

DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

(DIE)

**Electronic Government
in Kommunalverwaltungen**

Angela Pislaru

Bonn 2002

©

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn

Telefon +49(0)228 94927-0 · Telefax +49(0)228 94927-130

die@die-gdi.de

www.die-gdi.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Ausgangslage und Problemstellung	1
1.2	Methodischer Rahmen und Untersuchungsverfahren	3
1.3	Aufbau der Arbeit	8
2	Theoretische Grundlagen	9
2.1	Definition von E-Government	9
2.2	Formen und Nutzen von E-Government	11
2.3	Erfolgsbedingungen für E-Government	14
2.4	Stand der Forschung	17
3	Fallstudien Deutschland	21
3.1	Rahmenbedingungen für E-Government in Kommunalverwaltung	21
3.1.1	Institutionelle Rahmenbedingungen	21
3.1.2	Rechtliche Rahmenbedingungen	24
3.1.3	Technische Rahmenbedingungen	25
3.1.4	Die Kommunalverwaltung	27
3.2	Fallstudie Düsseldorf	29
3.2.1	Umsetzung von E-Government	29
3.2.2	Durchgeführte und geplante E-Government-Aktivitäten	35
3.2.3	Auswirkungen des E-Government auf die Stadtverwaltung	37
3.3	Fallstudie Heidelberg	43
3.3.1	Umsetzung von E-Government	43
3.3.2	Durchgeführte und geplante E-Government-Aktivitäten	47
3.3.3	Auswirkungen des E-Government auf die Stadtverwaltung	49
4	Fallstudien Rumänien	53
4.1	Rahmenbedingungen für E-Government	53
4.1.1	Institutionelle Rahmenbedingungen	53
4.1.2	Rechtliche Rahmenbedingungen	56
4.1.3	Technische Rahmenbedingungen	57
4.1.4	Die Kommunalverwaltung	61
4.2	Fallstudie Bukarest	65
4.2.1	Umsetzung von E-Government	65
4.2.2	Durchgeführte und geplante E-Government-Aktivitäten	70
4.2.3	Auswirkungen des E-Government auf die Stadtverwaltung	72
4.3	Fallstudie Sibiu	75

4.3.1	Umsetzung von E-Government	76
4.3.2	Durchgeführte und geplante E-Government-Aktivitäten	80
4.3.3	Auswirkungen des E-Government auf die Stadtverwaltung	81
5	Schlussfolgerungen und Ansatzpunkte für die EZ	84
5.1	Rahmenbedingungen für E-Government	84
5.2	Umsetzung von E-Government	86
5.3	Auswirkungen von E-Government auf Kommunalverwaltungen	89
5.4	Ansatzpunkte für die EZ	93
5.4.1	Verbesserung der Rahmenbedingungen	94
5.4.2	Verbesserung staatlicher Leistungen	97
	Literaturverzeichnis	103
	Liste der Interviewpartner	107
	Abbildungen	
Abbildung 1:	Das Forschungskonzept	4
Abbildung 2:	Entwicklungsformen von E-Government	12
Abbildung 3:	Das Zieldreieck	13
Abbildung 4:	Erfolgsbedingungen für E-Government	15
Abbildung 5:	Zugang zum Internet	59
Abbildung 6:	Nutzung des Internets	60

Abkürzungsverzeichnis

AKD	Arbeitsgemeinschaft Kommunale Datenverarbeitung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
CMS	Content Management System
DEIOM	Direktion für Entwicklung von Informationssystemen für das öffentliche Verwaltung
DIFU	Deutsches Institut für Urbanistik
DIN	Deutsches Institut für Normierung
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EFQM	European Foundation for Quality Management
E-Government	Electronic Government
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GIS	Geographisches Informationssystem
G2B	Government to Business
G2C	Government to Citizen
G2G	Government to Government
HTML	Hypertext Markup Language
IT	Informationstechnologie, Information Technology
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KMU	Klein- und Mittelunternehmen
LAN	Local Area Network
MAN	Metropolitan Area Network

MCTI	Ministerium für Informationstechnologien und Kommunikation
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PDF	Portable Document Format
PIS	Personalinformationssystem
PL	Projektleiter
PPP	Public Private Partnership
SKEW	Servicestelle Kommunen in der Einen Welt
UNDP	United Nations Development Program
UNPAN	United Nations Online Network in Public Administration
USAID	United States Agency for International Development
VHS	Volkshochschule
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VPN	Virtual Private Network
WAP	Wireless Application Protocol

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Regierungen verschiedener Länder der Welt – von den OECD- bis zu den Entwicklungsländern – haben mittlerweile E-Government als Chance für sich entdeckt und arbeiten heutzutage mit unterschiedlicher Intensität an dessen Implementierung. Die OECD-Länder z. B. betrachten das E-Government als einen Schub zur Modernisierung des Staates und der Verwaltung¹. E-Government soll demnach den Reorganisationsprozess in der öffentlichen Verwaltung, der mit dem Neuen Steuerungsmodell begonnen wurde, fortsetzen und die Verwaltung an die neuen Anforderungen der Informationsgesellschaft anpassen. Hiervon verspricht man sich die Verbesserung der Dienstleistungsqualität der Verwaltung, eine Erhöhung der Effizienz und der Transparenz des öffentlichen Handelns sowie eine Steigerung der Bürgerbeteiligung am politischen und sozialen Geschehen.²

Wie wichtig E-Government für die Reform der Verwaltung und vor allem für die Wirtschaftsförderung und Standortsicherung ist, wird heute zunehmend auch von den Entwicklungs- und Transformationsländern erkannt³. So wird E-Government immer öfter zum Gegenstand nationaler Förderprogramme und Pilotprojekte – nicht selten auch im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, wobei durch E-Government auch *Good Governance*-Praktiken gefördert werden sollen.⁴ Mehrere internationale Organisationen (z. B. OECD, Weltbank, UNDP) und nationale Regierungen (z. B. Italien) setzen sich inzwischen dafür ein, dass das Potential neuer IKT auch von den Transformations- und Entwicklungsländern genutzt wird. Künftig beabsichtigt auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ), verstärkt auf die Anwendung moderner IKT in den Handlungsfeldern *Dezentralisierung und Kommunalentwicklung* und *Verwaltungsförderung* zu setzen⁵.

Aus der Perspektive, E-Government als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit für Verwaltungsförderung und Kommunalentwicklung einzusetzen, entstand die Forschungsfrage, inwieweit sich das Potential des E-Government in der Praxis tatsächlich realisieren lässt. Vom besonderen Interesse ist hierbei, ob und wie durch E-Government ein Mehr an Effizienz, Qualität, Transparenz und Bürgernähe der Verwaltung erzielt werden kann. Auch stellt sich die Frage, ob die in den OECD-Ländern erzielten Effekte auch in den Transformations- und Entwicklungsländern zumindest annähernd nachvollzogen werden können. Da die Umsetzung von E-Government-Ansätzen in keiner der beiden Ländergruppen abgeschlossen ist, können in derzeitigen Untersuchungen nur Zwischenergebnisse festgehalten werden. Zu den skizzier-

1 Hill (2002), S. 30.

2 Reinermann (2002), S. 1.

3 v. Haldenwang (2002), S. 3.

4 Good Governance umfasst dabei Legitimität, Rechtsstaatlichkeit, Transparenz, Integrität, Effizienz, Kohärenz, Anpassungsfähigkeit an neue Herausforderungen sowie Partizipation und Konsultation. OECD (2001), S. 3 - 4.

5 Vgl. BMZ-Positionspapier Nr. 044, S. 13.

ten Problemstellungen liegen deshalb kaum wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse vor bzw. sie beziehen sich nur auf den OECD-Raum.

In dieser Studie sollen deshalb Erfahrungen mit E-Government in der Kommunalverwaltung eines OECD-Lands – am Beispiel Deutschlands – und eines Transformationslands – Rumänien – analysiert werden. Die Studie soll einen Beitrag zur Beantwortung der Frage leisten, ob und wie sich der geplante und koordinierte Einsatz von IKT auf die Regierungsführung von Kommunalverwaltungen auswirkt. Hierzu sollen im Einzelnen die Auswirkung von E-Government auf die Effizienz interner Verwaltungsabläufe, die Transparenz der Verwaltung, die Qualität öffentlicher Leistungen und die Beteiligung der Bürger an kommunalen Entscheidungsprozessen untersucht werden.

Rumänien wurde als Kontrastfall zu Deutschland ausgesucht, weil es eine Reihe von Merkmalen aufweist, die für Entwicklungs- und Transformations-Staaten charakteristisch sind. Nach über einem Jahrzehnt auf dem Weg zur Demokratisierung ist die ökonomische und politische "Erbschaft" des sozialistischen Systems immer noch gegenwärtig, wobei die daraus resultierende Qualität des Regierungssystems einen entscheidenden Einfluss auf den Fortschritt des gesamten Landes hat. Wichtige Eigenschaften des rumänischen Regierungssystems sind:

- Stark zentralisierte Strukturen, d. h. dass Entscheidungsbefugnisse überwiegend auf die obere Hierarchieebene konzentriert sind;
- starke Widerstände gegen die Delegation von Autorität;
- langsame, ineffiziente und intransparente Verwaltungsstrukturen;
- schwache institutionelle Rahmenbedingungen und schwache Kommunikation zwischen Verwaltungseinheiten;
- politisierte Vollzugsorgane und Justiz;
- fehlende Feedback-Systeme und Kommunikationskanäle zwischen Gesellschaft und Staat.

Gleichzeitig hat Rumänien jedoch in jüngerer Zeit erhebliche Anstrengungen unternommen, seine öffentliche Verwaltung zu modernisieren. Hierbei spielt E-Government eine zunehmend wichtige Rolle. Ein zentrales Motiv für die Reformbemühungen Rumäniens sind die Beitrittsverhandlungen und –vorbereitungen zur EU. Sie geben in vielen Politikfeldern die Leitlinien der Reform vor, wobei Dezentralisierung und der Aufbau kunden- und bürgerfreundlicher Verwaltungen wichtige Querschnittsthemen sind. Aufgrund der eingeleiteten Maßnahmen verfügt Rumänien heute auf der kommunalen wie auch der nationalen Ebene über eine Reihe von Programmen und (wenn auch vorläufigen) Erfahrungen, die im Rahmen der vorliegenden Studie selektiv ausgewertet werden.

1.2 Methodischer Rahmen und Untersuchungsverfahren

Bei der Umsetzung des Forschungsvorhabens wurde wie folgt vorgegangen:

Bestimmen der Fallbeispiele für die Untersuchung. Es wurden deutsche und rumänische Städte untersucht, die sich im Bereich E-Government bereits engagiert und bei der Implementierung greifbare Ergebnisse vorzuweisen haben. Da die Anzahl der Kommunen in dieser Kategorie mittlerweile als relativ hoch einzuschätzen ist, wurde die Untersuchung auf insgesamt vier Städte eingegrenzt, die sich von ihrem Profil her in der Spanne zwischen "repräsentativ" und "Vorreiterrolle" bewegen sollten. Bei der konkreten Auswahl der Kommunen wurde insbesondere auf die folgenden Kriterien geachtet:

- *Größe der Städte*, im Sinne von Einwohnerzahl. Pro Land sollte eine große und eine mittlere Stadt ausgewählt werden,
- *Fortschritte* bei der Einführung des E-Government,
- Innerhalb des jeweiligen Landes sollten diese Städte *nicht in den Grenzen der gleichen administrativen Einheit* liegen.

Anhand dieser Kriterien wurden für Deutschland die Städte Düsseldorf (ca. 567.600 Einwohner) und Heidelberg (ca. 137.800) und für Rumänien Bukarest (ca. 2 Mill.) und Sibiu (Hermannstadt) (ca. 170.000) als Fallbeispiele ausgewählt.

Entwicklung des Forschungskonzepts. Bei der Entwicklung des Forschungskonzepts hat als Grundidee die Erkenntnis gedient, dass es für eine vollständige Untersuchung der Auswirkungen des E-Government auf die Kommunalverwaltungen nicht ausreicht, nur die Effekte zu analysieren, sondern dass es erforderlich ist, die Vorgehensweise bei der Implementierung des E-Government-Ansatzes einzubeziehen. Auf dieser Erkenntnis baut auch das *EFQM-Modell für Excellence*⁶ auf, dessen "Gerüst" daher für das Forschungskonzept dieser Studie übernommen wurde⁷.

Das *EFQM-Modell für Excellence* wird zur Bewertung des Fortschritts einer Organisation (unabhängig von Branche, Größe, Struktur und Reifegrad) in Richtung *Excellence*⁸ herangezogen. Das Modell geht davon aus, dass die Ergebnisse einer Organisation durch Führung mit Hilfe von Politik und Strategie, Mitarbeiterorientierung und Management von Ressourcen erreicht werden, was schließlich mit Hilfe von geeigneten Geschäftsprozessen zu *Excellence*

6 EFQM: European Foundation for Quality Management.

7 Informationen unter www.efqm.org.

8 EFQM definiert Excellence als überragende Vorgehensweise beim Managen einer Organisation und Erzielen ihrer Ergebnisse auf Basis von folgenden Grundkonzepten: Ergebnisorientierung, Kundenorientierung, Führung und Zielkonsequenz, Management mit Prozessen und Fakten, Mitarbeiterentwicklung und –beteiligung, kontinuierliches Lernen, Innovation und Verbesserung, Aufbau von Partnerschaften und Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit. Für weitere Informationen: EFQM (1999), http://www.efqm.org/member_relations/downloads/download_home.asp#2.

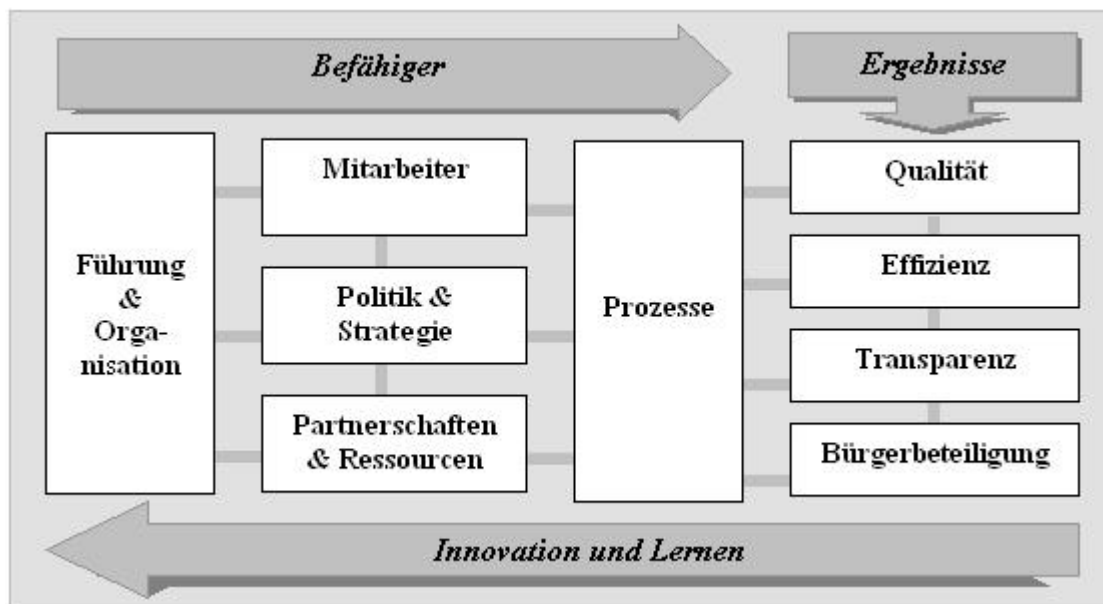
in Organisationsergebnissen führt. Es besteht aus neun Kriterien, die in zwei Gruppen gegliedert sind:

- *Ergebnis-Kriterien*, die behandeln, was die Organisation erreicht hat und erreichen will.
- *Befähiger-Kriterien*, die sich damit befassen, wie die Organisation dabei vorgehen will und mit welchen Mitteln und Wegen sie diese Ergebnisse erarbeiten will.

Für diese Studie wurde in Anlehnung an das *EFQM-Modell für Excellence* ein Konzept erarbeitet, welches auf neun Kriterien beruht, die für Darstellung und Analyse aller E-Government-Fallbeispiele angewendet werden. Als "Ergebnis-Kriterien" sind die *Qualität der Dienstleistungen, Effizienz, Transparenz und Bürgerbeteiligung* und als "Befähiger-Kriterien", wie auch beim ursprünglichen Modell, *Führung und Organisation, Politik und Strategie, Mitarbeiter, Partnerschaften und Ressourcen* sowie die *Prozesse* verwendet worden (Abb. 1).

Im Unterschied zum EFQM-Modell wird in Rahmen dieser Studie keine quantifizierte Bewertung der Fallbeispiele vorgenommen. Das heißt, es wurde bewusst darauf verzichtet, ein Benchmarking oder Ranking zu erstellen. Dies verbietet sich vor allem wegen der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes und der unterschiedlichen Ausgangslage und Rahmenbedingungen bei der Verwirklichung des E-Government in jeder untersuchten Kommune. Auch methodisch wäre dies unzulässig, da die Gewichtung vieler Kriterien und Indikatoren sowie die Anwendung unterschiedlicher Wertungsmaßstäbe höchst problematisch ist.

Abbildung 1: Das Forschungskonzept



In Anlehnung an: EFQM: (2002), S. 5

Operationalisierung von Bewertungskriterien. Die neun Kriterien wurden im nächsten Schritt operationalisiert, indem sie in konkrete und erfassbare/messbare Indikatoren unterteilt wurden. Dieses Vorgehen stützte sich dabei auf die aktuellen Erkenntnisse aus verschiedenen analysierten E-Government-Projekten bzw. Studien⁹, auf die Auswertung der Fachliteratur, aber auch auf die Ziele der vorliegenden Studie.

- *Führung und Organisation.* In diesem Abschnitt werden die Aktivitäten und das Verhalten der Verwaltungsspitze hinsichtlich des E-Government sowie die Organisation von E-Government-Aktivitäten untersucht. Unter diesen Punkt fallen fünf Indikatoren:
 - Mitwirkung der Führungskräfte an die Umsetzung von E-Government;
 - Teilnahme an der Formulierung der IT-Strategie;
 - Bemühen um die Bildung von Partnerschaften;
 - Werben für das Projekt nach innen und außen;
 - Formulierung von Vorschlägen;
 - Sicherstellung, dass die notwendigen organisatorischen Veränderungen auch durchgeführt werden.
 - Stellung der Verantwortlichen für E-Government in der Aufbauorganisation;
 - Verteilung von Zuständigkeiten;
 - Politische Unterstützung;
 - Zusammenarbeit zwischen den Projektorganen bzw. Verantwortlichen für E-Government und Verwaltungsführung.
- *Politik und Strategie.* In diesem Abschnitt wird untersucht, wie die Stadtverwaltung ihre Ziele und Werte in ihre Strategie und Planungsaktivitäten einbaut. Dies geschieht anhand von sieben Indikatoren:
 - Vorhandensein einer langfristigen IT-Strategie bzw. eines E-Government-Konzeptes;
 - E-Government-Aktivitäten als Bestandteil der Gesamtstrategie;
 - Verknüpfung mit der Verwaltungsreform;
 - Umfassende Analyse der Ausgangslage;
 - Einbeziehung von Bürgern und Unternehmen;
 - Vorhandensein einer Kommunikationsstrategie;
 - Durchführung von Benchmarking und Orientierung an Best-Practices.

⁹ Z. B.: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002); Initiative D21(2002); Bertelsmann Stiftung (2002).

