Angeboten und damit für den wirtschaftlichen Erfolg insgesamt von entscheidender Bedeutung sind.

Als monetäre *Betriebskosten und -nutzen* listet die WiBe 4.0 im Wesentlichen Kosten und Einsparungen für Sachmittel, Personal sowie die Wartung und Systempflege auf. Speziell für E-Government-Anwendungen kommt den Leitungs- und Kommunikationskosten eine besondere Bedeutung zu. Bei E-Government-Anwendungen fallen aber Betriebskosten und -nutzen nicht nur in der eigenen Organisation an, sondern auch bei den Teilnehmern im E-Government-Verbund. In der WiBe E wird deshalb der externe Betriebsnutzen qualitativ mit dem Kriterium „Unmittelbarer Nutzen für den Kunden“ erhoben. Externe Betriebskosten können mit dem angebotenen Kriterienkatalog nicht erfasst werden (vgl. KBSt 2004, S. 65 f.).

Über die in Übersicht 1 aufgeführten Kriterien hinaus empfiehlt die WiBe E grundsätzliche Vorüberlegungen zu den Zielgruppen anhand der folgenden Fragen (ebenda, S. 61 f.):

- A. Wer sind meine Kunden?
- B. Was wollen meine Kunden?
- C. Welche technische Ausstattung haben meine Kunden?
- D. Welche Nutzungsintensität ist zu erwarten?

Die Ergebnisse dieser Vorüberlegungen sollen in einer möglichst „kurzen und prägnanten Argumentation“ von „max. einer DIN A4 Seite“ dokumentiert werden. Obwohl es sich bei den aufgeworfenen Fragen durchaus um erfolgskritische Rahmenbedingungen für die Wirtschaftlichkeit von E-Government handelt, fließen sie nicht in die Nutzwertanalyse ein.

Im *MEDIA@Komm*-Projekt Bremen wurde eine Bewertungsmatrix entwickelt (vgl. Tabelle 1), die diese Faktoren in die Nutzwertanalyse einbezieht. Sie kann im Prinzip so aufbereitet werden, dass sie auch in die Nutzwertanalyse nach der WiBe E integriert werden kann.

Mit dieser Erweiterung der WiBe 4.0 können für E-Government-Vorhaben zusätzliche, wichtige Aspekte der Wirtschaftlichkeit in die Entscheidungsfindung einbezogen werden, ohne dass die monetäre Berechnung (nach der Kapitalwertmethode) durch überzogene Annahmen zum Nutzungspotenzial und zu externen Effizienzvorteilen verfälscht wird.

#### 4.3 Unterscheidung zwischen Bereitstellungswirtschaftlichkeit und Anwendungswirtschaftlichkeit

Eine andere, für E-Government-Verfahren wichtige Differenzierung ist in der WiBe 4.0 bereits ansatzweise berücksichtigt. Sie betrifft die Unterscheidung der Sach- und Personalkosten bzw. -erlöse danach, ob sie dem Betrieb der E-Government-Infrastruktur (Bereitungswirtschaftlichkeit) oder der Aufgabenerledigung im Prozess (Anwendungswirtschaftlichkeit) zugeordnet werden. Die Differenzierung zwischen *Bereitungswirtschaftlichkeit* und *Anwendungswirtschaftlichkeit* ist für E-Government-Vorhaben zentral.

Tabelle 1: Bremer Kriterienkatalog zu externen Effekten

|                                                                           | 4 Punkte                                                                                                                                                                          | 3 Punkte                                                                                                                                                                                         | 2 Punkte                                                                                                         | 1 Punkt                                                                                                                                                                                   | 0 Punkte                                                                                                     | Gewichtung |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Nutzen für den Dienstleistungsanbieter (Verwaltung o. Unternehmen)</b> | Die elektronische Abwicklung hat viele Vorteile: viele Routinefälle können schneller und mit weniger Aufwand erledigt werden; insgesamt: Produktivitäts- und Qualitätssteigerung. | Die elektronische Abwicklung hat ein paar Vorteile: Es gibt Routinefällen, oder es wird schneller, oder Aufwand wird geringer; einzelne Produktivitäts- oder Qualitätsaspekte werden gesteigert. | Es gibt zwar ein paar Produktivitäts- und Qualitätsverbesserungen, aber der Mehraufwand in Kauf genommen werden. | Die elektronische Abwicklung bedeutet gegenüber den jetzigen Verfahren einen geringen Nettonutzen und bringt gegenüber herkömmlichen Verfahren keine Vorteile, aber auch keine Nachteile. | Eine elektronische Abwicklung ist kontraproduktiv. Es entsteht ein zu großer Aufwand, Fehler nehmen zu, u.ä. | 3          |
| <b>Gebühren</b>                                                           | Hohe Gebühren (>20 DM)                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                  | Geringe Gebühren (1-20 DM)                                                                                       |                                                                                                                                                                                           | Keine Gebühren                                                                                               | 2          |
| <b>Anzahl der Geschäftsvorfälle</b>                                       | Sehr hohe Fallzahl (>100.000)                                                                                                                                                     | Hohe Fallzahl (>10.000)                                                                                                                                                                          | Mittlere Fallzahl (>5.000)                                                                                       | Kleine Fallzahl (1.000-5.000)                                                                                                                                                             | Sehr kleine Fallzahl (<1.000)                                                                                | 3          |
| <b>Größe der Zielgruppe</b>                                               | Sehr viele Kunden (>100.000)                                                                                                                                                      | Viele Kunden (>10.000)                                                                                                                                                                           | Mittlere Kundenzahl (1.000-10.000)                                                                               | Wenig Kunden (1.000)                                                                                                                                                                      | Sehr wenig Kunden (<100)                                                                                     | 2          |
| <b>Attraktivität der Zielgruppe</b>                                       | Nutzer adaptieren Technik leicht und wenden sie auch in anderen Bezügen an.                                                                                                       | Nutzer adaptieren Technik leicht.                                                                                                                                                                | Die Adaption der Technik ist nur schwer vorhersehbar.                                                            | Nutzer adaptieren Technik nur schwer.                                                                                                                                                     | Nutzer adaptieren Technik nur schwer und werden sie auch nicht in anderen Bereichen anwenden.                | 2          |
| <b>Finanzkraft der Zielgruppe</b>                                         | Hoch. Mehrkosten für digitale Signatur können langfristig gestreckt werden.                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                  | Mittel. Mehrkosten für digitale Signatur können nur kurzfristig gestreckt werden.                                |                                                                                                                                                                                           | Gering. Nutzer können Mehrkosten für digitale Signatur nicht vorstrecken.                                    | 1          |
| <b>Integration mit anderen Projekten</b>                                  | Ein anderes Projekt (Verwaltungsreform, Initiative o.ä.) kann zu beidseitigem Nutzen von MEDIA@Komm unterstützt werden.                                                           |                                                                                                                                                                                                  | Die beiden Projekte ergänzen sich.                                                                               |                                                                                                                                                                                           | Die Verknüpfung beider Projekte hätte wenigstens für eine Seite kontraproduktive Auswirkungen.               | 1          |

Quelle: Bremer Projektantrag zum Städtewettbewerb Multimedia MEDIA@Komm 1999, S. 23

Quelle: nach <http://erfolgsmodell.mediakomm.net/images.php?url=http://www.mediakomm.net/erfolgsmodell/img/faktoren/3/10.gif&title=Bremer%20Kriterienliste%20zur%20Auswahl%20der%20Geschäftsvorfälle>, 2.12.2004.

Typischerweise kann mit einer E-Government-Infrastruktur nicht nur *ein* E-Government-Prozess unterstützt werden, sondern eine Reihe von Online-Prozessen. Dies betrifft etwa die Bereitstellung von Webservern, Content-Management-Systeme, Payment-Systeme, die virtuelle Poststelle mitsamt der zugehörigen *Public-Key*-Infrastruktur usw.

Werden Bereitstellungs- und Anwendungswirtschaftlichkeit nicht deutlich voneinander unterschieden, beginnt in der ökonomischen Argumentation ein Teufelskreis: Hohe Investitionskosten in die E-Government-Infrastruktur lassen die Einführung einzelner Online-Prozesse unwirtschaftlich erscheinen. Die geringe Zahl verfügbarer Online-Prozesse rechtfertigt nicht den Aufbau einer leistungsfähigen E-Government-Infrastruktur.

Daraus ist die Konsequenz zu ziehen, dass Entwicklungs- und Betriebskosten für eine E-Government-Infrastruktur zunächst getrennt zu betrachten sind von denen für E-Government-Anwendungen. Investitionen in die E-Government-Infrastruktur sind als Teil der Weiterentwicklung der gesamten IT-Infrastruktur zu bewerten und nicht ausschließlich und vollständig der ersten E-Government-Anwendung anzulasten. In der Wirtschaftlichkeitsanalyse von E-Government-Anwendungen sind dann die Investitionen und Betriebskosten der IT-Infrastruktur in Form einer leistungsbezogenen Verrechnung anteilig zu berücksichtigen.

Die getrennte Betrachtung von infrastruktur- und anwendungsbezogenen Maßnahmen trägt auch der Tendenz Rechnung, Basiskomponenten für E-Government im Verbund für möglichst viele Leistungsanbieter einzuführen und zu betreiben, um Anschaffungs- und Betriebskosten zu reduzieren. Vor jeder neuen Infrastrukturinvestition sollte geprüft werden, ob ein Angebot im Verbund nicht wirtschaftlicher ist.

#### 4.4 Bereitstellungsqualität: Voraussetzung für erfolgreiches E-Government

Die klare Unterscheidung zwischen der Wirtschaftlichkeit einer Infrastrukturinvestition und der Wirtschaftlichkeit von Verwaltungsprozessen schärft auch den Blick für eine differenziertere qualitative Betrachtung der Wirtschaftlichkeitseffekte.

Was die WiBe 4.0 betrifft, so fällt auf, dass mit Ausnahme des Kriteriums „Priorität des IT-Vorhabens“ qualitativ-strategische Aspekte vor allem in Bezug auf Prozesse gesehen werden. Hierzu zählen beispielsweise Kriterien wie der „Qualitätszuwachs bei der Erledigung der Fachaufgaben“, die „Beschleunigung von Arbeitsabläufen und Prozessen“, „einheitliches Verwaltungshandeln“ und „Imageverbesserung“. Hinzu kommen organisationsbezogene Effekte wie die Verbesserung der

„Informationsbereitstellung für Entscheidungsträger und das Controlling“ sowie die Verbesserung der „Attraktivität der Arbeitsplätze“ (vgl. KBSt 2004, Kapitel 4.4).

Weitgehend vernachlässigt werden qualitativ-strategische Merkmale der IT-Infrastruktur. Doch gerade mit Blick auf E-Government kommt es darauf an, nicht irgendein System zu installieren, sondern eine Infrastruktur aufzubauen, die ein Höchstmaß an *Verbundfähigkeit* mit den Beteiligten und Adressaten garantiert. Die einzelnen Kriterien dazu werden unter dem Oberbegriff „Bereitstellungsqualität“ zusammengefasst. Aspekte der Verbundfähigkeit sind:

- Konformität der Komponenten mit E-Government-Standards (SAGA),
- Verbesserung der Interoperabilität durch Webservices,
- Vermeidung von Medienbrüchen in der Kommunikation,
- Bereitstellung von standardisierten Schnittstellen für Anwendungen (standardisierte XML-Schnittstellen),
- Wiederverwendbarkeit von Komponenten.

Ein weiterer Aspekt der Bereitstellungsqualität ist die Verbesserung der Service-Level für Infrastruktur-Dienstleistungen, bezogen auf die Teilnehmer im Verbund. Sie lassen sich messen anhand folgender Kriterien:

- Verfügbarkeit,
- Sicherheit,
- Service- und Reaktionszeiten für IT-Dienstleistungen.

Mit der *Bereitstellungsqualität* wird also ein qualitatives Merkmal von E-Government-Infrastrukturen beschrieben, das die Kompatibilität der eingesetzten Systeme zwischen den beteiligten Teilnehmern erfasst und unmittelbar die Verbundfähigkeit von E-Government-Systemen und damit die Reichweite der elektronischen Transaktionen eines E-Government-Angebots misst. Ziel der Verbesserung der Bereitstellungsqualität ist die durchgängige Prozessunterstützung mit allen Beteiligten sowohl organisationsintern, verwaltungsübergreifend wie auch mit den externen Leistungsempfängern. Die Bereitstellungsqualität einer Infrastrukturinvestition ist daher mit hohem Gewicht in die Wirtschaftlichkeitsanalyse von E-Government aufzunehmen.

Klassische Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsberechnung (wie auch noch der Vorgänger zur WiBe 4.0, die WiBe 21) beschränken sich auf die internen Effekte und vernachlässigen die Auswirkungen der Entwicklung, Einführung und des Betriebs von E-Government-Verfahren bei den Beteiligten und Leistungsempfängern (externe Auswirkungen). Im Unterschied dazu bezieht die WiBe 4.0 mit dem Erwei-

terungsmodul WiBe E die gerade für E-Government wichtigen externen Effekte ein. Dennoch kann sie nicht 1:1 auf E-Government-Verfahren übertragen werden. Es fehlen insbesondere Kriterien zur Berücksichtigung der externen Entwicklungskosten und -nutzen. Auch externe Betriebs- und Prozesskosten können nicht erfasst werden. Die WiBe 4.0 differenziert darüber hinaus nicht hinreichend zwischen der Wirtschaftlichkeit von Investitionen in die E-Government-Infrastruktur und E-Government-Anwendungen. Außerdem vernachlässigt sie qualitative Aspekte der IT-Infrastruktur.

Es ist daher zu empfehlen, die WiBe 4.0 im Hinblick auf die speziellen Wirtschaftlichkeitsaspekte des kommunalen E-Government anzupassen und insbesondere zur Erfassung der externen Effekte einen neuen Kriterienkatalog zu entwickeln, der die Wirkungsbeziehungen in Leistungsverbünden vollständig erfasst.

## 5. Das ökonomische Paradigma: Richtig verstanden die richtige Weichenstellung

Die Analyse der Wirtschaftlichkeit von E-Government zeigte, dass es methodisch und konzeptionell auf die Berücksichtigung der Verbundeffekte ankommt. Insbesondere mit Blick auf kostenintensive Investitionen in die Infrastruktur können erhebliche wirtschaftliche Vorteile erreicht werden, wenn Infrastruktursysteme im Leistungsverbund eingeführt und betrieben werden. Aber auch Prozesskosten können noch deutlich reduziert werden, wenn Aufgaben im Verbund wahrgenommen werden.

Nach Ausschöpfung der internen Prozesskostenoptimierung liegt der Schlüssel für weitere Einsparpotenziale und Rationalisierungseffekte in erster Linie im Leistungsverbund. Wirtschaftliche Zwänge verstärken deshalb den Druck zur interkommunalen und die Verwaltungsebenen übergreifenden Zusammenarbeit. Insofern weist das ökonomische Paradigma – die strenge Bewertung von E-Government-Vorhaben unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten – durchaus in die richtige Richtung, weil es den Druck erhöht, Verwaltungsleistungen im Verbund zu betrachten und zu erbringen. Zwangsläufig wird damit auch die Entwicklung zum E-Government vorangetrieben, dessen Ziel eine neue Form öffentlicher Leistungnetzwerke unter maßgeblicher Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnik ist. Als Sackgasse könnte sich allerdings erweisen, dass rechtliche, organisatorische und politische Barrieren eine Zusammenarbeit verhindern.

## Literatur

- Brüggemeier, Martin (2004), Gestaltung und Steuerung öffentlicher Leistungsnetzwerke im Kontext von Electronic Government, in: Reichard, Christoph/Scheske, Michael/Schuppan, Tino (Hrsg.), Das Reformkonzept E-Government: Potenziale, Anforderungen, Umsetzung und Evaluierung, Münster/Hamburg/London.
- Deutscher Städtetag (2002), eGovernment in den Städten – Positionspapier und Leitfaden, Köln.
- Grabow, Busso/Siegfried, Christine (2003), Übergreifende Erkenntnisse, August 2003, <http://www.mediakomm.net>, 26.08.2004.
- Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung im Bundesministerium des Innern (KBSt) (2004), WiBe 4.0. Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT. Version 4.0, Bonn (Schriftenreihe der KBSt, Band 68).
- Projektgruppe BundOnline 2005 (2002), Umsetzungsplan, Berlin.
- Wolf, Petra/Krcmar, Helmut (2003), Wirtschaftlichkeit von elektronischen Bürgerservices – eine Bestandsaufnahme, in: Uhr, Wolfgang/Esswein, Werner/Schoop, Eric (Hrsg.), Wirtschaftsinformatik 2003, Medien – Märkte – Mobilität, Band I. Heidelberg, S. 917–936.

Gisela Schwellach und Martin Hagen

## Modernisierung der Verwaltung durch E-Government: Das Praxisbeispiel Bremen

**Zusammenfassung:** Die Umsetzung von E-Government in der Freien Hansestadt Bremen leistet durch Effizienzsteigerungen und die Stimulierung der regionalen Wirtschaft einen wichtigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung und kundenorientierten Verwaltungsmodernisierung in Deutschlands kleinstem Bundesland. Mit einem umfassenden Konzept, das im Rahmen des Projektes *MEDIA@Komm* seit 1999 entwickelt und umgesetzt wurde, sind in Bremen beispielhafte Anwendungen (Einkaufsmanagement, Personalmanagement, Online-Dienste), Infrastrukturkomponenten (Middleware Governikus der Firma bremen online services GmbH & Co KG) und Standards (Online Services Computer Interface – OSCI) entstanden. Entscheidende Erfolgsfaktoren waren dabei die Integration der E-Government-Strategie in die Bereiche Planungs- und Prozessoptimierung, Controlling und Regelungsoptimierung, eine Orientierung am Leitbild des Neuen Steuerungsmodells und eine Abstimmung mit regionalen, nationalen und internationalen Reformaktivitäten.

Die E-Government-Strategie ist integraler Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung in der Freien Hansestadt Bremen (FHB). Diese ist wiederum Bestandteil der Sanierungspolitik in Deutschlands kleinstem Bundesland, das die Folgen des Verlustes großer Teile der Hafen- und Werftindustrie, der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung und einer bundesstaatlichen Neuordnung der Steuerverteilung bekämpft. Ihr Leitmotiv ist „Sparen und Investieren“. Auf die Verwaltungsmodernisierung bezogen bedeutet das: Durch Effizienzsteigerungen sollen in erster Linie konsumtive Ausgaben reduziert und ein Abbau von Leistungen so weit wie möglich vermieden werden. Voraussetzung dafür ist in vielen Fällen eine Investition in neue Informationstechnik. Nach Möglichkeit sollen die Investitionen auch der regionalen Wirtschaft zugute kommen, um durch eine Erhöhung des Steueraufkommens die Einnahmesituation der öffentlichen Haushalte zu verbessern.

Ausgehend von den Erfolgen im *MEDIA@Komm*-Projekt hat Bremen seit 1998 sein E-Government-Angebot konsequent ausgebaut (Kapitel 1). Damit konnte

auch in der Praxis demonstriert werden, welchen Beitrag E-Government zur Umsetzung von verwaltungspolitischen Vorgaben bezüglich der Haushaltskonsolidierung und Bürgerorientierung zu leisten vermag (Kapitel 2). Die Nachhaltigkeit dieser Bemühungen wird durch eine enge Verknüpfung des New Public Management, einer reorganisierten Verwaltung und E-Government gewährleistet (Kapitel 3) sowie durch die Abstimmung im regionalen, nationalen und internationalen Kontext (Kapitel 4). Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung der bedeutenden Erfolgsfaktoren für E-Government in Bremen (Kapitel 5).

