

Martin Junkernheinrich | Wolfgang H. Lorig (Hrsg.)

Kommunalreformen in Deutschland



Nomos

© Nomos-Verlag

Martin Junkernheinrich | Wolfgang H. Lorig (Hrsg.)

Kommunalreformen in Deutschland



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-7917-1

1. Auflage 2013

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Kommunalreform in Baden-Württemberg – E-Government in der Landeshauptstadt Stuttgart

Markus Reiners

Übersicht

1. Electronic Government	365
1.1 Entwicklungsdynamik und Relevanz für Kommunen	365
1.2 Kommunikationsbeziehungen, Nutzenpotenziale und Anwendungsbereiche	366
1.3 Erfolgsfaktoren	368
2. Electronic Government bei der Landeshauptstadt Stuttgart	370
2.1 Zielsetzung und Ausgangslage	370
2.2 Implementation 2004 bis 2007 und Status quo	372
2.3 Zwei Konzepte im Überblick: www.stuttgart.de und eBürgerkiosk	374
2.4 Folgerungen und Bewertung	375
3. Konklusion und Ausblick	377

1. Electronic Government

1.1 Entwicklungsdynamik und Relevanz für Kommunen

Die jüngste und prominenteste Bewegung im New Public Management¹ firmiert unter dem Begriff Electronic Government.² E-Government baut auf zahlreiche technische, organisatorische, rechtliche, soziale, politische und wirtschaftliche Voraussetzungen auf, die es zu erfüllen gilt, damit die positiven Wirkungen des Modells zur Entfaltung kommen.³ Nicht nur auf der Ebene der kommunalen Verwaltungslandschaft⁴ finden wir zurzeit größere Umsetzungsdefizite. Hingegen verfügt das Stuttgarter Modell über einen gewissen Vorzeigecharakter. Es kann als gelungenes Beispiel für eine Umsetzung auf kommunaler Ebene betrachtet werden. Die Stadt Stuttgart hat bereits mehrere Auszeichnungen – so z.B. den „European E-City-Award“ – erhalten.

Die Entwicklungen neuer Informationstechniken haben in vielen Lebensbereichen zu starken Veränderungen geführt. Mobiltelefone oder das Internet sind fester Bestandteil unserer Gesellschaft. Mittlerweile ist es alltäglich, dass Menschen über das Internet einkaufen, soziale Kontakte knüpfen sowie Informationen suchen oder austauschen. Mehr als jeder zweite deutsche Internetnutzer hat bereits E-Government-Angebote in Anspruch genommen,⁵ weshalb E-Government ein zunehmend stark diskutiertes Thema ist. Durch die elektronische Modernisierung sollen Kosten gesenkt und die Attraktivität des deutschen Standorts gesteigert werden. Des Weiteren soll mehr Bürgernähe geschaffen und Angelegenheiten mit und zwischen Behörden erleichtert werden.⁶

Die Thematik ist besonders für Kommunen relevant, da diese vorzugsweise hiervon profitieren. So ist es für eine Stadt interessant, sich dadurch Standortvorteile zu sichern und Arbeitsplätze sowie wirtschaftlichen Wohlstand zu erhalten. Die Nähe zur Bürgerschaft spielt auf dieser Ebene eine herausragende Rolle, da der Citizen in den meisten Angelegenheiten vorwiegend direkt mit seiner kommunalen Behörde kommuniziert. Ferner stehen die Kommunen unter einem An-

1 Zum New Public Management vgl. z.B. Schedler/Proeller (2006).

2 E-Government ist die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien; hierzu vgl. von Lucke/Reinermann (2000); vgl. auch Reichard, Christoph (2004); Zechner, Achim (Hrsg.) (2007); Gesellschaft für Informatik e.V. (GI) (Hrsg.) (2000): S. 3; Gisler, Michael (2001) S. 14ff.

3 Vgl. von Lucke/Reinermann (2000); Gisler, Michael (2001): S. 13ff.

4 Zum Begriff der öffentlichen Verwaltung vgl. Bogumil/Jann (2005): S. 13; Scharpf (Hrsg.) (1973): S. 9ff.; Schneider/Janning (2006); Richter/Furubotn (1996).

5 Vgl. ZEIT Online (2004).

6 Im Jahr 2000 hat der Bund E-Government zu einer zentralen Regierungsaufgabe gemacht und mit der Initiative BundOnline 2005 die Verwaltung ins Netz gebracht; vgl. Die Bundesregierung (Hrsg.) (2009).

passungsdruck, da sich die finanziellen Handlungsspielräume in den vergangenen Jahren deutlich reduziert haben.

Relevant ist das Thema auch deshalb, weil gerade auf kommunaler Ebene in den vergangenen Jahren eine deutliche Weiterentwicklung im Bereich E-Government stattgefunden hat. So befinden wir uns inzwischen „an der Schwelle zur Reifephase der dritten Generation des kommunalen E-Government“.⁷ Während sich die Kommunen zunächst darauf beschränkten, auf ihren Internetseiten Informationen bereitzustellen, gehen inzwischen immer mehr Städte dazu über, auch mit ihrer Bürgerschaft zu interagieren. Dies geschieht beispielsweise durch die elektronische Verfügbarkeit von Antragsformularen. Ein weiterer Schritt besteht im Abwickeln einfacher Prozesse und Transaktionen.⁸ Ist diese Stufe erreicht – so das Ziel –, verschmelzen die Einzellösungen zu einem konsolidierten Gesamtkonzept, und die dritte Phase wäre erreicht. Gekennzeichnet ist diese Phase nicht mehr in erster Linie durch ein verstärktes Angebot, sondern vor allem durch einen Integrationsmechanismus auf verschiedenen Ebenen.⁹ Darüber hinaus ist E-Government immer relevant als Motor hinsichtlich der Optimierung verwaltungsinterner Arbeitsprozesse, was allerdings nur der Fall ist, wenn ein Zusammenwirken von Informationstechnologie und Organisationsstrukturen erreicht wird.