- *Mitarbeiterorientierung.* In diesem Abschnitt wird untersucht, wie die Stadtverwaltung ihre Belegschaft fördert und daran beteiligt, gute Ergebnisse bei der Umsetzung des E-Government zu erzielen. Dazu werden vier Indikatoren formuliert:
 - Verfügbares Personal für E-Government-Aktivitäten;
 - Bildungsmaßnahmen für den Umgang mit neuen Medien;
 - Teilnahme der Mitarbeiter an der Planung und Implementierung des E-Government;
 - Hilfs- und Supportstrukturen für die Mitarbeiter.
- *Partnerschaften und Ressourcen.* In diesem Abschnitt wird anhand von sieben Indikatoren untersucht, wie die Stadtverwaltung ihre externen Ressourcen, wie z. B. Partnerschaften mit Privatunternehmen sowie ihre internen Ressourcen, wie z. B. Finanzen, Informationen und die IKT-Infrastruktur für die Verwirklichung des E-Government einsetzt.
 - Ausstattung von Büroplätzen mit PCs, Internet- und E-Mail-Zugang;
 - Arbeitsteilung mit Externen;
 - Sicherstellung der Finanzierung / Art der Finanzierung;
 - Anbindung der Forschung und Wissenschaft;
 - Integration von elektronischen Angeboten Externer;
 - Öffentliche Zugänge zum Internet-Angebot (z. B. Info-Kioske);
 - Kooperationen mit Institutionen auf Kommunal-, Landes und Bundesebene.
- *Prozesse.* In diesem Abschnitt wird anhand von sechs Indikatoren untersucht, wie die Stadtverwaltung beim Einsatz von IKT die Prozesse identifiziert, überprüft und gegebenenfalls ändert, um eine ständige Verbesserung der Leistungserbringung zu gewährleisten.
 - Beschreibung von Prozessen aus technischer, informativer und organisatorischer Sicht;
 - Benutzung von Workflowsystemen;
 - Einsatz von neuen Arbeitsformen (Tele-, Team- und Projektarbeit);
 - Integration der Frontend- und Backendsysteme;
 - Externe Zugriffsmöglichkeiten auf die Datenbestände;
 - Vereinfachung und Beschleunigung von Prozessen.
- *Qualität der Dienstleistungen.* In diesem Abschnitt wird untersucht, ob durch den Einsatz von IKT die Qualität der Dienstleistungen der Stadtverwaltung erhöht werden konnte. Unter diesen Punkt fallen sieben Indikatoren:
 - Breite/Umfang des Internet-Angebots

- Erweiterung des Dienstleistungsangebots;
 - Angebote für spezifische Zielgruppen;
 - "One Stop-Agency"-Prinzip;
 - Verschiedene Zugangskanäle zum Dienstleistungsangebot;
 - Wegfall von Behördenbesuchen durch vereinfachte Verfahren;
 - Vereinfachung von Online-Formularen.
- *Effizienz der Verwaltungshandlung.* Erfasst wird hier anhand von sechs Kriterien, ob und inwieweit sich mit dem Einsatz von IKT bei der Stadtverwaltung Effizienzzuwächse realisieren lassen.
- Systematische Erfolgskontrolle;
 - Beschleunigung der Verwaltungsverfahren;
 - Effizienz der Informationsgewinnung;
 - Personaleinsparungen;
 - Reduzierung der Lagerbestände;
 - Aufwandsparnisse in einer anderen Form.
- *Transparenz.* In diesem Abschnitt wird untersucht, ob E-Government die Transparenz der Stadtverwaltung erhöht. Dies wird mit Hilfe von drei Indikatoren abgefragt:
- Informationen über Aufgaben und Aufbauorganisation der Verwaltung;
 - Kommunikationsmöglichkeiten mit der Verwaltung und dem Stadtrat über die neuen Medien;
 - Möglichkeiten, den Stand von Verwaltungsverfahren einzusehen.
- *Bürgerbeteiligung.* In diesem Abschnitt wird untersucht, ob die Online-Angebote der Stadtverwaltung darauf ausgelegt sind, die politische Kommunikation zu fördern und ein höheres Maß an Bürgerbeteiligung zu ermöglichen:
- Breite des Informationsangebots zum sozialen und politischen Leben der Kommune;
 - Interaktive Kommunikationsmöglichkeiten (Chats, Diskussionsforen, Umfragen, Abstimmungen);
 - Kampagnen im Netz;
 - Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten an Fachverfahren.

Die dieser Arbeit zugrunde liegenden empirische Erhebung wurde im Zeitraum August - Oktober 2002 durchgeführt. Dabei wurden anhand eines Fragebogens (s. Anhang) semistrukturierte Interviews mit Vertretern verschiedener *Stakeholdergruppen* in zwei deutschen und zwei rumänischen Städten geführt. Anhand der erhobenen Informationen wurde der heutige

Stand des E-Governments in den vier Städten beschrieben und analysiert. Anschließend wurden die Vorgehensweisen verglichen. Da beim Einsatz des E-Governments derzeit in vielen Fällen noch Neuland betreten wird, hat die aktuelle Studie eher explorativen Charakter, ohne dass für die Ergebnisse Repräsentativität angestrebt wird.

1.3 Aufbau der Arbeit

Entsprechend der Problemstellung und der Zielsetzung der durchgeführten Studie wurde die Arbeit wie folgt strukturiert:

Im **2. Kapitel** werden die theoretischen Grundlagen zum Thema E-Government in Kommunalverwaltungen dargestellt. Nach der Klärung des E-Government-Begriffes wird hier auf die Formen des E-Government sowie auf den erwarteten Nutzen für die Kommunen eingegangen. Die Fragen über die Faktoren, die den Erfolg des E-Government bestimmen, werden erläutert. Zum Schluss des Kapitels wird der Stand der Forschung zum Thema dargestellt.

Das **3. Kapitel** widmet sich den Erfahrungen mit E-Government in zwei deutschen Kommunen, Düsseldorf und Heidelberg. Nachdem die Rahmenbedingungen erläutert wurden, die für die Umsetzung des E-Government in den deutschen Kommunen von Relevanz sind, wird auf die beiden Fälle einzeln eingegangen. Dabei werden beide Fallbeispiele mit Hilfe der gleichen inhaltlichen Struktur beschrieben:

- zu Beginn wird das Vorgehen der Stadtverwaltungen bei der Umsetzung des E-Government-Ansatzes analysiert,
- es folgt eine Übersicht der bereits realisierten und der für die nächste Zeit geplanten E-Government-Projekte und
- anschließend werden die Auswirkungen der derzeitig angebotenen elektronischen Bürgerdienste und die Abwicklung der Geschäftsprozesse innerhalb der Verwaltung (amts- und behördenübergreifend) auf die Qualität der Dienstleistungen, Effizienz, Transparenz und Bürgerbeteiligung beschrieben.

Das **4. Kapitel** umfasst die E-Government-Erfahrungen von zwei rumänischen Städten – Bukarest und Sibiu. Einleitend werden die wichtigsten landesspezifischen Einflussfaktoren dargestellt, die zum Erfolg oder Misserfolg von E-Government-Initiativen beitragen können. Die Beschreibung der Fälle erfolgt dann nach demselben Muster wie im Falle der deutschen Kommunen.

Im **5. Kapitel** wird untersucht, welche Differenzen und Gemeinsamkeiten die analysierten deutschen und rumänischen Städte in ihrer Vorgehensweise bei der Implementierung des E-Government-Konzeptes aufweisen. Insbesondere wird hier der Frage nachgegangen, inwieweit die Vorgehensweise dieser Städte mit den Empfehlungen der Fachwelt und den Erkenntnissen aus der Theorie übereinstimmen. Ein zweiter Schwerpunkt dieses Kapitels ist die Frage, ob der Einsatz von IKT in den deutschen und rumänischen Städten ähnliche Effekte her-

vorrufen und ob diese den Erwartungen entsprechen. Dabei wird der jeweils erreichte Stand in der Entwicklung des E-Government in den deutschen und rumänischen Kommunen und die dabei eingesetzten Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) berücksichtigt. Anhand der erzielten Ergebnisse werden anschließend Ansatzpunkte für die künftige EZ identifiziert.

2 Theoretische Grundlagen

2.1 Definition von E-Government

Der Begriff *Electronic Government* wird in der Fachliteratur auf unterschiedliche Weise definiert. Dies ist vor allem durch die verschiedenen Perspektiven, unter denen E-Government betrachtet werden kann, und durch seine zahlreichen Komponenten bedingt. Für die vorliegende Arbeit sind Definitionen relevant, die die Bedeutung des E-Government nicht nur auf einige seiner Aspekte reduzieren, sondern in ihrer ganzen Breite erfassen. Eine andere Sicht würde womöglich Teilaspekte des E-Government ausgrenzen, was die Untersuchung unentsprechend ihrer Zielsetzung einschränken würde. Ohne Vollständigkeit anzustreben, wird im Folgenden ein Überblick über einige E-Government Definitionen gegeben, die derzeit in der Fachliteratur häufiger verwendet sind:

- Von *Lucke und Reinermann* definieren E-Government als „die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“¹⁰.
- *Schedler* schreibt: „Electronic Government ist eine Organisationsform des Staates, welche die Interaktionen und Wechselbeziehungen zwischen dem Staat und den Bürgern, privaten Unternehmungen, Kunden und öffentlichen Institutionen durch den Einsatz von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien integriert“¹¹.
- Von *Haldenwang* bezeichnet E-Government als "geplanten und koordinierten Einsatz von IKT zur Erfüllung von Kernfunktionen mindestens einer öffentlichen Institution.“¹²
- *Gisler* definiert E-Government als „die Unterstützung der Beziehungen, Prozesse und der politischen Partizipation innerhalb der staatlichen Stellen aller Ebenen sowie zwischen den staatlichen Stellen und all ihren Anspruchsgruppen durch die Bereitstellung entsprechender Interaktionsmöglichkeiten mittels elektronischer Medien“.¹³

10 Vgl. Reinermann / v. Lucke (2002), S. 1.

11 Vgl. Schedler (2001), S. 35.

12 Vgl. v. Haldenwang (2002), S. I.

13 Vgl. Gisler (2001), S. 18.

Anhand von diesen Definitionen sowie erklärender Erläuterungen der Autoren, wird hier der Begriff *E-Government* mit dem Bezug auf die Kommunalverwaltung in einer ausführlichen Weise definiert. Jede abgeleitete Dimension des E-Government wird mit konkreten Inhalten gefüllt. Diese werden dann auch das *inhaltliche Verständnis des E-Government im Rahmen dieser Arbeit* bilden.

1. Bei E-Government geht es um die ***Unterstützung der Geschäftsprozesse und Beziehungen der Verwaltung durch IKT***. Hierunter fällt der IKT-Einsatz zur Unterstützung:
 - der alltäglichen Lebensgestaltung (z. B. Öffnungszeiten der Stadtverwaltung, Stadtplan, kulturelles Programm etc.) – *E-Assistance*,
 - der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und privaten Organisationen bzw. zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten und der Erbringung von öffentlichen Leistungen – *E-Administration* und
 - der politischen Prozesse der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung – *E-Democracy*¹⁴.
2. E-Government umfasst ***eine externe und eine interne Komponente***¹⁵. Unter der internen Komponente wird die verwaltungsinterne Anwendung von IKT (auch E-Organization oder interne E-Government genannt) und unter der externen Komponente wird die elektronische Kommunikation der Verwaltung zu den Lieferanten und Kunden verstanden. Die beiden Komponenten werden bei einem „vollendeten E-Government“ nahtlos (ohne Medienbrüche) verbunden.
3. Bei E-Government geht es sowohl um ***Prozesse und Beziehungen innerhalb der Verwaltung (G2G), als auch um jene zwischen dieser und den Bürgern (G2C und C2G) und der Wirtschaft (G2B und B2G)***¹⁶. Das E-Government umfasst folglich die Interaktion und Kommunikation der Verwaltungseinheiten verschiedener Organisationsebenen (z. B. zwischen Kommunalverwaltung, Landes- und Bundesbehörden, mit dem Gemeinderat sowie zwischen den internen Ämtern/Abteilungen), der Verwaltung mit den Bürgern und privaten Unternehmen.
4. E-Government nutzt hauptsächlich ***neue Medien, die eine grenzüberschreitende Anwendung von Fach- und Kommunikations-Software*** ermöglichen. Diese können z. B. Internet, interaktive Fernsehdienste und Mobildienste sein. E-Government schließt aber nicht die Einbeziehung herkömmlichen IKT wie etwa Call-Center, elektronische Offline-Lösungen (CD-ROM, Disketten) aus¹⁷. Die besondere Eigenschaft der neuen Medien und damit des E-Government ist, dass sie im Unterschied zu früheren IKT nicht nur den

14 Vgl. Schedler (2001), S. 37.

15 Vgl. Gisler (2001), S. 19 - 20.

16 Vgl. Reinermann / v. Lucke (2002), S. 1.

17 Vgl. Reinermann / v. Lucke (2002), S. 2; Gisler / Spahni (2001), S. 23 - 24.

Informationstransfer und Kommunikation, sondern auch elektronische Transaktion und Partizipation ermöglichen.

5. E-Government umfasst ein **Bündel organisatorischer Maßnahmen der Kommunalverwaltung**, die sich der neuen Medien bedient, um ihre Prozesse für Bürger, Unternehmen und weitere Zielgruppen transparenter, nutzenfreundlicher und effektiver zu gestalten.¹⁸ E-Government wird damit auch als ein Reorganisationsprozess der Verwaltung gesehen.

2.2 Formen und Nutzen von E-Government

Im Bereich E-Government werden oftmals drei verschiedene Formen elektronischer Verwaltungsleistungen unterschieden, die auch als Interaktionsgrade genannt werden.¹⁹ (Abb. 2):

Die E-Government-Form - **Information** - umfasst primär Informationsdienstleistungen aus dem Bereich *E-Assistance*: Öffnungszeiten, Informationen zu den Aufgaben bzw. Dienstleistungen der Stadtverwaltung, Basisinformationen für die Touristen und zur Wirtschaftsförderung, Ratsinformationssysteme zur Unterstützung von Ratssitzungen. Zu dieser Form gehören kaum Interaktionsmöglichkeiten. Das heißt, die Nutzer können nur aus dem definierten Informationsangebot Informationen nach eigenen Bedürfnissen auswählen. Die fortgeschrittenen E-Informationsangebote sind nach dem „Lebenslagen-Prinzip“ strukturiert und bieten dadurch qualitativ hochwertige, einheitliche Informationen. Hierzu gehört auch die Dienstleistung Formulare zum Downloaden und Ausdrucken anzubieten.

Bei der nächsten E-Government-Form - **Interaktion** - werden viele Informationsdienste um Kommunikations- und Partizipationsmöglichkeiten, wie E-Mail, webbasierte Diskussionsforen, Chatrooms, Videokonferenzsysteme erweitert. Die Bürger und Verwaltungskunden erhalten dadurch die Möglichkeit, individuell mit einzelnen Kommunalpolitikern und Mitarbeitern der Stadtverwaltung per E-Mail oder auch durch den Austausch von Beiträgen in Diskussionsforen zu kommunizieren. Zu dieser E-Government-Form gehört auch die Dienstleistung „Online-Formulare“. Diese können direkt ausgefüllt, auf Vollständigkeit und Plausibilität überprüft und unmittelbar per Internet an die Stadtverwaltung versandt werden.

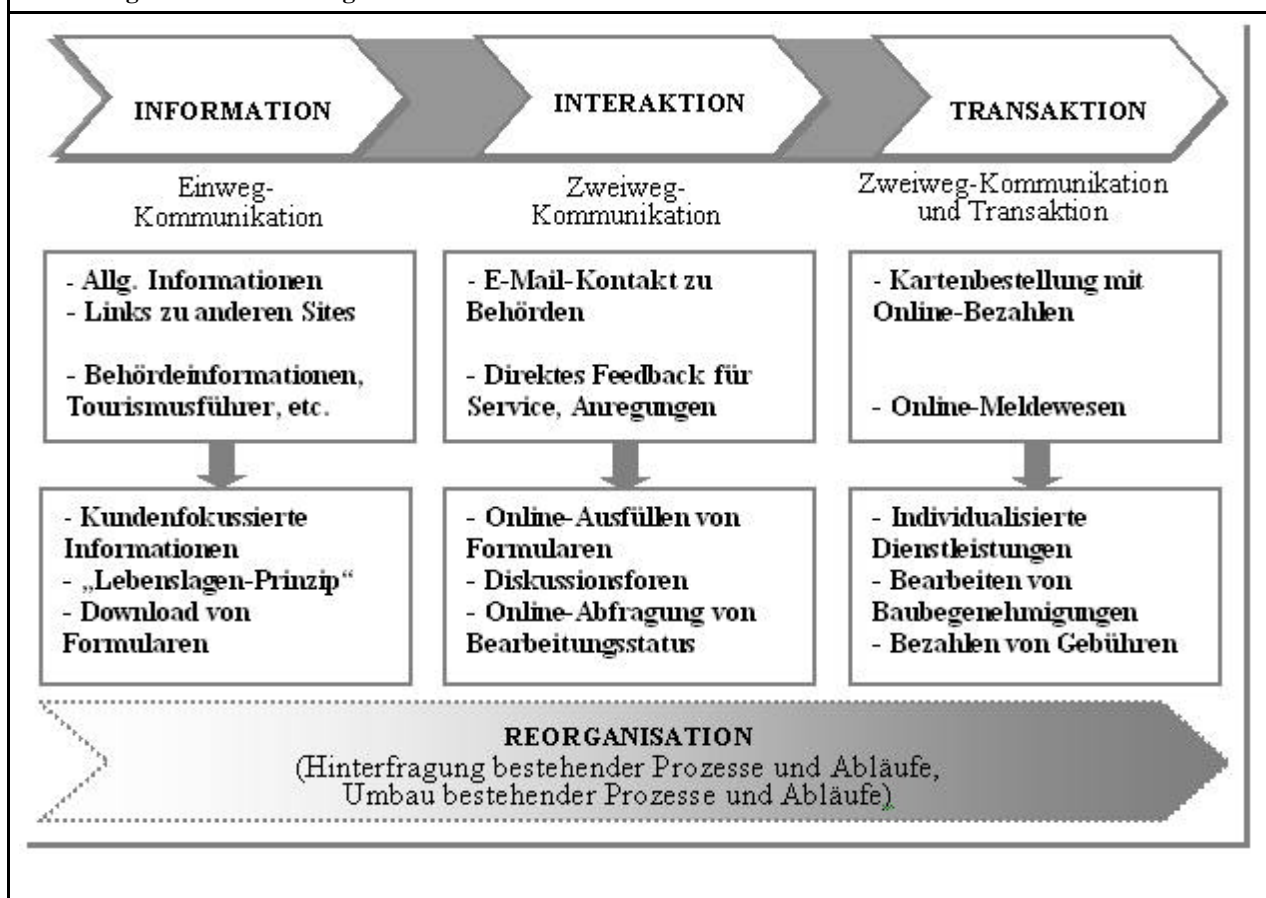
Bei der dritten E-Government-Form – **Transaktion** – werden Verwaltungsverfahren elektronisch abgewickelt. D. h. die Verwaltungsdienstleistungen können auf elektronischem Wege bestellt, bezahlt und eventuell (in Abhängigkeit von Produkt) auch geliefert werden. Auch die Bearbeitung von Anträgen und Aufträgen (im Back-Office) erfolgt mit Hilfe von modernen IKT: Akten-, Workflow- und Groupware-Lösungen, sowie Fachinformationssysteme werden zur Unterstützung von Arbeitsabläufen eingesetzt.

¹⁸ Vgl. Friedrichs / Schmidt / Hart, (2002) S. 12 und Kubicek / Wind (2002) S. 11 - 14.

¹⁹ Vgl. Reinermann / v. Lucke (2002), S. 3, Boller / Beuchat (2001), S. 55 - 56, Brücher / Gisler (2002) S. 10 - 11.