## 1. E-Government in Bremen

Im März 1999 gehörte die Freie Hansestadt Bremen zu den drei Gewinnern des Städtewettbewerbs Multimedia *MEDIA@Komm* der Bundesregierung. Honoriert wurde ein integriertes Konzept, das sich die gleichzeitige Förderung des Zugangs zu E-Government-Leistungen, den Aufbau einer geeigneten und vielseitig verwendbaren Infrastruktur und die Organisation und Bereitstellung von für E-Government geeigneten internen Prozessen zu eigen gemacht hatte. Rückblickend ist es diesem umfassenden Konzept zu verdanken, dass eine Reihe von Erfolgen erzielt werden konnte:

### Online-Angebote

Über die Web-Seite [www.bremen.de](http://www.bremen.de) können über 150 Online-Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in Anspruch genommen werden, etwa die Hälfte davon unter Einsatz der elektronischen Signatur. Das Angebot reicht von Adressänderungen über Angebotsabgaben, Kfz-Zulassungen, Mahnsachen, Personenstandsurkunden, Registerauskünfte bis zu steuerrechtlich relevanten Eigenerklärungen. Mit über 5 000 an Bürgerinnen und Bürger ausgegebenen Signaturkarten ist Bremen heute führend in Deutschland. Obwohl es sich nur um einen sehr kleinen Prozentsatz der Bevölkerung handelt, ist in keiner anderen deutschen Stadt der Verbreitungsgrad der „elektronischen Unterschrift“ so hoch.

### Technische Basis

Gemeinsame technische Basis ist die E-Government-Middleware Governikus der Firma bremen online services GmbH & Co KG (bos), einer Public Private Partnership (PPP), an der neben der Freien Hansestadt Bremen auch die Deutsche Telekom AG, die Sparkasse Bremen und mehrere regionale Unternehmen beteiligt sind. Seitdem die Software auch in der Bundesverwaltung und der knappen Hälfte

aller deutschen Länder sowie in vielen Kommunen im Einsatz ist, kann sie als gelungenes Beispiel für eine erfolgreiche Technologieförderung und das „Einer-für-alle“-Prinzip gelten, mit dem die Bundes-, Länder und Kommunalverwaltungen ihre Investitionskosten in neue Software senken wollen.

Die von bos in Zusammenarbeit mit mehreren Partnern für das Land Nordrhein-Westfalen und den Bund entwickelte Virtuelle Poststelle zentralisiert wichtige Kommunikations- und Sicherheitsfunktionen und entlastet dadurch die Kommunikationspartner. Der Austausch von Nachrichten und Dokumenten zwischen den Behörden und ihren Kunden wird unter Gewährleistung der Sicherheitsanforderungen (Vertraulichkeit, Integrität, Authentizität) und Rechtssicherheit mit Hilfe des gemeinsam mit der bremischen Verwaltung entwickelten Produktes GOVELLO ermöglicht. Im Prinzip wird damit ein e-mail-ähnliches System für den Nachrichtentransport über http zur Verfügung gestellt, in dem die Sicherheitsfunktionalitäten einschließlich OSCI (s.u.) integriert sind.

### Standardisierung

Um Herstellerunabhängigkeit und Interoperabilität der einzelnen Anwendungen gewährleisten zu können, ist die Verwendung allgemeiner und internationaler Standards Pflicht. Für die unter dem deutschen Recht notwendigen Profilierungen von Standards wie XML, XMLsignature und XMLencryption sorgt der Standard Online Services Computer Interface (OSCI)-Transport, der als Bestandteil des Bremer *MEDIA@Komm*-Projektes entworfen wurde und nun von der bei der Bremer Verwaltung angesiedelten OSCI-Leitstelle betreut wird. Mit der Berücksichtigung von OSCI-Transport in EU-Projekten wie „eLink“ und „RISER“ aus dem IDA- bzw. eTEN-Programm sind wichtige Teilerfolge auch im Hinblick auf die internationale Akzeptanz dieses e-government-spezifischen Standards erreicht.

Ebenfalls von Bedeutung ist die Modellierung von Fachdaten in der Datenbeschreibungssprache XML. Das Projekt „XMeld“ hat dazu im Bereich Meldewesen bundesweite Pionierarbeit geleistet und soll – zusammen mit OSCI-Transport – ab 2006 den automatischen Datenverkehr zwischen allen Meldebehörden in Deutschland erheblich erleichtern und beschleunigen. Die OSCI-Leitstelle pflegt und wartet XMeld und hat auch für den Standard XJustiz der deutschen Justizverwaltung einen entsprechenden Auftrag bekommen.

### Anwendungen

Bei der Beschaffung neuer Fachverfahren ist die Online-Fähigkeit eines der entscheidenden Auswahlkriterien. Anwendungen wie das Mahnverfahren, Kfz-Zulas-

sungsverfahren, Registerauskünfte, Bauantragsverfahren, Zahlungsverkehr und die Vergabesoftware sind bereits online-fähig. Dazu wurden in der Verwaltung die entsprechenden Geschäftsprozesse untersucht und optimiert, damit eine möglichst medienbruchfreie Verarbeitung gewährleistet werden kann.

Ebenfalls weit vorangeschritten ist die interne Anwendung von E-Government im Projekt „IT-gestützte Vor- und Nachbereitung der Senatsberatung“, das sich mit der Bearbeitung rund um Senatsitzungen befasst. Es soll die medienbruchfreie und papierarme Erstellung der Senatsvorlagen und deren Weiterverarbeitung unterstützen. Alle Beratungen und auch mündlich vorgetragene Anliegen werden erfasst. Das Dokumenten-Management-System wird bereits zur Vorbereitung von Senatsitzungen verwendet. Ein weiterer Ausbau für Bereiche wie z.B. Fachministerkonferenzen ist jetzt als nächster Schritt des Projektes begonnen worden. Weitere Projekte sind derzeit in Vorbereitung; das System wird als Basiskomponente zur Verfügung gestellt.

### Auszeichnungen

Die Bremer E-Government-Anwendungen sind einzeln und zusammen aufgrund ihrer technischen Innovativität, besonders beim Einsatz von elektronischen Signaturen, mehrfach ausgezeichnet worden. Unter anderem erhielt Bremen den E-Government-Preis der Telecities für Sicherheit und den besonders prestigeträchtigen „eEurope-Award“ der EU-Kommission, der 2003 in Como vergeben wurde.

## 2. Haushaltskonsolidierung, Bürgerorientierung und E-Government

### Investitionen

Der Aufbau von E-Government ist eine Investition, um durch die Optimierung von Prozessen und Effizienzsteigerungen konsumtive Ausgaben zu senken. Die Bremer E-Government-Strategie zielt darauf ab, Investitionen für Sicherheit und Transaktionstechniken nur einmal zu tätigen und nicht etwa für jeden einzelnen Verwaltungsbereich erneut. Leider ist auch in Deutschland das Phänomen zu beobachten, dass Fachverwaltungen, wie z.B. die Steuerverwaltung, oder einige E-Procurement-Projekte völlig eigenständige technische Lösungen aufbauen, von denen keine anderen E-Government-Projekte profitieren können. Die technologischen Grundlagen für eine Wiederverwendbarkeit und Mehrfachverwertung sind der Einsatz der Middleware Governikus und der Standard OSCI.

Die Kosten für die E-Government-Aktivitäten im Rahmen von *MEDIA@Komm* betrugen für Bremen rund 4,5 Mio. Euro. Insgesamt wurden einschließlich der Fördergelder des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit in Höhe von etwa 9,2 Mio. Euro und der Kofinanzierung durch private Unternehmen, die sich an der in PPP gegründeten Konzerntochter *bos* beteiligt haben, in Höhe von rund 4,5 Mio. Euro rund 18 Mio. Euro eingesetzt. Diese Mittel wurden für Anwendungen für die FHB, den Aufbau der Plattform, die anderen Ländern zum Kauf angeboten wird, und die Standardisierung eingesetzt. Dabei sind über die Realisierung von Anwendungen neue und optimierte Prozessabläufe entstanden, und ein Teil der Gelder ist direkt als Mittel für Entlastungskräfte in den Ressorts in den Haushalt zurückgeflossen (rund 1,8 Mio. Euro). Darüber hinaus ist für Hardware, Softwaresysteme, Geschäftsprozessanalysen sowie diverse Konzepte mindestens die Hälfte der Gesamtmittel für die bremische Verwaltung aktiviert worden.

#### Investitionshürde Signaturkarte

Das Mittelvolumen ist im Vergleich zu anderen Budgets für E-Government, auch dem jetzigen in Bremen, überdurchschnittlich hoch. Bei einer Betrachtung muss jedoch berücksichtigt werden, dass die *MEDIA@Komm*-Städte eine Reihe von Hindernissen (s.u.) bekämpfen mussten, was auch einen erheblichen Einsatz an Ressourcen erforderte.

Alle *MEDIA@Komm*-Städte sind davon ausgegangen, dass die Kreditinstitute bis etwa 2002 die elektronische Signatur in ihre Banken-Chipkarte integrieren. Leider ist es bis heute noch nicht so weit. Inzwischen gibt es verschiedene Ansätze, um zu einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit elektronischen Signaturen zu kommen: Nach wie vor spielt die Banken-Signaturkarte im Signaturbündnis der Bundesregierung eine zentrale Rolle. Daneben gibt es mit der Job-Card, der Gesundheitskarte oder dem Personalausweis mit Signatur unterschiedlich weit entwickelte Vorhaben zur Verbreitung der elektronischen Signatur. In diese Projekte und das Signaturbündnis ist ein nicht unerheblicher Anteil an Know-how aus dem Bremer Projekt eingeflossen.

Die Verbreitung von Homebanking mit Chipkarte (HBCI) ist weit hinter allen Erwartungen zurückgeblieben, es dominiert nach wie vor das PIN/TAN-Verfahren. Es ist nicht zu einer breiten Versorgung der Internet-Banking-Kunden mit Chipkartenlesern gekommen, die dann auch für die Signaturkarten hätten genutzt werden können.

Zahlverfahren im Internet haben sich ebenfalls noch nicht durchgesetzt. Leider muss auch dies in Verbindung mit der Kreditwirtschaft gesehen werden, die zwar mit dem Verfahren GeldKarte im Internet ein solches Zahlverfahren anbietet. Da

aber teure Klasse-3-Chipkartenleser erforderlich sind und die GeldKarten-Nutzung ohnehin weit hinter allen Erwartungen bleibt, ist es in Bremen bei jährlich maximal 40 Internet-Zahltransaktionen mit der GeldKarte geblieben – viel zu wenig angesichts des teuren Teilprojektes. Einige andere Zahlverfahren im Internet sind entstanden und auch wieder vom Markt verschwunden. Am erfolgreichsten ist immer noch die elektronisch signierte Lastschriftinzugsermächtigung.

Das Signaturgesetz hat den Rahmen geschaffen, innerhalb dessen sich Anbieter von Zertifizierungsdiensten bewegen. Anscheinend ist aber der Rahmen so kompliziert und das Marktvolumen (noch) so gering, dass kein Anbieter mit wirtschaftlichen Erfolgen prahlen kann. Es stellt sich die Frage, ob es nicht besser gewesen wäre, anstelle eines Rahmengesetzes auf den Aufbau eines einzigen hoheitlichen Trust-Centers zu setzen, das ohne wirtschaftliche Zwänge eine Grundversorgung mit elektronischen Signaturen zur Aufgabe hat.

Diese Probleme hängen damit zusammen, dass die Kreditwirtschaft und die Bankkunden sich anders verhalten haben als ursprünglich erwartet. Das kann zum Teil mit der wirtschaftlichen Lage Anfang des Jahrzehnts erklärt werden. Für die ungelösten Erwartungen sind aber keineswegs die Kreditwirtschaft oder deren Kunden verantwortlich. Ende der 90er-Jahre war das Internet-Banking die einzige erfolgreiche Anwendung im Internet, die nennenswerte Nutzungszahlen verbuchen konnte. Deshalb war das Homebanking ein Leitbild für E-Government: HBCI für OSCI, die Verbreitung der ec-Karte für die Signaturkarte, der Homebanking-Kartenleser als Zugang auch für die Signaturkarte usw.

Angesichts dieser Hindernisse wird auch klar, warum E-Government beim Erreichen des zweiten verwaltungspolitischen Kernziels, der Erhöhung der Kundenorientierung und Bürgerfreundlichkeit, bisher nur punktuelle Erfolge erzielt hat und die Bürgerinnen und Bürger noch kein „universelles E-Government“ wahrgenommen haben.

### Nutzerakzeptanz

Bei den Bürgerinnen und Bürgern ist die Nutzungsfrequenz deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben, was einerseits mit dem Fehlen von Zugangsmöglichkeiten (Signaturkarte und Kartenleser) und andererseits mit der Nutzungshäufigkeit von Verwaltungsdienstleistungen (im Durchschnitt 1,5 pro Bürger/Jahr) generell zusammenhängt.

Bei den der Wirtschaft bereits gestellten Online-Dienstleistungen war davon auszugehen, dass diese Zugangsprobleme eher nicht auftreten. Der Wettbewerb *MEDIA@Komm* ging davon aus, dass die Verwaltung als Lokomotive fungiert und die Nutzung durch die Unternehmen folgen wird. Leider wurde hier verkannt,

dass die private Wirtschaft ihrerseits die E-Government-Anwendungen in ihre Geschäftsprozesse integrieren muss, um durch E-Government auch hier zu Effizienzsteigerungen zu kommen. Auf diese Problematik wurde bereits 2003 auf der CeBIT aufmerksam gemacht und aus Bremen der Vorschlag entwickelt, ein Programm zur Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen bei der Nutzung von E-Government aufzulegen. Außerdem wurden durch Bremen Initiativen zur Förderung von Nutzungsanreizen und zu Veränderungen im Signaturgesetz, um Banken die Herausgabe elektronischer Signaturen zu erleichtern, (mit)angeregt.

Angesichts dieser Investitionshürden und Nutzungsprobleme ist es umso erfreulicher, dass einzelne Komponenten der Bremer E-Government-Strategie bereits heute erfolgreich sind.

### Investitionssicherung

So ist die Sicherung der Investitionen in die bos und deren Produkte von deren Behauptung am E-Government-Markt abhängig. Hier ist die Konkurrenz groß. Trotzdem ist die bos innerhalb der vier Jahre ihres Bestehens auf 50 hoch qualifizierte Stellen (etwa 65 „Köpfe“) gewachsen, ohne zusätzliche Mittel aus dem Bremer Haushalt zu erhalten. Zum Vergleich: Geplant war eine Projektgesellschaft mit vier bis zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Bereits nach zwei Jahren wurden Umsätze durch Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungen generiert. Der Umsatz mit der FHB machte in 2003 nur noch knapp zehn Prozent des Umsatzes (ohne *MEDIA@Komm* bereits mehr als 2,1 Mio. Euro) aus. Dieser Anteil wird sich noch erheblich reduzieren. Damit hat sich ein Bremer Unternehmen in einer Marktnische erfolgreich etablieren können. Ein Nebeneffekt war der Zuzug von rund 20 bis 25 Neubremern – Mitarbeiter und deren Familien – allein durch *MEDIA@Komm*.

Die bos hat zur CeBIT 2004 für die Betreuung und Entwicklung auf Governikus basierender Lösungen ein so genanntes Certified Partner-Programm aufgelegt. Diesem kostenpflichtigen Kooperations- und Qualifizierungsprogramm sind bisher mehr als zehn Kooperationspartner beigetreten, unter anderem IBM, Fujitsu Siemens, Siemens Business Services und T-Systems.

### One-Stop-Government

Auch im Bereich Kundenorientierung gibt es Erfolge. Für einzelne Kunden wie große Unternehmen und Anwaltskanzleien, die häufig Mahnanträge stellen, stellt Bremen ein medienbruchfreies Verfahren bereit. In eigenen und allgemeinen Umfragen, durch die Auswertung von Rückmeldungen zu den Online-Diensten und

eine ausführliche Evaluation des Nutzerverhaltens wurde festgestellt, dass sich Bürger und Unternehmen von E-Government hauptsächlich versprechen, Behördengänge schnell, einfach und wirtschaftlich erledigen zu können. Die Stadt hat ihre Angebote konsequent nach Lebens- bzw. Wirtschaftslagen strukturiert und bietet vielfältige Zugangsmöglichkeiten zu den Verwaltungsdienstleistungen.

Die Erwartungen der Unternehmen werden konsequent aufgenommen, um E-Government für sie nutzbar zu machen. Hierfür werden unter anderem gemeinsame Veranstaltungen mit Industrieunternehmen oder den Kammern zu verschiedenen Themen durchgeführt. Darüber hinaus hat Bremen, wie bereits erwähnt, bei der letzten Justizministerkonferenz das Thema Nutzungsanreize und deren (insbesondere juristische) Umsetzung eingebracht, das nun in einer Arbeitsgruppe bearbeitet wird.

Bürger profitieren durch die themenspezifische Bündelung von Anträgen („One-Stop-Government“). Über das Internet ist es möglich, eine Adressänderung gleichzeitig einer Reihe unterschiedlicher Institutionen zu melden. Dazu gehören neben Behörden auch Zeitungen und Versorgungsunternehmen. Insgesamt stehen zurzeit 150 Anwendungen online zur Verfügung, von denen etwa die Hälfte ohne Medienbruch abzuwickeln ist (siehe <http://www.bremen.de/onlinedienste>).

### 3. Neues Steuerungsmodell, Verwaltungsorganisation und E-Government

Den nach außen gerichteten Zielen Haushaltskonsolidierung und Bürgerorientierung steht die interne Orientierung an der Verwaltungsreform gegenüber. Diese ist in Bremen am Neuen Steuerungsmodell ausgerichtet. In den Bereichen Planungs- und Prozessoptimierung sowie Neue Steuerung, Controlling und Berichtswesen spielt der Einsatz von Informationstechnik und damit E-Government eine immer größer werdende Rolle.

Die Planungs- und Prozessoptimierung ist ohne den Einsatz entsprechender IT-Systeme heute nicht vorstellbar. Solche Systeme sind auch eine wichtige Voraussetzung, um E-Government-Leistungen anbieten zu können. Zwei Beispiele sind das elektronische Einkaufsmanagement und der Aufbau von Personalinformationssystemen.

#### Elektronisches Einkaufsmanagement

Durch eine elektronisch unterstützte Optimierung des Einkaufsmanagements sollen in der Freien Hansestadt Bremen haushaltsentlastende Effekte erzielt werden.

Eine wichtige Voraussetzung dafür ist die flächendeckende Einführung des elektronischen Vergabesystems „Vergabe@work/Vergabe@governikus“ und des elektronischen Kataloges.

Die Einführung erfolgt auch vor dem Hintergrund, dass die Ressorts und Dienststellen verpflichtet sind, in den nächsten Jahren zusammen mehrere Millionen Euro einzusparen. Eine zügige Umsetzung der elektronischen Unterstützung ist dafür eine wichtige, wenn auch nicht allein hinreichende Voraussetzung.