1.2 Kommunikationsbeziehungen, Nutzenpotenziale und Anwendungsbereiche

E-Government wird sich nur durchsetzen, wenn es von den einzelnen Zielgruppen akzeptiert wird. Dies bedarf einer benutzerfreundlichen Handhabung und einem Vertrauen in Datenschutz und Datensicherheit.¹⁰ Als Anspruchsgruppen kommen solche infrage, die mit staatlichen Verwaltungseinheiten Kommunikationsbeziehung pflegen. Ziel einer solchen Beziehung ist entweder ein Informations- oder Leistungsaustausch. Die Kommunikationspartner rekrutieren sich aus diversen externen und internen Gruppen (Bürgerschaft, Wirtschaft, Politik, eigene Belegschaft etc.). Man unterscheidet bei Kommunikationsbeziehungen zwischen G2C- (*Government-to-Customer*), G2B- (*Government-to-Business*) und G2G-Beziehungen (*Government-to-Government*).¹¹

Diese können hinsichtlich Verbindlichkeitsgrad und Intensität unterschiedlich ausgestaltet sein. Somit eignen sich die Intensität, die Form und die Qualität der Kommunikationsbeziehungen (zwischen der Verwaltung und ihren Kunden) als

7 Grabow/Siegfried/Wulff (2006): S. 9.

8 Scheer/Heib/Kruppke (2003).

9 Grabow/Siegfried/Wulff (2006): S. 9.

10 Vgl. Schedler, Kuno (2001): S. 49; vgl. auch Weiss (2001): S. 280f.

11 Vgl. Mehlich (2002): S. 63ff.

weitere Beschreibungsdimensionen.¹² Z.B. wird zwischen Information, Kommunikation und Transaktion unterschieden.¹³ Da die Abgrenzung fließend verläuft, wurde eine Reihe von Präzisierungsversuchen unternommen. *Hartmut Isselhorst* unterscheidet zwischen Information, allgemeiner und individueller Dienstleistung.¹⁴ Diese Differenzierung ist zweckmäßig, da sie begrifflich scharf gefasst ist. Information wird auf öffentlich zugängliche Informationen begrenzt, die jeder über das Internet abrufen kann. Allgemeine Dienstleistungen gehen über das öffentliche Bereitstellen von Informationen hinaus. Sie beinhalten komplexere Kommunikationsprozesse. Bei der individuellen Dienstleistung kommt eine Identifizierung und Authentisierung des Dienstleistungsnehmers mit Signaturverfahren hinzu.¹⁵

Die Kommunikationsintensität und -qualität zwischen Bürgern und der Verwaltung lässt sich daher angemessen erfassen. Die Unterscheidung zeigt auch den Entwicklungsfortschritt bei der Internet-Kommunikation zwischen der Verwaltung und ihren Partnern. Problematisch an der Unterscheidung ist allerdings, dass hierbei Aspekte eines fortschreitenden technischen Entwicklungsniveaus und höchst unterschiedliche rechtliche Verbindlichkeitsgrade vorliegen. Des Weiteren enthält fast jeder Geschäftsprozess gleichzeitig unterschiedliche Intensitäts- oder Qualitätsstufen.¹⁶ Als Gradmesser für ein Entwicklungsniveau könnte dementsprechend gelten, inwieweit der Bürger sich über das Internet selbst bedient, d.h. ohne Einschaltung von Zwischeninstanzen. Selbstbedienung bedeutet hierbei, dass der Bürger quasi als verwaltungsexterner Mitarbeiter in das Produzentennetzwerk für Verwaltungsdienstleistungen eingebunden wird.

Blickt man auf die Nutzenpotenziale und Anwendungsbereiche eines E-Government, so ist festzustellen, dass der generelle Nutzen vor allem in einer gesteigerten Effizienz und Effektivität bei der Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen zu suchen ist. Der Bürgernutzen mündet in einer höheren Dienstleistungsqualität. Dieser soll vor allem darin liegen, dass der Bürger unabhängig von Ort und Zeit auf Verwaltungsdienstleistungen zugreifen kann.¹⁷ Aus Sicht eines Unternehmens oder einer Behörde kann E-Government konkrete Einsparungen bedeuten, z.B. bei schnelleren Genehmigungsverfahren und der Minimierung des Arbeitsaufwands für den Antragsteller. Aus politischer Sicht besteht der Nutzen in der Vereinfachung, Informationsverbesserung und Verbesserung der Prozessqualität bei der Parlaments-, Partei- und Gremienarbeit.¹⁸ Die Nutzenpotenziale zeigen, dass ein E-Government zwei Anwendungsbereiche elektronisch abbilden soll. Es geht einer-

12 Günter (2001): S. 17.

13 Europäische Union (Hrsg.) (1998).

14 Isselhorst (2001).

15 Vgl. Mehlich (2002): S. 76.

16 Vgl. Ebenda: S. 76f.

17 Vgl. Teja AG (Hrsg.) (2009).

18 Vgl. ebenda: S. 14.

seits um den amtlichen Geschäftsverkehr, mit und zwischen staatlichen und/oder kommunalen Stellen, andererseits sollen neue Formen der politischen Partizipation ermöglicht werden.¹⁹ Weiterhin sollen aber auch elektronische Dienstleistungen bereitgestellt werden, die die alltägliche Lebensgestaltung elektronisch unterstützen.²⁰

1.3 Erfolgsfaktoren

Um das Projekt beurteilen zu können, werden die erforderlichen Qualitäten kurz dargestellt. Anhand der Kriterien erfolgt eine Beurteilung des Konzepts. Dabei sekundieren die Erfolgsfaktoren von *Busso Grabow, Christine Siegfried* und *Marianne Wulff*. Der Analyserahmen ist geeignet, da er speziell auf ein kommunales E-Government ausgerichtet ist, welches sich von einem auf Landes- oder Bundesebene unterscheidet.²¹ Zu den Erfolgsfaktoren zählen:

Strategie und Leitbild

Ein umfassendes Konzept ist Garant für eine erfolgreiche Umsetzung. Dazu gehören langfristige Pläne, die die Akteursinteressen berücksichtigen. Entscheidend ist die Zusammenfassung der Einzelprojekte zu einem konsistenten Ganzen. Mit einer bundesweiten Analyse stichprobenartig ausgewählter Kommunen belegen die Autoren, dass weniger als 50 Prozent der Untersuchungseinheiten über ein solches Konzept verfügen, wobei große Städte ihr E-Government tendenziell eher an einem Leitbild ausrichten.²²

Organisation, Projekt- und Changemanagement

E-Government sollte als Querschnittsfunktion betrachtet werden. Entscheidend ist somit die Abstimmung mit anderen Reformprojekten. Eine weitere Frage ist die Zuständigkeit. Die Autoren kommen zum Ergebnis, dass die meisten Verwaltungen keine neuen Organisationseinheiten zur Überwachung von E-Government-Prozessen geschaffen haben. Stattdessen liegt die Verantwortung meist bei den Hauptämtern. Allgemein erhofft man sich von E-Government einen Effekt auf die Organisationsstruktur, weg von einer tayloristischen Aufbauorganisation hin zu mehr Prozessorientierung. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass viele Kommunen darauf

19 Muralt-Müller (2000): S. 3ff.

20 Aichholzer/Schmutzer (1999).

21 Die meisten Bundesländer und der Bund haben mit der Strategie BundOnline 2005 umfassende Masterpläne entwickelt, während die Kommunen, auch aufgrund geringerer finanzieller Ressourcen, oft ein eher kurzfristiges Konzept für die Umsetzung wählen. Zu Erfolgsfaktoren bei Reformmaßnahmen vgl. auch Reiners (2008) oder Nemitz (2000).

22 Zu den Zielsetzungen von E-Government siehe Grabow/Siegfried/Wulff (2006): S. 15ff.

verzichten. Immerhin zwei Drittel der größeren Städte verwenden Prozessoptimierungsmaßnahmen.²³

Anwendungen und Online-Services

Bei der Entwicklung von E-Government-Anwendungen kann zwischen mehreren Stufen unterschieden werden:²⁴ Die Stufen der elektronischen Information und Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung wurden von vielen Kommunen bereits erreicht. Auf der nächsten (Transaktions-)Stufe stößt der Bürger selbst umfassende Bearbeitungsprozesse an. Die Ebene ist besonders interessant für *power user* aus der Privatwirtschaft. Deren Ausbau ist vielfach noch nicht erreicht und bleibt eine Aufgabe der Zukunft.²⁵

Nutzen, Kosten, Finanzierung

In vielen Kommunen erfolgt die Finanzierung über allgemeine IT-Mittel oder über E-Government-Budgets, die den Fachbereichen zugewiesen sind. Zu klären ist, ob die Kommunen ihre Vorhaben mit Wirtschaftlichkeitsberechnungen überprüft haben. Nur dadurch können die von vielen Seiten erhofften Einsparpotenziale belegt und Vorschläge für eine effizientere und damit kostengünstigere Nutzung entwickelt werden.²⁶

Technikeinsatz

Der Einsatz von Technologien und die Organisation derselben sind Voraussetzung dafür, ob sich ein E-Government erfolgreich realisieren lässt. Dies gilt, obwohl der technische Einsatz den strategischen Zielen nachgeordnet werden sollte. Die Autoren belegen, dass die Kommunen der IT-Sicherheit und dem Datenschutz einen hohen Stellenwert einräumen. Die Herausforderungen an die Technik werden künftig eine größere Bedeutung erhalten, da mit zunehmender Intensität der elektronisch abgewickelten Kommunikation der Umfang des Austauschs sensibler Daten steigt.²⁷

Marketing und Akzeptanz

Wesentlich sind zielgruppenspezifische Angebote von Online-Dienstleistungen. Diese erhöhen die Akzeptanz und sind z.B. durch Umfragen möglich. Fraglich ist, ob es eine derartige Bedarfsberücksichtigung gibt. Außerdem hinterfragen die Autoren die Werbemaßnahmen für E-Government-Angebote sowie die Nutzungsanreize, wie etwa kürzere Bearbeitungszeiten oder geringere Gebühren bei Online-

23 Grabow/Siegfried/Wulff (2006): S. 22ff.

24 Scheer/Heib/Kruppke (2003): S. 12.

25 Grabow/Siegfried/Wulff (2006): S. 28ff.

26 Ebenda: S. 31.

27 Ebenda: S. 34.

verfahren. Die Studie zeigt, dass die Vermarktung und die Schaffung von Akzeptanz in den meisten kommunalen Konzepten kaum eine Rolle spielen.²⁸ Bei der Konzentration auf die Wünsche der Anwender sowie einer Verbesserung der Marketingkonzepte besteht daher Nachholbedarf.

Kooperation und Partnerschaften

Aufgrund mangelnder Fachkompetenz und Finanzierungsmöglichkeiten ist es sinnvoll Kooperationen mit anderen Verwaltungseinheiten einzugehen. In größeren Städten kommt es verstärkt zu Kooperationen mit Privaten – meist im Rahmen eines *Public Private Partnership* (PPP).²⁹ Oft ist eine Kooperation auf ein Projekt beschränkt, und selten kommt es zu einer Institutionalisierung solcher Partnerschaften.³⁰

2. Electronic Government bei der Landeshauptstadt Stuttgart

2.1 Zielsetzung und Ausgangslage

Der offizielle Start der Umsetzung eines E-Government in der Landeshauptstadt Stuttgart lässt sich auf den 22. März 2004 datieren. Das übergeordnete Ziel des Projekts ist die Vereinfachung und Beschleunigung der Verwaltungsprozesse mit Externen, also in erster Linie mit den Bürgern und privatwirtschaftlichen Unternehmen. Die Prozesse sollen wirtschaftlicher abgewickelt und die Servicequalität der Verwaltung verbessert werden. Einen wesentlichen Beitrag bei der Optimierung der Geschäftsprozesse spielen hierbei explizit die Informations- und Kommunikationstechnologien. Darüber hinaus sollen externe Organisationen, beispielsweise Vereine, in interne Arbeitsabläufe einbezogen werden. Dies geschieht mit Hilfe gemeinsamer Kooperationsplattformen. Im Moment besteht dieses Angebot bereits im Bereich der Sportvereine.