Bei der Umsetzung der hier genannten Formen von E-Government soll die Chance benutzt werden, die verwaltungsinternen Geschäftsprozesse bürgerfreundlicher und effektiver neu zu gestalten. Insbesondere das Anbieten von interaktiven Dienstleistungen und Online-Transaktionen gibt neue Impulse für die Reorganisation der Verwaltung, denn bei der elektronischen Abbildung von Geschäftsprozessen werden in den meisten Fällen eine Beschreibung und Analyse der bestehenden Prozesse vorausgesetzt. Dabei können Unstimmigkeiten und ein neues Optimierungspotential für die Gestaltung von Prozessen entdeckt werden.

Abbildung 2: Entwicklungsformen von E-Government

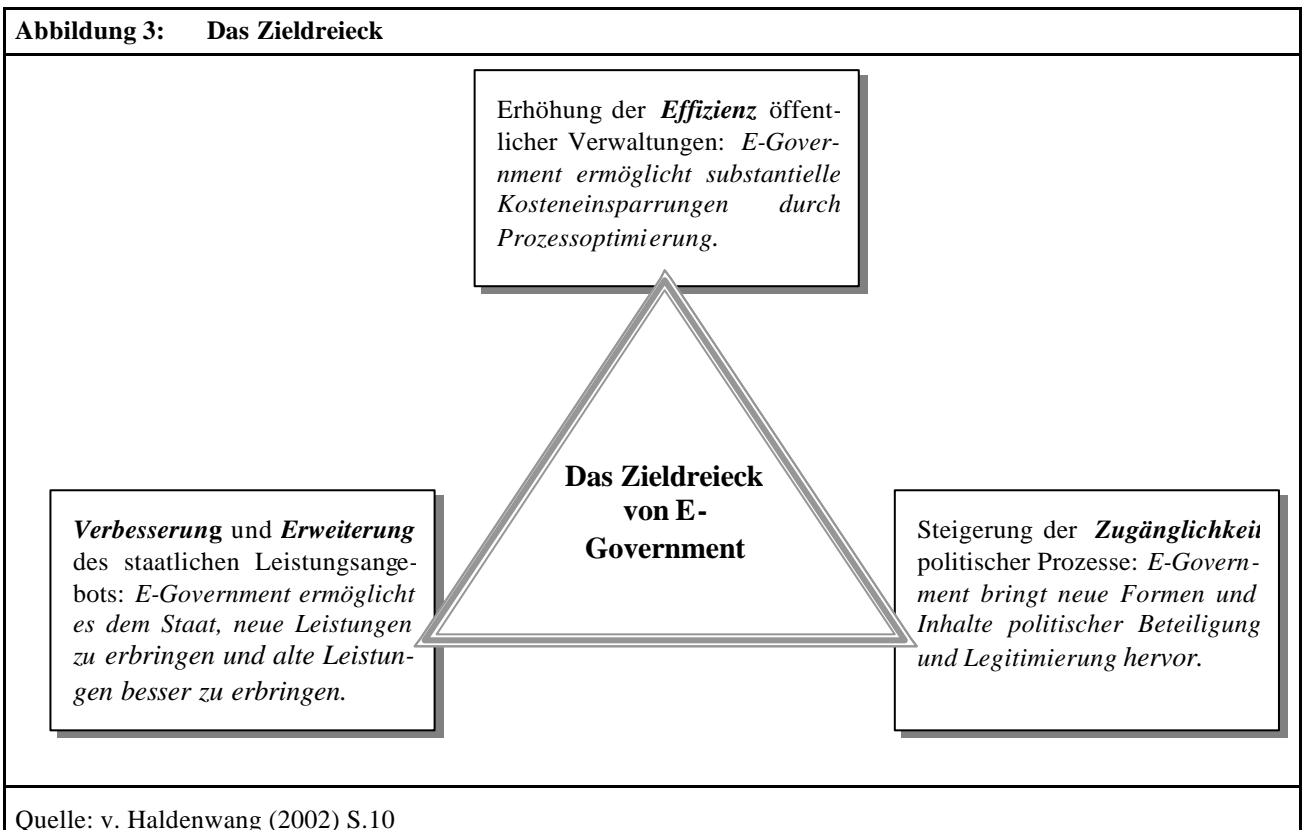


Der erreichbare Nutzen für die Verwaltung von der Umsetzung des E-Government kann generell betrachtet, in gesteigerter Effizienz und Effektivität bei der Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen bestehen. Dieser ergibt sich insbesondere durch die stärkere Einbeziehung der Leistungsempfänger in die Verwaltungsprozesse, die Optimierung und Integration von Arbeitsabläufen (Abb. 3)²⁰.

Auch die Bürger und die Wirtschaft profitieren von E-Government. Der Nutzen in diesem Fall konkretisiert sich in zeitlicher und finanzieller Ersparnis, in Komfortgewinn, in einer ge-

²⁰ Vgl. v. Haldenwang (2002) S. 10.

ringeren Fehlerquote, einer größeren Transparenz der Leistungsangebote und einem Ausbau des Leistungsangebots²¹. Besonders nützlich für die Bürger und für die gesamte Gesellschaft sind die komfortableren Möglichkeiten, die das E-Government anbietet, aktiv und steuernd am politischen und sozialen Geschehen mitzuwirken. Für die Unternehmen besteht das Nutzenpotential insbesondere in der Intensivierung der Zusammenarbeit von Verwaltung und Wirtschaft sowie in der Schaffung von Wettbewerbs- und Standortvorteilen.



Natürlich birgt E-Government auch Gefahren, deren man sich bei einer Einführung bewusst sein muss. Wichtige davon sind:

- Das *Entstehen einer Zweiklassengesellschaft*. Bislang ist in den OECD-Staaten ca. die Hälfte der Bürger noch nicht an das Internet angeschlossen. Für die Entwicklungsländer ist der Anteil der Offliner noch viel größer. Daher besteht bei der Einführung von E-Government die Gefahr, die Position derer zu verbessern, die sich ohnehin schon einen höheren Lebensstandard als die meisten leisten können. Der Kluft zwischen Arm und Reich kann damit noch größer werden.
- Statt „*gläserne Verwaltung*“ tritt der „*gläserne Bürger*“ ein. Nicht selten bei der Umsetzung von E-Government werden auch in den OECD-Staaten die Datenschutzrechte der Bürger missachtet. Mit neuen IKT können nämlich die Daten beliebig kombiniert

21 Vgl. Brücher / Gisler / (2002) S. 9 - 10.

und nach verschiedenen Kriterien analysiert werden. In den Entwicklungsländern, wo der Schutz der Grundrechte nicht garantiert ist und die Kontrollmechanismen nicht ausreichend entwickelt sind, ist diese Gefahr viel größer.

- *Hoher Investitionsbedarf und ungewisser return-on-investment.* E-Government setzt auf Technologien, die wenig ausgereift und praxiserprobt sind. Es ist noch wenig bekannt, ob sich die hohen Investitionen mit erwarteten Kosteneinsparungen amortisieren lassen.
- *Hoher Anteil an gescheiterten IKT-Projekten.* Die Erfahrungen bei der Umsetzung von E-Business sind nicht gerade positiv. Die Erfüllung der Ziele und Erwartungen der öffentlichen Verwaltung, die mit der Umsetzung von E-Government verbunden sind, kann nur bei erfolgreichen Implementierungen von IKT-Lösungen gewährleistet werden. Die praktischen Erfahrungen im Bereich E-Business weisen aber darauf hin, dass die Implementierungen mit komplexen Problemen verbunden und bei weitem nicht immer erfolgreich sind. Laut einer Studie der Gartner Group scheitern 40% aller IT-Projekte²². Gemäß einer anderen Studie haben 13,6% der Organisationen ihre Ziele bezüglich der Einführung eines Informationssystems komplett verfehlt und 30,2% nur annähernd erreicht²³.

Die Verdeutlichung der Gefahren von E-Government soll allerdings nicht dazu dienen, sein Potential „klein zu reden“, sondern die Aufmerksamkeit auf mögliche Probleme zu lenken, die unter Umständen eintreten können. Mit geeigneten Gegenmaßnahmen können solche negative Effekte bereits bei der Umsetzung des E-Government auf ein Minimum reduziert werden.

2.3 Erfolgsbedingungen für E-Government

Der Erfolg des E-Government hängt von dem Umsetzungskontext ab. Sowohl auf der Anbieterseite (Verwaltung), als auch auf der Nutzerseite (Bürgerschaft und Wirtschaft) sollten bestimmte Rahmenbedingungen technischer, ökonomischer und sozialkultureller Natur sichergestellt werden. Wissenschaftler nennen im allgemein sechs Kontextdimensionen, die den Erfolg des E-Government beeinflussen²⁴ (s. Abb.4):

Technik: E-Government setzt voraus, dass sowohl die Kommunalverwaltung als auch die Bürger und Unternehmen über die erforderliche Informationsinfrastruktur verfügen²⁵. Die Kommunalverwaltungen brauchen neben einer Basisausrüstung (PC, Netzwerke, etc.) Schnittstellen, um ihre elektronischen Fachverfahren mit dem Internet zu verbinden. Bürger und Unternehmen brauchen ebenfalls eine gewisse Informationsstruktur, die ihnen Zugang

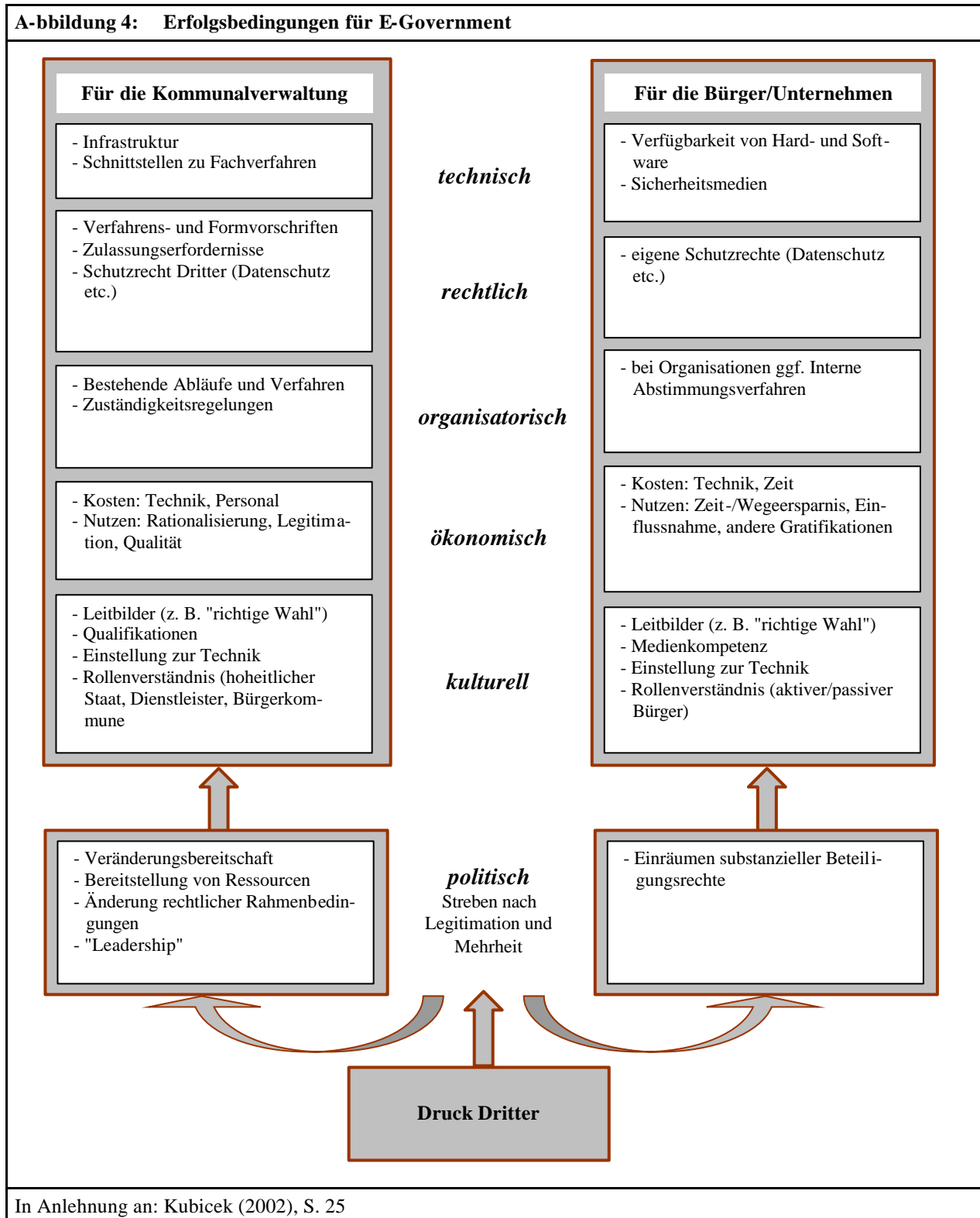
22 Vgl. o. V. (2001), S. 50.

23 Ebenda.

24 Vgl. Kubicek / Westholm / Wind (2002), S. 24 - 26.

25 Vgl. Fridrichs / Schmidt / Hart (2002), S. 12 und Kubicek / Wind (2002) S. 13.

A-bildung 4: Erfolgsbedingungen für E-Government



zu städtischen Online-Angeboten ermöglicht. Die Abwicklung von vielen Online-Transaktionen setzt außerdem die Verfügbarkeit digitaler Signaturen voraus.

Recht: Verwaltungsverfahren werden nach Vorschriften abgewickelt. Für eine elektronische Abwicklung von Verfahren ist in den meisten Fällen die Anpassung von Vorschriften an das neue Medium Internet notwendig. Dabei müssen die Grundrechte der Bürger geachtet werden, wie z. B. das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und auf Aktenansicht.

Organisation: Die Konzeption moderner E-Government-Prozesse bildet die Basis für die anschließende Entwicklung dieser neuen Leistungen. Dies bedeutet eine Auswahl (nach technischen und qualitativen Kriterien) geeigneter Prozesse für die Digitalisierung und die Beschreibung neu zu schaffender Prozesse²⁶. Die bestehenden Prozesse müssen darüber hinaus mit den neuen abgestimmt werden. Die Veränderungen in der Ablauforganisation führen logischerweise zu Restrukturierungen in der Aufbauorganisation: In vielen Fällen wird es erforderlich sein, die Zuständigkeiten in den Kommunalverwaltungen neu zu definieren.

Auch bei den Bürgern können neue Organisationsfragen auftauchen. Wenn es z. B. um die Nutzung von Beteiligungsangeboten geht, könnten neue Abstimmungsverfahren innerhalb von Verbänden und Interessengruppen benötigt werden.

Ökonomie: Die Akzeptanz des E-Government hängt entscheidend von dem Kosten-Nutzen-Verhältnis auf Verwaltungs- und Bürgerseite ab²⁷. Die Verwaltung sollte den Aufwand für Technik und Personal mit erzielten Rationalisierungs-, Qualitäts- und Legitimationseffekten vergleichen. Die Bürger werden den Kosten und Mühen für die Nutzung elektronischer Angebote die Zeit- und Wegersparnisse und andere Vorteile (z. B. Einflussnahme auf Planungen und Entscheidungen) gegenüberstellen.

Kultur: Ob E-Government- und speziell E-Democracy-Dienstleistungen erstens angeboten und zweitens angenommen werden, hängt auch von den auf Verwaltungs- wie auf Bürgerseite vorhandenen Qualifikationen, von Rollenverständnissen (z. B. hoheitliche Verwaltung vs. Dienstleistungsorientierung, passiver vs. aktiver Staatsbürger) ab²⁸. Weitere kulturelle Faktoren sind die Einstellungen zur Technik und zu Innovationen, Sicherheitsbedürfnisse der Bürger sowie etablierte kulturelle Traditionen, wie der gemeinsame Gang der Familie ins Wahllokal.

Politik: Das Wirken der Politik bei der Verwirklichung und Akzeptanz von E-Government-Angeboten ist entscheidend. Dies gilt sowohl für die nationale Politik, die die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für E-Government schafft, als auch für die Kommunalpolitik, die Ressourcen für E-Government-Projekte bewilligt. Insbesondere bei der Bürgerbeteiligung ist die Einstellung der Politik wichtig. Denn sie kann durch aktive Förderung der Bürgerbeteiligung Änderungen in der Verwaltung anstoßen. Die Politik kann dazu gesetzlich den Bürgern mehr Mitwirkungsrechte einräumen und in der Rolle des Fürsprechers für mehr

26 Vgl. Naujokat / Eufinger (2002), S. 62.

27 Vgl. Kubicek / Wind (2002), S. 12.

28 Vgl. Schedler (2002), S. 43.

Bürgerbeteiligung auftreten. In der Regel wird sich die Politik so verhalten, wenn sie für die Mehrheiten ihrer Position kämpfen muss und auf Druck Dritter – beispielweise von Wirtschaftsunternehmen, Interessengruppen etc. reagiert.

Für die Bewertung von Erfolgchancen des E-Government soll überprüft werden, inwieweit die relevanten Rahmenbedingungen gegeben sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass jedes Land und jede Stadt spezifische Bedingungen aufweist. Für die Einführung gleicher IT-Anwendungen können in verschiedenen Fällen ganz andere Kontextfaktoren entscheidend sein. So z. B. kann die Einführung derselben IT-Lösung in einer Stadt dank kompetenter und innovativfreudiger Führungskräfte und Mitarbeiter unproblematisch sein, aber schon in der Nachbargemeinde zu völlig anderen Ergebnissen führen.

2.4 Stand der Forschung

Das Thema „E-Government“ war in den letzten zwei Jahren auf der nationalen und internationalen Ebene das Subjekt mehrere Untersuchungen. Begleitforschungseinrichtungen (z. B. DIFU), Beratungsunternehmen (z. B. Accenture, Cap Gemini Ernst & Young, PWC), haben aus eigener Initiative oder im Auftrag der EU-Kommission, politischer Stiftungen (z. B. Friedrich-Ebert-Stiftung) und gemeinnütziger Organisationen (z. B. Initiative D21) Studien durchgeführt. Im Folgenden werden kurz einige Studien dargestellt, die sich auf die Umsetzung des E-Government auf der Kommunalebene konzentriert haben. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass E-Government-Erfahrungen außerhalb der OECD-Länder bislang kaum vergleichend untersucht worden sind.

In einer Ende 2000-Anfang 2001 durchgeführten Umfrage hat *die Begleitforschung zum Städtewettbewerb Media@Komm* bei allen Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern die Ziele abgefragt, die dort mit der Einführung *virtueller Rathäuser* verbunden werden²⁹. Im Rahmen dieser Studie, die durch ein Konsortium unter Federführung des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU) durchgeführt wurde, wurden die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister sowie die Fachverantwortlichen dieser Kommunen detailliert über den Umsetzungs- und Planungsstand virtueller Rathäuser und Marktplätze befragt. Die Studie wird als repräsentativ bewertet: Über 130 Mittel- und Großstädte aus einer Zielgruppe von 189 beantworteten Fragen zur Ausstattung mit IT-Infrastruktur und Netzen, zu virtuellen Rathäusern, Stadtportalen und Stadtinformationssystemen, zum Einsatz von elektronischer Signatur und Zahlungsverfahren, zu Organisation, Strukturen, Verantwortlichkeiten, Hemmnissen und Koordinierungsbedarf, Partnerschaften, Einschätzungen, Strategien, Zielen und Konzepten. Hiermit ist ein detailliertes Bild über die Entwicklung und Nutzung von elektronischen Medien in deutschen Kommunen entstanden. Wichtige Erkenntnisse der Städte-Umfrage sind:

29 Vgl. DIFU (2001).

- E-Government und virtuelle Rathäuser werden zur "Chefsache". Oberbürgermeister und Entscheidungsträger sind maßgeblich in die Beratung der Konzepte eingebunden. Die meisten OBs fühlen sich über aktuelle Entwicklungen im Themenbereich IuK, Multimedia und Internet gut informiert.
- Jede zweite Stadt besitzt bereits ein Strategiekonzept für den Bereich IuK, Multimedia und Internet. Den "Bau" virtueller Rathäuser planen rund 40 Prozent.
- Die Verbesserung von Dienstleistungsqualität und Erreichbarkeit für den Bürger sowie die Stärkung des Unternehmensstandortes sind die wichtigsten Ziele bei der Einrichtung virtueller Rathäuser.
- Die notwendige Basis-Infrastruktur für E-Government ist in allen Großstädten vorhanden.
- Noch unzureichende rechtliche Rahmenbedingungen, ungenügende Finanzmittel für Investitionen und Mangel an IT-Mitarbeiter sind die drei größten Hürden auf dem Weg zum virtuellen Rathaus.