Das Workflowsystem zur elektronischen Vergabe „vergabe@work“ und die damit verknüpfte Ausschreibungsplattform „vergabe@governikus“ (zu erreichen unter <http://www.vergabe.bremen.de>) wurden unter Federführung des Senators für Finanzen und des Senators für Bau, Umwelt und Verkehr in Zusammenarbeit mit einer Reihe von Pilotdienststellen (unter anderen GTM, GBI, Performa Nord und Zentralklinikum Bremen-Mitte) entwickelt. Mehrere Dienststellen in der FHB haben bereits ihre Bereitschaft zur Einführung des Systems signalisiert.

Die elektronische Vergabe unterstützt alle Prozessschritte bei der öffentlichen Auftragsvergabe von der Bedarfsmitteilung über die Ausschreibung, Angebotsabgabe und Wertung bis zur Zuschlagserteilung. Dadurch können folgende Nutzen erzielt werden:

*Prozessbeschleunigung:* Das System steuert die komplizierten Vergabeprozesse (es gibt drei europäische und drei nationale Verfahrensarten mit teilweise weiteren Varianten) für die/den Sachbearbeiter/in. Die jeweils notwendigen Bearbeitungsschritte werden automatisch vorgeschlagen und alle Entscheidungen optimal unterstützt. Durch den weitestgehenden Verzicht auf Papiausdrucke und den Einsatz der elektronischen Akte fallen Lauf- und Liegezeiten zwischen den beteiligten Dienststellen weg. Der bisher oftmals erhebliche zeitliche Aufwand für die Durchführung von Ausschreibungen kann dadurch auf ein Minimum reduziert werden. Druck- und Portokosten sinken bei entsprechender Verwendung der Software gegen null.

*Rechtssicherheit und Transparenz:* Fehler, z.B. die Verwendung falscher Formulare oder vergaberechtlich unzulässige Entscheidungen bei der Bearbeitung, werden durch das System weitestgehend verhindert. Das System ermöglicht die Einhaltung des komplexen Vergaberechts, das durch eine Vielzahl europäischer, nationaler und lokaler Regelungen bestimmt wird, die zudem einem konstanten Veränderungsprozess unterliegen. Das System berücksichtigt immer die aktuell geltenden Verfahrensvorschriften und die dafür notwendigen Formulare. Außerdem ermöglicht es die Transparenz aller Beschaffungsverfahren für die jeweils Beteiligten.

*Controlling:* Das System ermöglicht es, einen detaillierten und umfassenden Überblick über die Vergabepaxis in den einzelnen Dienststellen und auf Ebene der gesamten Verwaltung zu erhalten. Damit können Beschaffungsvolumina, Frequen-

zen und Losgrößen ermittelt werden, die die Grundlage für ein effektives Beschaffungsmanagement bilden.

Erste Erfahrungen mit dem System zeigen, dass sich bei elektronischen Ausschreibungen eine größere Anzahl von Bietern beteiligt. Es besteht die Hoffnung, dass diese Marktvergrößerung zu besseren Konditionen bei der Beschaffung führt.

Zusätzlich kommt ein elektronischer Katalog zum Einsatz. Der elektronische Katalog ist ein netzbasiertes Informations- und Bestellsystem für die bremische Verwaltung, über das die Bedarfsträger in der Verwaltung alle regelmäßig zu beschaffenden Produkte, Bau- und Dienstleistungen aus Rahmenverträgen direkt bei den Lieferanten bestellen können. Das System unterstützt auch die Erstellung und Übernahme von Leistungsverzeichnissen für den Vergabeprozess. Der elektronische Katalog ist einheitlich für alle Nutzer in den Dienststellen, Eigenbetrieben und sonstigen Gesellschaften der Freien Hansestadt Bremen, obwohl er unterschiedliche Kataloginhalte (unter anderem Beschaffungslisten für Hard- und Software und Büroartikel) verwalten wird.

Neben der Prozess- und Lieferzeitbeschleunigung („Bestellung auf Knopfdruck“) trägt der elektronische Katalog in besonderem Maße zur Erhebung bisher nicht vorhandener Controllingdaten über die Beschaffungspraxis in den Dienststellen bei. So können z.B. Rahmenverträge in größerem Umfang und mit besseren Konditionen als bisher abgeschlossen werden. Das System soll durch die intuitive technische Benutzung geeignete organisatorische Maßnahmen unterstützen, den Anteil der unkontrollierten und relativ teuren Einzelbeschaffungen zu reduzieren.

Der elektronische Katalog wird mit dem SAP-System und vergabe@work über Schnittstellen verbunden, um größtmögliche Effizienzpotenziale bei der Bearbeitung zu erzielen. Ein geeignetes System wurde im Sommer 2004 ausgesucht und im Herbst 2004 in der Bremer Verwaltung eingeführt.

### Personalinformationssysteme

Die Information der, aber auch die über die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist eine strategische Schlüsselaufgabe des Verwaltungsmanagements. Durch das Informationssystem „InfoSys“ werden alle für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter relevanten Informationen zur Verfügung gestellt. Dazu gehören z.B. Rundschreiben, Verwaltungsvorschriften, Beschaffungslisten. Technisch wird das System mit derselben Software (SixCMS) umgesetzt, mit der auch das Internet-Angebot realisiert wird (Relaunch von bremen.de: Herbst 2004). Durch die gleiche Technologie für Intranet und Internet kann die Informationsaufbereitung und -verteilung optimiert werden.

Die zum Personalmanagement gehörenden Prozesse wie Personalplanung und Selbstbedienungsfunktionen für Dienstreiseanträge und Urlaubsgewährung werden über das „MitarbeiterInnenportal“ (MiP) abgewickelt. Es stellt eine integrierte Lösung in diesem Bereich dar und unterstützt damit die aus Effizienzgesichtspunkten durchgeführte Dezentralisierung des Personalmanagements im „Konzern“ Bremen.

Neben den Intranet-Informationen ist auch ein Internet-Zugang für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wichtig. Dieser muss nicht auf dienstliche Angelegenheiten beschränkt bleiben. Vielfach werden der Wert und die Vorteile der Kommunikation per Internet gerade erst dann erkannt, wenn auch persönliche Erfahrungen mit dem Medium gewonnen wurden. Die verwaltungsrechtlich schwierige Regelung der Nutzung dieses Zugangs ist in Bremen Gegenstand der seit dem 1.2.2004 in Kraft getretenen Internetrichtlinie. Im Gegensatz zu einigen anderen Bundesländern erlaubt sie im bremischen öffentlichen Dienst grundsätzlich auch eine private Nutzung des Internets am Arbeitsplatz. Missbrauch wird technisch vorgebeugt, soweit dies möglich ist. So wird der überwiegende Teil der strafrechtlich unzulässigen Inhalte des Internets durch ein Programm gefiltert. Voraussetzung für diese Internetrichtlinie ist die durch das Programm P-Switch eröffnete Möglichkeit und Verpflichtung der Beschäftigten, vor der Einwahl ins Internet zwischen privatem und dienstlichem Gebrauch des Internets zu wählen. Die Richtlinie erklärt sowohl die dienstliche als auch die private Nutzung für unzulässig, wenn sie sich auf Inhalte bezieht, die gegen Gesetze verstoßen (insbesondere Straf-, Jugendschutz- und Urheberrechtsgesetze), den Krieg verherrlichen oder die Menschenwürde verletzen. Unzulässig sind daneben unter anderem der Aufruf kostenpflichtiger Seiten, die Teilnahme an Internet-Chats und das Abgeben von Geboten bei elektronischen Versteigerungen.

#### E-Government-Masterplan

Controlling und Berichtswesen sind nicht nur im Rahmen fachlicher Zuständigkeiten, z.B. für Einkaufs- und Personalmanagement, erforderlich. Auch die Gesamtstrategie für E-Government muss sich selber und ihren Zielerreichungsgrad überprüfen.

Das Referat für E-Government hat deshalb einen E-Government-Masterplan und einen darauf basierenden „Forecast“ entwickelt, mit deren Hilfe die einzelnen E-Government-Projekte geplant und budgetiert werden. Für den E-Government-Masterplan sind Projekte im Umfang von rund zehn Mio. Euro für die Jahre 2004/2005 angemeldet worden. Das übersteigt den E-Government-Etat bei weitem. Deshalb sind Planungsinstrumente entwickelt worden, die durch inhaltliche Clusterbildung zum einen Synergien oder Ähnlichkeiten zwischen den einzelnen

Projekten feststellen und zum anderen Entwicklungsstadium und finanzielle Anforderungen der einzelnen Projekte transparent machen, damit die zur Verfügung stehenden Mittel optimal eingesetzt werden. Eine Umsetzung der Projekte erfolgt im Rahmen von mit den Dienststellen abgeschlossenen Kontrakten.

Der E-Government-Masterplan ist damit eine wichtige Hilfe, um die in der Produktgruppe Verwaltungs- und Personalmanagement festgelegten Kennzahlen „Anzahl der Online-Anwendungen“, „Nutzungsquote Basisdienste“ und „Reduzierung Infrastrukturkosten“ zu ermitteln.

### Regelungsoptimierung

Parallel zu der technischen und organisatorischen Entwicklung müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen angepasst werden. 1999 war Bremen das erste Bundesland, das ein Gesetz zur Erprobung der elektronischen Signatur verabschiedet hatte. Dieses Gesetz hatte damals Signalfunktion und hat damit eine wichtige Rolle bei der dann bundesweit einheitlich geregelten Anpassung der Verwaltungsverfahrensgesetze gespielt.

Auch dort, wo Bremen als Stadtstaat eine eigene Regelungskompetenz hat, wurden wichtige Anpassungen vollzogen oder bundeseinheitliche Rahmengesetzgebungen entsprechend beeinflusst. Dazu gehören das Meldegesetz, die Landesbauordnung und das bereits erwähnte Verwaltungsverfahrensgesetz.

## 4. E-Government in Bremen und „um zu“

### Stadtstaatstatus als Erfolgsfaktor für E-Government

Die Bremer E-Government-Strategie ist eng mit regionalen, nationalen und sogar internationalen Aktivitäten abgestimmt. Das Zusammenfallen von zwei föderalen Ebenen im Stadtstaat hat im *MEDIA@Komm*-Projekt enorme Beschleunigungen z.B. bei der Anpassung von Rechtsvorschriften bewirkt. Auch die Mitarbeit in Gremien wie dem KoopA – Kooperationsausschuss Bund/Länder/Kommunaler Bereich – war für die anderen *MEDIA@Komm*-Städte nicht möglich.

Auch wenn der Stadtstaatstatus zweifelsohne ein wichtiger fördernder Faktor bei der E-Government-Umsetzung ist, so ist das Land Bremen mit knapp 750 000 Einwohnern darauf angewiesen, seine Aktivitäten mit dem Umland – bremisch „um zu“ – und darüber hinaus abzustimmen.

## Regionales Netzwerk E-Government

Bremen und Bremerhaven riefen zusammen mit mehr als 50 Partnern aus Landkreisen und Kommunen aus dem niedersächsischen Umland ein „Regionales Netzwerk E-Government“ ins Leben. Das gemeinsame Ziel besteht darin, mehrfach anfallende Entwicklungskosten zu vermeiden, einheitliche technische Standards für eine regionale Vernetzung zu entwickeln, Know-how auf kurzen Wegen weiterzugeben und gemeinsam Mitarbeiter zu qualifizieren. Weitere Mitglieder sind jederzeit willkommen. Bisher ist eine Zusammenarbeit bei den Stellenausschreibungen umgesetzt worden, die gemeinsam unter <http://www.bremen.de> veröffentlicht werden und darüber hinaus in die jeweiligen Kommunalportale integriert sind. Im Bereich Vergabe wurde eine punktuelle Zusammenarbeit vereinbart. Derzeit wird an einem direkten Datenaustausch zwischen dem Bremer Standesamt und einzelnen Meldeämtern über die virtuelle Poststelle und GOVELLO gearbeitet, damit die bisher in Papierform übersandten Geburts- und Sterbefalldaten durch eine elektronische Meldung abgelöst werden können.

## Länderkooperation

Bremen und Niedersachsen kooperieren eng bei der Entwicklung von E-Government. Eine gemeinsame Projektliste dient der Transparenz und wird kontinuierlich fortgeschrieben. Berlin und Bremen haben einen Kooperationsvertrag zur gegenseitigen Unterstützung beim Aufbau des E-Government abgeschlossen. Bremen ist darüber hinaus im Rahmen von DeutschlandOnline federführend bei dem Aufbau von sicheren Infrastrukturen (Clearingstellen) und bei der Weiterentwicklung und Koordinierung der Standardisierung. Und schließlich nimmt ein Vertreter Bremens aufgrund der guten Projektergebnisse im Auftrag des Bundesrates die Länderrepräsentanz im IDA-Programm der EU wahr und hat dort wesentlich dazu beigetragen, dass OSCI in der „eLink“-Architektur der EU-Kommission berücksichtigt wurde.

## 5. Fazit: Integration von E-Government in Verwaltungsmodernisierung als Erfolgsfaktor

Der Erfolg der Bremer E-Government-Strategie ist schließlich durch die folgenden Faktoren zu erklären, denen gemeinsam ist, dass E-Government in Bremen alles andere als ein isoliertes Projekt ist, sondern eng mit anderen Verwaltungsmodernisierungsbemühungen verzahnt ist. Dafür ist das Referat für Neue Medien und E-Government beim Senator für Finanzen verantwortlich, das nicht nur die Feder-

führung beim *MEDIA@Komm*-Projekt hatte, sondern auch die Gesamtverantwortung für E-Government-Strategie, IT-Strategie und Standardisierung trägt.

#### Erfolgsfaktor Public Private Partnership

Die bos gehört heute zu 55,1 Prozent der Freien Hansestadt Bremen. Weitere Anteile besitzen die Deutsche Telekom AG, die Sparkasse Bremen, die Brekom (EWE-Gruppe) und die Bremer Straßenbahn AG. Der Aufsichtsrat der bos KG trifft sich einmal im Quartal und wird über alle Zahlen und Fakten ausführlich informiert. Von Beginn an wurden im Aufsichtsrat die teilweise gegensätzlichen Interessen der öffentlichen und privaten Kommanditisten auf ein gemeinsames Ziel orientiert: das öffentliche Interesse an einem erfolgreichen E-Government mit hohem Nutzen für die Kunden der Verwaltung und die Umsatzerwartungen eines privatwirtschaftlichen Unternehmens.

#### Erfolgsfaktor Doppelspitze

Die Gesamtprojektleitung war identisch mit der Geschäftsleitung der bos KG, die von zwei sich ergänzenden Personen aus Verwaltung und Wirtschaft mit Informatikausbildung und kaufmännischem Hintergrund gebildet wurde.

#### Erfolgsfaktor Visionen

Innerhalb der Verwaltung wurden zu Beginn des Projektes Visionen für eine kundenorientierte Verwaltung entwickelt, die das ganze Projekt hindurch die Teilprojekte getragen haben. Die Visionen waren gezielt auf jeden fachlichen Aufgabenbereich zugeschnitten und beschrieben eine optimierte Leistungserstellung unter Zuhilfenahme des E-Government. Zu keiner Zeit wurden diese Visionen aus den Augen verloren, wenn auch nicht alle Realität wurden. Sie waren aber während der gesamten Projektlaufzeit Motor und Wegweiser.

#### Erfolgsfaktor Mitarbeiterbeteiligung

Von Beginn an wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung ebenso wie die Personalrätinnen und Personalräte in die Umgestaltung der Arbeitsprozesse einbezogen. Durch nichts ist diese „Kraft von unten“ zu ersetzen.

### Erfolgsfaktor bremen.de

Innerhalb der Projektlaufzeit wurde das ursprüngliche Ziel einer Teilprivatisierung von bremen.de – vor allem aufgrund fehlender wirtschaftlicher Visionen und Perspektiven der Bieter – aufgegeben zugunsten der Gründung einer eigenständigen Gesellschaft der Freien Hansestadt Bremen, die mit bos eng verzahnt wurde, unter anderem durch eine gemeinsame Geschäftsleitung. Die Ergebnisse des Vorhabens konnten so problemlos den Kunden der Verwaltung vermittelt und die entwickelten Dienstleistungen über den Internet-Auftritt der Hansestadt angeboten werden. Bei einer Teilprivatisierung mit anderen privaten Teilhabern wäre das so sicher nicht in vollem Umfang möglich gewesen.

### Erfolgsfaktor „Think big, start small, scale fast“

Dieser bekannte Spruch aus der US-amerikanischen IT-Industrie hat sich bewahrt und war (auch ohne, dass er ständig zitiert wurde) ein Leitmotiv des Projektes. Alle Überlegungen zu OSCI sind von einem Erfolg von E-Government in Deutschland ausgegangen („think big“). Bereits im Jahr 2000 konnte der bremer-online-service mit ersten Transaktionen online gehen („start small“). Mit Governikus wurde dann eine eigene OSCI-konforme E-Government-Lösung entwickelt, die heute in über 20 Datenzentralen läuft und für die sich über 50 Prozent der Länder und Kommunen entschieden haben („scale fast“).

### Erfolgsfaktor integrative und gleichzeitige Entwicklung von Infrastruktur, Anwendungen und Zugangsmöglichkeiten

Durch die gemeinsame Entwicklung wurde das berühmte Problem der Bereitstellung von Infrastrukturen ohne Anwendungen oder umgekehrt vermieden, wenn es auch nicht vollständig auflösbar war. Die integrative Berücksichtigung von Rechtsfragen, Organisationsentwicklung, technologischen Möglichkeiten – und deren jeweiligen Wechselwirkungen – bei der Umsetzung von Online-Diensten sowie die Schaffung von „Win-win“-Situationen auf Seiten der Verwaltung und deren Kunden (Bürger und Wirtschaft) hat sich als tragfähig herausgestellt, hat zu bundesweit beachteten Rechtsänderungen (im Sinne von Bürokratieabbau) geführt und ist als generelle Vorgehensweise in die E-Government-Strategie der Freien Hansestadt Bremen eingegangen.

Manfred Röber und Eckhard Schröter

## Europäische Metropolen im Vergleich – Institutionenentwicklung zwischen Konvergenz und Divergenz

**Zusammenfassung:** Vor dem Hintergrund tief greifender Veränderungen großstädtischer Politik und Verwaltung wird untersucht, in welcher Weise kontextuelle Megatrends der Stadtentwicklung die Richtung des Institutionenwandels in europäischen Metropolen beeinflussen und ob der derzeit dominierende Trend der Globalisierung – im Vergleich zu früheren Trends der Industrialisierung und Suburbanisierung – zu einer stärkeren Konvergenz in der Entwicklung von Metropolenverwaltungen führt. Mit Berlin, London und Paris wurden drei Städte ausgewählt, die mit ihren Staatstraditionen und Verwaltungskulturen eine signifikante institutionelle Varianz aufweisen und die demzufolge eine empirisch fundierte Erörterung der Frage nach Konvergenz oder Divergenz politisch-administrativer Systeme in Metropolen gestatten. Die aktuellen Entwicklungen deuten darauf hin, dass in allen drei Städten nach zweistufigen Metropolenregimes gesucht wird, mit denen die Vorteile zentraler und dezentraler Steuerung kombiniert werden können.