Langfristiges Ziel der Stadt Stuttgart ist es, alle elektronisch durchführbaren Verwaltungsdienstleistungen aus einer Hand anbieten zu können. Dies entspräche dann einem *One-Stop-Government*, bei dem der Kunde die Möglichkeit hat, jede beliebige öffentliche Dienstleistung bei jeder Verwaltungsstelle zu erhalten, unabhängig von der verwaltungsinternen Zuständigkeit.³¹ Hierzu ist eine Vernetzung aller Verwaltungsstrukturen notwendig, besonders im Bereich Front- und Back-Office.³²

28 Ebenda: S. 40.

29 Grabow/Siegfried/Wulff (2006): S. 43; Mehlich/Postler (2007).

30 Grabow/Siegfried/Wulff (2006): S. 45.

31 Mehlich/Postler (2007): S. 26.

32 Mehlich/Postler (2007): S. 104.

Bei der Zielsetzung ist vornehmlich das Kompetenzzentrum E-Government zu erwähnen. Nach der dortigen Vorstellung sollen durch die Einführung von Selbstbedienungssystemen, wie z.B. dem Bürgerkiosk Stuttgart und dem Online-Stadtauftritt Stuttgarts auf www.stuttgart.de, Geschäftsprozesse der Kommunalverwaltung bürgerfreundlicher, effektiver und effizienter gestaltet werden. Dieses *Self-Service*-Konzept kann als Instrument zur Reorganisation von Geschäftsprozessen verstanden werden. Es soll somit zur Erzielung von Rationalisierungspotenzialen beitragen und das Dienstleistungspotenzial verbessern. Gleichzeitig ist das *Self-Service*-Konzept eine konsequente Umsetzung der geforderten Bürgerorientierung. Der Oberbürgermeister hat in diesem Zusammenhang folgende Vorstellung formuliert:

„Um (...) [eine bürgernahe Organisation] zu erreichen, sind die Prozesse, die inneren Strukturen und Arbeitsabläufe so zu gestalten, dass sie (...) aus Sicht des Nachfragers dessen Bedürfnissen entsprechen. Hierzu bedarf es (...) der Strukturoptimierung. Bürgerorientierung und Bürgernähe als Organisationsprinzip (...) [sind] das Motto für die künftige organisatorische Gestaltung der Stadtverwaltung Stuttgart. Damit kommt implizit zum Ausdruck, dass das System sich am Bürger und Kunden orientiert und nicht umgekehrt. Die Bürger einer Kommune haben das Recht, möglichst nah klare Strukturen und kompetente Ansprechpartner vorzufinden. Die Leistungserbringung läuft im Hintergrund, ohne dass der Kunde damit belastet wird. Dies hat zwingend zur Folge, dass die Stadtverwaltung so strukturiert sein muss, dass Leistungen und Produkte im Regelfall von einer Stelle erbracht werden. Dem Kunden ist das Aufsuchen mehrerer Stellen zu ersparen.“³³

Blickt man auf die Ausgangslage, so ist voranzustellen, dass das Thema Kundenfreundlichkeit und Bürgerservice in der Öffentlichkeit schon länger eine zentrale Rolle spielt. Schon im Jahr 1998 gab es daher einen Gemeinderatsbeschluss zum Bürgerservice Stuttgart. 1999 wurde mit der Informations- und Kommunikations-Innovationswerkstatt die Vorgängerorganisation des heutigen Kompetenzzentrums E-Government gegründet. Im Jahr 2000 wurde sodann die Rahmenkonzeption „www.stuttgart.de – Bürgerservice Stuttgart im Internet“ vom Gemeinderat verabschiedet. Im Oktober 2001 startete das überarbeitete Internetangebot der Stadt unter www.stuttgart.de und bereits Ende des Jahres 2003 war das Entwicklungsprojekt abgeschlossen. Schon dieses Teilprojekt, das im Vorfeld der eigentlichen E-Government-Maßnahmen ablief, ist als erfolgreich zu bewerten. Hierzu erhielt die Stadt Stuttgart den *European E-City-Award* sowie andere Auszeichnungen. Im Oktober 2002 gab der Gemeinderat einen E-Government-Maßnahmenplan bei der Verwaltung in Auftrag, der Projektauftrag wurde schließlich am 22. April 2004 vom Oberbürgermeister erteilt. Hiermit startete das eigentliche E-Government-Vorhaben. Das Thema wurde in Stuttgart zur „Chefsache“ erklärt. Dies macht die wichtige Bedeutung eines E-Government im Reformkonzept der Landeshauptstadt deutlich.

33 Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.) (2000).

2.2 Implementation 2004 bis 2007 und Status quo

Stuttgart orientiert sich bei der Umsetzung an einigen Rahmenbedingungen. Diese erleichtern die Kommunikation sowie Koordination und ermöglichen die Konzentration auf bestimmte Fachthemen, während Layout und technische Umsetzung im Hintergrund stehen. Zu den Rahmenbedingungen gehört das Prinzip der „Wiederverwendbarkeit von Modulen“ beim Aufbau der serviceorientierten Architektur (SOA).³⁴ Dies bedeutet, dass neue Anwendungen auf bereits vorhandenen Entwicklungsbausteinen aufbauen können, und dadurch die Weiterentwicklung von Programmen vereinfacht und Kosten reduziert werden. Demnach wird die Möglichkeit genutzt, auf vorhandenes Know-how zurückgreifen zu können. Darüber hinaus wird die Interaktionsfähigkeit zwischen den Anwendungen durch ein solches Vorgehen sichergestellt.