Seit Frühjahr 2002 beteiligt sich die KGSt am **Projekt KEE LAN** (Key Elements for electronic Local Authorities's Networks), das durch das IST (Information Society Technologies)-Programm der Europäischen Union gefördert wird. Ziel des Projekts ist es, die Entwicklung interaktiver und internetbasierter Dienstleistungen (sprich: E-Government) zu ermöglichen, die zu mehr Bürger- und Kundennähe durch besseren Informationszugang, zu mehr Leistungsangeboten und zu besseren Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger an verwaltungspolitischen Entscheidungen führen sollten. Die Studie wird in drei Phasen durchgeführt:³⁰

- Anhand einer Bestandsaufnahme von 700 kommunalen Internetauftritten aus dem gesamten EU-Raum bezüglich der Servicequalität wurden in der ersten Phase die besten 50 Beispiele ausgewählt. Die untersuchten Internet-Angebote wurden dabei nach ihrem Reifegrad in sechs Generationen eingeteilt: von Nicht-Online (Generation 0) über Information, Einweg-Interaktion, Zweiwege-Interaktion, Transaktion bis hin zur Service-Integration (Generation 5).
- Die ausgewählten Fälle werden in der zweiten Phase einer Benchmarking-Analyse, die aus dem EFQM-Model abgeleitet wurde, unterzogen. Dabei wurde insbesondere das Ziel verfolgt, die kritischen Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung von Internet-Angeboten und bei deren Verzahnung mit den internen Verwaltungsprozessen ausfindig zu machen.
- Anschließend sollen die gesammelten Erkenntnisse in sog. *roadmaps* oder Entwicklungsmodellen als praxisorientierte Leitfäden mit strategischen Handlungsempfehlungen für Kommunen dargestellt werden.

³⁰ Vgl. Hokkeler, S. 8. und <http://www.kgst.de/>, 18.07.2002.

Aus den in Deutschland umgesetzten E-Government-Ansätzen wurden jene von Stuttgart, Dortmund und Düsseldorf allgemein hervorgehoben. Aber auch einzelne Dienstleistungen wie etwa der Bauantrag via Internet im Kreis Soest, die Bestellung von Personenstandsurkunden in Bremen oder die vielfältigen Beteiligungsangebote mit Internet-Sprechstunden und Bürgerforen im Landkreis Osnabrück wurden als beispielhaft bewertet.

Im Frühjahr/Sommer 2002 wurden im Auftrag der Initiative D21 e.V. die Studie *E-Town 2002 - Deutschlands digitale Hauptstädte* realisiert³¹. Dabei wurde eine bundesweite Bestandsaufnahme in 82 Städten gemacht, um das Vorhandensein und den Stand der Entwicklung von elektronischer Verwaltung (z. B. elektronisches Bestellen der Geburtsurkunde, Anfordern eines Parkausweises etc.) und von elektronischer Demokratie (z. B. Einbeziehung der Bürger in das politische Geschehen) zu beurteilen. Im Bereich der elektronischen Verwaltung war das maßgebliche Kriterium die "medienbruchfreie" Durchführung von Transaktionen. Im Falle der elektronischen Demokratie wurde zur Bewertung das Maß an Interaktion, d.h. der direkte Kontakt und die Diskussionsmöglichkeiten, herangezogen. Als vorbildlich in diesem Sinne wurden die Angebote der Städte Essen, Stuttgart und Magdeburg bewertet. Die Untersuchung hat außerdem ergeben, dass auch Städte mit prekärer Haushaltslage zu den besten E-Government-Städten gehören können.

Studien zu Schlüsselfaktoren und zur Umsetzung von E-Government auf lokaler Ebene wurden von zwei britischen Organisationen herausgegeben, nämlich von der *Improvement and Development Agency (IdeA)*, einer gemeinnützige Beratungsagentur für Kommunalbehörden, und der *Society of IT Management (Socitm)*, die über 1000 kommunale IT-Leiter und Manager aus der öffentlichen Verwaltung vereint.³² Von beiden Organisationen wurde 2001 ein weltweiter Vergleich kommunaler E-Government-Projekte anhand von exemplarischen Fallstudien aus 14 Ländern durchgeführt. Basierend auf solchen Kriterien wie Vision, Innovation, Infrastruktur und Management wurden die untersuchten Länder je nach ihrem Schwerpunkt bei der Umsetzung des E-Government in drei großen Gruppen eingeteilt: *E-Services* – wobei sichere und zuverlässige Verwaltungsdienstleistungen im Vordergrund stehen, *E-Governance* – wobei vor allem die Kommunikation von Bürgern, Interessengruppen und gewählten Repräsentanten berücksichtigt wurde und *E-Knowledge* – wo die Entwicklung von Fähigkeiten und von IT-Infrastruktur im Mittelpunkt stehen, um Wissen in einen Wettbewerbsvorteil umzumünzen. Zu bemerken ist, dass die Forscher sich in dieser Studie fast ausschließlich auf die entwickelten Länder konzentriert haben und aus der Gruppe der Entwicklungsländer lediglich Brasilien in Betracht gezogen wurde. Im September 2002 ist diese Studie in einer aktualisierten und umfassenderen Variante im Auftrag von SAP AG noch einmal herausgegeben worden³³.

31 Vgl. Initiative D21 (2002), <http://www.initiatted21.de/broschure/etown2002.pdf>, 1.07.2002.

32 Vgl. Hill (2002), S. 29.

33 Vgl. im Internet: http://www.sap.com/solutions/industry/publicsector/pdf/LEGN_WW_UK.pdf, 24.10.2002.

Eine andere internationale *Untersuchung staatlicher, regionaler und kommunaler E-Government-Angebote* hat die *Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit Booz, Allen, Hamilton* im Herbst 2001 durchgeführt³⁴. Leitbild dieser Studie war ein erweitertes Verständnis von E-Government. Es verbindet elektronische Bürgerdienste und Informationsangebote (*E-Administration*) mit der Stärkung partizipativer Elemente (*E-Democracy*) zum *Balanced E-Government*. Zur Erfassung und Bewertung der verschiedenen Angebote diente die *Balanced E-Government-Scorecard-Matrix* mit den fünf Feldern *Nutzen, Effizienz, Partizipation, Transparenz* sowie *Change Management* und insgesamt 47 Kriterien. Verdichtet wurde dieser Diagnose- und Messansatz der Scorecard schließlich zum *BEGIX* - dem *Balanced E-Government-Index* - der anzeigt, in welchem Stadium sich ein bestimmtes Online-Angebot auf dem Weg zur Realisierung von E-Government befindet. Auf Basis von gesammelten Erfahrungen mit dem *BEGIX* wurde ein Fragebogen als Selbstbewertungsinstrument entwickelt, der im Internet zur Verfügung steht und von Verwaltungen für eine Selbstdiagnose des Fortschritts- und Reifegrades ihres E-Government-Ansatzes genutzt werden kann. Vor kurzem wurden die Ergebnisse der Online-Selbstbewertung der Kommunen veröffentlicht.

Im Rahmen einer *Accenture-Studie* aus dem Jahre 2001 mit 14 Städten und ihrer Neuauflage im Jahre 2002 mit 17 Städten wurde der Akzent der Untersuchungen auf die Online-Funktionalitäten der E-Government-Ansätzen deutscher Kommunen gesetzt. Eine vergleichende Analyse dieser zwei Studien zeigte, dass die kommunalen Dienstleistungen sowohl quantitativ, als auch qualitativ in 2002 nur geringfügig angestiegen sind. Als Spitzenreiter wurde die Stadt Dortmund anerkannt, die zwischenzeitlich massiv Investitionen in die Qualität und die Intensität ihrer Online-Beziehungen zu den Bürgern und Unternehmen getätigt hat. Daran anschließend folgten Düsseldorf, Stuttgart und München. Insgesamt lässt sich jedoch feststellen, dass der Schwerpunkt der Online-Services nach wie vor auf der Veröffentlichung möglichst vieler Verwaltungsdienstleistungen liegt. Die Möglichkeiten zur Interaktion oder gar zur vollständigen Abwicklung via Internet sind dagegen noch stark eingeschränkt. Noch eine Erkenntnis daraus war, dass die damit bei den Kommunen erhofften Kosteneinsparungen bisher noch nicht eingetreten sind.³⁵

Zur Weltkonferenz zur Zukunft der Städte „URBAN 21“ (4. – 6. Juli 2000 in Berlin) wurde von PricewaterhouseCoopers und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund eine Umfrage zum Thema: *Die Zukunft heißt E-Government. Deutschlands Städte auf dem Weg zur virtuellen Verwaltung* durchgeführt, die sowohl den aktuellen Stand als auch die Planungen und Erwartungen der Kommunen für die nächsten Jahre ermitteln sollte. Die Befragung der 200 größten deutschen Städte brachte ans Licht, dass der virtuellen Verwaltung die Zukunft gehört. Immer mehr Bürger wünschen sich, von Verwaltungsdienstleistungen auch online Gebrauch zu machen. Gleichzeitig erhoffen sich auch die Städte, durch E-Government maßgebliche Verbesserungen der Arbeitsweise und des Leistungsangebots der öffentlichen Hand zu erreichen. Die Studie hat jedoch auch deutlich gemacht, dass zwischen den hohen Erwar-

34 Vgl. im Internet: <http://www.begix.de/studie/studie.pdf>, 4.07.2002.

35 Vgl. Accenture (2002).

tungen an die positiven Veränderungen von E-Government einerseits und dem aktuellen Umsetzungsstand in den Bereichen Strategie, Planung und Information andererseits eine große Lücke besteht, die in den nächsten Jahren geschlossen werden müsste.

Viele der durchgeführten Studien haben als Ziel, eine Bestandsaufnahme der Verwirklichung von E-Government in den Städten zu machen, um dabei Best-Practice bzw. Hindernisse und Probleme zu identifizieren. Nicht selten beschränkten sich die Untersuchungen auf die Bewertung der städtischen Web-Auftritte und die Bildung von Rankinglisten, was methodologisch nicht immer unumstritten ist. Über die Auswirkungen von E-Government auf die Kommunalverwaltungen gibt es nach wie vor wenig wissenschaftlich überprüfte Erkenntnisse. Dies ist folgendermaßen zu erklären: Wegen ihrer Komplexität sind solche Untersuchungen sehr kostspielig und außerdem befindet sich das „Produkt E-Government“ noch in der Entwicklungsphase und unterliegt sehr dynamischen Veränderungen. Auch die Erfahrungen mit E-Government der Entwicklungs- und Transformationsländer sind bis jetzt kaum untersucht worden. Lediglich im Rahmen mehrerer Initiativen internationaler Organisationen (World Bank, UN, OECD) wurden Erfahrungen auf der Landesebene verschiedener Entwicklungsländer gesammelt. Wissenschaftlich ausgewertet wurden diese bis jetzt allerdings noch nicht. Die detaillierte empirische Forschung zu E-Government und speziell zu E-Government in Kommunalverwaltungen in den Entwicklungsländern steht noch im Anfangsstadium.

3 Fallstudien Deutschland

3.1 Rahmenbedingungen für E-Government in Kommunalverwaltung

Der heutige Stand des kommunalen E-Government in Deutschland ist das Ergebnis des Zusammenspiels eines Bündels gesellschaftlicher Einflüsse, Regelungen und Zustände. Auf die wichtigsten wird in diesem Kapitel eingegangen, nämlich auf institutionelle, rechtliche, technische und kommunalinterne Einflussfaktoren.

3.1.1 Institutionelle Rahmenbedingungen

Die Verwirklichung des E-Government wurde in Deutschland in den letzten Jahren auf Bundesebene durch gezielte Maßnahmen vorangetrieben. Mit der *Initiative BundOnline 2005* vom September 2000 hat sich die Bundesregierung verpflichtet, alle internetfähigen Dienstleistungen der Bundesverwaltung online bereitzustellen. Dies soll es der Bundesverwaltung ermöglichen, ihre Dienstleistungen einfacher, schneller und kostengünstiger den Bürgern, der Wirtschaft und anderen Verwaltungen anzubieten. Nach einer umfassenden Bestandsaufnahme wurde ein konkreter Umsetzungsplan für die Initiative *BundOnline 2005* erarbeitet und am 14.

November 2001 vorgelegt.³⁶ Der Umsetzungsplan sieht vor, dass 376 von insgesamt 383 Dienstleistungen auf Bundesebene bis 2005 vollständig oder teilweise ins Netz gestellt werden³⁷. Ein wichtiger Bestandteil des Umsetzungsplanes ist, dass behördenübergreifend einsetzbare Basiskomponenten, wie zum Beispiel Zahlungsplattform, CMS (Content Management System) und Formularserver, zentral auch für die Länder und Kommunen bereitgestellt werden.³⁸ Auch mit weiteren Initiativen, darunter die Entwicklung eines E-Government-Handbuches³⁹, die Darstellung von Modellprojekten der Initiative BundOnline 2005 als "Best Practice"-Beispiele⁴⁰ sowie die Erarbeitung eines Entwurfs von Standards und Architekturen für E-Government Anwendungen (SAGA)⁴¹, trägt die Bundesregierung zur Entwicklung des E-Government in Deutschland bei. Ziel ist es, Synergieeffekte durch Einführung von Standards zu nutzen, allen Verwaltungseinheiten die Orientierung im neuen Bereich E-Government zu erleichtern und flächendeckende E-Government-Angebote zu fördern.

Insbesondere hilfreich für die Entwicklung von E-Government auf der Kommunalebene erweist sich der von der Bundesregierung im Jahr 1998 ausgerufene *Städtewettbewerb Media@Komm*, an dem sich 136 Städte und Gemeinden mit ihren E-Government-Konzepten beteiligt haben⁴². Die Städte Bremen, Esslingen und der Städteverbund Nürnberg sind als Preisträger nominiert worden. Sie haben Fördermittel für die Entwicklung innovativer multimedialer Dienste und Anwendungen erhalten und sollen deren Funktionen und Potenziale auch den anderen Kommunen demonstrieren.

Die *Initiative D21*⁴³ ist eine weitere Initiative zur Förderung der Informationsgesellschaft, inkl. des E-Government in Deutschland. Allerdings wird diese Initiative nicht allein von der Politik getragen, sondern auch im großen Ausmaß von der Wirtschaft. Das primäre Ziel der *Initiative D21* ist, die Förderung Deutschlands im Hinblick auf den internationalen Wettbewerb bei der Anwendung und Produktion von Informationstechnologien. Dafür widmet sich die *Initiative D21* vor allem der Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Wandel ins Informationszeitalter, der Verwirklichung des E-Government, der Aus- und Fortbildung von Arbeitskräften und der Förderung der Akzeptanz von Technik und IKT.

36 Bundesministerium des Innern (2001).

37 21 Dienstleistungen sind bereits im Internet verfügbar.

38 Bundesministerium des Innern (2001), S. 35 - 36.

39 Das E-Government-Handbuch zeigt Lösungen auf und gibt Empfehlungen zur Implementierung von E-Government. Es steht online zur Verfügung: <http://www.bsi.bund.de/fachthem/egov/6.htm>, 17.07.2002.

40 Weitere Informationen unter: <http://www.bund.de/BundOnline-2005/Modellbehoerden-.5293.htm> und <http://www.bund.de/BundOnline-2005/Projektberichte-.6165.htm>, 18.07.2002.

41 Weitere Informationen unter: <http://www.bund.de/BundOnline-2005/SAGA-.6341.htm>, 18.07.2002.

42 Weitere Informationen unter: http://www.mediakomm.net/index.phtml?menu_id=5&active_menu_id=5&language=de, 17.07.2002.

43 Die Initiative D21 wurde im Juli 1999 als ein gemeinnütziger, parteiübergreifender Verein gegründet. Der Verein hat als Mitglieder 300 Unternehmen und Institutionen, Förderer und Unterstützer, und ist damit die größte Private-Public-Partnership (PPP) in Deutschland. Weitere Informationen unter: <http://www.initiaved21.de>.

Auch die Länder in Deutschland haben vielfältige Initiativen zur Verwirklichung von E-Government gestartet⁴⁴. Um nur einige davon zu nennen:

- Die Landesregierung Baden-Württemberg hat am 6. Juli 1998 das Aktionsprogramm „E-Bürgerdienste im Netz Baden-Württemberg“ beschlossen, um die Verwaltungsreform durch intensivere Nutzung von IKT voranzutreiben⁴⁵.
- Die Landesregierung Rheinland-Pfalz hat im Juli 1999 einen Aktionsplan Multimedia mit vier Bestandteilen vorgelegt: landesweite Vernetzung, Einführung eines einheitlichen Dokumentenmanagement-Systems und elektronisch-gestützte Vorgangsbearbeitung, Verknüpfung mit der Verwaltungsreform sowie Einführung eines Chipkartengestützten Signatursystems.
- Die Landesregierung Niedersachsen hat im Mai 2001 beschlossen, durch einen dreijährigen Aktionsplan die niedersächsische Verwaltung zu einem leistungsfähigen E-Government zu entwickeln. Der Aktionsplan setzt den Schwerpunkt bei der Schaffung von technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, sowie bei der Durchführung verschiedener Pilotprojekte, wie Signaturkarte Niedersachsen, Elektronisches Bezahlverfahren und Langzeitarchivierung⁴⁶.

Die Europäische Union fördert durch mehrere Initiativen die Entwicklung und Umsetzung von E-Government. Der Aktionsplan „e-Europe 2002“ wurde von der Europäischen Kommission ausgearbeitet und im Juni 2000 vom Europäischen Rat verabschiedet. Im Rahmen dieses Aktionsplans haben die Mitgliedstaaten vereinbart, bis Ende 2002 alle grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen über das Internet anzubieten. Zur Umsetzung des Aktionsplan „e-Europe 2002“ haben die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten eine Liste mit 20 öffentlichen Online-Dienstleistungen aufgestellt: Zwölf davon zielen auf die einzelnen Bürger, die restlichen acht sind auf Unternehmen ausgerichtet.⁴⁷ Dem Aktionsplan „eEurope 2002“ folgt der Aktionsplan „eEurope 2005“, der dem Europäischen Rat von Sevilla im Juni 2002 vorgelegt wurde. Nach diesem Aktionsplan soll Europa bis 2005 über moderne öffentliche Online-Dienste (elektronische Behördendienste, Dienste für e-learning, e-health) und ein dynamisches Umfeld für den elektronischen Geschäftsverkehr verfügen. Dafür soll den Europäern ein Breitbandzugang zu wettbewerbsfähigen Preisen und eine sichere Informationsstruktur zur Verfügung stehen⁴⁸.