### 1. Einleitung

Millionenstädte stehen seit langem vor einem zentralen organisations- und verwaltungswissenschaftlichen Dilemma – dem Spannungsverhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung. Einerseits spricht Überschaubarkeit der Flächenausdehnung für eine zentralisierte Form der Aufgabenwahrnehmung, andererseits legen Bevölkerungs- und Problemdichte eine stärkere Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten nahe.

Die aktuellen Veränderungen in den europäischen Metropolen machen deutlich, dass die traditionellen Formen hierarchischer Steuerung offensichtlich an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gestoßen sind. Zugleich weisen Systeme der weit reichenden (horizontalen) Selbstkoordination erhebliche Defizite auf, solange sie nicht „im Schatten“ von hierarchisch möglichen Problemlösungen (als ultima ra-

tio) stehen. Vor diesem Hintergrund gibt es eine Reihe von Anzeichen dafür, dass sich die politisch-administrativen Strukturen von Metropolen immer stärker zu zweistufigen Modellen entwickeln, die den vertikalen und horizontalen Abstimmungsproblemen in Verdichtungsräumen Rechnung tragen und mit deren Hilfe die Vorteile zentraler und dezentraler Steuerung kombiniert werden können (vgl. dazu auch Barlow 1993, S. 132–134).

Im europäischen Kontext können drei idealtypische Modelle als institutionelle Ausformung einer Zwei-Ebenen-Struktur identifiziert werden, die sich nach der Logik der Auswahl von möglichst unterschiedlichen Fällen („most dissimilar cases“) durch das Ausmaß an Zentralisierung ihres institutionellen Gefüges und ihrer Entscheidungsprozesse signifikant voneinander unterscheiden. Hierbei handelt es sich um Berlin, London und Paris. Während Paris für zentralisierte und London für dezentralisierte Strukturen stehen, nimmt Berlin auf der Zentralisierungs-/Dezentralisierungs-Skala eine mittlere Position ein. Überdies können mit der Auswahl dieser Städte auch drei wesentliche europäische Verwaltungskulturen, welche die jeweiligen Politikmodelle und die jeweiligen Reformprofile geprägt haben, in die Analyse der Institutionenentwicklung europäischer Metropolen einbezogen werden.

Blickt man auf den aktuellen Reformdiskurs in Berlin, London und Paris, dann wird deutlich, dass in diesen drei Städten über das ohnehin prekäre Verhältnis von zentraler und dezentraler Steuerung des politisch-administrativen Handelns intensiv diskutiert wird. Dabei wird in den wissenschaftlichen und politischen Debatten häufig der Eindruck erweckt, dass die mit der Globalisierung verbundenen Herausforderungen einen gänzlich neuen Veränderungsdruck erzeugen, der für die Metropolen immer ähnlichere Strukturen in Politik und Verwaltung nach sich ziehen wird (Konvergenzthese). Daraus lassen sich zwei Fragen ableiten, denen wir im Folgenden nachgehen werden. Zum einen geht es um die Frage, ob das jeweilige institutionelle Profil und der politisch-administrative Typus der zu vergleichenden europäischen Metropolen stärker von globalen Trends oder von landestypischen bzw. lokalen politikgeschichtlichen und kulturellen Besonderheiten geprägt werden („persistent divergence“). Zum anderen greifen wir die Frage auf, inwieweit der derzeit dominierende Trend der Globalisierung tatsächlich so wirkungsmächtig ist, dass von ihm im Vergleich zu früheren globalen Trends – wie denen der Industrialisierung und der Suburbanisierung – eine Phase der Konvergenz in den Metropolenverwaltungen eingeleitet wird.

## 2. Megatrends

Die langfristige Entwicklung des politisch-administrativen Systems europäischer Metropolen kann in Verbindung mit drei markanten Herausforderungen der Industrialisierung, Suburbanisierung und Globalisierung gesehen werden, mit denen alle europäischen Großstädte im 19. und 20. Jahrhundert konfrontiert waren und die einen paradigmatischen Wandel von Funktion und Identität dieser Städte nach sich zogen.

### Industrialisierung

Die Phase der Industrialisierung – die in England bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in Deutschland und Frankreich hingegen mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung einsetzte – war durch eine völlig neue Form der Produktionsorganisation gekennzeichnet, die die traditionelle handwerkliche Produktionsweise als dominierenden gesellschaftlichen Typus der Arbeitsorganisation ablöste. Sie gilt häufig als Synonym für wirtschaftliches Wachstum in Verbindung mit der Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens (Wrigley 1981, S. 24). Die Ursache für diese Wachstumsprozesse kann im Wesentlichen auf die konsequente Anwendung der tayloristischen Arbeitsorganisation zurückgeführt werden, die eine Standardisierung der Arbeit, Massenproduktion von Gütern und eine neue, stärker zentralisierte Produktionsorganisation (mit großen privatwirtschaftlichen bürokratischen Verwaltungsstäben) zur Folge hatte. Außerdem wurde die Produktion durch systematische Nutzung des technischen Fortschritts immer kapitalintensiver, sodass Einzelunternehmer immer weniger in der Lage waren, dem zunehmenden Wettbewerbsdruck standzuhalten. Dies begünstigte wiederum die Herausbildung von größeren Kapitalgesellschaften und die wachsende Bedeutung der Banken für die Finanzierung dieser Entwicklung.

Eine der Folgen der Industrialisierung bestand in verstärkter Landflucht, die zu explosionsartig steigenden Bevölkerungszahlen und einem tief greifenden Wandel der Sozialstruktur in den Städten führte (vgl. zum differenzierten Überblick über die Phasen der Industrialisierung Mendels 1981). Die damit einhergehende Trennung von Wohn- und Arbeitsort brach traditionelle Familienstrukturen auf und schuf teilweise völlig neue soziale Probleme. Außerdem gab es einen wachsenden Bedarf an Aufsicht und Kontrolle bei Gefahrgütern, bei Nahrungsmitteln, bei Gesundheitsdiensten, bei der Wasserversorgung und den Transportleistungen. Überdies erforderte die komplexere Produktionsorganisation ein Mehr an technischen Fertigkeiten, für die es eines Mindestmaßes an schulischer Bildung bedurfte. Dies führte zu einem Bedeutungszuwachs formaler Schul- und Ausbildungsabschlüsse, welche die Gründung zentraler Bildungseinrichtungen und die Einfüh-

rung von staatlich regulierten Bildungsstandards begünstigten (sie spielten vor allem in Deutschland und in Frankreich eine große Rolle).

### Suburbanisierung

Die Phase der Suburbanisierung ist im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Aufschwung nach dem Zweiten Weltkrieg zu sehen. Zwar hatten sich bereits mit zunehmender Industrialisierung die Lebensverhältnisse in der Stadt so stark verschlechtert, dass die Bevölkerungsschichten, die es sich ökonomisch leisten konnten, in die (westlichen) Vororte der Städte abwanderten. Doch erst mit dem Durchbruch des Automobils als „Massenverkehrsmittel“ beschleunigten sich die Suburbanisierungsprozesse großstädtischer Räume, die durch eine starke Zersiedelung mit hohem Flächenverbrauch gekennzeichnet waren und die in den 1960er-Jahren ihren Höhepunkt fanden.

Die Suburbanisierung zeichnete sich durch einen verstärkten Wegzug von Mittelschichtfamilien und Gewerbebetrieben ins Umland aus (vgl. z.B. ARL 1975; Lichtenberger 1976 und Friedrichs 1995) – ein Prozess, mit dem erhebliche Steuerausfälle für die Städte einhergingen. Die finanzielle Situation der Städte wurde zugleich dadurch belastet, dass die städtischen Angebote (wie Bildungs- und Kultureinrichtungen sowie Krankenhäuser) auch von der Bevölkerung des Umlandes genutzt wurden. Vor diesem Hintergrund gab es einen steigenden Abstimmungsbedarf zwischen Stadt und Umland, den man mit relativ komplexen, ganzheitlichen Planungsansätzen (z.B. in Form gemeinsamer Entwicklungspläne für den engeren Verflechtungsraum) zu befriedigen suchte. Überdies gab es auch mittelbare Folgen für die Städte: Mit dem Wegzug der Mittelschichten nahm die soziale Polarisierung zu, und die Rahmenbedingungen für die politisch-administrativen Aktivitäten der Innenstadt- und der Außenbezirke wurden immer unterschiedlicher.

### Globalisierung

Die Phase der Globalisierung kann – wenngleich der Begriff der Globalisierung ausgesprochen schillernd ist und zum Teil ganz unterschiedlich interpretiert wird („Globalization means many things to many people“, Farazmand 1999, S. 511) – im Wesentlichen durch eine weltweit organisierte Produktion und eine immer größere Beschleunigung von Informationsaustausch und Transaktionen gekennzeichnet werden. Diese Entwicklung, die in den 80er-Jahren des 20. Jahrhunderts einsetzte, ist mit dem Wegfall gewerblicher Arbeitsplätze und mit der Ansiedlung von Zentralen multinationaler Konzerne in einigen wenigen Metropolen verbunden (Friedmann/Wolff 1982, S. 322; Sassen 2001, S. 122 ff.), wobei viele Konzerne im Zuge der Verringerung ihrer Leistungstiefe anspruchsvolle Annex-Aufgaben

wie Rechtsangelegenheiten und Marketing in externe Firmen auslagern, die sich ihrerseits in den Metropolen zusätzliche Geschäftsfelder erschließen. Daraus resultiert eine hohe Mobilität von qualifizierten Arbeitskräften, die an die Qualität öffentlicher Leistungen (als individueller weicher Standortfaktor) hohe Ansprüche stellen. Zusätzlich führen weltweite technologische Entwicklungen mit immer leistungsfähigeren Kommunikationssystemen zu einer kulturellen Globalisierung, von der ein erheblicher Druck auf die Herausbildung ähnlicher professioneller Wertesysteme ausgeht (vgl. hierzu auch König 2001, S. 476).

Im Zuge dieser Entwicklung nimmt der Wettbewerb zwischen Regionen und vor allem auch der zwischen Metropolen zu (vgl. hierzu Lever/Turok 1999 und Porter 2002), die um Firmenansiedlungen, qualifizierte Arbeitskräfte, Touristen, öffentliche Fördermittel und Großveranstaltungen (wie z.B. Olympische Spiele) konkurrieren. Eine unmittelbare Folge für das politisch-administrative System besteht beispielsweise darin, dass für Unternehmen, die an öffentlichen Dienstleistungen aus einer Hand interessiert sind, zentrale Ansprechpartner zur Verfügung stehen müssen. Zugleich gibt es aber auch einen Bedarf an einfachen Hilfstätigkeiten, die zu einer Zunahme von ungesicherten Beschäftigungsverhältnissen mit teilweise prekären Folgen für die Sozialstruktur der großen Städte führen (vgl. Sassen 2001, S. 199 ff.; siehe z.B. für London King 1990, S. 28 und Simmie 1994, S. 158 ff.) Deshalb müssen sich Städte auch mit der zunehmenden Polarisierung in ihrer Sozialstruktur auseinander setzen, die angesichts der sich weiter öffnenden Schere der Wohlstandsentwicklung zwischen Gewinnern und Verlierern der Globalisierung weiter verschärft wird.

Eine der Konsequenzen dieser Entwicklung für Politik und Verwaltung ist darin zu sehen, dass staatliche (und städtische) Regulierung der international agierenden Firmen immer schwieriger wird. „Lokale Verwaltungen verlieren Planungs- und Budgetierungssicherheit, weil weltweit operierende Privatunternehmen Standortbindungen in Zweifel ziehen können. Der öffentliche Dienst kann sich in seiner Professionalität nicht im staatlichen Gehäuse einrichten“ (König 2001, S. 478 f.).

Im Folgenden wird nun darzustellen sein, wie sich die politisch-administrativen Systeme in Berlin, London und Paris während der Phasen der Industrialisierung, der Suburbanisierung und der Globalisierung entwickelt haben. Außerdem wird zu prüfen sein, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Entwicklung der institutionellen Architektur der drei Städte bestehen und inwieweit sich dabei systematisch korrespondierende Beziehungen zu den zuvor skizzierten Megatrends herausarbeiten lassen.

### 3. Phase der Industrialisierung

#### London: Vom ersten Zweckverband zum Londoner Grafschaftsmodell

Die Unübersichtlichkeit der administrativen Kompetenzen und der kommunalen Verwaltungsgrenzen im Groß-Londoner Stadtgebiet hätte zur Mitte des 19. Jahrhunderts mit 300 verschiedenen, sich in ihren geographischen und sachlichen Zuständigkeiten teilweise überlagernden Verwaltungseinrichtungen kaum größer sein können. Angesichts der rasanten urbanen und industriellen Entwicklung im viktorianischen England und deren Folgen für die sozialen, ökonomischen und hygienischen Lebensbedingungen der Stadtbevölkerung war die Notwendigkeit einer Londoner Verwaltungsreform unbestritten. Die kleinteiligen gewachsenen örtlichen Strukturen wurden daher mehr und mehr – zumeist auf zentralstaatliche Interventionen hin – durch Zwecksverbandslösungen ergänzt und überlagert. Im politisch besonders brisanten Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der britischen Hauptstadt zog die Zentralregierung die Aufsicht über die Londoner Polizei sogar ganz an sich (Einführung der *Metropolitan Police* 1829). Aus einzelnen Zwecksverbänden ging dann im Jahre 1855 das *Metropolitan Board of Works* hervor (vgl. Young/Garside 1982, S. 25 ff.; Travers u.a. 1991, S. 5; Glum 1920, S. 19 ff. und Weinreb/Hibbert 1983, S. 513), dem insgesamt 39 Lokalverwaltungen der damaligen Drei-Millionenstadt angehörten und das als erstes gesamtstädtisches Selbstverwaltungsorgan Groß-Londons gelten konnte. Ihm wurden nach und nach zahlreiche Ordnungsaufgaben (insbesondere Feuerwehr, Gesundheitsaufsicht und Baupolizei), Fürsorgefunktionen (z.B. Armenhilfe und Waisenhäuser) und vor allem Infrastrukturaufgaben (wie z.B. Kanal-, Brücken- und Straßenbau, Wasserversorgung und Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs) übertragen (vgl. Glum 1920, S. 19). Trotz der somit besser vernetzten und durch die neue Behörde stärker koordinierten Verwaltungseinrichtungen im Londoner Ballungsraum gehörte das Durch- und Nebeneinander von verschiedenen Zwecksverbänden, von Lokalverwaltungen unterschiedlicher Größe und von vielfältigen Sonderbehörden weiterhin zum typischen Erscheinungsbild der Metropolenverwaltung, die sich hauptsächlich auf traditionell gewachsene Orts- und Kirchverwaltungen, flächenübergreifende Ad-hoc-Gremien und vereinzelte zentralstaatliche Ämter stützen musste.

Diese charakteristische Eigenschaft blieb, allerdings weniger prononciert, auch nach einer weiteren Reformetappe erhalten (vgl. Davis 1988; Boyne/Cole 1998; Schröter 1998), ihr Ergebnis war der 1888 geschaffene Londoner Grafschaftsrat (*London County Council*) als direkt gewählte Kommunalvertretung und Verwaltungsbehörde. Diese Entwicklung ist in engem Zusammenhang mit der fortschreitenden Demokratisierung der britischen Kommunalverwaltung gegen Ende des

19. Jahrhunderts zu sehen, mit welcher die bereits 1835 eingeführte Regelung für Gemeinde- und Stadträte auch auf die Grafschaften übertragen wurde. Zugleich führte diese landesweite Reform auch zu einer einheitlichen Kommunalverfassung für die Londoner Stadtgemeinden, mit der fortan sich überlappende örtliche Zuständigkeiten ausgeschlossen werden sollten. Für die neu geschaffene Londoner Gebietskörperschaft trat der Grafschaftsrat, dessen Ausschüsse auch die Verwaltungsführung übernahmen, an die Stelle des *Metropolitan Board of Works* (vgl. Young/Garside 1982, S. 52 ff.), das zuvor schon an administrativer Bedeutung und vor allem aber – wegen mehrfacher Korruptionsfälle – an politischem Ansehen verloren hatte (siehe Travers u.a. 1991, S. 5 und Glum 1920, S. 20). Von seinem Vorgänger übernahm der *London County Council* nicht nur die Zuständigkeit für das gesamte Ballungszentrum (mit inzwischen über vier Millionen Einwohnern), sondern auch dessen Kompetenzkatalog mit seinen überwiegend technischen Infrastrukturaufgaben und einigen Aufsichtsfunktionen. Nach der Jahrhundertwende kamen als wichtige Aufgabenbereiche vor allem die Schulverwaltung sowie die Flächennutzungsplanung hinzu. Obwohl mit diesem neuen institutionellen Arrangement die gesamtstädtische Politik- und Verwaltungsebene organisatorisch eindeutig konsolidiert und politisch gestärkt wurde, betrieb die Regierungsmehrheit in Westminster mit dem folgenden Reformschritt (*London Government Act 1899*) bewusst auch eine Neuordnung des lokalen „Unterbaus“ (in nunmehr 28 *Boroughs* oder Bezirke, deren politischer Status dem anderer britischer Kommunen angeglichen wurde) und damit eine Stärkung der unteren Kommunalebene, um ein institutionelles Gegengewicht zum *London County Council* zu erhalten (vgl. O’Leary 1987a und Sharpe 1995, S. 114). Dieses zweistufige Modell der Grafschaftsverwaltung und der 28 selbständigen Kommunen behielt als bislang dauerhafteste Lösung der Londoner Verwaltungsprobleme bis 1965 seine Gültigkeit. In vergleichender Perspektive ist dabei bemerkenswert, dass bei den Überlegungen zur Weiterentwicklung des ursprünglichen Zweckverbandssystems der Gedanke einer Einheitsgemeinde, wie er bei ähnlicher Problemlage und Vorgeschichte 1920 für Berlin bestimmend werden sollte, für das Londoner Stadtgebiet nie ernsthaft in Erwägung gezogen wurde.

#### Paris: Die französische Hauptstadt unter staatlicher Kuratel

Im krassen Unterschied zum Londoner Grundmuster der institutionellen Architektur fällt mit Blick auf das Pariser Politik- und Verwaltungssystem das Vorherrschen der zentralistisch-hierarchischen Organisationsidee ins Auge (vgl. Moreau 1993; Soto 1984; Mairie de Paris o.J.). Grundlage dieses Ende des 19. Jahrhunderts geschaffenen Systems war ein Gesetz vom 18. Juli 1837, „dessen Grundgedanken unmittelbar auf die napoleonische Gemeinde- bzw. Staatsverfassung zurückgehen“

(Glum 1920, S. 8). In diesem Gesetz werden zwei historische Wurzeln der französischen Lokalverwaltung deutlich: Zum einen handelt es sich um die zentrale, hierarchische Struktur, in der die politischen Repräsentanten der Städte und Gemeinden nicht gewählt, sondern ernannt werden. Zum anderen geht es um die Rechte und Kompetenzen der von der Bevölkerung gewählten Räte, die in der französischen Revolution erkämpft und im Laufe des 19. Jahrhunderts weiter ausgebaut wurden (vgl. hierzu Walsh 1968, S. 20).