Ein weiteres Kriterium zur effizienten Umsetzung liegt im Grundsatz begründet, dass Erfahrungen aus einzelnen Projekten allen zugänglich gemacht werden. Dadurch kann die Wiederholung von Fehlern vermieden werden, und der Lernprozess entwickelt sich zu einem kumulativen Prozess, bei dem jedes Projekt einen Beitrag leistet. Ferner kann man aus den Erkenntnissen anderer gegebenenfalls Konsequenzen ziehen. Kooperationen im E-Government werden nur dann angestrebt, sollten diese wirtschaftlicher als eigene Entwicklungen sein. Zudem eröffnet die Mitarbeit in Netzwerken, wie z.B. Deutschland Online, die Möglichkeit, sich ständig auf dem neuesten Stand zu bewegen.

Dass es bei E-Government besonders auf die Schnelligkeit bei der Entwicklung neuer Programme ankommt, zeigen die kurzen durchschnittlichen Entwicklungszeiten, die bei drei bis vier Monaten liegen. Eine so zeitnahe Umsetzung von Verwaltungsaufgaben setzt flexible Methoden voraus. Nur so gelingen auch Extremprojekte, wie beispielsweise die im März 2008 eingeführte Feinstaubplakette, eine E-Government-Anwendung, die in nur drei Wochen fertiggestellt wurde.

Eine zentrale Rolle bei der Entwicklung spielt die Multikanal-Architektur des Stuttgarter E-Government-Systems. Durch ein zentrales *Content-Management-System* werden ein zentrales Datenmanagement sowie eine zentrale Datenspeicherung ermöglicht. Der Vorteil besteht darin, dass das System beliebig um weitere Komponenten ergänzt werden kann, ohne dass Änderungen im Datenverarbeitungssystem notwendig werden. Der Aufbau gestaltet sich daher flexibel, und spontane Veränderungen sind jederzeit möglich, was im Zusammenhang mit den sich laufend weiterentwickelnden Technologien vorteilhaft ist.

Das langfristige Sparziel der Stadt Stuttgart liegt bei jährlich 12 Mio. Euro. Um die Erreichbarkeit des Ziels zu überprüfen, wurde in Zusammenarbeit mit dem

³⁴ Service-orientierte Architektur (SOA): Lose Koppelung der einzelnen Anwendungsbausteine. Siehe Gesellschaft für Informatik e.V. (GI) (Hrsg.) (2000).

Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation eine Untersuchung ausgewählter E-Government-Dienste hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit durchgeführt. Mit dem E-Government-Rechner erfolgte demnach eine standardisierte Messung von Effizienz und Effektivität des E-Government-Angebots. Errechnet wurde der Transformationseffekt als Differenz aus den Gesamtkosten des klassischen Verwaltungsprozesses und den Gesamtkosten des neuen Prozesses. Für die fünf untersuchten Bürgerdienste ergab sich ein Kosteneinsparpotenzial von 530.000 Euro pro Jahr. Mittelfristig wird erwartet, dass sich der Wert auf 300.000 Euro pro Jahr einpendeln wird - dies unter der Bedingung, dass 40 Prozent der klassischen Dienstleistungen durch E-Government-Anwendungen ersetzt werden. Es deutet somit darauf hin, dass ein *Electronic Government* Möglichkeiten zur Kostensenkung bietet. Bei detaillierter Betrachtung zeigt sich darüber hinaus, dass nicht nur enorme Einsparpotenziale mit der Transaktionsebene verknüpft sind, sondern (bei den untersuchten Anwendungen) durch E-Government-Angebote allein auf der Informationsebene 232 Arbeitstage Beratungszeit pro Jahr eingespart werden können.

Die Landeshauptstadt Stuttgart stellt mit ihren Tochter- und Beteiligungsgesellschaften ein sehr breit gefächertes Angebot von Seiten und Informationen im Internet bereit. Ein Mangel gründete zunächst im anfänglichen Fehlen von Querweisen zu verschiedenen städtischen Angeboten. Da die diversen Anwendungen zeitlich und inhaltlich unabhängig voneinander entwickelt wurden, fehlte es daher noch an einer einheitlichen Navigation. Die Angebote waren demnach von unterschiedlicher Qualität und Quantität. Verwendet wurden verschiedene Layouts und Logos, was die Erkennung eines einheitlichen *Corporate Identity* erschwerte. So wurden anfänglich die Möglichkeiten der Nutzung gemeinsamer Ressourcen verschenkt.³⁵ Für die Akzeptanz bei den Nutzern kann dies dauerhaft Folgen haben. Auf Nutzerseite entsteht ein gewisses Vertrauen durch ein einheitliches Erscheinungsbild der Programme. Dadurch findet sich der Nutzer auch schneller mit weiteren städtischen E-Government-Anwendungen zurecht. Unter dieser nach und nach verbesserten Vielfalt gibt es heute einige ausgezeichnete Angebote, wie z.B. das der Stadtbücherei. Diese erhielt 1999 den *Design-Award*, nachdem die Landeshauptstadt schon Preise im Bereich Wirtschaftsinformation und Web-Literatur bekommen hatte.³⁶

Mit Stand des Jahres 2007 sind folgende Online-Transaktionen durch das E-Government-Projekt der Stadt Stuttgart realisiert: Einfache Gewerberegisterauskunft, Beantragung des Landesfamilienpasses, Reservierung des Kfz-Wunschkennzeichens oder die Bestellung von Personenstandsurkunden, wie z.B. Geburts- oder Heiratsurkunden. Einen Schwerpunktbereich bei den Onlinetransaktionen

³⁵ Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.) (2000): S. 24.

³⁶ Ebenda: S. 25.

bildet die Abfallwirtschaft. So ist von der elektronischen Müllbehälterbestellung bis hin zum Online-Entsorgungsauftrag alles elektronisch hinterlegt. In der jüngsten Vergangenheit hat ferner die Beantragung der seit März 2008 notwendigen Feinstaubplakette das Onlineangebot erweitert. Künftig ergeben sich daher vornehmlich im Bereich des Datenschutzes und der IT-Sicherheit neue Herausforderungen.