Für die Förderung der Koordination und Kooperation im Zusammenhang mit E-Government-Aktivitäten auf der Kommunalebene sind allerdings bisher relativ wenige Initiativen ins Le-

44 Vgl. Städler (2002) S. 170 - 178.

45 Vgl. Palmer (2000) S. 193.

46 Vgl. Niedersächsisches Innenministerium (2002).

47 Vgl. Cap Gemini Ernst & Young (2001; 2002): Webbasierte Untersuchung des elektronischen Service-Angebots der öffentlichen Hand, Berlin.

48 Vgl. Kommission der EG (2002).

ben gerufen worden. Der Deutsche Städtetag sieht vor allem bei der Bundesregierung in dieser Frage ein Handlungsdefizit⁴⁹. Erst im September 2002 wurde von der MEDIA@Komm-Region Nürnberg ein virtuelles E-Government-Zentrum⁵⁰ gegründet, um die Zusammenarbeit der Kommunen in diesem Bereich zu verbessern. Damit steht erstmals im Internet eine zentrale Wissensplattform zur Verfügung, mittels der sich Kommunen und Unternehmen über das Thema E-Government informieren und geeignete Kooperationspartner finden können. Hier können die eingetragenen Firmen und Kommunen wichtige Wissensinhalte einstellen, abrufen und vertrauliche Daten austauschen können. Dabei wird die Datensicherheit durch die elektronische Signatur gewährleistet.

3.1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen bergen wohl die größten Hürden für eine rasche Einführung von E-Government in den deutschen Kommunen, obwohl Deutschland zu den weltweit ersten Ländern gehört, die hinsichtlich der Integration der elektronischen Kommunikation und Transaktionen spezielle Vorschriften erlassen haben. Bereits 1997 trat das Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz in Kraft. In diesem Gesetz wurden erstmals die Rahmenbedingungen für die Verwendung digitaler Signaturen festgelegt. Im selben Jahr wurde die Signaturverordnung verabschiedet, die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz enthielt und technische Details zur Anwendung der E-Signatur regelt. Allerdings war es notwendig, nachdem 1999 die Europäische Signaturrichtlinie verabschiedet wurde, das Signaturgesetz zu novellieren. Gleichzeitig sollten die Erkenntnisse aus der Evaluierung des Gesetzes berücksichtigt werden. Ende Mai 2001 trat das novellierte Signaturgesetz in Kraft und im Oktober 2001 verabschiedete die Bundesregierung eine neue Signaturverordnung. Hinzu kamen entsprechende Anpassungen des BGB und des Verwaltungsverfahrenrechts für den elektronischen Geschäftsverkehr auf Bundes- und Länderebene. Damit war ein wesentlicher Teil des Rechtsrahmens für die Anwendung elektronischer Signaturen in der Verwaltung, aber auch in der Wirtschaft geschaffen. Durch diese rechtlichen Änderungen und neuen Vorschriften wurde der Verwaltung die Möglichkeit gegeben, sowohl intern als auch mit den Bürgern elektronisch zu kommunizieren.

Die rechtlichen Hindernisse bei der flächendeckenden Einführung von E-Government in den Kommunen und Verwaltungen beziehen sich vor allem auf die noch bevorstehenden Anpassungen der Fachgesetze und Verordnungen an die moderne elektronische Kommunikation. So müssen laut Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ca. 3700 Gesetze in Deutschland internettauglich gemacht werden⁵¹. Dazu kommt noch, dass jede Verwaltung ihre internen Vorschriften einer Anpassung unterziehen muss. Das enorme Arbeitsvolumen lässt die

49 Vgl. „Städte treiben EGovernment erfolgreich voran - Bund muss aber Basis für bessere Infrastruktur schaffen“, <http://www.staedtetag.de/10/pressecke/pressediens/artikel/2002/03/14/216/>. 1.07.2002.

50 Zu finden ist das virtuelle Zentrum unter www.egovernment-zentrum.de.

51 Vgl. Reinermann / v. Lucke (2002), S. 70.

Anpassung neuer gesetzlicher Regelungen zu einem wesentlichen Erfolgsfaktor bei der Verwirklichung des E-Government in Deutschland werden.

Darüber hinaus spielt das *Datenschutzrecht* eine bedeutende Rolle bei der Realisierung von E-Government-Vorhaben in Deutschland. Gerade komplexe E-Government-Angebote, etwa die Bündelung einer Vielzahl von Verwaltungsleistungen und Dienstleistungen von Privatanbietern nach dem „Lebenslagen-Prinzip“ (z. B. Umzug oder Geburt), erfordert die Zusammenführung unterschiedlicher personenbezogener Daten, was mit Grundsätzen des deutschen Datenschutzrechtes nicht ohne weiteres im Einklang steht⁵². Die Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes weisen immer wieder darauf hin, dass das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bei der Implementierung von E-Government-Lösungen Grenzen setzt⁵³. Der Einsatz von elektronischen Medien und die Bündelung von Verwaltungsaufgaben dürfen nicht dazu führen, dass die Trennung von Datenbeständen, die unterschiedlichen Aufgaben zugeordnet sind, aufgegeben wird⁵⁴. Die vom Datenschutzrecht gesetzten Restriktionen im Umgang mit personenbezogenen Daten werden wahrscheinlich verhindern, dass bestimmte E-Government-Leistungen, die in anderen Ländern zum Standard werden, in Deutschland kurzfristig angeboten werden.

3.1.3 Technische Rahmenbedingungen

Die Verwirklichung von E-Government hängt zu einem maßgeblichen Teil davon ab, ob die Anforderungen an eine ausgebaute moderne Informations-Infrastruktur erfüllt werden können. Dabei geht es zusammenfassend um den Zugriff auf PC und Internet für die Verwaltung und die Bürgerschaft sowie um die Vernetzung von Kommunen, Kreisen, Ländern und dem Bund durch ein einheitliches Netzwerk. Inwieweit die Informationsstruktur auf der Bürgerseite in Deutschland entwickelt ist, zeigen die folgenden Indikatoren:

- *Telefonanschlüsse (Festnetz)*: Im Jahr 2001 hatten 63,5 Prozent der Einwohner in Deutschland einen Telefonanschluss im Festnetz⁵⁵, davon waren ca. 45,7 Prozent ISDN-Anschlüsse⁵⁶. Pro 100 Haushalte waren es im Jahr 2000 ca. 132 Telefonanschlüsse⁵⁷. Damit liegt Deutschland im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern etwas oberhalb des Durchschnitts.

52 Vgl. Focht (2002), S. 8.

53 Vgl. Groß (2001).

54 Presseerklärung vom 13.10.2000 zur 60. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 12. und 13. Oktober 2000 in Braunschweig; <http://www.datenschutz.rlp.de/DOWNLOAD/DSK60E.htm>, 10.10.2002.

55 Vgl. http://www.itu.int/ITU-D/CDS/Country_Data.asp?Country=GER, 29.10.2002.

56 Vgl. BITKOM (2002), S. 5.

57 Vgl. im Internet: http://www.itu.int/ITU-D/CDS/Country_Data.asp?Country=GER, 29.10.2002.

- *Mobile Telephonie*: Im Jahr 2001 telefonierten 69 von 100 Deutschen mobil⁵⁸. Im Vergleich zum westeuropäischen Durchschnitt sind dies 6 Prozent weniger.
- *TV-Kabelanschlüsse*: In Deutschland gibt es zur Zeit 21,8 Mio. Kabelanschlüsse. Das sind 56 Kabelanschlüsse je 100 Haushalte. Dies sind gute Voraussetzungen, um mit Hilfe der neuen Technologie Multimedia Home Platform (MHP) flächendeckend interaktives Fernsehen einzuführen⁵⁹.
- *PCs*: Ende 2001 waren etwa 27 Mio. PCs in deutschen Unternehmen und Privathaushalten installiert. Das sind 3 Mio. mehr als im Vorjahr. Statistisch gesehen kommt auf drei Deutsche ein PC. Damit befindet sich Deutschland im internationalen Mittelfeld⁶⁰.
- *Internet-Nutzer*: Laut mehreren repräsentativen Umfragen gibt es in Deutschland in diesem Jahr ca. 28 Mill. Internet-Nutzer⁶¹. Der prozentuale Anteil der Internetnutzer innerhalb der bundesdeutschen Bevölkerung ab 14 Jahre liegt damit bei 44 Prozent. Gleichwohl lassen die Ergebnisse dieser Umfragen eine Abschwächung der Zuwachsraten von Internet-Nutzern in den letzten Jahren erkennen: von 2000 auf 2001 betrug das Internetwachstum 36 Prozent, im vergangenen Jahr lag der Zuwachs bei 14 Prozent⁶². Auch planen weniger Deutsche – nur 8,2 Prozent – für 2002 die Anschaffung eines Internetzugangs⁶³. Nach neueren Schätzungen wird der Anteil der Internetnutzer im Jahr 2005 etwa bei 55 Prozent der Bevölkerung liegen⁶⁴.

Die Analyse der Struktur der deutschen Internetnutzer deutet darauf hin, dass nach wie vor der besser gebildete, männliche, zwanzig- bis vierzigjährige Nutzer mit überdurchschnittlichen Einkommen dominiert. Laut der ARD/ZDF Online Studie gehen 2002 50 Prozent Internetnutzer ausschließlich von zu Hause aus ins Internet, weitere 34 Prozent sowohl in der häuslichen Umgebung als auch am Arbeitsplatz. Ca. 16 Prozent greifen auf das Internet nur am Arbeitsplatz oder am Ausbildungsort zu⁶⁵.

Die internationale Studie von Taylor Nelson Sofres (TNS) (2002) zeigt, dass 24 Prozent der Deutschen in den zurückliegenden 12 Monaten E-Government-Angebote deutscher Städte,

58 Vgl. BITKOM (2002), S. 10.

59 Vgl. BITKOM (2002), S. 8.

60 Ebenda, S. 12.

61 Vgl. z. B. (N)ONLINER Atlas 2002: Eine Topographie der Digitalen Spaltung durch Deutschland, http://www.emnid.tnsfres.com/presse/p-2002_06_04.html, 19.06.2002; ARD / ZDF – Online Studie (2002), <http://www.daserste.de/intern/entwicklung2002.pdf>.

62 ARD / ZDF – Online Studie (2002), <http://www.daserste.de/intern/entwicklung2002.pdf>.

63 (N)ONLINER Atlas 2002: Eine Topographie der Digitalen Spaltung durch Deutschland, http://www.emnid.tnsfres.com/presse/p-2002_06_04.html.

64 ARD / ZDF – Online Studie (2002), <http://www.daserste.de/intern/entwicklung2002.pdf>.

65 Im Jahr 1997 gingen 59 Prozent Onliner nur am Arbeitsplatz oder am Ausbildungsort ins Netz.

Länder oder des Bundes genutzt haben⁶⁶. Im Vergleich zum Vorjahr ist das ein Anstieg um sieben Prozent.⁶⁷ Ca. 18 Prozent der Bürger nutzen die Online-Bürgerdienste für Informationsbeschaffung, weitere sieben Prozent für den Download von Formularen und nur vier Prozent der Deutschen benutzen das Internet für den Datenaustausch mit den virtuellen Behörden. Ein wesentlicher Grund für die Zurückhaltung bei dem Datentransfer über das Internet ist, dass 82 Prozent der Deutschen die Nutzung elektronischer Behördendienste für unsicher halten⁶⁸.

Die notwendige Basis-Infrastruktur für die Umsetzung des E-Government auf der Kommunalebene ist in allen Städten mit mehr als 50.000 Einwohner inzwischen vorhanden⁶⁹. Im Durchschnitt waren 2000 85 Prozent der Büroplätze mit PCs ausgestattet, die meisten davon (90 Prozent) waren an ein Verwaltungsnetz angeschlossen. In zwei Dritteln aller Städte existierte 2000 ein kommunales Intranet, und fast jeder zweite Verwaltungsangestellte hatte Zugang zum Internet und ist per E-Mail erreichbar. Trotz dieser gut ausgebauten Informationsinfrastruktur besteht noch Handlungsbedarf. Denn die rasche Implementierung von Online-Dienstleistungen wird vor allem durch fehlende einheitliche Definitionen von Schnittstellen der Vorgänge und Programme untereinander und der Übertragungsprotokolle verhindert⁷⁰. Auch die Vernetzung der öffentlichen Einrichtungen untereinander ist nicht immer kompatibel und die Bereitschaft der Kommunen, sich an das europäische Verwaltungsnetz „TESTA“ anzuschließen, kann noch gesteigert werden⁷¹. Ernste Probleme wirft die geringe Verbreitung der digitale Signatur auf, die für die Abwicklung vieler Transaktionen über das Internet erforderlich ist. Zur Zeit werden in einigen Städten mehrere Arten von digitalen Signaturen (z. B. Zertifikate, Smart Card) getestet. Allerdings konnte sich bis jetzt keine auf dem Markt durchsetzen.

3.1.4 Die Kommunalverwaltung

Die Umsetzung des E-Governments auf der lokalen Ebene wird derzeit hauptsächlich durch drei kommunale Faktoren beeinflusst:

Die bisherigen Ergebnisse der Verwaltungsreform im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells (NSM) haben eine positive Wirkung auf die Umsetzung der E-Government-Projekte gehabt. Da E-Government und das Neue Steuerungsmodell in ihren Zielen oft übereinstimmen,

66 Im internationalen Vergleich von 31 untersuchten Ländern ist die Bundesrepublik Deutschland allerdings bei der Nutzung virtueller öffentlicher Verwaltungen weiter zurückgefallen. Durchschnittlich nutzen 30 Prozent der Bürger länderverbreitend die E-Government-Angebote.

67 TNS (2002).

68 Ebenda.

69 Vgl. Grabow (2001), S. 10.

70 Vgl. Focht (2002), S. 8.

71 Ebenda.

bilden die in den letzten Jahren realisierten Reformen eine gute Grundlage für die Verwirklichung der E-Government-Initiativen. Der Verdienst des NSM wird insbesondere darin gesehen, dass es die Voraussetzungen für ein neues Denken in der Politik und in der Verwaltung geschaffen hat. Die bereits durchgeführten Reformen haben dem Handeln der Verwaltung ein größeres Maß an Wirkungs-, Leistungs- und Kundenorientierung verliehen. In diesem Sinne kommt der E-Government-Idee besonders die Tatsache zugute, dass in vielen Kommunalverwaltungen die Geschäftsprozesse bereits analysiert und produktorientiert neugestaltet wurden. Die Reorganisation der Verwaltung nach dem „One-Stop“-Prinzip und der Einteilung in „Front-“, und „Back-Offices“ erweist sich ebenfalls als hilfreich bei der Realisierung von E-Government-Projekten.

Die derzeitigen finanziellen Engpässe der Städte und Gemeinden behindern die Verwirklichung von E-Government-Initiativen, die gewöhnlich einen großen Ressourcen-Einsatz beanspruchen. Es sind insbesondere die Einbrüche bei der Gewerbesteuer (minus 9,2 Prozent im Jahr 2001, v.a. in Folge der neuen Gewerbesteuerumlage) und der rückläufige Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer, die die Handlungsfähigkeit vieler Städte einschränken.⁷² Als Folgen der sinkenden Steuereinnahmen sind nun ein noch stärkerer Rückgang der kommunalen Investitionen und weitere Einschnitte bei den Dienstleistungen für die Bürger zu erwarten. Eine Reduzierung oder gar Streichung von Mitteln durch Haushaltssperren könnte deswegen wichtige E-Government-Projekte einzelner Verwaltungen blockieren und zu einer „Ruinenlandschaft begonnener, aber nicht zu Ende gebrachter E-Government-Projekte“⁷³ zu führen.

Der föderale Staatsaufbau und die kommunale Selbstverwaltung, in der Form, wie sie in Deutschland bestehen, stellen zweifellos einen gesellschaftlich hoch anerkannten Wert dar. Allerdings erweist sich die stark dezentralisierte Organisation der öffentlichen Verwaltung bei der Verwirklichung des E-Government als hemmend. Fast jede größere Stadt in Deutschland hat bei der Umsetzung des E-Government-Vorhabens ihren eigenen Weg eingeschlagen, ohne auf gemeinsame Grundlagen zurückzugreifen⁷⁴. Dies hat dazu geführt, dass im Vergleich zu den Ländern mit zentralistischen Verwaltungsstrukturen, wo die Einführung von Online-Verwaltungsangeboten flächendeckend stattfindet, die Verwirklichung des E-Government in deutschen Kommunen langsamer läuft und kostenträchtiger ist. Man lernt hauptsächlich aus eigenen Fehlern (in jeder Kommune wird derzeit im Bereich E-Government quasi „das Rad neu erfunden“), und dabei gehen bedeutende „economies of scale“ verloren.

72 Vgl. im Internet: www.staedtetag.de/10/presseecke/pressdienst/artikel/2002/11/13/00052/index.html, 13.11.2002.

73 Vgl. im Internet: „Haushaltssperren der Länder und Kommunen gefährden E-Government-Projekte“, <http://www.bitkom.net/index.cfm?gbAction=gbcontentfulldisplay&ObjectID=A4F36F2B-049E-465E-B5CCCD1204C50758>.

74 Vgl. Fogt (2002), S. 7 - 8.

3.2 Fallstudie Düsseldorf

Eckdaten zur Stadt Düsseldorf: Die Landeshauptstadt von Nordrhein-Westfalen hat 569 046 Einwohner. Die Analyse der Altersstruktur deutet auf eine steigende Gewichtung der älteren Bevölkerung hin: 23,6 Prozent der Einwohner sind 60 Jahre alt und älter und lediglich sieben Prozent sind in einem Alter zwischen 18 und 24 Jahren. Der Ausländeranteil beträgt z. Z. ca. 16 Prozent. Ungefähr fünf Prozent der Düsseldorfer sind Sozialhilfeempfänger⁷⁵.

Die Stadtverwaltung Düsseldorf beschäftigt derzeit insgesamt 9132 Mitarbeiter (im Jahr 2001 waren es noch 8979 Mitarbeiter) und besteht aus sieben Dezernaten, 37 Fachämtern und 17 Instituten. Sie residiert räumlich nicht an einem Ort, sondern ist auf mehrere Dienststellen in verschiedenen Stadtteilen, inkl. zehn Bürgerbüros verteilt.

3.2.1 Umsetzung von E-Government

Hintergrund: Die Stadt Düsseldorf gilt als einer der Vorreiter für Reformen des Neuen Steuerungsmodells. Bereits im Jahr 1994 hat die Stadt im Rahmen von elf Projekten die Verantwortung für die Planung und den Einsatz von Ressourcen auf die Fachbereiche übertragen (Stichwort: dezentrale Ressourcenverantwortung). Es folgten weitere Projekte (insgesamt rund 80), die die Verwaltung zu mehr Bürgernähe und zu einem steigenden Dienstleistungsbewusstsein führten. Dabei wird angestrebt, dass die Verwaltung ihre Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen ergebnis- und wirkungsorientiert sowie möglichst unbürokratisch erbringen soll.

Der neue Trend zum E-Government und die inhaltliche Auseinandersetzung mit diesem Ansatz haben das große Potential der IKT für die Verwaltungsreform verdeutlicht. Diese Erkenntnis war ein wichtiger Anstoß für die Gründung der Initiative „E-City Düsseldorf“ per Ratsbeschluss vom 30. März 2000, die zu einer Verlagerung des Schwerpunkts in der Verwaltungsreform geführt hat. Durch diesen Beschluss setzte damals der Rat der Landeshauptstadt Düsseldorf neue Akzente im Modernisierungsverlauf der Verwaltung und schuf hiermit die formellen Rahmenbedingungen für die Einführung von E-Government.