Ein solches Leitmotiv hat für den längsten Teil der modernen Pariser Stadtgeschichte (vgl. zur geschichtlichen Entwicklung Debofle u.a. 1979; Seignieur 1983a und b; Mairie de Paris o.J.) vor allem die Beziehungen zwischen der Pariser Lokalpolitik (*Ville de Paris*) und den übergeordneten staatlichen Institutionen geprägt. So wurde die Stadt Paris (abgesehen von kurzen Zwischenspielen in den Revolutionsjahren 1848 und 1870/71) von 1795 bis 1977 – im deutlichen Kontrast zu allen anderen französischen Kommunen, für die das „Starke Bürgermeister“-Modell typisch ist (vgl. Mabileau 1996) – nicht durch ein eigenes Stadtoberhaupt vertreten, sondern stand unter Kuratel der staatlichen Präfektur des Seine-Departements. Der Seine-Präfekt war neben seinen Funktionen als Repräsentant des Staates und Chef der Departementverwaltung zugleich in Personalunion „Bürgermeister“ von Paris. Die Zuständigkeit eines eigens staatlich eingesetzten Polizeipräfekten für Sicherheits- und Ordnungsaufgaben unterstrich in dieser Phase nochmals das staatliche Bestreben, die Metropole Paris – Sitz der ökonomischen und politischen Machtzentren und zugleich potenzieller politisch-sozialer Unruheherd – im festen Griff politischer und administrativer Aufsicht zu halten.

Die von der Bevölkerung gewählten Räte – der *Conseil Municipal* der Stadt Paris und der *Conseil Général de la Seine* – hatten demgegenüber praktisch nur wenig zu entscheiden. In weniger wichtigen Angelegenheiten durften sie eigene Entscheidungen treffen, die auch nicht der Bestätigung durch den Präfekten bedurften, die aber erst dann in Kraft treten konnten, wenn der Präfekt sie nicht innerhalb von 30 Tagen annullierte. Bei wichtigen Angelegenheiten (wie beispielsweise der Feststellung des Haushaltsplans) hatten sie nur das Recht, ihre Meinung und ihre Wünsche zu äußern.

Die schon damals existierenden 20 *Arrondissements* wurden durch Bürgermeister (maires) verwaltet. Ihnen zur Seite standen jeweils mehrere Beigeordnete (adjoints). Beide – Bürgermeister und Beigeordnete – wurden von der französischen Zentralregierung ernannt. *Conseils* gab es auf der Ebene der Arrondissements nicht. In der Nationalversammlung hat es zwar eine Reihe von moderaten und inhaltlich sehr begrenzten Versuchen gegeben, Politik und Verwaltung des Großraums Paris örtlich zu dezentralisieren (Glum 1920, S. 14) und damit an die Lösung der politisch-administrativen Probleme dieses Ballungsraums heranzugehen. Diese Versuche, die Position der Bezirke zu stärken, sind aber allesamt gescheitert.

## Berlin: Vom Zweckverband zum Groß-Berlin-Gesetz

In Berlin wurde das Problem der Koordination des Verwaltungshandelns der unterschiedlichen Gebietskörperschaften im Großraum der Stadt spätestens nach der Reichsgründung im Jahre 1871 regelungsbedürftig. Besonders kompliziert war die Situation deshalb, weil Berlin – das damals im Wesentlichen nur die späteren Innenstadtbzirkte Mitte, Friedrichshain, Prenzlauer Berg, Tiergarten, Wedding und Kreuzberg umfasste – mit seiner dynamischen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie der damit verbundenen Bevölkerungsentwicklung mit den anderen Landkreisen im Bezirk Potsdam überhaupt nicht mehr zu vergleichen war, aber trotzdem wie diese behandelt wurde und den Regierungsbehörden des brandenburgischen Bezirks Potsdam unterstellt war (vgl. Erbe 1987, S. 745). Im Jahre 1881 wurde Berlin ein eigener Verwaltungsbezirk mit mehr kommunalen Rechten; die administrative Macht lag aber weitgehend beim Polizeipräsidenten, der dem preußischen Innenministerium unterstand und der faktisch die Funktion eines Regierungspräsidenten ausübte (in dieser Hinsicht sind die Parallelen zur Situation in Paris auffällig).

Die Diskussion über jene Fragen der Verwaltungsstruktur im Großraum Berlin, die auch für die heutige verwaltungspolitische Debatte noch interessant und zum Teil lehrreich sind, setzte praktisch am Ende des 19. Jahrhunderts ein. Zur Lösung der Probleme, die sich in diesem Ballungsraum durch rasante Industrialisierung und Urbanisierung über die alten Berliner Stadtgrenzen hinaus ergeben hatten, wurde 1911 auf das Organisationsmodell eines Zweckverbandes zurückgegriffen, um die überörtlichen Aufgaben der Verkehrs-, Infrastruktur- und Raumplanung in Angriff nehmen zu können. Dem Zweckverband oblag, das öffentliche Verkehrswesen zu regeln, Fluchtlinien- und Bebauungspläne festzustellen und größere, von der Bebauung freizuhaltende Flächen (Wälder, Parks, Wiesen, Seen, Schmuck-, Spiel-, Sportplätze usw.) zu erwerben und zu erhalten. Neben einigen Erfolgen zeigte sich aber sehr schnell, dass die damals gehegten Hoffnungen sich nicht erfüllten, mit dem Zweckverbandsgesetz eine zweckmäßige Verwaltungsstruktur für den Großraum Berlin gefunden zu haben (vgl. Engeli 1986, S. 38). Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges flammten deshalb die Diskussionen über eine institutionelle Architektur, die den Erfordernissen dieses Ballungsraumes Rechnung trug, sehr schnell wieder auf. Anders als in der Londoner Situation liefen die Berliner Diskussionen aber auf eine Einheitsgemeinde hinaus, die mit dem in der Verfassungsgebenden Preußischen Landesversammlung beschlossenen Groß-Berlin-Gesetz im Jahre 1920 geschaffen wurde, das nach wie vor als Grundlage des gegenwärtigen Berliner Verwaltungsmodells betrachtet werden kann (vgl. zur historischen Entwicklung Röber 2002; Zivier 1998). Bei dem Gesetz handelte es sich um einen Kompromiss, der zwischen den unterschiedlichen politischen Lagern geschlossen wurde und der sowohl den Befürchtungen der bürgerlichen Parteien

hinsichtlich einer sozialdemokratischen Dominanz in einer Einheitsgemeinde als auch den Hoffnungen Rechnung trug, die die Arbeiterparteien mit einer konsequenten Eingemeindung verknüpften.

Indirekt war mit dem Groß-Berlin-Gesetz zugleich eine umfassende Gebietsreform verbunden, die vornehmlich die zahlreichen eingemeindeten Landgemeinden betraf und zu einer Einteilung des Groß-Berliner Stadtgebietes in 20 Bezirke führte. Dass sich darunter einige der vormals reichsten preußischen Städte befanden, prägte von Beginn an das spannungsreiche Verhältnis zwischen neu geschaffener Bezirksverwaltung und der damaligen Magistrats- bzw. heutigen Senatsverwaltung. Die langwierigen Konflikte und Kompetenzstreitigkeiten insbesondere unter den prekären Bedingungen der 1920er-Jahre führten gegen Ende der Weimarer Republik zu Bestrebungen, den Einfluss der Bezirke zu beschneiden und die Stellung des Oberbürgermeisters als zentrale Politik- und Verwaltungsinstanz zu stärken, bevor das diktatorische Führerprinzip nach 1933 der demokratischen Institutionenentwicklung ein vorläufiges Ende setzte.

#### 4. Phase der Suburbanisierung

##### London: Aufstieg und Fall des *Greater London Council*

Pläne für einen radikalen Neuzuschnitt des Groß-Londoner Planungs- und Verwaltungsraumes sowie für einen umfassenden Umbau der politisch-administrativen Institutionenordnung wurden zwar schon in den 1930er-Jahren entworfen (siehe vor allem Abercrombie 1945 und Robson 1939), entfalteten ihre politisch-praktische Wirkung jedoch erst in den beiden Nachkriegsjahrzehnten. In jener neuerlichen Reformphase, die nicht zufällig angesichts der damals vorherrschenden ganzheitlichen Planungskonzepte mit den französischen Ansätzen zur Neuordnung der Region Parisienne zeitlich zusammenfiel, wurde versucht, die bereits überfällige Anpassung der Metropolenverwaltung an die Erfordernisse der Stadtentwicklung und die Ausdehnung des Ballungsraumes (inzwischen wohnten über die Hälfte der mehr als acht Millionen „Londoner“ außerhalb der Grafschaftsgrenzen) zu erreichen (Travers u.a. 1991, S. 6 ff. und Young/Garside 1982, S. 264 ff.). Aus stadt- und regionalpolitischer Perspektive gab die stetig zunehmende Ausdehnung des Londoner Ballungsraumes bereits in den späten 1920er-Jahren Anlass zu Überlegungen, wie das Wachstum der Metropole planerisch besser zu steuern wäre. Allerdings erzeugten erst die stürmischen Veränderungen der Siedlungsstrukturen durch zunehmende Abwanderung von Industrie und Einwohnern aus der Kernstadt Mitte der 1950er-Jahre den notwendigen Problemdruck für tief greifende Reformmaßnahmen. Dadurch wurde die – aus politik- und organisationswissenschaftlicher Sicht ohnehin schon problematische – eigen-

tümliche Vielfalt unterschiedlicher Organisationsformen und unklarer Kompetenzverteilungen zunehmend reformbedürftig. Dieser Problemlage wurde in den späten 1950er- und frühen 1960er-Jahren verstärkt mit politischen Konzepten begegnet, denen überwiegend zentral ausgerichtete, technokratische Planungsvorstellungen zugrunde lagen und bei denen eine Steigerung der Verwaltungskraft und die Rationalisierung der kommunalen Ebene (auch hinsichtlich uniformer öffentlicher Leistungsangebote) in Großbritannien eine wichtige Rolle spielten. Mit der Neuordnung der Verwaltung im Großraum London wurden somit in mancher Hinsicht Entwicklungen vorweggenommen, die sich im Rest des Landes erst im Zuge der radikalen Gebietsreformen zu Beginn der 1970er-Jahre vollzogen. Nicht zuletzt konnte der damaligen konservativen Regierung auch parteipolitisches Kalkül bei den Londoner Reformplänen unterstellt werden: war doch der stets *labour*-dominierte *London County Council* den Konservativen schon immer ein Dorn im Auge gewesen, versprach doch außerdem die weit reichende Eingliederung wohlhabenderer Vorortgemeinden einen Umschwung zugunsten der konservativen Wählerschaft (vgl. Smallwood 1965).

Vor diesem Hintergrund wurde 1965 die zwanzig Jahre währende Episode des *Greater London Council* (GLC) eingeläutet (vgl. Schröter 1998 und 2002), der neben dem Innenstadtbereich der ehemaligen Londoner Grafschaft auch die „äußeren Stadtbezirke“ (*Outer London*) umfasste. Allerdings blieben einerseits wichtige Teile des äußeren Ballungsraumes (*Outer Metropolitan Area, OMA*) – vor allem als Folge erbitterter Proteste prosperierender Umlandgemeinden gegen dieses „einverleibende“ Vorgehen – ausgespart; andererseits wurde mit dem betont großräumigen Zuschnitt der innerstädtischen Bezirke (interessanterweise im gleichen Format wie bei der Berliner Bezirksreform von 2001) bewusst eine institutionelle Konkurrenz zum GLC geschaffen. Damit hafteten diesem Reformprojekt verschiedene Geburtsfehler an, die sich für spätere politische Überlebenskämpfe als schwere Handikaps herausstellten. Nicht nur, dass die (ohne *City of London*) insgesamt 32 Bezirke, von denen einige zu den größten und reichsten unteren Kommunalbehörden des ganzen Landes zählten, zu geborenen Rivalen der oberen Verwaltungsebene Londons wurden, auch innerhalb der neuen Gebietskörperschaft waren durch die bloße Ausdehnung nach „suburbia“ parteipolitische Spannungen und konfligierende Interessenlagen zwischen innerstädtischen und Vorort-Bezirken entstanden, die dem homogenen *London County Council* fremd waren. Des Weiteren wurde das neue Verwaltungsgebilde nicht mit den notwendigen strategischen und exekutiven Kompetenzen ausgestattet, wie sie den Protagonisten einer effektiven großräumigen Planungsbehörde vor Augen standen. Zugleich sah sich der GLC dem steten Vorwurf ausgesetzt, als Leistungsbehörde ein bürokratisches Monstrum geworden zu sein. Gegenüber diesen institutionellen Spannungsverhältnissen und den zunehmenden parteipolitischen Anfechtungen von Seiten der konservativen Zentralregierung unter Margaret Thatchers Führung erwies sich der

GLC als zu fragil und letztlich nicht stark genug, um die mit den Suburbanisierungsprozessen verbundenen Probleme dauerhaft zu lösen.

Die Auflösung dieser Institution durch den Local Government Act von 1985, obgleich auch wesentlich parteipolitisch motiviert, kam somit aus verwaltungsorganisatorischer Perspektive nicht überraschend und hinterließ eine grundsätzlich einstufige, polyzentrische Verwaltungsstruktur, die von den 33 verbliebenen Stadtbezirken und zahlreichen gemeinsamen Gremien für überörtliche Aufgaben getragen wurde (vgl. Young 1984a und b, O'Leary 1987b; Young/Grayson 1988). Hinzu kamen jedoch vielfältige Sonderbehörden und Agenturen, die überwiegend von der Zentralregierung kontrolliert wurden. Schließlich behielten sich verschiedene Whitehall-Ministerien auch eine direkte Zuständigkeit für individuelle Verwaltungsaufgaben vor. Diese unübersichtliche Hinterlassenschaft des GLC bereitete daher bereits den Boden für einen weiteren Anlauf zur Reform der Londoner Metropolenverwaltung.

### Paris: Wandel durch Regionalisierung und Demokratisierung

Das relativ stabile Verhältnis zwischen der Stadt Paris und dem französischen Staat geriet spätestens in den frühen 1960er-Jahren unter zunehmenden Veränderungsdruck. Die starke Ausdehnung des metropolitanen Ballungsraumes über die Intra-Muros-Grenzen des traditionellen Stadtkerns hinaus sowie der sich wandelnde demographische, ökonomische und damit auch parteipolitische Charakter der *Ville de Paris* von einer kompakten Industriestadt zu einer mehr und mehr „bürgerlichen“ post-industriellen Metropole erforderten politisch-administrative Reformen. Diese Reformperiode wurde unter Federführung des Planungsfachmanns und späteren Pariser Präfekten Paul Delouvrier 1965 mit dem vom damaligen Staatspräsidenten de Gaulle initiierten Flächennutzungsplan eingeleitet. „Mit Hilfe eines nachdrücklichen staatlichen Eingreifens sollte der Plan eine starke Strukturierung auferlegen, mit dem Ziel, eine kompakte und dichte Stadt zu schaffen, die über Zentren und groß angelegte öffentliche Verkehrsmittel ... verfügt“ (Damette o.J., S. 73).

Die landesweiten Bemühungen um eine stärkere Dezentralisierung des nationalen Politik- und Verwaltungssystems brachten überdies eine Neubewertung der Pariser Situation mit sich. In der Folge führte diese Entwicklung 1964 zunächst zur Reorganisation der althergebrachten Seine-Departements (Seine, Seine et Marne, Seine et Oise), wobei der Ville de Paris – die den kommunalrechtlichen Charakter einer Stadt hatte, praktisch aber nichts anderes als ein staatlicher Verwaltungsbezirk war – der Status eines Departements zuerkannt wurde. Bei diesem Neuzuschnitt der Departementengrenzen spielten auch parteipolitische Gesichtspunkte eine nicht

unerhebliche Rolle, weil auf diese Weise die bürgerliche Mehrheit in der französischen Hauptstadt gesichert werden konnte.

Die neu geschaffenen acht Departements im Pariser Ballungszentrum (einschließlich der Ville de Paris) wurden überdies zu *La Region Parisienne* zusammengefasst und bilden somit den Kristallisationspunkt der 1971 eingeführten *Region Ile de France*, die nunmehr eine von landesweit 21 Einrichtungen dieser neu gegründeten Verwaltungsebene repräsentiert. In diesem Geflecht lokaler und regionaler Verwaltungen (bestehend aus 1300 Kommunen und acht Departements in der Region Ile de France) bleibt die nun selbständigere Kernstadt Paris mit 2,1 Millionen Einwohnern (und damit etwa einem Viertel der Einwohnerschaft der gesamten Ile de France) der zentrale Akteur in den Beziehungen mit den benachbarten Verwaltungseinheiten und der Region. Die herausgehobene Rolle der Kernstadt Paris kommt z.B. auch darin zum Ausdruck, dass der Präfekt des Departements Paris qua Amt zugleich der Regionalpräfekt für die Ile de France ist. Aus stadt- und regionalplanerischer Sicht bilden die drei inneren, direkt an die Ville de Paris angrenzenden Departements die „kleine Krone“ (*petite couronne*), die funktional und siedlungstechnisch dem äußeren Ring der Londoner Stadtbezirke (das heißt den 18 *outer boroughs*) gleichgestellt werden kann. Dagegen stellen die vier außen liegenden Departements der „großen Krone“ (*grande couronne*) das Äquivalent zur *Outer Metropolitan Area* in der Londoner Situation dar.

Dem beschriebenen verwaltungsstrukturellen Wandel folgten landesweite Reformschritte, welche auf Kompetenzverlagerungen zugunsten nachgeordneter Behörden und auf eine verstärkte demokratische Legitimation der regionalen Administration gerichtet waren. Zu den Letzteren gehörten insbesondere die Übertragung der Exekutivgewalt in den Departements vom Präfekten auf den indirekt gewählten Präsidenten des Departementsrates (dies entspricht in Paris dem vom Stadtrat gewählten Bürgermeister) sowie die Direktwahl der Regionalräte (vgl. hierzu ausführlich Mabileau 1996).

In diese Entwicklungslinien fügten sich auch die institutionellen Reformen in der Pariser Stadtgemeinde ein (vgl. Knapp 1987; Seigneur 1983a und b), die traditionell in 20 Stadtbezirke (*Arrondissements*) gegliedert ist und ihrem grundsätzlichen Organisationstypus nach einen Prototyp der zentralisierten Einheitsgemeinde darstellt (vgl. Soto 1984; Haddab 1988). So funktionieren die Stadtbezirke als dezentrierte Einheiten der gesamten Stadtverwaltung und verfügen demnach über keine eigenständigen, sondern allenfalls vom Pariser Stadtrat (*Conseil de Paris*) abgeleitete Kompetenzen. Im Unterschied zu den Berliner Bezirken als Quasi-Selbstverwaltungseinheiten und den Londoner *boroughs* als autonomen Kommunen wurden ihnen keine nennenswerten Entscheidungskompetenzen und nur sehr wenige Aufgaben zur eigenständigen Erledigung übertragen. Am Beispiel der Stadtplanungspolitik konnte Savitch (1988) die Pariser Entscheidungsstrukturen in

Form einer Pyramide veranschaulichen, an deren Spitze Mitglieder der politischen und technokratisch-bürokratischen Elite ihren Platz haben.