Auch die EU-Dienstleistungsrichtlinie gibt neue Standards vor, die eine Herausforderung für die Verwaltung allgemein und speziell für die Kommunen darstellen. Das Ergebnis der Richtlinie mündet in ein vollständiges *One-Stop-Government*, bei dem die Bürgerschaft alle Dienstleistungen medienbruchfrei, d.h. von einer Verwaltungsstelle, bekommt. Voraussetzung hierfür ist der Übergang zu einer prozessorientierten Verwaltung, der bislang noch nicht gelungen ist. Fachzuständigkeiten und Hierarchien sind derzeit noch dominant, und nur durch die Überwindung dieser Strukturen wird eine ordnungsgemäße Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie möglich sein.

2.3 Zwei Konzepte im Überblick: www.stuttgart.de und eBürgerkiosk

Die Stadt Stuttgart startete am 16. Oktober 2001 offiziell ihr neues Internet-Angebot auf www.stuttgart.de. Die Website präsentiert sich seitdem in einem neuen Layout und auf Basis eines *Content-Management-Systems*. Dadurch kann die Öffentlichkeit auf ein weitreichendes Informations- und Dienstleistungsangebot zugreifen. Die Plattform www.stuttgart.de z.B. hat sich zu einem attraktiven Internetportal entwickelt. Eine zielgerichtete Erschließung von Informationen und Online-Dienstleistungen, das Erscheinungsbild, die Navigation und Suchfunktionen haben dafür gesorgt. Um dies alles zu verwirklichen, hat die IuK-Innovationswerkstatt (heute: Kompetenzzentrum E-Government) eine Rahmenkonzeption entworfen, welche vom Gemeinderat einstimmig beschlossen wurde.

Es können derzeit vergleichsweise viele Verwaltungsvorgänge online über das Internet erledigt werden. Des Weiteren werden elektronische Ausschreibungen angeboten, es lassen sich zahlreiche elektronische Formulare abrufen, und zur Verfügung stehen darüber hinaus umfangreiche Adress-, Einrichtungs- und Publikationsverzeichnisse. Durch weitere Angebote wie Fahrpläne, Stadtpläne, Lagepläne und Auskunftssysteme sind nützliche Zusatzinformationen vorhanden. Das Projekt lief bis Ende des Jahres 2003 und wird ständig erweitert bzw. verbessert.³⁷

Ein zweites Beispiel für Bürgernähe ist der eBürgerkiosk Stuttgart. Im Zusammenhang mit dem Ausbau des Bürgerservice wurden Multimedia-Kiosksysteme in geschützten Bereichen der Bürgerdienste aufgestellt. Diese sind während den üb-

³⁷ Stuttgart.de (Hrsg.) (2009a).

lichen Öffnungszeiten für die Bürgerschaft erreichbar und sollen einen weiteren Zugang zu städtischen Informationen und Dienstleistungen anbieten. Die Benutzer greifen über die Website www.stuttgart.de auf diverse Informationen zu, die detailliert hinsichtlich des Stadtbezirks respektive des Standorts aufbereitet sind. Ferner bestehen Möglichkeiten der Kommunikation mit der Stadtverwaltung sowie auch der Inanspruchnahme von Transaktionselementen. Um die Bürgerkioske auf dem aktuellen Stand zu halten, ist jeder Kiosk via ISDN mit einem zentralen Server vernetzt, der tagesaktuell Informationen aus dem Bestand der zentralen Datenbank erzeugt.³⁸ Somit wird es jedem Bürger möglich – vor allem denjenigen, die über keinen Internetanschluss verfügen – an gewünschte Informationen zu gelangen und an weiteren Online-Angeboten zu partizipieren, ohne lange Wartezeiten in Kauf nehmen zu müssen.

2.4 Folgerungen und Bewertung

Gleicht man das E-Government-Projekt der Landeshauptstadt kursorisch mit den Erkenntnissen aus anderen Städten und insbesondere mit den bereits dargelegten Erfolgsfaktoren ab, führt dies zu nachfolgender Bewertung:

Die Stadt Stuttgart hat für die Umsetzung ihres E-Government-Projektes eine Strategie entwickelt, die dem Ziel einer schnelleren und effizienteren Abwicklung von Verwaltungsprozessen untergeordnet ist. Institutionalisiert wurde dieses Leitbild mit der Rahmenkonzeption „www.stuttgart.de“, die im Jahr 2000 vom Gemeinderat verabschiedet wurde. Die Strategie wird auch dadurch untermauert, dass sich die Landeshauptstadt einige Rahmenbedingungen zur Umsetzung gesetzt hat, hierzu gehören etwa eine einheitliche Grundstruktur der Onlineanwendungen sowie die Weitergabe bereits gesammelter Erfahrungen. Die Umsetzungsmaßnahmen der Onlineanwendungen sind bei der Stadt Stuttgart sehr weit entwickelt. Die Feinstaubplakette ist lediglich ein Beispiel dafür, dass auch für völlig neue Verwaltungsaufgaben sofort ein Äquivalent auf Online-Basis bereitgestellt werden kann. Die kurze Entwicklungszeit dieser Anwendung zeigt, dass das Datenmanagement flexibel und effizient funktioniert.

Zuständig für die Umsetzung der Stuttgarter E-Government-Maßnahmen war ab 1999 die IuK-Innovationswerkstatt, das heutige Kompetenzzentrum E-Government. Während zunächst eher das Kompetenzzentrum die Impulse für Innovationen gab, ist dies inzwischen umgekehrt. Die Fachabteilungen haben erkannt, welches Potenzial das Thema E-Government in sich birgt und fragen immer mehr Onlineanwendungen nach. Ein Hauptgrund hierfür ist, dass aufgrund des bereits erwähnten Sparzwangs auch in Stuttgart immer mehr Stellen gestrichen werden, und eine

³⁸ Ebenda.

angemessene Bewältigung der Verwaltungsaufgaben nur noch durch die Unterstützung von E-Government möglich ist. Dies geschieht beispielsweise dadurch, dass Mitarbeiter entlastet werden, wenn die Bürger sich auf der Homepage der Stadt über Verfahren und Kontaktadressen informieren können, anstatt sich telefonisch oder persönlich zu erkundigen.