Mit ihrer E-Government-Initiative will die Stadtverwaltung Düsseldorf gleichzeitig die Servicequalität und die Wirtschaftlichkeit der Abläufe erhöhen sowie das Image Düsseldorfs und die Standortbedingungen verbessern. Ein anderes wichtiges Ziel, was derzeit verfolgt wird, ist die Änderung der Verwaltungskultur, um die Motivation und Identifikation der Mitarbeiter mit der Stadt und ihrer Verwaltung zu stärken. Um all dies zu erreichen hat der Stadtrat in seinem Beschluss für die nächste Zukunft die folgenden Arbeitsfelder festgelegt:

75 Vgl. im Internet: http://www.duesseldorf.de/statistik/d_ueberblick/gesamt.shtml, 11.09.2002.

- Erweiterung der Internetpräsenz der Stadt Düsseldorf um *ein interaktives, an Lebenslagen⁷⁶ ausgerichtetes Angebot an Dienstleistungen* für die Bürger und Unternehmen;
- Einrichtung von *Kiosk-Systemen⁷⁷* in der Innenstadt;
- Piloteinführung von *Workflow-Managementsystemen⁷⁸* in verschiedenen Fachbereichen;
- Weiterentwicklung des *Ratsinformationssystems* und dessen Öffnung auch für die Bürger;
- Aufbau eines *City-Portals* als Einstiegspunkt zum gesamten Informationsangebot der Stadt. Dabei sollen die angebotenen Dienstleistungen nach bestimmten Kriterien gebündelt werden.

Die so gesetzten Schwerpunkte haben als Grundlage für das weitere engagierte Vorgehen der Stadtverwaltung bei der Implementierung der E-Government-Initiative gedient. Die erreichte Leistung wird in der Öffentlichkeit bereits in mehrerlei Hinsicht als vorbildlich anerkannt. Die Stadt Düsseldorf belegt die ersten Plätze in mehreren Auswertungen zum Reifegrad des kommunalen E-Government, wie z. B.:

- Test "Kommunen im Web" durch das NRW-Wirtschaftsmagazin "Markt" (Ausgaben vom 27.08.2001 und vom 8.10.2001);
- "Virtuelle Rathäuser" durch die Zeitschrift "Impulse" (Ausgabe vom Juni 2002): Platz 2 in einem Vergleich der 25 größten deutschen Städte;
- Studie "Visionen mit Pragmatismus: E-Government in Deutschland 2002 durch das Beratungsunternehmen „Accenture“:
 - Platz 1 beim Anteil von Dienstleistungen auf der Transaktionsebene,
 - Platz 2 im Bereich G2B und
 - Platz 3 beim Grad der allgemeinen Reife (28,6 Prozent);
- Studie "*E-Town 2002. Deutschlands digitale Hauptstädte*" – durch Initi@tive D21 e.V. Juni 2002: Platz in der Spitzengruppe und Best-Practice im Bereich Stadtplanung.

76 Um der Kundschaft der Verwaltung nicht die komplizierte Verwaltungsstruktur zumuten zu müssen, erfolgt die Strukturierung des Informationsangebots nach den Bedürfnissen bzw. Lebenssituationen der Bürger (z. B. "Heirat" statt Standesamt).

77 Kiosk-Systeme, auch Point-of-Information-Stationen genannt, sind rechnerbasierte Informations- und Transaktionssysteme. Über diese Systeme kann der Bürger Zugang zu dem städtischen Internetangebot von öffentlichen Plätzen aus erhalten (Informationen holen, Formulare ausfüllen und zuschicken etc.). Die Deutsche Bahn AG hat Kiosk-Systeme fast in jedem Bahnhof.

78 Workflow-Managementsysteme nehmen die automatisierte Durchführung von Workflows (Prozessen) wahr. Neben der technischen Ausführung stellen die Systeme häufig auch eine Komponente zur Prozessmodellierung zur Verfügung. Sie haben zudem die Funktion einer Plattform zur Integration unterschiedlicher Anwendungsfunktionen.

Die Vorgehensweise der Stadtverwaltung Düsseldorf bei der Umsetzung ihrer E-Government-Initiative wird im Folgenden erläutert. Dabei wird der Prozess sowohl aus der strategischen als auch aus der operativen Perspektive beschrieben.

Führung und Organisation: Die Initiative E-Government besteht aus mehreren Teilprojekten und wird vom Amt für Informationstechnik und Organisationsentwicklung (Amt 10)⁷⁹ federführend durchgeführt. Als interner Dienstleister bietet das Amt 10 den Fachbereichen ein umfangreiches Leitungsangebot, das von organisatorischer und technischer Beratung bis hin zur Anwendungsentwicklung reicht. Elf (Vollzeit-) Mitarbeiter dieses Amtes werden in Kooperation mit den anderen Fachbereichen in verschiedenen E-Government-Teilprojekten sowie bei der Entwicklung und der Wartung der Informationsinfrastruktur eingesetzt. Das Teilprojekt "E-City-Portal" wird inhaltlich von drei festangestellten Mitarbeitern aus dem Amt für Kommunikation und 50 Online-Redakteuren aus allen übrigen Fachämtern betreut.

Die Steuerung des Vorhabens „E-Government“ liegt beim Leiter der Abteilung „Anwendungsmanagement“ im Amt für Informationstechnik und Organisationsentwicklung - eine Position, die zur dritten Hierarchieebene der Verwaltung gehört. Das Vorhaben hat einen Lenkungsausschuss, der die strategische Ausrichtung bestimmt und den Umsetzungsverlauf beurteilt. Dem Lenkungsausschuss gehören der Oberbürgermeister, die Dezernentin für Personal- und Organisationsentwicklung, der Projektleiter und weitere fünf Dezernenten der Stadtverwaltung an. Der Projektleiter berichtet dem Stadtrat alle sechs Monate über den Fortschritt des Projektes, außerdem monatlich dem Oberbürgermeister und alle acht Wochen dem Lenkungsausschuss. Der Oberbürgermeister und die Dezernentin für Personal- und Organisationsentwicklung sind die Promotoren der E-Government-Initiative und werben um Akzeptanz und Unterstützung innerhalb der Stadtverwaltung. Darüber hinaus kommunizieren sie die Ziele und die bereits erzielten Ergebnisse nach außen und bemühen sich um die Bildung von Partnerschaften.

Politik und Strategie: Die Notwendigkeit einer strategisch ausgerichteten und koordinierten Umsetzung der E-Government-Initiative wurde bei der Stadtverwaltung Düsseldorf erkannt. Etwa ein Jahr nach Beginn der E-Government-Initiative hat die Stadtverwaltung auf Basis gesammelter Erfahrungen eine Strategie zur Umsetzung aller IKT-Vorhaben formuliert. Die IKT-Strategie wurde im Rahmen eines Projekts des Amtes 10 mit Spezialisten aus den unterschiedlichen IT-Bereichen (Anwendungsmanagement, System- und Kommunikationstechnik) in mehreren Workshops erarbeitet. Die Strategie ist auf einen Zeitraum von sieben Jahren angelegt (2000-2007) und kann auf Initiative der Verwaltungsführung, des Dezernats "Personal- und Organisationsentwicklung", des Amtes 10 oder anderer Dezernate fortgeschrieben werden.

79 Das Amt 10 ist im Jahr 2001 aus der Zusammenführung der Bereiche Informationstechnik und Organisation entstanden. Dies verdeutlicht noch einmal die Priorität, die dem IT-Bereich zugeteilt wird und gleichzeitig die Zusammenhänge, die aus der „Berührung“ dieser zwei Bereiche entstehen.

Für die Umsetzung dieser Strategie wurde ein Maßnahmenplan mit den notwendigen Konkretisierungen und Einzelmaßnahmen erarbeitet. Als Grundlage hierfür haben die Ergebnisse der Veranstaltung „E-Government - Workshop für Führungskräfte“ vom November 2001 gedient, in deren Rahmen die Amts- und Institutsleitungen sich über die strategischen Ziele des E-Government informiert und Kriterien für die Maßnahmenplanung erarbeitet haben.

Den Angaben der interviewten Gesprächspartner zufolge wurde großer Wert darauf gelegt, bei der Maßnahmenplanung auch die Düsseldorfer Unternehmen aktiv einzubinden. Zu diesem Zweck wurde in den entsprechenden Fachverbänden eine Umfrage durchgeführt, um die Bedürfnisse und Interessen der ansässigen Unternehmen zu erfassen. Die Rückmeldungen wurden nach Zielgruppen klassifiziert und anhand mehrerer Kriterien (z. B. Anzahl der Geschäftspartner, technische Ausstattung für die elektronische Abwicklung von Transaktionen) ausgewertet. Im Zusammenhang mit der E-Government-Initiative hat im April 2001 auch eine Bürgerbefragung stattgefunden. Diese hatte das Ziel, die Meinung der Bürger über das bereits bestehende städtische Online-Angebot zu erfahren (Akzeptanz) und Verbesserungsideen zu identifizieren.

Sowohl bei der Planung von E-Government-Maßnahmen als auch bei der Konzeption von Anwendungen sind auch Erkenntnisse aus den E-Government-Implementierungen anderer Städte (z. B. Hamburg, München, Mannheim) eingeflossen. Dies wurde hauptsächlich durch Erfahrungsaustausch zwischen Spezialisten und regelmäßige Beobachtung von Internetangeboten bewerkstelligt. Auch durch die Mitarbeit in verschiedenen IT-Gremien des Städtetages, der KGSt und des Landes hat die Stadt Düsseldorf die Möglichkeit, von der Erfahrung anderer Kommunen auf diesem Gebiet zu lernen.

Mitarbeiter: Das notwendige Know-how zur Durchführung der geplanten E-Government-Aktivitäten musste bei der Stadtverwaltung Düsseldorf durch intensive Schulungen und Neueinstellungen (zwei Web-Administratoren, drei Entwickler) erworben werden. Die Stadtverwaltung bot für alle Softwareprodukte ein umfangreiches Schulungsangebot an. Dabei waren die Frauen eine besonders wichtige Zielgruppe. Auch den Frauen in der Elternzeit und den beurlaubten Mitarbeiterinnen wurde die Möglichkeit geboten, ein zweiwöchiges IT-Praktikum⁸⁰ zu absolvieren. Die Mitarbeiterinnen sollen auf diesem Wege ermutigt werden, sich mit der Informationstechnologie besser vertraut zu machen und sich für eine spätere Tätigkeit in diesem Bereich zu interessieren.

Um die Attraktivität der Arbeitsplätze im IKT-Bereich bei der Stadtverwaltung zu erhöhen wurde ein spezielles Projekt gestartet, das die Einführung von Fachkarrieren vorsieht. Das Ziel ist es, den IKT-Fachkräften berufliche Aufstiegsmöglichkeiten außerhalb der verwaltungsüblichen Laufbahnen zu bieten.

80 Das Praktikumskonzept wurde gemeinsam mit dem Frauenbüro, dem Amt für Informationstechnik und Organisationsentwicklung und den Amt für Personalservice sowie unter Mitwirkung des Gesamtpersonalrates entwickelt www.duesseldorf.de/frauen/themen/dokumente/presse/itkickoff.shtml 15.09.2002.

Die Akzeptanz des Personals für den Einsatz neuer IKT ist sicherlich auch durch die Erfahrungen aus der Telearbeit positiv beeinflusst. Sowohl von der Belegschaft, als auch von den Dienstvorgesetzten wurde die neue Arbeitsform positiv aufgenommen. Bereits während der Erprobungsphase haben sich 40 weitere Mitarbeiter (im Pilotprojekt waren 20 Telearbeiter) für die Einrichtung eines Telearbeitsplatzes registriert. Aufgrund der durchweg positiven Erfahrungen (die höhere Effektivität der Arbeit, die Steigerung der Leistung und der Motivation der Mitarbeiter) will die Stadt Düsseldorf die Nutzung der Telearbeit zu intensivieren⁸¹.

Die positive Haltung der Mitarbeiter zum E-Government ist durch den Ausbau des Intranets (IRIS) maßgeblich gefördert worden. Durch die Nutzung der internen Wissensdatenbank und die Recherche nach aktuellen Fachinformationen im Internet haben die Mitarbeiter die Gelegenheit, sich selbst vom Potential des E-Government zu überzeugen. Auch die Tatsache, dass den Mitarbeitern bei der Benutzung neuer IKT frühzeitig Unterstützung angeboten wurde, hat dazu geführt, dass Frustrationen und Abneigung gegenüber den neuen Medien vom Start weg vermieden werden konnten. Die Betreuung erfolgt durch speziell ausgebildete IT-Koordinatoren, die derzeit in einer Proportion von einem zu 70 Mitarbeitern⁸² in allen Fachbereichen vertreten sind.

Die Stadtverwaltung Düsseldorf hat ihre Mitarbeiter außerdem auch auf dem formellen Weg zur Nutzung neuer IKT aufgefordert. In zwei Dienstvereinbarungen und in den individuellen Zielvereinbarungen wurden Anweisungen und Pflichten zur Nutzung des elektronischen Mediums festgelegt.

Partnerschaften und Ressourcen: Die Stadtverwaltung Düsseldorf hat bisher ihre E-Government-Aktivitäten hauptsächlich aus eigenen Mitteln finanziert. Lediglich bei der Finanzierung zweier Projekte, nämlich "Geographisches Informationssystem" und "Telearbeit", sind zusätzliche Fördermittel vom Land und Bund eingeflossen. Seit Oktober 2002 sind aufgrund der Haushaltssperre verschiedene Maßnahmen der Stadtverwaltung gestrichen worden. Die IKT-Projekte werden voraussichtlich nur in dem Umfang realisiert, wie sie mit eigenem Personal zu bewerkstelligen sind. Abgesichert ist zudem die IKT-Grundversorgung: Erhalt aller Bürokommunikationsarbeitsplätze, Softwaremigrationen, Betrieb des Rechenzentrums, der LANs, der Telekommunikationseinrichtungen und der Web-Server.

Trotz bedeutender Investitionen in der Vergangenheit musste die Stadtverwaltung Düsseldorf zu Beginn ihrer E-Government-Initiative einen großen Anteil der Ressourcen zuerst in der Aufstockung ihrer Informationsinfrastruktur konzentrieren. Mittlerweile ist der "Aufrüstungsprozess" abgeschlossen und es steht eine Infrastruktur zur Verfügung, die den heutigen Systemanforderungen verwaltungsinterner Vernetzung entsprechen sollte. Das wichtigste Element ist dabei die leistungsstarke Übertragungstechnik (Glasfaser-*Backbone*), die die Vernet-

81 Das Projekt „Telearbeit“ wurde im Rahmen einer bundesweiten Initiative des Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie gestartet (April 2000 - August 2001). Vgl. Düsseldorf (2001a).

82 Für die nahe Zukunft wird eine Quote von einem IT-Koordinator für 50 Mitarbeiter angestrebt.

zung und den Datenaustausch zwischen 6.500 Arbeitsplätzen ermöglicht. Ca. 3.400 Mitarbeiter haben heute über dieses Netzwerk zudem Zugang zu den IT-Netzen anderer öffentlicher Institutionen und zum Internet. 5.000 Mitarbeiter der Stadtverwaltung nutzen bereits die elektronische Post für die Kommunikation mit den Bürgern und anderen externen Partnern. Für alle Mitarbeiter, die nicht über einen festen Büroplatz verfügen, werden sog. Info-PC`s bereitgestellt.

Gleichzeitig hat die Stadtverwaltung Düsseldorf für eine bessere technische Zugänglichkeit ihres Informationsangebots für die Bürger gesorgt. An vier öffentlichen Standorten hat sie dafür speziell entwickelte internetgestützte Kioske, sog. „Infoterminals“ aufgestellt. Dadurch ist es den Bürgern auch ohne individuellen PC-Zugang möglich, wichtige Informationen über Düsseldorf, die Stadtverwaltung und sonstige Inhalte abzurufen und bei Bedarf auch auszu drucken. Es ist geplant, die Zahl der Infoterminals schrittweise in der nahen Zukunft bis auf neun zu erhöhen⁸³. Beschlossen wurde bis September 2003 noch drei zusätzliche Infoterminals aufzustellen (geplant waren fünf).

Für einen effizienteren und effektiveren Einsatz eigener Ressourcen hat die Stadtverwaltung Düsseldorf Partnerschaften geschlossen. Sie kooperiert z. B. mit den anderen Datenzentralen, die in der "Arbeitsgemeinschaft Kommunale Datenverarbeitung" (AKD) zusammengeschlossen sind. Sieben dieser Datenzentralen (u. a. Düsseldorf) haben gemeinsam eine Stiftung (I-FAKS) gegründet, die das Ziel hat, leistungsfähige Anwendungen für Kommunalverwaltungen zu entwickeln. Ein anderer wichtiger Kooperationspartner ist auch die Heinrich-Heine-Universität, die in die Betreuung des "City-Portal"-Projekts maßgeblich involviert ist. Zur Zeit wird außerdem nach Partnern für die Betreuung und den Ausbau der öffentlichen Infoterminals gesucht. In dieser Hinsicht werden Gespräche mit der Messe Düsseldorf, dem Flughafen, den Stadtwerken Düsseldorf und den Sparkassen geführt.

Prozesse: "Wenn E-Government tatsächlich neben Qualitätsverbesserungen auch Rationalisierungspotentiale entfalten soll, dann müssen die internen Arbeitsabläufe auf Unstimmigkeiten überprüft und an die Bedürfnisse der Kunden angepasst werden"⁸⁴. Diese Aussage ist von den Führungskräften der Stadtverwaltung als richtungsweisend akzeptiert, aber bisher nur im geringem Masse mit konkreten Inhalten untermauert worden. Folgende Maßnahmen sind hinsichtlich der Optimierung von Prozessen durchgeführt worden:

- Die Geschäftsprozesse wurden unter technischen und organisatorischen Gesichtspunkten von externen Beratern (Unternehmensberatung Kienbaum) beschrieben.

83 Daten über die Nutzung dieses Angebots sind noch nicht vorhanden. Aus der Vorort- Beobachtung (Amt für Einwohnerwesen – Burgplatz 1 und Sozialamt – Willi-Becker-Alle 7) lässt sich eine eher moderate Nutzung feststellen. Dies könnte als Ursachen die unzureichende Wartung von den Infoterminals (mindestens zwei Tage war ein Infoterminal außer Betrieb) und die Platzierung von Infoterminals in den Gebäuden der Stadtverwaltung haben.

84 Düsseldorf (2001b).

- Im Rahmen eines Pilotprojekts (Amt für Verkehrsmanagement) wurde 2000 ein Workflowsystem eingeführt. Auf Basis der erzielten Ergebnisse wurde festgestellt, dass eine Übertragbarkeit auf die Bedarfe anderer Fachdienststellen nicht bzw. nur unzureichend gegeben ist. Daher wird das System nicht übernommen. Ein workflowbasiertes Redaktionssystem ist seit Mai 2002 bei ca. 70 Redakteuren im Einsatz.
- Die Integration von Frontend- und Backend-Systemen wurde in zwei Fällen beispielhaft vorangetrieben: 1) Bei der Einrichtung eines städtischen Call-Centers, wo die gewonnenen Informationen aus den Gesprächen mit den Kunden in die interne Wissensdatenbank einfließen, und 2) bei der Einführung eines elektronisch gestützten Beschwerdemanagements, wo die Bürgerbotschaften direkt zu den zuständigen Mitarbeitern geleitet werden.

3.2.2 Durchgeführte und geplante E-Government-Aktivitäten

Im Sinne der Verwirklichung ihrer E-Government-Initiative hat die Stadtverwaltung Düsseldorf bereits viele Lösungen implementiert und einige Schwerpunkte in ihren Aktivitäten für die nächste Zukunft festgesetzt.