Angelpunkt der Reformpolitik war die Einrichtung eines Bürgermeisteramtes für die Stadt Paris im Jahre 1975, über dessen Besetzung in indirekter Wahl durch die gewählten Mitglieder des Stadtrates von Paris für die Dauer von sechs Jahren erstmals 1977 entschieden wurde (vgl. Townshend 1984; Mairie de Paris o.J.). Dies hatte nicht unerhebliche Auswirkungen auf die Position des Departement-Präfekten von Paris, weil ein Großteil seiner Verwaltungsaufgaben nunmehr im Zuständigkeitsbereich des *Maire de Paris* lag und er neben seinen Aufsichtsfunktionen im Wesentlichen noch die Aufgabe hatte, die Staatsgewalt auf der lokalen Ebene zu repräsentieren. Zugleich veränderte die Dezentralisierungspolitik aber auch den Status der *Arrondissements*. Bis 1982 wurden die Bezirksbürgermeister auf Vorschlag des Innenministers vom Präsidenten der Republik ernannt; außerdem gab es bis dahin keine direkt gewählten Bezirksvertretungen. Seit der Neuregelung sind die Arrondissement-Bürgermeister mittels Wahl durch die *conseils d'arrondissements* weitaus stärker in der lokalen Demokratie verankert.

### Berlin: Suburbanisierung auf der politischen Insel

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges setzte in Berlin mit der Spaltung Deutschlands eine Stadtentwicklung ein, die mit der anderer europäischer Metropolen nicht annähernd vergleichbar war. Während in Ost-Berlin im Rahmen der zentralstaatlich gelenkten Wohnungspolitik der Schwerpunkt auf Neubaugebiete in Außenbezirken gelegt wurde und (kleinere) Wohneinheiten im Stadtumland absolute Ausnahmen blieben, wurden in West-Berlin aufgrund seiner politischen Insellage, die mit dem Bau der Mauer ihren sichtbarsten Ausdruck fand, Suburbanisierungsprozesse verhindert, wie sie in dieser Zeit für alle westeuropäischen Großstädte kennzeichnend wurden. Insofern kann die Entwicklung des politisch-administrativen Systems in Berlin (West), auf das wir uns im Folgenden ausschließlich beziehen, nicht nur auf jene Einflussgrößen zurückgeführt werden, die für London und Paris von zentraler Bedeutung waren. Gleichwohl gibt es einige Elemente in der institutionellen Architektur, die Ähnlichkeiten mit der Entwicklung der anderen beiden europäischen Metropolen haben und die darauf hindeuten, dass es in dieser Phase Wirkungskräfte von Organisationsideen gegeben hat, die in allen drei Städten ihren Niederschlag fanden.

Anknüpfend an die Verwaltungstraditionen der Weimarer Republik, wurden in der (West-)Berliner Verfassung von 1950 die Grundsätze des zweistufigen Verwaltungsaufbaus übernommen (vgl. Kreutzer 1956, 1959), jedoch mit der zusätzlichen Besonderheit, dass Berlin zugleich Stadt und Land wurde (Zivier 1998; Pfenig/Neumann 2000). Das Prinzip der Einheitsgemeinde verhinderte weiterhin,

dass die Bezirke als eigene Rechtspersönlichkeiten auftraten. Im Unterschied zur Pariser Situation blieb den Berliner Bezirken jedoch das Recht erhalten, gemäß den Grundsätzen der kommunalen Selbstverwaltung an den Verwaltungsaufgaben beteiligt zu werden, was eine weitgehende Organisations- und Personalhoheit sowie die selbständige Erledigung bezirklicher Aufgaben einschloss (vgl. Machalet 1973; Edel u.a. 1982; Sandler 1985). Die Aufwertung der Berliner Senatsverwaltung zu „obersten Landesbehörden“, die besonderen Herausforderungen beim Wiederaufbau der Stadt und die exponierte geopolitische Lage stärkten allerdings in der Folgezeit die Position der gesamtstädtischen Hauptverwaltung gegenüber der bezirklichen Administration. Ausdruck dieser Entwicklung war nicht zuletzt der – erstmals kodifizierte – Zuständigkeitskatalog, der für umfassende Aufgabenbereiche eine Kompetenz der Senatsebene oder zumindest weit reichende Aufsichtsrechte postulierte. Der immense – und überwiegend mit Bundesmitteln finanzierte – Ausbau des öffentlichen Sektors führte jedoch auch bei der unteren Verwaltungsebene zu einem Kapazitätswachstum und verdeckte den Eindruck relativen Machtverlustes auf Seiten der Bezirke. Faktisch wurden bezirkliche Kompetenzen allerdings schrittweise ausgehöhlt, sodass der Eindruck entstand, die Bezirke würden immer stärker auf organisatorische Hüllen der Bezirksverwaltung ohne Bezug zur materiellen Substanz von öffentlichen Aufgaben reduziert werden.

Die Stadtentwicklung und damit auch die Entwicklung des politisch-administrativen Systems waren in dieser Phase entscheidend von der geopolitischen Insellage der Stadt geprägt. Die Lebensfähigkeit (West-)Berlins zu sichern, hatte eindeutige politische Priorität. Gleichwohl gab es einige Entwicklungen, die unter den besonderen Rahmenbedingungen der Stadt als funktionale Äquivalente zu dem betrachtet werden können, was im Zuge der Suburbanisierung in London und Paris zu beobachten war. Hierzu zählt zum Beispiel, dass aufgrund von Sanierungsmaßnahmen im Innenstadtbereich Wohnraumbedarf am Stadtrand entstand, der – auch wegen der gestiegenen Ansprüche an Wohnraum – mit der Errichtung traditioneller kleinerer Wohn- und Eigenheimsiedlungen keinesfalls ausreichend hätte befriedigt werden können. Der hieraus resultierende wohnungspolitische Handlungsdruck mit dem Bau von Großsiedlungen in den Außenbezirken der Stadt konnte nur auf der gesamtstädtischen Planungsebene bewältigt werden. Hierbei handelte es sich um eine den West-Berliner Gegebenheiten entsprechende im wahrsten Sinne des Wortes Intra-Muros-Form der Suburbanisierung, die eine weitere Zentralisierung öffentlicher Aufgaben (zum Beispiel in der Verkehrsplanung sowie in der Ver- und Entsorgung) begünstigte und die zudem im Einklang mit dem Leitbild großer, leistungsfähiger Einheiten stand – *big is beautiful*. Damit korrespondierten Versuche, Politik als rationalen Planungsprozess zu gestalten (im Sinne der Mintzbergschen Planungsschule, in der Strategieentwicklung als formaler Prozess interpretiert wird; vgl. Mintzberg u.a. 1999, S. 63 ff.). Ausdruck dieser

Planungsphilosophie war Anfang der 1970er-Jahre das Modell der ressortübergreifenden Planung auf der Ebene der Hauptverwaltung (vgl. hierzu Röber 1981), mit dem politikfeldbezogene Entwicklungspläne für die Gesamtstadt erarbeitet wurden. Bezirkspolitik wurde dadurch stärker in eine ganzheitliche Stadtentwicklungspolitik eingebunden, sodass sich die inhaltlichen Spielräume für eigene bezirkspolitische Strategien verengten.

Im Laufe der Zeit zeigten sich allerdings relativ deutlich die Schwächen einer auf immer stärkere Zentralisierung ausgerichteten Politik. Die Kritik zielte vor allem auf die größer und schwerfälliger werdenden Apparate, die immer weniger in der Lage waren, drängende gesellschaftliche Probleme zu lösen, und die auf immer geringere Akzeptanz in der Bevölkerung stießen. Auf diese Signale reagierte das Berliner Abgeordnetenhaus und setzte im Jahre 1982 eine Enquete-Kommission zur Verwaltungsreform ein, von der unter anderem auch die Frage nach einer neuen Balance von Zentralisierung und Dezentralisierung der Stadtverwaltung diskutiert werden sollte. Begünstigt wurde die Arbeit der Enquete-Kommission dadurch, dass es Anfang der 1980er-Jahre nach Jahrzehnten sozialdemokratischer Herrschaft in (West-)Berlin eine von der CDU geführte Regierung gab, die sich von Anfang an von der als sozialdemokratisch verfilzt geschmähten Bürokratie zu distanzieren suchte. Zugleich hatte die nunmehr in die Opposition verbannte SPD ein starkes Interesse, sich von ihrem Image als „Laufbahnpartei eines zentralistischen öffentlichen Dienstes“ zu befreien. Insofern waren die parteipolitischen Orientierungen (zusätzlich zu den organisationswissenschaftlichen Argumenten gegen bürokratischen Zentralismus) eine starke Triebfeder, das politisch-administrative System der Stadt wieder stärker zu dezentralisieren.

## V. Phase der Globalisierung

### London: Auf dem Weg zur neuen Zweistufigkeit

Der Zustand nach der Abschaffung des *Greater London Council* wurde in der Londoner Debatte als „a headless horror“ beschrieben, sodass die Phase von 1986 bis 2000 als besonders markantes Beispiel für die Unzweckmäßigkeit eines grundsätzlich dezentral-einstufigen Verwaltungsregimes für Ballungsräume dieser Größe gelten kann.

Obgleich in der unmittelbaren Folge der GLC-Reformen auffällige qualitative oder quantitative Veränderungen im Angebot öffentlicher Dienstleistungen für die Londoner Bürgerinnen und Bürger nicht zu beobachten waren, trat in institutioneller Hinsicht doch schnell ein, was schon befürchtet worden war: Im Vergleich zur früheren Lösung bildete sich ein noch stärker fragmentiertes und noch

unübersichtlicheres Gremien- und Organisationsgewirr heraus, was auf längere Sicht nicht ohne funktionelle Störungen der gesamtstädtischen Aufgabenerfüllung bleiben konnte. So wurden die Grenzen der bezirklichen Kooperationsmöglichkeiten und der Selbstkoordination, wie sie im Rahmen der interkommunalen Arbeitsgruppen zwischen den *boroughs* ausgelotet worden waren, schnell deutlich. Zudem musste man zur Kenntnis nehmen, dass Gemeinsamkeiten in Problem-sicht und Arbeitserfahrung bei den meisten der in den verschiedenen neuen Sonderbehörden Beschäftigten mehr und mehr abhanden kamen und somit die zentrifugalen Kräfte durch die Eigendynamik einzelner Ausschüsse und Behörden sehr stark wurden. Das lokalpolitische Machtvakuum nach der GLC-Abschaffung wurde daher auch immer mehr durch direkte Zuständigkeiten und Aufsichtsrechte von zentralstaatlichen Ämtern gefüllt (siehe auch Nissen 2002, S. 152), was ebenfalls wachsende Kritik von Seiten der Londoner Bürgerinnen und Bürger und ihrer politischen Vertreter auf sich zog. Diese am zunehmenden Regierungseinfluss ansetzenden Kritikpunkte waren mit einem weiteren Hauptstrang der Debatte verflochten, bei der es um die Kernprobleme des demokratischen Defizits und des Mangels an regionaler Repräsentation für die britische Hauptstadt ging. Das Fehlen einer „Stimme für London“ beklagten – gerade mit Blick auf den europäischen Wettbewerb der Regionen um die Ansiedelung internationaler Wirtschaftsbetriebe und um EU-Förderungen – vor allem auch die Vertreter wirtschaftlicher Interessen.

Erst nach dem Regierungswechsel von 1997 zugunsten der von Tony Blair geführten Labour-Party und im Rahmen einer umfassenderen Dezentralisierungs- und Regionalisierungspolitik für Großbritannien mündeten die erwähnten Kritikpunkte in ein neues Reformprojekt für die gesamtstädtische Verwaltungsebene Londons, das mit den Kommunalwahlen vom 4. Mai 2000 in die politische Tat umgesetzt wurde (vgl. HMSO 1998; Travers 2001 und 2004; Pimlott/Rao 2002 und Ross 2001). Die zentrale Innovation liegt dabei in der herausgehobenen Figur des direkt gewählten und mit Exekutivbefugnissen ausgestatteten Stadtoberhauptes, dem *London Mayor* (vgl. dazu Clarke u.a. 1996), der mit den 25 Mitgliedern des neuen Stadtparlaments gemeinsam die *Greater London Authority* (GLA) bildet. Dem Stile des *Agency*-Konzepts folgend erhielten diese politischen Institutionen einen funktionalen Unterbau in Form nachgeordneter Sonderbehörden, die als verselbständigte Verwaltungseinheiten zumeist ausführende, teils aber auch planende Aufgaben in den Bereichen des öffentlichen Nahverkehrs, der Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung sowie der öffentlichen Sicherheit und der Gefahrenabwehr (Polizei, Feuerwehr und Zivilschutz) übernehmen und gegenüber dem Bürgermeisteramt rechenschaftspflichtig sind. Dieses an eine Holding-Organisation erinnernde institutionelle Arrangement bricht in drastischer Weise mit den britischen Kommunalverfassungstraditionen (vgl. zu unterschiedlichen Kommunalverfassungstraditionen Wollmann 1999 und 2000) und lehnt sich stärker an

quasi-präsidiale Vorbilder an. Im Verhältnis zur *London Assembly*, für deren geringe Größe und Kompetenzen eher der Organisationsgedanke eines Aufsichtsratsmodells als das Prinzip einer umfassenden politischen Vertretung von Millionen Wahlberechtigten maßgeblich war, übernimmt das direkt gewählte Stadtoberhaupt dabei die eindeutige politische und administrative Führungsrolle, die sich insbesondere auf weit reichende Haushaltsbefugnisse, eine umfassende Patronagemacht bei der Besetzung von Führungspositionen in gesamtstädtischen Institutionen und die so genannte Strategiefunktion stützt. Hinsichtlich der letztgenannten Aufgabe der GLA verpflichtet der *Greater London Authority Act* von 1999 den Londoner Bürgermeister, politische Planungskonzepte für die gesamtstädtische Verkehrspolitik, die Wirtschaftsentwicklung, die Flächennutzungsplanung, die Kultur und den Umweltschutz zu entwickeln. Was einerseits wie eine weit reichende Planungshoheit erscheint, offenbart andererseits eine deutliche institutionelle Schwäche des Bürgermeisteramtes, dessen organisatorische Ressourcen (mit einem eigenen Mitarbeiterstab von nicht mehr als 500 Personen) und direkte Exekutivbefugnisse tatsächlich relativ beschränkt sind. Die Durchsetzungschancen gesamtstädtischer Planungen hängen daher in besonderer Weise von der Kooperation anderer Akteure, namentlich den Bezirken, und vor allem den Kapazitäten der nachgeordneten Behörden ab (vgl. zu diesen Fragen die einzelnen Beiträge in Röber u.a. 2002).

#### Paris: Im Spannungsfeld von Dezentralisierung und präsidialer Machtentfaltung

Die Entwicklungen der institutionellen Arrangements in Paris müssen im Zusammenhang mit landesweiten Bemühungen um die Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen gesehen werden. Als Ergebnis des Dezentralisierungsgesetzes von 1982 profitierte Paris mit seinem Status als Departement von zusätzlich übertragenen Aufgaben (hauptsächlich im sozialstaatlichen Bereich) und von deutlich gestiegenen Ressourcen. In den letzten Jahren hat es darüber hinaus mit den Gesetzen aus den Jahren 1986 und 2002 weitere Bemühungen gegeben, die Institutionen der Stadtpolitik und auch die der Bezirke zu stärken. So wurden mit dem Gesetz vom 29. Dezember 1986 erstmals einige der Polizeiaufgaben auf den Bürgermeister von Paris übertragen, bei denen es sich allerdings im Vergleich zur Ausübung der Polizeigewalt in Berlin und London um vergleichsweise marginale Zuständigkeiten handelt, die offenbaren, in welchem Maße Paris nach wie vor unter der Kuratel des Polizeipräfekten steht. Zu den übertragenen Ordnungsaufgaben gehören zum Beispiel die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bei Messen, Marktveranstaltungen und in Parkanlagen sowie die Regelung von Nachbarschaftskonflikten bei Klagen über Lärmbelästigung.

Nachdem die Bezirke aufgrund des Gesetzes aus dem Jahre 1982 eine eingeschränkte Personalhoheit erhalten haben, ist ihre Position mit dem Reformgesetz vom 27. Februar 2002 – wenn auch in bescheidenem Umfange – weiter gestärkt worden. So verfügen sie beispielsweise über begrenzte Entscheidungskompetenzen bei Investitionsausgaben. Darüber hinaus scheint nicht nur auf der normativen Ebene, sondern auch in der Verwaltungspraxis, gerade im Hinblick auf bezirkliche Sozial- und Kulturmaßnahmen, die Zweistufigkeit gestärkt worden zu sein (so zählen die örtlichen Jugend-, Sozial-, Kultur- und Sporteinrichtungen zu den so genannten *les équipements de proximité*) – obgleich damit sicherlich nicht prinzipiell am zentralistisch-hierarchischen Verwaltungssystem der Stadt Paris gerüttelt wird. Schließlich hat es auch Bemühungen gegeben, die lokale Demokratie in den Bezirken durch die Einrichtung von Konsultativorganen auf der Quartiersebene (*les conseils de quartier*) zu stärken.

Die hier nachgezeichneten Veränderungen dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Spielräume von Stadt und *Arrondissements* nach wie vor sehr stark begrenzt sind durch die machtvolle Präsenz der Nationalregierung und im Hinblick auf regionalplanerische Fragen auch durch die demokratisch legitimierte Region, in der es seit 1986 direkt gewählte Regionalräte gibt. Da die Stadt ihre Entwicklungsstrategien mit den Repräsentanten der *Region Ile de France* abzustimmen hat, die in ihren Planungen von den Ressourcen der Zentralregierung abhängig ist, verbleibt Paris faktisch unter starkem staatlichen Einfluss. Der hieraus resultierende hierarchische Effekt der formalen Verwaltungsstrukturen wird allerdings durch personelle Verflechtungen (*cumul de mandats*) zwischen den Ebenen (insbesondere zwischen nationaler Ebene und Departements) in vielen Fällen gemildert.

Vor allem konkurrieren der Bürgermeister von Paris und der Staatspräsident um die so genannten *grands projets*. So zeigte sich der starke Einfluss des Staatspräsidenten auf die Entwicklungen in der Hauptstadt zum Beispiel beim Bau des *Grande Arche de la Défense*, der von François Mitterrand initiiert wurde und mit dem er einen *Arc de Triomphe* des 20. Jahrhunderts errichten wollte. Deutlich schlägt sich der staatliche Einfluss auch bei den Subventionen des Ministeriums für Kultur nieder, die ungefähr drei Viertel des Pariser Kulturhaushalts ausmachen.

Das besondere politische Kennzeichen von Paris ist, dass die Stadt und der Staat – anders als in Berlin und London – ganz eng miteinander verwoben sind (wie dies besonders klar während der Amtszeit von Jacques Chirac zutage trat, der von 1977 bis 1995 Bürgermeister von Paris war und in den Jahren 1974 bis 1976 unter Giscard d'Estaing und 1986 bis 1988 unter François Mitterrand zugleich das Amt des Premierministers ausübte). Typischerweise ist diese besonders enge Beziehung zwischen Hauptstadt und Nationalstaat ambivalent. Auf der einen Seite profitiert Paris von staatlichen Subventionen – so stießen Versuche der konservativen Re-

gierung in den 1990er-Jahren, das Engagement bei Infrastrukturinvestitionen herunterzufahren, auf heftigen Widerstand der städtischen Wirtschaft und des Pariser Bürgermeisters. Auf der anderen Seite beschneidet der Staat mit seinem Engagement Spielräume kommunaler Politik.