Ferner ist das E-Government-Budget auf das Kompetenzzentrum E-Government und die einzelnen Fachabteilungen verteilt. Das Kompetenzzentrum übernimmt hierbei die Anschubfinanzierung. Bei kurzfristigen Projekten übernimmt das Kompetenzzentrum die komplette Finanzierung, da in diesen Fällen meist keine finanziellen Mittel im Haushalt der Fachabteilungen veranschlagt sind. Die Entwicklung des *E-Government-Rechners* mit dem Fraunhofer Institut zeigt zudem, dass der Anspruch besteht, die *E-Government*-Aktivitäten auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen. Das dargestellte Untersuchungsergebnis bestätigt die allgemein vermutete Annahme, dass durch ein *E-Government* erhebliche Einsparungen erzielt werden können.

Hinsichtlich des Technikeinsatzes ist zu bemerken, dass die Stadt Stuttgart der IT-Sicherheit einen hohen Stellenwert einräumt. Vorgehalten wird hierzu eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption. Die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten liegen bei der IT-Abteilung. Ein hingegen eher noch defizitäres Bild findet sich im Bereich Marketing und bei der Schaffung von Akzeptanz. Leider finden sich hier noch zu wenige Maßnahmen. Hauptgrund hierfür ist der Umstand, dass das E-Government-Projekt innerhalb der Stadtverwaltung noch einer nachhaltigeren Verankerung bedarf, und die PR-Abteilung keine Prioritäten für Marketingmaßnahmen sieht. Nennenswert sind hingegen einzelne Pressekonferenzen jeweils zum Start einer neuen Onlineanwendung. In diesem Punkt sollte die Stadtverwaltung nachlegen, da ein nicht hinreichendes Marketing den herausragenden Möglichkeiten zuwider läuft. So lässt sich möglicherweise auch die dürftige Nutzung der „Onlineanwendung Feinstaubplakette“ erklären. Positiv zu vermerken ist hingegen, dass die Stadt jüngst bei Neuentwicklungen versucht, die Wünsche ihrer Kunden zu berücksichtigen. Dies geschieht durch eine detaillierte Auswertung der Begriffe, die in die Suchmaschine auf der Homepage der Stadt eingegeben werden.

Schließlich existiert (beispielhaft) eine gemeinsame Kooperationsplattform der Stadt mit den Stuttgarter Sportvereinen. Dort kann sich die Bürgerschaft über die vorhandenen Möglichkeiten informieren. Darüber hinaus gibt es einen Datenaustausch mit dem Innenministerium Baden-Württemberg, somit zwischen dem Stadtportal und dem Portal des Landes. Die Qualität der Onlineanwendungen zeigt sich in der Tatsache, dass sich einige Städte an den Online-Angeboten der Landeshauptstadt Stuttgart orientieren.

3. Konklusion und Ausblick

Die Diskussionen über die vielfältigen Nutzeranforderungen und Anwendungsmöglichkeiten eines E-Government zeigen, dass ein großes Potenzial in der konsequenten Verwirklichung der E-Government-Vision vorhanden ist, und zwar für alle Beteiligten: für Bürger, Unternehmen, die öffentliche Verwaltung, die Politik und die Gesellschaft insgesamt. Aufgrund der Vorteile liegt genau dort die Zukunft einer Administration. Zwar gibt es noch eine ganze Reihe von Herausforderungen organisatorischer, finanzieller oder personeller Art, für die es jedoch schon durchdachte praktische Lösungsansätze gibt.

In den vergangenen Jahren konnte gerade im kommunalen Bereich bei der Umsetzung von E-Government viel erreicht werden. Inzwischen verfügt so gut wie jede Kommune zumindest über eine eigene Homepage, auf der die Bürger Informationen einholen können. Das deskriptiv aufbereitete Beispiel der Landeshauptstadt Stuttgart zeigt darüber hinaus, wie ein erfolgreiches E-Government auf kommunaler Ebene aussehen kann. Beim Abgleich mit den genannten Erfolgsfaktoren wird deutlich, dass die baden-württembergische Landeshauptstadt in fast allen Bereichen sehr gute Arbeit geleistet hat.

Im Bereich des E-Government gibt es künftig allerdings noch viel zu tun, auch in Stuttgart. Besonders im Bereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie und der damit verbundenen Forderung nach einem Wandel von einer hierarchischen Verwaltung, hin zu einer prozessorientierten, flexiblen Organisation, mit dem Angebot eines *One-Stop-Government*, stehen noch einige Aufgaben an. Ein E-Government alleine kann diese Aufgabe nicht erfüllen. Dieses ist vielmehr durch ein entsprechendes Changemanagement zu unterstützen.

Es besteht daher sicherlich noch ein gewaltiger Nachholbedarf in Problemereichen, die in allen Kommunen und auf allen systemischen Ebenen zu beobachten sind. Defizite waren in der Vergangenheit in Stuttgart auch im Bereich diverser Anwendungen zu verzeichnen, die unabhängig voneinander entwickelt wurden und bei denen es an einer einheitlichen Navigation mangelte. Abstriche gibt es beispielsweise überdies im Bereich Marketing. Hingegen ist die Innovationsfähigkeit der Onlineangebote äußerst positiv zu erwähnen. Die Entwicklung der Feinstaubplakettenanwendung kann hier als Prestigeprojekt bezeichnet werden. Dieses hat große Popularität erlangt und wird in angepasster Form, beispielsweise von Dortmund oder Bremen, bundesweit verwendet.