City-Portal: www.duesseldorf.de ist die Einstiegsseite für alle Themen rund um die Landeshauptstadt Düsseldorf. Hier sind Möglichkeiten zur Abwicklung von Verwaltungsangelegenheiten und zur elektronischen Unterstützung der Meinungsbildung erfasst. Auch andere Facetten des kommunalen Lebens sind hier abgebildet, wie z. B. Wirtschaft, Kunst und Kultur, Gesundheit und Soziales.

Öffentliche Ausschreibungen / E-Procurement: Ausschreibungsverfahren nach VOL, VOB und VOF⁸⁵ werden seit Mitte 2001 auch über die städtische Webseite publiziert. In einzelnen Fällen werden ab diesem Zeitpunkt Verdingungsunterlagen vollständig und zur direkten Bearbeitung in Dateiform zur Verfügung gestellt. Die Lösung umfasst darüber hinaus seit Februar 2002 auch ein Bieterverfahren (Pilotprojekt). D. h. bei einigen ausgewählten Ausschreibungen (VOL) ist es möglich das gesamte Vergabeverfahren über das Internet abzuwickeln. Für eine rechtssichere Abgabe der Angebote ist eine elektronische Signatur unter Einsatz der Smart-Card (Signaturkarte) der Deutschen Post Signtrust GmbH erforderlich.

Stadtplanung: Abbildung des Stadtplanungsprozesses im Internet. Die Bürger können sich jetzt online über die kommunalen Bebauungspläne informieren und haben die Möglichkeit, diese zu kommentieren.

Zugang zu verwaltungsinternen Daten: Es wurde spezielle Software beschafft bzw. entwickelt, die den Datenverkehr über das Internet ermöglicht. Die bislang ausschließlich für be-

⁸⁵ VOB – Verdingungsordnung für Bauleistungen, VOL – Verdingungsordnung für Leistungen, VOF – Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen.

rechtigte Nutzer innerhalb der Stadtverwaltung zur Verfügung stehenden Informationen sollen künftig je nach Profil auch für externe Kunden nutzbar sein. So wird darüber nachgedacht, den Architekten die Möglichkeit anzubieten, Daten aus dem Geographischen Informationssystem (GIS)⁸⁶ für ihre tägliche Arbeit über das Internet abzurufen. Dies würde die Stadtverwaltung von Anfragen entlasten, da der externe Benutzer von der Software automatisch identifiziert wird (nach Einloggen) und nach seinen vordefinierten Rechten Zugang zu bestimmten Daten bekommt. Auch für die Architekten bedeutet dies Zeit- und Finanzersparnisse – Ressourcen, die sie für das Kerngeschäft verwenden könnten.

Redaktionssystem (Content-Management-System): Im Juni 2001 wurde ein sogenanntes Redaktionssystem bzw. CMS für einen verwaltungsweiten Einsatz beschafft. Der Einsatz dieser Software unterstützt die Bearbeitung und die Administration von Inhalten der Internet- und Intranetangebote der Stadtverwaltung.

Online Bestellung und Verkauf von geographischen Karten: wie z. B. die Deutsche Grundkarte, Amtliche Stadtkarte, Regionalkarten etc.

Ratsinformationssystem: Das neue Ratsinformationssystem unterstützt die Vor- und Nachbereitung der Sitzungen des Rates, der Fachausschüsse und der Bezirksvertretungen. Mit dem System können Vorlagen erstellt, Dokumente wie Einladungen, Vorlagen und Protokolle abgerufen, Sitzungskalender und Tagesordnungen angesehen, Dokumente archiviert werden etc. Alle diese Funktionen ermöglichen eine bessere Kommunikation zwischen der Verwaltung und den Mandatsträgern.

Elektronische Signatur: In 2001 wurden bei der Stadt Düsseldorf die technischen Voraussetzungen für den Einsatz digitaler Signaturen geklärt. Eine erste Erprobung von Technologien zur Verschlüsselung und Signatur von verwaltungsinternen Dokumenten ist bereits erfolgt. Mittlerweile wird die elektronische Signatur testweise bei der Abwicklung einiger Geschäftsprozesse angewendet (z. B. bei dem Datenaustausch zwischen der Führerscheinstelle und dem Kraftfahrtbundesamt, im Ausschreibungsverfahren bei der Einreichung von Angeboten und beim Versand von Tagesordnungen und Sitzungsniederschriften zwischen der Verwaltung und der IT-Kommission). Wann ein verwaltungsübergreifender Einsatz der elektronischen Signatur erfolgen wird, ist ungewiss. Die bisher zum Test angewendete Software ist von der aufgelösten Firma „Signtrust“, und weil diese nicht weiterentwickelt wird, sucht die Stadtverwaltung Düsseldorf nach einem neuen Anbieter.

Geplante Projekte: Für die nächsten Jahren hat die Stadtverwaltung Düsseldorf vor, ihre E-Government-Initiative weiter zu entwickeln und in der Praxis umzusetzen. Der Schwerpunkt

86 Unter einem Geographischen Informationssystem (GIS) – ist die Integration aller raumbezogenen Daten einer Kommune in einer Datenbank zu verstehen.

der Arbeit soll vor allem auf die Ausweitung von bereits erfolgreich abgeschlossenen Pilotprojekten und auf im Folgenden aufgelisteten Maßnahmen⁸⁷ liegen.

- *Auskunft zur Bearbeitung der Baugenehmigung* (nach derzeitiger Projektplanung vorgesehen für 2004);
- *Bereitstellung interaktiver Dienste insbesondere für Unternehmen* u. a. aus den Bereichen Einwohnerwesen, Fahrzeugzulassung, Gewereregister und Friedhofswesen;
- Abwicklung von *Zahlungsvorgängen* über das Internet;
- Anschaffung eines *Wirtschaftsinformationssystems* mit Internetfunktionalitäten (ist für 2003 geplant);
- Die Abwicklung von *Beschaffungen von Verbrauchsmaterial* über einen elektronischen Marktplatz („ISMarket“);
- Ausbau eines *Mitarbeiterportals*;
- Weiterentwicklung des *kommunalen Finanz- und Rechnungswesens*.

3.2.3 Auswirkungen des E-Government auf die Stadtverwaltung

Qualität der Dienstleistungen: Die Qualität der Dienstleistungen der Stadtverwaltung Düsseldorf wurde insbesondere durch den Ausbau des städtischen Internet-Auftritts⁸⁸ (City-Portal) in den letzten zwei Jahren positiv beeinflusst. Durch ein umfangreiches Informations- und Dienstleistungsangebot, das sich über 7.000 Seiten erstreckt, hat die Stadtverwaltung einen großen Schritt in Richtung einer verstärkten Bürgerorientierung gemacht. Derzeit bietet sie den Bürgern die Möglichkeit, sich via Internet zeit- und ortsunabhängig über die Stadtverwaltung zu informieren, in Kontakt mit ihr zu treten sowie Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen.

Das Düsseldorfer Internet-Angebot umfasst Informationen zu ca. 80 Themenkomplexen, die ihrerseits in 13 Bereiche kategorisiert worden sind⁸⁹. Ein Einblick in diese Struktur verdeutlicht noch einmal die große Bandbreite des Angebots. Es werden nämlich nicht nur detaillierte Informationen zur Stadtverwaltung und ihren Dienstleistungen angeboten, sondern beinahe über alle Facetten des städtischen Lebens. Dank eines gut strukturierten Angebots können Benutzer sich schnell eine Übersicht verschaffen und die für ihr Anliegen relevanten Inhalte identifizieren. Ein Verzeichnis mit rund 1.500 alphabetisch strukturierten Stichworten erleichtert das Auffinden der gewünschten Informationen.

87 Informationen wurden aus den Interviews und internen Dokumentationen (Statusbericht 2002) der Stadtverwaltung entnommen.

88 Die Stadt Düsseldorf ist seit 1995 im Web präsent.

89 Vgl. im Internet: <http://www.duesseldorf.de/servnav/uebersicht/index.shtml>.

Um den Bürgern die Navigation durch das umfangreiche Informationsangebot der Stadtverwaltung zu erleichtern, wurde außerdem das „Lebenslagen-Konzept“ angewandt. Unter dem Stichwort "Lebenssituationen", wie z. B. "ein Haus bauen", "in und nach Düsseldorf umziehen", "mit Kindern in Düsseldorf", "60plus", sind Informationen zu zwölf Problemlagen zusammengefasst, die im Lebensverlauf eines Menschen eintreten können. Das Informationsangebot wird durch Checklisten und relevante Formulare ergänzt. Zudem erhalten Bürger auf den entsprechenden Webseiten die Möglichkeit, mit der Verwaltung unmittelbar in Kontakt zu treten und in manchen Fällen ihre Anliegen online abzuwickeln.

Für Besucher bietet das Online-Angebot der Stadt Düsseldorf neben einem Informationsangebot über Sehenswürdigkeiten, Übernachtungsmöglichkeiten, Veranstaltungen etc. auch die Möglichkeit von Online-Bestellungen (von Informationen, Zimmervermittlungen, Stadtführungen) und Online-Hotelbuchungen. Dieser Service wird in Zusammenarbeit mit der Düsseldorfer Marketing & Tourismus GmbH angeboten.

Die *Online-Bereitstellung von rund 80 Formularen, Vordrucken und Merkblättern*⁹⁰ stellt eine erhebliche Erleichterung für Bürger und Unternehmen, aber auch für die Verwaltung dar. Dieses Serviceangebot besteht zur Zeit aus drei unterschiedlichen Typen von Formularen:

- HTML-Formulare, die am Bildschirm ausgefüllt und direkt an die Verwaltung zurück gesendet werden können (z. Z. 13 Stück);
- Abbildung der Papierformulare im PDF-Format, die geöffnet und ausgedruckt werden können;
- PDF-Formulare, die am Bildschirm ausgefüllt werden können und mit Eingabeplausibilitäten versehen sind.

Bürger und Unternehmen, die über einen Internetanschluss verfügen, können die Formulare am Bildschirm ausfüllen und an die Stadtverwaltung auf dem elektronischen bzw. Postweg zurücksenden. Den Verwaltungskunden werden so Behördenwege und Kosten erspart. Darüber hinaus wird das Ausfüllen von Formularen erleichtert, da diese oft eine vereinfachte Struktur haben (HTML-Formulare) oder mit Eingabeplausibilitäten versehen sind. Dieses Service kommt auch der Stadtverwaltung zugute, da sie (maschinen-) lesbare und vollständig bzw. korrekt ausgefüllte Formulare bekommt.

Die Stadtverwaltung Düsseldorf nutzt das Potential neuer IKT auch, um *neue Dienstleistungen anzubieten*. So können beispielsweise interessierte Bürger die täglichen Pressemitteilungen der Stadtverwaltung per E-Mail erhalten. Außerdem können die Bürger mit WAP-fähigen Mobilgeräten die Wetterprognose für drei Tage (mit Niederschlagswahrscheinlichkeit) und die aktuelle Belegung der Parkhäuser in Düsseldorf abrufen. Eine neuartige Dienstleistung, die vom Standesamt unentgeltlich angeboten wird, ist die Live-Übtragung von Trauungen via Web-Cam im Internet.

⁹⁰ Bislang sind jedoch nicht für alle Ämter und Antragsverfahren die Formulare online verfügbar.

Der Einsatz moderner IKT bedeutet für die Düsseldorfer Bürger einen Zuwachs an Qualität auch in dem Sinne, dass sie jetzt die Auswahl zwischen mehreren Zugangskanälen zum Dienstleistungsangebot der Stadt haben. Neben den Kanälen „Bürgerbüro“ und „Call-Center“ besteht nun die Möglichkeit, mit der Verwaltung auch über das Internet zu kommunizieren und Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. In Abhängigkeit von seinem Anliegen und den Umständen trifft der Bürger jetzt selber die Entscheidung darüber, welcher Weg zur Verwaltung für ihn am günstigsten ist.

Die Implementierung des E-Government hat auch die Qualität einiger verwaltungsinterner Dienstleistungen positiv beeinflusst. Dies wird besonders deutlich, wenn man die Weiterentwicklung des alten Personalinformationssystems (PIS) betrachtet, und zwar von einem System *über* die Mitarbeiter zu einem System *für* die Mitarbeiter. Obwohl die Stadtverwaltung hierbei erst am Anfang ihres Weges steht, lassen sich bereits jetzt einige positive Effekte erkennen. Die Möglichkeit, Recherchen in einer umfangreichen internen Wissensdatenbank durchzuführen und an die nötigen Informationen in ein paar Minuten statt wie früher in einigen Tagen zu kommen, schlägt sich in einer höheren Qualität der Leistung bei gleichzeitig geringeren Kosten nieder. Darüber hinaus ermöglicht es das neue PIS den Mitarbeitern, sich selbst über das aktuelle Weiterbildungsangebot zu informieren und die persönliche Entwicklung „in eigener Regie“ zu gestalten.

Auch gegenüber der privaten Wirtschaft versucht die Stadtverwaltung ihren E-Government-Ansatz so zu gestalten, dass dies zu einem Standortvorteil für Düsseldorf wird. Beispielhaft ist in diesem Sinne das Online-Ausschreibungsverfahren der Stadtverwaltung, das den Unternehmen Aufwand, Zeit und Geld (die Ausschreibungsunterlagen können kostenlos untergeladen werden) spart. Zudem beabsichtigt die Stadtverwaltung in der nahen Zukunft, ihre internen Datenbestände den Unternehmen online freizugeben, wie etwa die Vermarktung von Geoinformationen, die aktuell von vielen Unternehmen (Architekten- und Ingenieurbüros, Bauunternehmen etc.) bereits als eine selbstverständliche Arbeitsgrundlage wahrgenommen wird. Auch in anderen Fällen (z. B. Auskunft Friedhofswesen, Auskunft aus dem Melderegister) bedeutet die Online-Bereitstellung von Sachdaten für die Unternehmen signifikante Zeit- und Kostenersparnisse, die sich aus den besser vorbereiteten Entscheidungen und präziseren Arbeitsabläufen ergeben.

Effizienzsteigerung: Den Angaben der Gesprächspartner zufolge bringen die realisierten E-Government-Aktivitäten bei der Stadtverwaltung Düsseldorf zur Zeit noch keine Effizienzsteigerung. Dies bleibt weiterhin ein langfristig angestrebtes Ziel. Unter dem Vorbehalt, dass sich die Rahmenbedingungen auch weiter positiv entwickeln, könnte man sich bei der Stadtverwaltung Düsseldorf vorstellen, künftig Kostenersparnisse bzw. Effizienzgewinne zu erzielen. Als Gründe für die derzeit negativen wirtschaftlichen Effekte werden insbesondere der hohe Aufwand für IT-Infrastruktur, Software, Schulungsmaßnahmen, Wartung und Betrieb und die noch geringe Anzahl der Bürger, die über die entsprechende IT-Ausstattung verfügen, genannt. Auch die Tatsache, dass die Verwaltung derzeit noch zu wenige Online-Transaktionsmöglichkeiten anbietet, wirkt sich negativ aus. Die geringe Verbreitung der elektronischen Signatur und das immer noch fehlende Online-Bezahlungsverfahren reduzieren

maßgeblich die Anzahl der Transaktionen, die vollständig und ohne Medienbrüche über das Internet abgewickelt werden können. In den meisten Fällen wird dem Bürger der persönliche Besuch bei der Verwaltung bzw. bei der Post nicht erspart. Das Gleiche gilt meist auch für die Unternehmen: Stellt das Unternehmen über das Internet z. B. einen Antrag auf Auskunftserteilung aus dem Melderegister, bekommt es das Produkt und die Rechnung wie gehabt per Post. Für die Mitarbeiter der Stadtverwaltung ändert sich deshalb bislang nur wenig (mit der Ausnahme vielleicht, dass sie jetzt öfter korrekt ausgefüllte und lesbare Formulare erhalten).

Die Situation wird sich möglicherweise in einigen Jahren anders darstellen, wenn das Regelwerk vervollständigt ist und die Rahmenbedingungen hinsichtlich der IT-Technologie und des Internets sich weiter verbessert haben – beispielsweise durch den Einsatz der elektronischen Signatur zumindest bei den Unternehmen, die Erweiterung der Transaktionsmöglichkeiten und die Optimierung der internen Prozesse aus organisatorischer und technologischer Sicht (Integration der Frontend- und Backendsysteme). Pilotmäßig hat die Stadtverwaltung Düsseldorf bereits einige Geschäftsprozesse (z. B. Vergabe und Beschaffung) vollständig Online abwickeln lassen. E-Procurement wird z. Z. probeweise in einem Fachbereich (bei der städtischen Feuerwehr) eingesetzt. Trotz ermutigender Ergebnisse⁹¹ ist es noch zu früh, Aussagen über ihren Beitrag zur Effizienzsteigerung des Verwaltungshandelns zu machen. Effizienzgewinne durch E-Procurement lassen sich vor allem dann realisieren, wenn sie übergreifend für die ganze Stadtverwaltung angewendet und wenn man auf die parallele Ausschreibung über den klassischen Weg verzichten wird.⁹²

Die pessimistischen Angaben bezüglich der Auswirkungen des E-Government auf die Effizienz der Stadtverwaltung sind auch damit zu begründen, dass die Messung von Effizienz relativ einseitig durchgeführt wird. Eine Effizienzsteigerung wird nur dann registriert, wenn die Verwaltung ihr Leistungsangebot mit weniger Ressourcen bzw. Kosten als bisher erbringt. Der qualitative Nutzen (wie z. B. Verbesserung der Standortbedingungen) und der gesamtgesellschaftliche Nutzen (wie z. B. Zeit- und Kosten-Einsparungen bei den Bürgern), also jene Dimensionen, die mit dem Begriff der *allokativen Effizienz* abgedeckt werden,⁹³ bleiben hingegen unberücksichtigt. Aber auch wenn die Effizienz in finanziellen Größen erfasst werden sollte, werden sie nur dann als repräsentativ betrachtet werden können, wenn eine gründliche Prozessanalyse vor und nach der Einführung einer Lösung durchgeführt wird. Dies ist aber in den meisten Fällen nach wie vor nicht gegeben.

Transparenz: Höhere Transparenz sowohl bei den verwaltungsinternen Abläufen als auch in der Beziehung mit den externen Akteuren (Bürgern, Unternehmen, anderen Behörden etc.) ist

91 Beispielsweise problemloser Datenaustausch zwischen Ausschreibungsmodul und Beschaffungsplattform, Vereinfachung der Erstellung der Ausschreibung, Verkürzung der Durchlaufzeiten, kostenloses Herunterladen von Ausschreibungsunterlagen.

92 Die Stadtverwaltung wird noch über einen längeren Zeitraum die Ausschreibungen in der Zeitungen veröffentlichen, da bei den klein- und mittelständigen Unternehmen die Akzeptanz für das Medium „Internet“ noch nicht im propagierten Maß gegeben ist.

93 Vgl. v. Haldenwang (2002), S. 10 - 15.

einer der bedeutendsten Beiträge der E-Government-Initiative in Düsseldorf. Als einen der ersten Schritte im Rahmen dieser Initiative hat die Stadtverwaltung zuerst eine gründliche Analyse der Ausgangslage durchgeführt, wodurch der Stand der Informatisierung und die aktuellen Bedürfnisse einzelner Fachbereiche festgestellt wurden. Es folgte anschließend eine detaillierte Beschreibung der Geschäftsprozesse, die durch IKT unterstützt werden sollten. Dadurch wurden Unstimmigkeiten in der Ablauforganisation und insb. im Informations- und Dokumentationsfluss ans Tageslicht gebracht und in einigen Fällen bereits beseitigt (z. B. Behebung von Redundanzen und Inkonsistenzen in den Planungsdatenbeständen). An der Optimierung von Prozessen wurde die gesamte Belegschaft durch eine Befragung und Aufforderung zu Verbesserungsvorschlägen beteiligt. Die Mitarbeiter haben auf dieser Weise die Gelegenheit bekommen, „über den Tellerrand“ ihrer Abteilung zu schauen und die Zusammenhänge in der gesamten Verwaltung besser zu begreifen. Ein größeres Maß an Transparenz wird bei der Stadtverwaltung Düsseldorf erreicht, wenn die noch verbliebenen organisatorischen Veränderungen und insbesondere die Einführung von Workflowsystemen in den nächsten Jahren umgesetzt werden.