Derzeit sind zwei interessante Entwicklungen zu beobachten. Während es in den 1990er-Jahren lange Zeit so aussah, als wolle man vor allem die Zuständigkeiten für die Entwicklungsplanung in der Region Paris nicht weiter dezentralisieren, könnten die Verfassungsänderungen vom 17. März 2003, mit denen die Grundsätze der Subsidiarität, der Finanzautonomie, des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gebietskörperschaften sowie der Verstärkung der lokalen Demokratie in der Verfassung verankert wurden (siehe hierzu auch Crevel/Wagner 2003, S. 59), durchaus einen Dezentalisierungsschub auch für die Ville de Paris bewirken. Auf die Herausforderungen der Globalisierung reagierte die Nationalregierung hingegen mit einer Politik, die darauf abzielt, Paris im Club der *World Cities* möglichst konkurrenzfähig zu machen, wodurch sich tendenziell der staatliche Einfluss auf Politik und Verwaltung in Paris erhöhen wird. Die zukünftige Aufgabe wird darin bestehen, die mit der Verfassungsänderung angestrebte Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung mit den Anforderungen, die sich aus dem internationalen Wettbewerb der Metropolen ergeben, auf akzeptable Weise in Einklang zu bringen.

#### Berlin: Im Dilemma zwischen Hauptstadtfunktion und Stärkung der Bezirke

Nachdem bereits Anfang der 1980er-Jahre der öffentliche Sektor West-Berlins zum Gegenstand von – verwaltungspolitisch weitgehend folgenlosen – Reformdebatten geworden war (vgl. Enquete-Kommission 1984; Sandler 1987; Stadtstaaten-Kommission 1989), brachte erst der tief greifende Einschnitt der Wiedervereinigung der Stadt mit all ihren dramatischen politischen, wirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Herausforderungen eine neuerliche Reform- und Modernisierungsphase in Gang. Ein Reformbündel umfasste – eingebettet in die dominierende *Cutback*-Strategie für den öffentlichen Sektor – seit Mitte der 1990er-Jahre vielfältige Maßnahmen zur managementorientierten Binnenmodernisierung der Senats- und Bezirksverwaltungen (vgl. Engelniederhammer u.a. 1999), die zum Teil bereits in einigen Empfehlungen der Enquete-Kommission zur Reform der Berliner Verwaltung von 1982 angeklungen waren. Mit einem zweiten, seit Ende der 1990er-Jahre geschnürten Reformpaket versuchte man das Verhältnis der oberen und unteren Verwaltungsebenen neu auszubalancieren. Diesem Ziel dienten einzelne Veränderungen politischer Institutionen und Entscheidungsverfahren (Politik- und Prozessreform), vor allem standen aber die territoriale Neugliederung der unteren Verwaltungsebene (Gebietsreform) und die Abschtichung von Verwal-

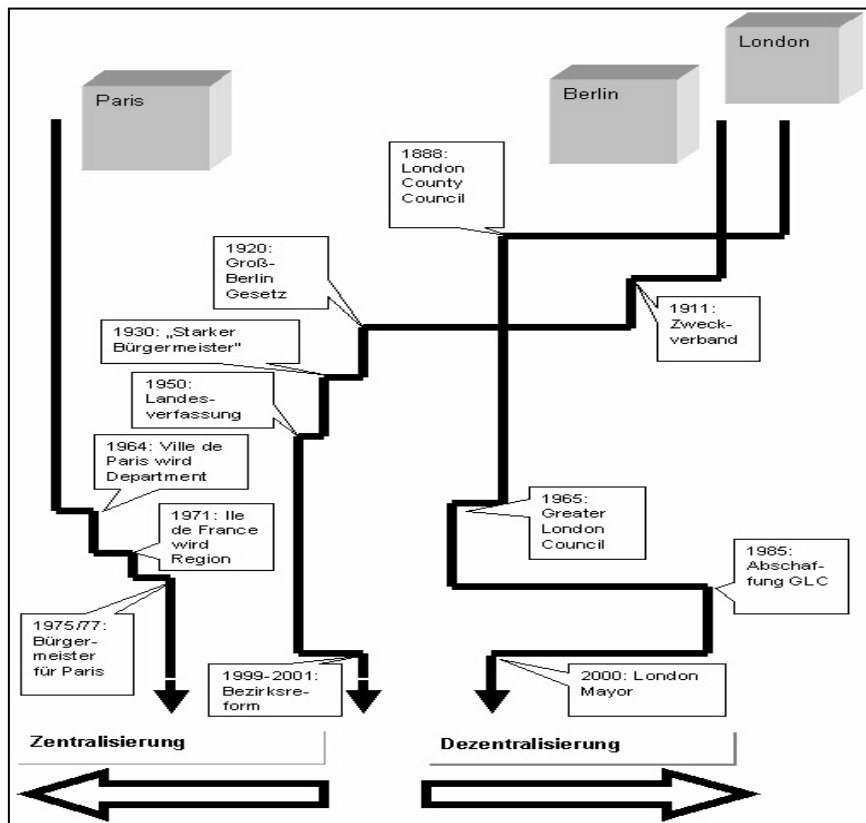
tungskompetenzen zugunsten der Bezirke (Funktionalreform) im Mittelpunkt (vgl. Röber/Schröter 2002).

Hinsichtlich der Politik- und Prozessreformen verschaffen die neuen Regelungen den Bezirken unter anderem mehr Möglichkeiten, bezirkliche Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen (z.B. bei der Festsetzung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen), ihre Verwaltung unabhängig von Senatsvorgaben zu strukturieren und ihre Ausgabenpolitik im Rahmen eines Globalhaushaltes selbständiger zu gestalten. Zudem wurde die politische Sichtbarkeit der einzelnen Bezirke – wenn auch in bescheidenem Umfang – dadurch verstärkt, dass die Bezirksbürgermeister (nicht jedoch das gesamte Bezirksamt) „politisch“ – das heißt von einer Koalition, die über die Stimmenmehrheit in der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) verfügt – gewählt werden können. Diese Reform war zunächst gegen die PDS im Ostteil der Stadt gerichtet und sollte verhindern, dass gemäß der früheren Regelung der Posten des Bezirksbürgermeisters automatisch an die stärkste Fraktion in der BVV fällt. Die „politische Wahl“ des Bezirksbürgermeisters ist inzwischen als Dauerregelung verankert und konnte das kommunalpolitische Element der Bezirksverwaltung stärken.

Den schärfsten Einschnitt in die gewachsenen Strukturen des zweistufigen Verwaltungsaufbaus in Berlin bildete jedoch die Neugliederung des Stadtgebiets zu Beginn des Jahres 2001 in zwölf Bezirke (vorher 23), die damit nun ungefähr die Größe der Londoner *boroughs* haben. Obgleich diese tief greifende Gebietsreform auch damit begründet wurde, den Koordinationsaufwand zwischen den Bezirken zu verringern und insgesamt Kosten bei der Verwaltungsführung zu sparen, liegt ihr zentraler Aspekt darin, die Stellung der Bezirke potenziell zu stärken und so das Verhältnis von zentraler und dezentraler politisch-administrativer Steuerung in der Stadt in Kenntnis des Scheiterns zentralistisch-bürokratischer Systeme neu zu gewichten.

Sehr ähnlich wurde auch die Funktionalreform begründet, durch welche die Bezirke gleichzeitig zusätzliche Aufgaben (und entsprechende Entscheidungskompetenzen) erhielten. Dadurch wurde der generellen Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Bezirke konsequenter entsprochen, ohne dass jedoch der Charakter der „Einheitsgemeinde Berlin“ infrage gestellt wurde. Allerdings behält sich die Hauptverwaltung ein punktuelles, an die Stelle der generellen Fachaufsicht getretenes Eingriffsrecht vor, das in den Fällen ausgeübt werden kann, in denen die Gesamtinteressen Berlins beeinträchtigt sind.

Abbildung: Institutionenentwicklung in europäischen Metropolen



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rückblick auf diese Berliner Reformphase nach der Wiedervereinigung der Stadt lassen sich somit mehrere Anzeichen dafür erkennen, dass einerseits die Handlungsmöglichkeiten der Bezirke als kommunale Selbstverwaltungskörperschaften stärker ins Blickfeld geraten sind, während andererseits das organisatorische Leitbild der Einheitsgemeinde erhalten blieb. Die Machtbalance zwischen den Verwaltungsebenen wird jedoch spätestens seit der Übernahme der Hauptstadtfunktionen auch durch die Beziehungen zwischen dem Berliner Senat und der Bundesregierung nachhaltig beeinflusst. Mit Blick auf diese zentralen Hauptstadtfunktionen erweist sich die untere Verwaltungsebene Berlins zunehmend als Verlierer der Verhandlungen zwischen dem Bund und dem Land Berlin (vgl. Rö-

ber/Schulz zur Wiesch 2003). So ist die bezirkliche Planungshoheit im zentralen innerstädtischen Bereich weitgehend außer Kraft gesetzt, und die Senatsbehörden nehmen öffentlichkeitswirksame Projekte im Citybereich häufig zum Anlass, mit Hinweis auf gesamtstädtische Interessen von ihrem Eingriffsrecht Gebrauch zu machen.

Insgesamt betrachtet nimmt Berlin – wie mit der Abbildung „Institutionenentwicklung in europäischen Metropolen“ verdeutlicht werden soll – im Vergleich zu London und Paris auch nach den institutionellen Veränderungen, die in allen drei Städten im Laufe des 20. Jahrhunderts zu beobachten waren, nach wie vor eine mittlere Position auf der Zentralisierungs-/Dezentralisierungsskala ein.

## 6. Konvergenz und Divergenz im Lichte der Institutionentheorie

Angesichts der Entwicklungen, die in Berlin, London und Paris zu beobachten sind, gibt es eine ganze Reihe von Anzeichen dafür, dass sich die globalen Entwicklungstrends unabhängig von rechtlichen, historischen und kulturellen Besonderheiten der einzelnen Länder als so durchschlagend erwiesen haben, dass sich die Strukturen von Politik und Verwaltung immer weiter annäherten. Zugleich weisen die politisch-administrativen Strukturen europäischer Metropolen – wie in den zuvor skizzierten Entwicklungsphasen dargestellt – bemerkenswerte Unterschiede auf, die darauf hindeuten, dass den globalen Trends auf der Grundlage unterschiedlicher Staatstraditionen und Verwaltungskulturen mit unterschiedlichen Reaktionsmustern begegnet werden kann. In der vergleichenden Politik- und Verwaltungswissenschaft werden beide Positionen mehr oder weniger vehement in Form der Konvergenz- und der Divergenz-These vertreten (vgl. die Diskussion in Hood 1998).

Aus institutionentheoretischer Sicht können die Protagonisten einer globalen Konvergenz-Behauptung auf die Aussagen der Neuen Institutionenökonomie verweisen (vgl. grundlegend Ebers/Gotsch 2001; Richter/Furubotn 2003; Horn 1995). Diese Forschungsrichtung, in welcher die Transaktionskostentheorie (vgl. z.B. Williamson 1981 und 1985), die Prinzipal-Agenten-Theorie (Ross 1973) und die Theorie der Verfügungsrechte (vgl. z.B. Coase 1937; Barzel 1989) als einzelne Sparten zusammengefasst werden, überträgt die für die Analyse des Marktverhaltens erprobten Grundsätze neoklassischer Mikroökonomie auf die Untersuchung institutioneller Arrangements. Von dieser Warte aus erscheint die Institutionengenese vor allem als Prozess ökonomischer Optimierung. Zum entscheidenden Kriterium für die Gestaltung von politisch-administrativen Institutionen wird somit die an ökonomischer Effizienz zu messende Rationalität. Die verantwortli-

chen Akteure folgen bei ihren Entscheidungen dem Ergebnis ihres rationalen Kosten-Nutzen-Kalküls und agieren – nach der reinen Theorie – weitgehend unbeschränkt vom sozialen Umfeld oder von historischen Entwicklungsverläufen. Gleichartige Nutzenfunktionen und ökonomische Umstände vorausgesetzt, wäre daher ein konvergierendes Streben nach einem gleichartigen ökonomischen Optimum zu erwarten. Verstärkt wird diese Position in der politischen Debatte durch Aussagen der Neuen Politischen Ökonomie und von Beiträgen zur ökonomischen Theorie der Bürokratie (vgl. die Übersicht in Dunleavy 1991), die – ebenfalls auf die Annahme rationaler Wahl gestützt – das am Eigennutz orientierte, rationale Kalkül der Verwaltungsführungskräfte und Politiker in den Mittelpunkt der Analyse stellen.

Zusätzlich gestützt wird die Konvergenz-These auch von solchen Varianten des soziologischen Neo-Institutionalismus, die zwischen einem „übersozialisierten“ Modell der Organisation einerseits und einem soziologisch unterkomplexen ökonomischen Modell zu vermitteln suchen. Vor allem in der einflussreichen Darstellung von DiMaggio und Powell (1983) klingt diese Absicht an, die anhand der Ausführungen zum institutionellen Isomorphismus (griech. *isos* = gleich, *morphe* = die Gestalt) umgesetzt wird. Demnach lassen sich verschiedene Umstände ausmachen, die einer tendenziellen Angleichung institutioneller Arrangements im internationalen Kontext förderlich sind. Dafür lässt sich zum einen äußerer Zwang verantwortlich machen (*coercive isomorphism*), der nicht selten auf internationale Verträge und Abmachungen oder auf andere rechtliche Normen (z.B. auf die Wettbewerbsregelungen der EU oder einzelstaatliche Gesetze) zurückzuführen ist. Wichtiger scheinen aus der soziologischen Perspektive jedoch jene Umstände zu sein, die zu nachahmendem Institutionenwandel (*mimetic isomorphism*) Anlass geben (z.B. die Absicht der eigeninteressierten Organisationseliten, erfolgreichen Beispielen zu folgen, um sich damit nach innen und außen zu legitimieren) oder die auf institutionelle Angleichungen aufgrund kulturell-normativen Drucks hindeuten (z.B. als Folge eines Wandels professioneller Standards).

Gegen diese Konvergenz-These stemmen sich insbesondere die Vertreter des historischen Institutionalismus, die vor allem der Politikwissenschaft zuzurechnen sind. Sie rücken fall- und landesspezifische Besonderheiten in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist die Annahme, dass mit der Gründung einer Institution bereits ein Pfad für die weitere Entwicklung festgelegt wird, der zwar nicht unabänderlich ist, jedoch nur mit großen politischen Kosten und nur unter bestimmten Umständen (*critical junctures* oder *critical institutional events*) korrigiert werden kann. Durch die Linse dieser institutionalistischen Theorie betrachtet gilt es somit, in der Institutionengenese nach maßgeblichen Wendepunkten und „Schlüsselentscheidungen“ zu forschen, die für das Verständnis der gegenwärtigen Funktionsweise und Reformdiskussion wichtige In-

formationen enthalten. Vor allem wird bei dieser Theorierichtung die Wirkungsmacht von Ideen für diese Pfadabhängigkeit hervorgehoben (vgl. Krasner 1984; Hall 1986; Immergut 1992; Steinmo u.a. 1992). Neben strukturellen Merkmalen ist es vorrangig diese Variable, welche die möglichen akzeptablen Veränderungen begrenzt und für bestimmte Problemlagen quasi einen Satz vorgefertigter Lösungen bereithält. Damit beschränkt sich die Wahlmöglichkeit bei künftigen Weiterentwicklungen auf einen relativ engen Reformkorridor, der im Normalfall nur inkrementale Veränderungen zulässt (vgl. hierzu March/Olson 1983). An dieser Stelle finden sich auch weite Überschneidungen mit dem Konzept der „Sedimentierung“ im Rahmen des soziologischen Institutionalismus (vgl. Tolbert/Zucker 1996) wie auch zur – vor allem von March und Olson entwickelten – Spielart des normativen Institutionalismus, der ebenfalls auf die durch institutionelle Routinen und Wertesysteme begrenzten Wahlmöglichkeiten bei institutionellen Reformen abhebt. Folgt man diesen theoretischen Überlegungen, wäre weniger eine durch absichtsvolle Reformprogramme bewirkte internationale Konvergenz von politisch-administrativen Institutionen als vielmehr eine Vielzahl von Eigenentwicklungen zu erwarten, die kulturell geprägten Mustern der Pfadabhängigkeit folgen.

## 7. Fazit

Führt man sich vor dem Hintergrund dieser theoretischen Überlegungen die institutionellen Entwicklungslinien der ausgewählten Großstädte vor Augen, so fällt einerseits die moderate Konvergenz bei allen Verwaltungsregimes auf, die historisch an ganz unterschiedlichen Ausgangspunkten angesiedelt waren. Dieses vorsichtige „Sich-aufeinander-zu-Bewegen“ der drei Städte ist auch klar an der graphischen Darstellung der institutionellen Profile abzulesen. Andererseits zeigt die Rekonstruktion der politischen und administrativen Strukturen von Berlin, London und Paris auch, in welch hohem Maße die Entwicklung in allen drei Städten während des vergangenen Jahrhunderts von einer erstaunlichen Beständigkeit gekennzeichnet war. Ganz im Sinne der historisch-institutionalistischen Interpretation zeigte sich kein deterministischer Zusammenhang zwischen den „Megatrends“ und der Institutionenentwicklung. Vielmehr wirkten die Grundmodelle der dezentralen Einheitsgemeinde, des dezentralisierten Gemeindeverbandes und der zentralisierten Einheitsgemeinde im Zusammenspiel mit den jeweiligen Staatstraditionen als wirksame Filter oder Verstärker globaler Entwicklungstrends. Im Ergebnis scheint sich derzeit ein zweistufiges Metropolenregime herauszuschälen, das sich auf einer mittleren Position des Zentralisierungs-/Dezentralisierungsspektrums befindet und damit weitere Dezentralisierungsbemühungen in Paris und Berlin sowie eine Konsolidierung der gesamtstädtischen Ebene in London erwarten lässt.

Die Gesamtschau auf die Institutionengenesen seit Ende des 19. Jahrhunderts zeigt, dass es nicht nur im Rahmen der aktuellen Globalisierung, sondern auch in der Vergangenheit unter den Vorzeichen von Industrialisierung und Suburbanisierung tief greifende sozioökonomische Veränderungen gegeben hat, die als „Megatrends“ ihre Wirkung auf die städtischen Politik- und Verwaltungsstrukturen entfalteten. Insofern beschreibt die aktuelle Debatte über „globale Trends“ kein grundsätzlich neues Phänomen. Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass bestimmte Elemente der Globalisierung ein besonderes Potenzial aufweisen, die Politik- und Verwaltungsstrukturen moderner europäischer Metropolen nachhaltiger zu formen, als dies frühere Megatrends vermochten. Hierzu zählen insbesondere ein verschärfter internationaler Wettbewerb, ein schnellerer Informations- und Warenaustausch, eine höhere Mobilität professioneller Eliten und nicht zuletzt regulative Entscheidungen, die von der Europäischen Union getroffen werden (vgl. hierzu auch Brenner 1999, S. 438 ff.). Es spricht daher einiges dafür, dass diese Elemente auf großstädtische Verwaltungsregimes stärker „durchschlagen“ und damit zu neuen Weichenstellungen (*critical junctures*) bei der Anpassung lokaler Verwaltungsformen führen könnten. Dabei erscheint mit Blick auf den zunehmenden Wettbewerb zwischen Metropolen eine solche zweistufige institutionelle Architektur besonders tragfähig zu sein, die eine zentrale Erledigung von wettbewerbsorientierten Funktionen ermöglicht und zugleich aber auch hinreichende Freiräume für die dezentrale Wahrnehmung bürgernaher Aufgaben schafft.