Gewichtiger sind daher die vielen positiven Seiten des Stuttgarter Projekts, vielfach ausgehend vom dortigen Kompetenzzentrum E-Government. So sind abschließend und zusammenfassend zu nennen: die Wiederverwendbarkeit von Modulen und die damit verbundene Konservierung von Know-how, die Transparenz im Vorgehen, was wichtige Lernprozesse innerhalb der Stadtverwaltung in Gang gesetzt hat, die Geschwindigkeit bei der Entwicklung neuer Programme, die Mul-

tikanal-Architektur und die damit verknüpften Flexibilisierungen, die abzusehenden Einspareffekte und das vergleichsweise breite Angebot an Online-Transaktionen, die mittlerweile von der Stadt zur Verfügung gestellt werden.

Die Landeshauptstadt Stuttgart ist bei ihren E-Government-Projekten mit führend in Deutschland. Durch das Ausmaß und die Qualität des E-Government-Angebots steigt auch der Stellenwert des Standorts. Um das Potenzial wirklich abrufen zu können, ist man auf die Akzeptanz der Nutzer angewiesen. Es ist daher entscheidend, Begeisterung zu wecken, so dass sich die Gesellschaft nicht vor solchen Innovationen verschließt. Letztlich sind solche Neuerungen, denen eine fundamental veränderte Verwaltungsphilosophie zugrunde liegt, nur über einen längerfristigen Zeitraum fruchtbar zu implementieren.

Literatur

- AICHHOLZER, Georg/SCHMUTZER, Rupert (1999): E-Government. Elektronische Informationssysteme auf Bundesebene in Österreich (Endbericht), Wien.
- BOGUMIL, Jörg/JANN, Werner (2005): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden.
- Die Bundesregierung (Hrsg.) (2009): E-Government, Berlin, unter www.verwaltung-innovativ.de (5. März 2009).
- Europäische Union (Hrsg.) (1998): Grünbuch der Europäischen Kommission über die Informationen des öffentlichen Sektors in der Informationsgesellschaft, Luxemburg, unter <http://europa.eu> (24. Juli 2011).
- Gesellschaft für Informatik e.V. (GI) (Hrsg.) (2000): Informationstechnische Gesellschaft (ITG) im VDE: Memorandum. eGovernment als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Bonn.
- GISLER, Michael (2001): Einführung in die Begriffswelt des eGovernment, in: Michael Gisler/Dieter Spahni (Hrsg.), eGovernment. Eine Standortbestimmung, Bern, S. 13-30.
- GRABOW, Busso/SIEGFRIED, Christine/WULFF, Marianne (2006): Kommunales E-Government 2006. Eine empirische Bestandsaufnahme, Berlin (Deutsches Institut für Urbanistik).
- GÜNTER, Matthias (2001): NPM und eGovernment in der Praxis, in: Bulletin des Kompetenzzentrums eGovernment der Berner Fachhochschule „eGov Präsenz“, Heft 1, S. 16-20.
- ISSELHORST, Hartmut (2001): Klassifikationsschema für eGovernment-Verfahren, in: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) (Hrsg.), E-Government-Handbuch, Bonn.
- Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.) (2000): Innovative Telematikdienstleistungen in der öffentlichen Verwaltung. Bürgerservice im Internet, www.stuttgart.de, Stuttgart.
- LUCKE, Jörn von/REINERMANN, Heinrich (2000): Speyerer Definition von E-Government. Ergebnisse des Forschungsprojektes Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, Speyer.
- MEHLICH, Harald (2002): Electronic Government: Die elektronische Verwaltungsreform. Grundlagen – Entwicklungsstand – Zukunftsperspektiven, Wiesbaden.
- MEHLICH, Harald/POSTLER, Jürgen (2007): Die virtuelle Kommunalverwaltung. Neue Kooperationsformen durch eGovernment, Baden-Baden.

Kommunalreform in Baden-Württemberg

- MURALT-MÜLLER, Hanna (2000): E-Government als neue Herausforderung, in: Michael Gisler/Dieter Spahni (Hrsg.), eGovernment. Eine Standortbestimmung, Bern, S. 3-12.
- NEMITZ, Carsten (2000): Erfolgsfaktoren für eine Reform politischer Systeme, Speyer (Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Forschungsbericht 208).
- REICHARD, Christoph (2004): Das Reformkonzept E-Government. Potenziale – Ansätze – Erfahrungen, Münster.
- REINERS, Markus (2008): Verwaltungsstrukturereformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz, Wiesbaden.
- RICHTER, Rudolf/FURUBOTN, Eirik G. (1996): Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung, Tübingen.
- SCHARPF, Fritz W. (1973): Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft, in: Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt am Main, S. 9-32.
- SCHEDLER, Kuno (2001): eGovernment und neue Servicequalität der Verwaltung?, in: Michael Gisler/Dieter Spahni (Hrsg.), eGovernment. Eine Standortbestimmung, Bern, S. 33-51.
- SCHEDLER, Kuno/PROELLER, Isabella (2006): New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien.
- SCHAEFER, August W./HEIB, Ralf/KRUPPKE, Helmut (2003): E-Government. Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin/Heidelberg.
- SCHNEIDER, Volker/JANNING, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden.
- Stuttgart.de (Hrsg.) (2009a): Projekt www.stuttgart.de, Stuttgart, unter www.stuttgart.de (letzter Zugriff: 12. März 2009).
- Stuttgart.de (Hrsg.) (2009b): Politik, Verwaltung und Bürgerservice, Stuttgart, unter www.stuttgart.de (letzter Zugriff: 11. März 2009).
- Teja AG (Hrsg.) (2009): Nutzen von eGovernment, Berlin, unter www.teialehrbuch.de (letzter Zugriff: 14. März 2009).
- WEISS, Juri (2001): Die Idee des guichet virtuel, in: Michael Gisler/Dieter Spahni (Hrsg.), eGovernment. Eine Standortbestimmung, Bern, S. 273-295.
- ZECHNER, Achim (Hrsg.) (2007): Handbuch E-Government. Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit, Stuttgart.
- ZEIT Online (2004): E-Mail ans Amt, Hamburg, Ausgabe 23, unter www.zeit.de (5. März 2009).