## Literatur

- Abercrombie, Patrick (1945), Greater London Plan 1944. A Report Prepared on behalf of the Standing Conference on London Regional Planning at the Request of the Minister of Town and Country Planning, London, Her Majesty's Stationary Office.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1975), Beiträge zum Problem der Suburbanisierung, Hannover.
- Barlow, Max (1993), Large City Reforms, in: Bennett, Robert J. (Hrsg.), Local Government in the New Europe, London und New York, S. 130–145.
- Barzel, Y. (1989), The Economic Analysis of Property Rights, Cambridge.
- Boyne, George A./Cole, Michael (1998), Revolution, Evolution and Local Government Structure: An Empirical Analysis of London, in: Urban Studies, Bd. 35, S. 751–768.
- Brenner, Neil (1999), Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union, in: Urban Studies, Bd. 36, S. 431–451.
- Clarke, Michael, und andere (1996), Executive Mayors for Britain? New Forms of Political Leadership Reviewed, Birmingham.
- Coase, Ronald (1937), The Nature of the Firm, in: Economica, New Series, Bd. 4, S. 386–405.
- Crevel, Philippe/Wagner, Norbert (2003), Dezentralisierung in Frankreich – ein großes Vorhaben der Regierung Raffarin, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsinformationen, Heft 2, S. 58–78.

- Damette, Felix (o.J.), Die Form der Stadt: Das Fallbeispiel Paris. Unveröff. Manuskript am Centre Marc Bloch, Berlin.
- Davis, John (1988), *Reforming London: The London Government Problem 1855–1900*, Oxford.
- Debofle, P., und andere (1979), *L'Administration de Paris (1789–1977)*, Genf/Paris.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1983), The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: *American Sociological Review*, Bd. 48/2, S. 147–160.
- Dunleavy, Patrick (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Hemel New York u.a.
- Ebers, Mark/Gotsch, Wilfried (2001), Institutionenökonomische Theorien der Organisation, in: Kieser, Alfred (Hrsg.), *Organisationstheorien*. Köln, S. 199–252.
- Edel, Otto/Engeli, Christian/Holthöfer, Dietrich/von Kodolitsch, Paul (1982), *Materialien zur Entwicklung der Berliner Bezirksverfassung*, Berlin (Difu-Materialien 1/1982).
- Engeli, Christian (1986), *Landesplanung in Berlin-Brandenburg: Eine Untersuchung zur Geschichte des Landesplanungsverbandes Brandenburg-Mitte 1929–1936*, Stuttgart und andere.
- Engelniederhammer, Stefan/Köpp, Bodo/Reichard, Christoph/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut (1999), *Berliner Verwaltung auf Modernisierungskurs. Bausteine – Umsetzungsstrategien – Hindernisse*, Berlin.
- Enquete-Kommission (1984), *Enquete-Kommission zur Verwaltungsreform. Schlussbericht* (Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 9/1829).
- Erbe, Michael (1987), Berlin im Kaiserreich (1871–1918), in: Ribbe, Wolfgang (Hrsg.), *Geschichte Berlins. Zweiter Band. Von der Märzrevolution bis zur Gegenwart*, München, S. 689–793.
- Farazmand, Ali (1999), Globalization and Public Administration, in: *Public Administration Review*, Bd. 59, H. 6, S. 509–522.
- Friedmann, John (1986), The World City Hypothesis, in: *Development and Change*, Bd. 17, S. 69–84.
- Friedmann, John/Wolff, Goetz (1982), World City Formation: An Agenda for Research and Action, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Bd. 6, S. 309–344.
- Friedrichs, Jürgen (1995), *Stadtsoziologie*, Opladen.
- Glum, Friedrich (1920), *Die Organisation der Riesenstadt. Die Verfassungen von Paris, London, New York, Wien und Berlin. Aus Anlaß des Entwurfs der Staatsregierung über die Bildung einer Stadt Groß-Berlin*, Berlin.
- Haddab, K. (1988), L'Application de la Loi PLM à Paris ou Le Centralisme à l'échelon d'arrondissement, in: *Annuaire des Collectivités Locales*, Bd. 8, S. 67–84.
- Hall, Peter (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York.
- Her Majesty's Stationary Office (HMSO) (1998), *A Mayor and Assembly for London*. Cmnd 3897, London.
- Hood, Christopher (1998), *The Art of the State*, Oxford.
- Horn, Murray (1995), *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge.
- Immergut, Ellen M. (1992), *Health Care Politics: Ideas and Institutions in Western Europe*, Cambridge.

- King, Anthony D. (1990), *Global Cities: Post-imperialism and the Internationalization of London*, London.
- Knapp, Andrew F. (1987), *Paris – Le Système politico-administratif local 1977–1987*, in: *Annuaire des Collectivités Locales*, Bd. 7, S. 65–90.
- König, Klaus (2001), *Öffentliche Verwaltung und Globalisierung*, in: *Verwaltungsarchiv* 2001, S. 475–506.
- Krasner, Stephen D. (1984), *Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics*, in: *Comparative Politics*, Bd. 16, S. 223–246.
- Kreutzer, Heinz (1956), *Verwaltungsreform in Berlin (West)*, in: *Die öffentliche Verwaltung*, Bd. 9, S. 343–348.
- Kreutzer, Heinz (1959), *Die Neuordnung der Berliner Bezirksverwaltung*, in: *Die öffentliche Verwaltung*, Bd. 12, S. 429–437.
- Lever, William F./Turok, Ivan (1999), *Competitive Cities: Introduction to the Review*, in: *Urban Studies*, Bd. 36, H. 5–6, S. 791–793.
- Lichtenberger, Elisabeth (1976), *The Changing Nature of European Urbanization*, in: Berry, Brian J. L. (Hrsg.), *Urbanization and Counterurbanization*, Beverly Hills und London, S. 81–107.
- Mabileau, Albert (1996), *Kommunalpolitik und -verwaltung in Frankreich*, Basel.
- Machalet, Eberhard (1973), *Die Berliner Bezirksverwaltung*, Berlin.
- Mairie de Paris (o. J.), *Le Statut de Paris*, Paris.
- March, James G./Olson, Johan P. (1983), *Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government*, in: *The American Political Science Review*, Bd. 77/2, S. 281–296.
- Mendels, Franklin F. (1981), *Social Mobility and Phases of Industrialization*, in: Raab, Theodore K./Rotberg, Robert I. (Hrsg.), *Industrialization and Urbanization. Studies in Interdisciplinary History*, Princeton, New Jersey, S. 59–82.
- Mintzberg, Henry/Ahlstrand, Bruce/Lampel, Joseph (1999), *Strategy Safari. Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements*, Wien.
- Moreau, Jacques (1993), *L'Organisation Administrative de Paris*, in: *L'Actualité Juridique, Droit Administratif*, S. 115–119.
- Nissen, Sylke (2002), *Die regierbare Stadt. Metropolenpolitik als Konstruktion lösbarer Probleme. New York, London und Berlin im Vergleich*, Wiesbaden.
- O'Leary, Brendan (1987a), *British Farce, French Drama and Tales of Two Cities. Reorganisations of Paris and London Governments 1957–1986*, in: *Public Administration*, Bd. 65, S. 369–389.
- O'Leary, Brendan (1987b), *Why Was the GLC Abolished*, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Bd. 11, S. 193–216.
- Pfennig, Gero/Neumann, Manfred J. (2000), *Verfassung von Berlin. Kommentar*, 3. Auflage, Berlin.
- Pimlott, Ben/Rao, Nirmala (2002), *Governing London*, Oxford.
- Porter, Michael E. (2002), *Regions and the New Economics of Competition*, in: Scott, Allen J. (Hrsg.), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford, S. 139–157.

- Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik G. (2003), *Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung*, Tübingen.
- Robson, William (1939), *The Government and Misgovernment of London*, London.
- Röber, Manfred (1981), *Organisationsstruktur und Planungsorganisation. Konzept und Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in Regierungsverwaltungen*, Frankfurt a. M. und Bern.
- Röber, Manfred (2002), Vom Zweckverband zur dezentralisierten Einheitsgemeinde: die Entwicklung der Berliner Verwaltungsorganisation im 20. Jahrhundert, in: Röber, Manfred/Schröter Eckhard/Wollmann Hellmut (Hrsg.), *Moderne Verwaltung für moderne Metropolen: Berlin und London im Vergleich*. Opladen (Stadtforschung aktuell, Bd. 82), S. 38–61.
- Röber, Manfred/Schröter, Eckhard (2002), Berliner Politik- und Verwaltungsstrukturen: Neue Zeiten und alte Probleme, in: Röber, Manfred/Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), *Moderne Verwaltung für moderne Metropolen: Berlin und London im Vergleich*. Opladen (Stadtforschung aktuell, Bd. 82), S. 159–168.
- Röber, Manfred/Schulz zur Wiesch, Jochen (2003), Thesen zur Stellung der Bezirke im zweistufigen Verwaltungssystem Berlins, in: apf (Ausbildung, Prüfung, Fortbildung), Zeitschrift für die staatliche und kommunale Verwaltung, H. 5, 37–39.
- Ross, Stephen A. (1973), The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, in: *American Economic Review*, Bd. 63, S. 134–139.
- Ross, John (2001), Management Philosophy of the Greater London Authority, in: *Public Money & Management*, Bd. 21/4, S. 35–41.
- Sassen, Saskia (2001), *The Global City*. New York, London, Tokyo. Second Edition, Princeton und Oxford.
- Savitch, Hank V. (1988), *Post-Industrial Cities: Politics and Planning in New York, Paris and London*, Princeton.
- Schröter, Eckhard (1998), Ein Bürgermeister für London: Neue Pläne und alte Probleme der Metropolenverwaltung, in: *Verwaltungsarchiv*, H. 4, S. 505–525.
- Schröter, Eckhard (2002), Londoner Metropolenverwaltung: Geschichte und Gegenwart, in: Röber, Manfred/Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), *Moderne Verwaltung für moderne Metropolen: Berlin und London im Vergleich*, Opladen (Stadtforschung aktuell, Band 82), S.19–37.
- Seigneur, F. (1983a), Paris, Lyon, Marseille: L'Histoire Municipale depuis le Moyen Age, in: *Regard Sur L'Actualité*, S. 22–34.
- Seigneur, F. (1983b), Paris, Lyon, Marseille: L'Heure de la Decentralisation, in: *Regard Sur L'Actualité*, S. 35–46.
- Sendler, Horst (1985), Verwaltungsorganisation und Entwicklung der Verwaltung in Berlin seit 1945, in: *Juristische Rundschau*, S. 441–452.
- Sendler, Horst (1987), Neue Zeiten – alte Probleme. Verfassung und Verwaltung Berlins in Vergangenheit und Zukunft, in: *Die öffentliche Verwaltung*, S. 366–376.
- Sharpe, L. J. (1995), *The Government of World Cities: The Future of the Metro-Model*, Chichester.
- Simmie, James (Hrsg.) (1994), *Planning London*, London.
- Smallwood, Frank (1965), *Greater London: The Politics of Metropolitan Reform*, Indianapolis.
- Soto, Juan (1984), L'Arrondissement de Paris. In: *La Revue du Droit Public et de la Science Politique*, S. 1301–1325.

- Stadtstaaten-Kommission (1989), Berlin, Bremen, Hamburg: zur Regierungsstruktur in den Stadtstaaten. Bericht der Kommission zur Überprüfung der Regierungsstrukturen in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, Berlin und andere.
- Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstreth, Frank (Hrsg.) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge.
- Tolbert, Pamela S./Zucker, Lynne G. (1996), The Institutionalization of Institutional Theory, in: Clegg, Stewart/Hardy, Cynthia/Nord, Walter R. (Hrsg.), *Handbook of Organization Studies*, London und Thousand Oaks, S. 175–190.
- Townshend, Jules V. (1984), A Mayor for Paris: An Early Example of Decentralisation, in: *Public Administration*, Bd. 62, S. 455–472.
- Travers, Tony (2001), Editorial: London – Better Government, in: *Public Money & Management*, Bd. 21/4, S. 3–6.
- Travers, Tony (2004), *The Politics of London. Governing an Ungovernable City*, Houndmills.
- Travers, Tony, und andere (1991), *The Government of London*, London.
- Travers, Tony/Jones, George W. (1997), *The New Government of London*, London.
- Walsh, Annmarie Hauck (1968), *Urban Government for the Paris Region*, New York, Washington, London.
- Weinreb, Ben/Hibbert, Christopher (Hrsg.) (1983), *The London Encyclopaedia*, London.
- Williamson, Oliver E. (1981), The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach, in: *American Journal of Sociology*, Bd. 87/3, S. 548–577.
- Williamson, Oliver E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York.
- Wollmann, Hellmut (1999), La Décentralisation en Angleterre, en France et en Allemagne. De la Divergence Historique à la Convergence?, in: *Revue Française d'Administration Public*, H. 90, April–Juni 1999, S. 313–328.
- Wollmann, Hellmut (2000), Local Government Systems: From Historic Divergence towards Convergence? Great Britain, France and Germany as (Comparative) Cases in Point, in: *Environment and Planning C: Government and Policy*, Bd. 18, S. 33–55.
- Wrigley, Edward A. (1981), The Process of Modernization and the Industrial Revolution in England, in: Raab, Theodore K./Rotberg, Robert I. (Hrsg.), *Industrialization and Urbanization. Studies in Interdisciplinary History*, Princeton, New Jersey, S. 23–57.
- Young, Ken (1984a), Governing Greater London: The Political Aspects, in: *Political Quarterly*, Bd. 55, H. 3, S. 354–372.
- Young, Ken (1984b), Governing Greater London: The Background to GLC Abolition and an Alternative Approach, in: *London Journal*, Bd. 10, H. 1, S. 69–79.
- Young, Ken/Garside, Patricia L. (1982), *Metropolitan London. Politics and Urban Change 1837–1981*, London.
- Young, Ken/Grayson, Lesley (1988), *Abolition: The Reform of Metropolitan Government in England 1983–1986. A Review and Bibliography*, Birmingham/London.
- Zivier, Ernst R. (1998), *Verfassung und Verwaltung von Berlin*, Berlin.

---

## Autorinnen und Autoren

*PD Dr. Helmut Drüke*, Senior Consultant, Capgemini Deutschland GmbH, Berlin, E-Mail: [helmut.drueke@capgemini.com](mailto:helmut.drueke@capgemini.com)

*PD Dr. Andreas Engel*, Amtsleiter, Stadt Köln, Amt für Informationsverarbeitung, E-Mail: [Andreas.Engel@stadt-koeln.de](mailto:Andreas.Engel@stadt-koeln.de)

*Dr. Busso Grabow*, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, Koordinator des Arbeitsbereichs „Wirtschaft und Finanzen“, E-Mail: [grabow@difu.de](mailto:grabow@difu.de)

*Dr. Martin Hagen*, Referat 36 „Neue Medien/E-Government“ in der Abteilung „Personal- und Verwaltungsmanagement“ beim Senator für Finanzen, Freie Hansestadt Bremen, E-Mail: [martin.hagen@finanzen.bremen.de](mailto:martin.hagen@finanzen.bremen.de)

*Prof. Dr. Hermann Hill*, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft und Öffentliches Recht; Mitglied Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ der Bundesregierung, E-Mail: [hill@dhv-speyer.de](mailto:hill@dhv-speyer.de)

*Prof. Dr. Herbert Kubicek*, Professor für Angewandte Informatik an der Universität Bremen; Geschäftsführer des Instituts für Informationsmanagement Bremen (ifib); E-Mail: [kubicek@ifib.de](mailto:kubicek@ifib.de)

*Prof. Dr. Manfred Röber*, Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, Fachbereich 3: Wirtschaftswissenschaften I, Arbeitsbereich „Public Management“, E-Mail: [roeber@fhtw-berlin.de](mailto:roeber@fhtw-berlin.de)

*Prof. Dr. Eckhard Schröter*, University of California Berkeley, Department of Political Science, E-Mail: [eschroet@socrates.berkeley.edu](mailto:eschroet@socrates.berkeley.edu)

*Gisela Schwellach*, Leiterin des Referats 36 „Neue Medien/E-Government“ in der Abteilung „Personal- und Verwaltungsmanagement“ beim Senator für Finanzen, Freie Hansestadt Bremen, E-Mail: [gisela.schwellach@finanzen.bremen.de](mailto:gisela.schwellach@finanzen.bremen.de)

*Dipl.-Pol. Christine Siegfried*, Universität Oldenburg, Projekt org-e-gov, c/o Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, [siegfried@rz.uni-potsdam.de](mailto:siegfried@rz.uni-potsdam.de)

*Dr. Martin Wind*, Bereichsleiter E-Government und Leitungsmitglied im Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib), E-Mail: [wind@ifib.de](mailto:wind@ifib.de)



## DEUTSCHE ZEITSCHRIFT FÜR KOMMUNALWISSENSCHAFTEN

---

versteht sich als Forum für alle an der Stadt- und Gemeindeforschung beteiligten kommunalwissenschaftlichen Disziplinen.

In ihren Beiträgen befassen sich in- und ausländische Autorinnen und Autoren mit Fragen von aktueller Bedeutung für die kommunale Praxis und den kommunalen Erfahrungsaustausch.

Die Buchbesprechungen stellen eine Orientierungshilfe im kommunalen Schrifttum dar.

Die Zeitschrift wendet sich nicht nur an Fachwissenschaftlerinnen und Fachwissenschaftler, sondern bietet auch Leserinnen und Lesern aus der Kommunalpolitik und der Praxis in den Stadtverwaltungen notwendige Informationen.

Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Das Jahresabonnement kostet 35,- Euro zuzüglich Versandkosten.

ISSN 1617-8203

Die englischsprachige Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel „German Journal of Urban Studies“ im Internet ([www.difu.de](http://www.difu.de)) zugänglich.

Bitte ausschneiden oder kopieren

---

## BESTELLCOUPON

ein senden an:

Deutsches Institut für Urbanistik  
Postfach 12 03 21, 10593 Berlin

oder per Fax:

030 / 39 001 275

Ich (wir) abonniere(n) die Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften zum Jahresabonnementspreis von 35,- Euro zuzüglich Versandkosten. Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Kündigung des Abonnements sechs Wochen vor Jahresende beim Deutschen Institut für Urbanistik, Postfach 12 03 21, 10593 Berlin.

Name/Vorname: \_\_\_\_\_

Straße: \_\_\_\_\_

PLZ/Ort: \_\_\_\_\_

Datum: \_\_\_\_\_ Unterschrift: \_\_\_\_\_

Diese Bestellung kann innerhalb von 14 Tagen nach Absendung des Bestellcoupons schriftlich beim Deutschen Institut für Urbanistik widerrufen werden. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs innerhalb dieses Zeitraums (Datum des Poststempels).

Datum: \_\_\_\_\_ Unterschrift: \_\_\_\_\_