Maßgeblich zur Erhöhung der Transparenz hat außerdem der Ausbau des verwaltungsinternen Informationspools (Intranet/IRIS) beigetragen. Die Mitarbeiter können im Intranet Recherchen zu verschiedenen Fachthemen durchführen, den richtigen Ansprechpartner identifizieren (z. B. bei komplexen Fragen, die im Zusammenarbeit mit mehreren Fachbereichen gelöst werden müssen) und über die elektronische Post kommunizieren.

Auch für die Bürger, Unternehmen und anderen öffentlichen Einrichtungen ist die Stadtverwaltung durch den Ausbau ihres Internetangebots transparenter geworden. Im Internet-Auftritt "Rathaus Online" können sich die Bürger z. B. über die Verwaltungsspitze und das politische Programm des Oberbürgermeisters informieren. Außerdem sind hier Informationen über alle Dienststellen erhältlich, geordnet nach Abteilungen und Aufgaben. Die Anschriften, Öffnungszeiten, Telefon- und Fax-Nummern, die E-Mail-Adressen sowie weitergehende Informationen stehen hier zur Verfügung. Ein ausführliches Stichwortverzeichnis mit rund 1.500 Einträgen sowie eine Suchmaschine erleichtern die Suche nach Informationen zu bestimmten Anliegen.

Bürgerbeteiligung: Mehr Information bzw. Wissen über das Stadtgeschehen ist eine der Grundvoraussetzungen für ein größeres Interesse und Engagement seitens der Bürgerschaft bei der Gestaltung der gesellschaftlichen Belange. In diesem Sinne bietet die Stadt den Bürgern über die eigene Webseite ausführliche Informationen über den Stadtrat, seine Gremien und Fraktionen. Hier sind z. B. die Namen der gewählten Vertreter, ihre Parteizugehörigkeit und die Zusammensetzung der Ausschüsse und Gremien veröffentlicht. Auch die Termine, Tagesordnungen und Niederschriften der Ratssitzungen werden zur Verfügung gestellt. Bei Interesse haben die Bürger zusätzlich die Möglichkeit, auch von den Anlagen sowie den Sitzungsprotokollen des Stadtrates Gebrauch zu machen. Außerdem enthält die Webseite der Stadtverwaltung Düsseldorf Basisinformationen zu allen Stadtbezirken und Stadtteilen sowie zum Aufgabenspektrum der Bezirksvertretungen und -verwaltung.

Eine weitere Online-Dienstleistung, die die Kommunikation der Stadtverwaltung mit den Bürgern fördert, ist das „Ideen- und Beschwerdemanagement“. Über mehrere alternative Kanäle (Telefon, Fax, E-Mail) können sich Bürger mit Ideen, Anregungen, Mitteilungen und Beschwerden an die Ombudsleute wenden. Zu diesem Zweck können sie ein Ideen- und Beschwerdeformular verwenden und nach der Ausfüllung online versenden. Für diejenigen, die auf persönlichen Kontakt nicht verzichten möchten, werden hier die Adresse und die Öffnungszeiten der Stabstelle "Ombudsleute" angegeben. Nach Mitteilung der Stabsstelle werden von den Bürgern pro Jahr etwa 1.500-2.000 Botschaften empfangen. Dabei wird zu ca. 10-15 Prozent das Internet (jeweils zur Hälfte E-Mail und Online-Formular) in Anspruch genommen.

Unter der Rubrik „Stadt und Gesellschaft“ sind themen- und zielgruppenbezogene Informationen zum sozialen Geschehen der Stadt Düsseldorf zusammengefasst. Die Düsseldorfer Bevölkerung kann sich hier über spezifische Angebote und Hilfen informieren, beispielsweise für Kinder und Jugendliche, für Frauen, für Senioren und Ausländer. Darüber hinaus erhalten die Bürger Infos zu mehreren allgemeinen Themen wie die „Bundestagswahl am 22.09.2002“, „Kirchen in Düsseldorf“ sowie zu den aktuellen Projekten der Stadt Düsseldorf, z. B. im Bereich „Lokale Agenda 21“ und „Entwicklungspolitik“. Die Bürger sind auch aufgefordert, sich in das kommunale Leben zu engagieren und bei Initiativen der Stadt mitzumachen, wie im Fall der Initiative „Pro Düsseldorf“, die die Förderung der Sauberkeit in der Stadt bezweckt.

Die Stadt Düsseldorf bietet ihren Bürgern außerdem die Möglichkeit sich an Themen der Stadtentwicklung und Bebauungsplanung über das Internet zu beteiligen⁹⁴. Zu einzelnen Bereichen, wie „Stadtentwicklung“, „Rahmenplanung“, „Bauleitplanung“, „Stadterneuerung“, „Wettbewerbe“ und „Einzelprojekte“ wird ein breites Spektrum an relevanten Informationen geliefert: Von rechtlichen Grundlagen und allgemeinen Informationen zur Bauplanung bis zu aktuellen und abgeschlossenen Bauprojekten. Die Nützlichkeit des Angebots besteht vor allem darin, dass es den Zugriff auf viele graphische Darstellungen ermöglicht (digitale Karten und Planzeichnungen). Durch Anklicken auf einzelne Straßenzüge können die Bürger erfahren, welche Vorhaben für diese Straße es gibt und wie der Stand der Planung ist. Zu jedem Bauvorhaben können die Bürger über ein Kommentar-Formular, welches direkt unter den jeweiligen Entwürfen zu finden ist, Stellung nehmen und sich am Diskussionsprozess beteiligen. Für die Beteiligung an der Bauplanung der Stadt stehen den Bürgern auch weitere Kommunikationsmöglichkeiten - E-Mail, Telefon oder Fax - zur Verfügung. Der richtige Ansprechpartner kann über die Liste der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Planungsamt gefunden werden.

Zur Zeit werden auf der Webseite der Stadtverwaltung keine Diskussionsforen angeboten, obwohl das notwendige Programm dafür vorhanden ist. Das im Intranet eingesetzte Foren-Programm wurde vom Amt für Informationstechnik und Organisationsentwicklung an die Anforderungen des Internet angepasst. Ein Einsatz ist primär aus zwei Gründen nicht erfolgt:

94 Das Angebot wurde von der Initiative 21 als "Best-Practice" ausgezeichnet, vgl. Initiative D21(2002b).

- eine gezielte Rubrizierung war nicht möglich,
- die Frage der redaktionellen Betreuung konnte nicht geklärt werden⁹⁵.

Das Amt für Informationstechnik und Organisationsentwicklung stellt außerdem allen Fachbereichen die Möglichkeit zur Verfügung, im Internet Bürgerumfragen „zu den wichtigsten Themen in Düsseldorf“ durchzuführen. Eine Beauftragung durch Fachbereiche blieb jedoch bis heute aus.

3.3 Fallstudie Heidelberg

Eckdaten zur Stadt Heidelberg: Die Stadt Heidelberg hat derzeit 146.308 Einwohner mit einer relativ ausgeglichenen Altersstruktur: 48 Prozent der Einwohner sind im Alter von 18 bis 44 Jahren und lediglich 16 Prozent sind 65 und älter. Der Ausländeranteil beträgt z. Z. ca. 9,3 Prozent. Ungefähr 37 Prozent der Einwohner sind erwerbstätig (54.000) und die Arbeitslosenquote liegt in Heidelberg bei 6,6 Prozent. Die Stadtverwaltung Heidelberg beschäftigt 2.300 Mitarbeiter und gliedert sich in insgesamt vier Dezernate: "Allgemeine Verwaltung", "Bauen und Sport", "Soziales, Schule und Kultur" und "Umwelt und Energie". Den Dezernaten sind 39 Ämter zugeordnet. Die Stadtverwaltung Heidelberg hat darüber hinaus eine dezentrierte Struktur von insgesamt elf Bürgerämtern in den Stadtteilen.

3.3.1 Umsetzung von E-Government

Hintergrund: Bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells gilt die Stadt Heidelberg deutschlandweit als Vorbild. Vor etwa zehn Jahren wurden unter dem Motto „Mehr Bürger- und Kundenorientierung“ zahlreiche Reformen auf den Weg gebracht. Diese Leitidee wurde durch die Einrichtung eines Bürgeramtes mit einem umfassenden Leistungsangebot und die Neuorganisation der Wirtschaftsförderung als „One-Stop-Agency“ konsequent verwirklicht. Auch andere organisatorische Veränderungen dienten diesem Zweck. So wurde z. B. eine zentrale Controllingstelle im Rahmen der Verwaltung eingerichtet, die Ressourcenverantwortung auf die Fachbereiche verlagert und die Geschäftsprozesse wurden produktorientiert gestaltet. Alle diese Maßnahmen haben bei der Stadtverwaltung Heidelberg zur Implementierung einer dezentralen unternehmensähnlichen Führungs- und Organisationsstruktur geführt. Dabei hat die Stadt großen Wert darauf gelegt, die Bürger in vielerlei Weise an diesen Reformanstrengungen zu beteiligen. Durch Umfragen, Workshops, Versammlungen etc. ist eine Beteiligungskultur entstanden, die in eine Reihe von Initiativen mündete, wie z. B. das Verkehrsforum, das Tourismusleitbild, die Wirtschaftskonferenz, der Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2010 und die Erarbeitung der Stadtteilrahmenpläne.

⁹⁵ Die Stadtverwaltung vertritt die Meinung, dass die Diskussionen in Foren moderiert und nach bestimmten Themen durchgeführt werden sollen.

Die rasanten Entwicklungen neuer IKT und deren erfolgreicher Einsatz im öffentlichen Dienst weltweit haben neue Möglichkeiten für den Wandel der Stadtverwaltung in ein leistungsfähigeres und kundenorientiertes Dienstleistungsunternehmen aufgezeigt. Als „Stadt der kurzen Wege“ hat Heidelberg sich entschlossen, ein spezielles Online-Dienstleistungsangebot für ihre Bürger zu entwickeln. Damit wird angestrebt, noch mehr Bürgernähe zu erreichen und den Bürgern manchen Behördengang gänzlich zu ersparen. Allerdings wird von der Stadtverwaltung Heidelberg nicht beabsichtigt, mit E-Government die herkömmlichen Verwaltungsvorgänge zu ersetzen, sondern vielmehr, den interessierten Bürgern ein zusätzliches Angebot zu machen. Das E-Government wird dabei als ein weiterer Schritt in Richtung der seit zehn Jahren konsequent verfolgten Kundenorientierung gesehen, der langfristig auch Effizienzgewinne mit sich bringen könnte.

Führung und Organisation: Die Entscheidung, zahlreiche Dienstleistungen auch auf elektronischem Wege anzubieten, ist von der Verwaltungsspitze bereits im Jahre 1999 getroffen und seitdem mit Unterstützung des Gemeinderats vorangetrieben worden. Nicht zuletzt hat das Engagement der Oberbürgermeisterin Heidelbergs für dieses Vorhaben zu einer konstruktiven Resonanz auch bei den Mitarbeitern geführt. Eine zu diesem Zweck durchgeführte interne und externe Kommunikation (Pressemitteilungen, interne Meetings) sowie zahlreiche Entwicklungsvorschläge und –anstöße seitens der Verwaltungsspitze haben die Beschäftigten für die Idee des E-Government gewonnen und für die Übernahme zusätzlicher Aufgaben in diesem Bereich motiviert.

Vom Anfang an wurde eine Lenkungsgruppe aus Vertretern der betroffenen Fachbereiche gebildet, die das Konzept des zu entwickelnden Online-Dienstleistungsangebots ausarbeiten sollte. Die Verantwortung für die Implementierung des gesamten E-Government-Vorhabens wurde auf das Personal- und Organisationsamt übertragen. Außer der damit verbundenen Umgestaltung der verwaltungsinternen Ablaufprozesse ist dieses Amt auch mit allen übrigen EDV-technischen Aufgaben innerhalb der Verwaltung betraut. Innerhalb dieses Amtes liegt die persönliche Verantwortung für die E-Government-Entwicklung beim Leiter der Abteilung für Informationsverarbeitung. Diese Position entspricht der dritten Ebene in der Organisationsstruktur der Stadtverwaltung Heidelberg.

Für den Inhalt des Internetangebots⁹⁶ sind die jeweiligen Fachbereiche und Ämter der Stadt verantwortlich. Die bereichsübergreifende Koordination, die Gestaltung der Darstellung und die Veröffentlichung von Informationen allgemeiner Natur erfolgt durch das Amt für Öffentlichkeitsarbeit. Eigens zu diesem Zweck wurde dort ein „Internet-Büro“ eingerichtet, das mit einer Stelle besetzt ist. Dabei ist diese Stelle praktisch der einzige Personalzuwachs bei der Stadtverwaltung Heidelberg, der durch die E-Government-Initiative entstanden ist. Die neuen

96 Das Konzept des Internetangebots hat eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe unter Federführung des Personal- und Organisationsamtes innerhalb von zwei Jahren erarbeitet. Grafisch umgesetzt wurde es von der Heidelberger Agentur Struve & Partner. Interview mit Manfred Leutz, Amt für Personal und Organisation, Stadtverwaltung Heidelberg am 08.08.2002.

Aufgaben wurden nämlich organisatorisch auf die einzelnen Dezernate, Ämter und Abteilungen verteilt – also dorthin, wo auch die entsprechenden Inhalte für die Bürger „entstehen“.

Politik und Strategie: In Zusammenarbeit mit Bürgern, verschiedenen Interessengruppen und den in Heidelberg ansässigen Organisationen hat die Stadtverwaltung 1997 einen Stadtentwicklungsplan für den Zeitraum bis zum Jahr 2010 erarbeitet. Zu diesem Zeitpunkt war das E-Government-Konzept noch im Entstehen und wurde deshalb damals im Stadtentwicklungsplan noch nicht berücksichtigt. Eine langfristig angelegte Strategie bezüglich der Entwicklung des E-Government wurde auch bis heute noch nicht formuliert. Als Gründe dafür wurden z. B. benannt, dass die Verwaltung in diesem Bereich noch Neuland betritt, dass das E-Government-Konzept noch nicht ausgereift ist und dass die Stadt in vielen Bereichen keine eigenen EDV-Verfahren einsetzt, sondern aus Kostengründen landeseinheitliche Software über das Rechenzentrum und die Datenzentrale Baden-Württemberg bezieht. Deshalb ist die Stadtverwaltung auf landeseinheitliche Schnittstellen und Vorgaben angewiesen, so dass die Entwicklungsrichtlinien und das Tempo des Vorgehens quasi außerhalb der Stadtverwaltung vorgegeben werden.

Die enge Zusammenarbeit mit dem regionalen Rechenzentrum und der Datenzentrale Baden-Württemberg scheint auf den ersten Blick nachteilig zu sein. Das trifft aber nicht zu, wenn man bedenkt, dass der Stadtverwaltung Heidelberg dadurch ihre bisherigen E-Government-Aktivitäten mit geringem Aufwand durchgeführt hat. Sie hat nämlich den Vorteil, keine individuellen Lösungen entwickeln zu müssen und durch Skalenvorteile daher Kosten sparen zu können. Zudem kann sie die landesweiten Entwicklungen im Bereich E-Government beeinflussen und von diesen dann entsprechend profitieren. So war es z. B. auch im Falle der Anbindung der kommunalen Portale mit den Internetportalen der Landes- und der Bundesverwaltung. Ein zusätzlicher Vorteil ergibt sich aus der Auslagerung von technischen Aufgaben, wodurch die Stadtverwaltung ihre Kräfte auf die organisatorischen Veränderungen konzentrieren kann.

So wie übrigens auch die gesamte Verwaltungsreform hat die Stadt Heidelberg ihre bisherigen E-Government-Aktivitäten mit einer Ausnahme⁹⁷ ohne externe Beratung und mit eigenen Kräften durchgeführt. Durch die Mitarbeit im DV-Verbund und in den Arbeitskreisen des Deutschen Städtetages und des Städtetages Baden-Württemberg ist Heidelberg stets in die neuesten Entwicklungen eingebunden. Um auch aus den E-Government-Erfahrungen anderer Städte zu lernen und die eigenen Fortschritte besser bewerten zu können, werden insbesondere die Aktivitäten der Städte Mannheim, Stuttgart und Freiburg in diesem Bereich systematisch beobachtet.

Auf ihr neues Internet-Angebot hat die Stadt Heidelberg die Bürger durch mehrere Pressemitteilungen im eigenen Stadtblatt und in den lokalen Zeitungen aufmerksam gemacht. Eine Kommunikationskampagne oder Marketingstrategie im Sinne eines strategisch ausgerichteten

97 Bei der Einführung eines Content-Management-Systems werden Berater des Unternehmens T-Systems eingesetzt.

Maßnahmenkatalogs gab es bisher jedoch noch nicht und ist auch für die nächste Zeit nicht geplant. Die Stadtverwaltung wird wahrscheinlich ihre Anstrengungen diesbezüglich verstärken und eine entsprechende Kommunikationsstrategie entwickeln müssen, um ihre gruppenspezifischen Online-Dienstleistungen⁹⁸ im Bewusstsein potenzieller Endbenutzer verankern zu können. Dabei sollten die Zielgruppen mit relevanten Botschaften und über geeignete Kommunikationswege erreicht werden - die Kinder und Jugendlichen z. B. können nicht über Pressemitteilungen im Stadtblatt erreicht werden, sondern eher über attraktive Poster in den Schulen und anderen Treffpunkten.

Mitarbeiter: Wie bereits oben erwähnt, konnten die bisherigen E-Government-Projekte bei geringen zusätzlichen Personalkosten durchgeführt werden. Dies setzt allerdings mehr Einsatz von den Mitarbeitern voraus. Bei der Stadtverwaltung wird realistisch davon ausgegangen, dass die Erweiterung des Internetangebots um echte interaktive Dienstleistungen neue Einstellungen erfordern wird.

Um den zusätzlichen Aufgaben gerecht zu werden, wurden die Mitarbeiter der Stadtverwaltung Heidelberg für die Nutzung der IKT geschult. Die meisten Schulungen wurden intern von eigenen Mitarbeitern oder von Dozenten der VHS durchgeführt. Der Schwerpunkt der Schulungen wurde insbesondere auf dem Umgang mit Standard-Office-Software gelegt. Im Umgang mit den komplizierten Fachlösungen (z. B. SAP FI) wurden die Mitarbeiter von den entsprechenden Softwareanbietern geschult. Bei komplizierteren Problemen technischer Natur wird die Unterstützung der Mitarbeiter durch ein internes *Helpdesk* (3 Personen) gewährleistet.

Partnerschaften und Ressourcen: Die Informationsinfrastruktur der Stadt Heidelberg – d. h. Hardware und das Netz – umfasst derzeit ca. 75 Prozent aller Büroarbeitsplätze in der Verwaltung. Sie sind alle am kommunalen Intranet und am Landesverwaltungsnetz angeschlossen und verfügen standardmäßig über einen Internet- und E-Mail-Zugang. Für die „gewöhnlichen“ Büroarbeitsabläufe und die -kommunikation wird Standard-Officesoftware (MS-Office) verwendet. Bei der Abwicklung spezifischer Verwaltungsverfahren stehen hingegen meist Fachanwendungen zur Verfügung. Wie bereits erwähnt, bezieht die Stadtverwaltung Heidelberg gegen Gebühr das meiste ihrer Software von der Datenzentrale Baden-Württemberg, was auch ein effizientes Kostenmanagement diesbezüglich ermöglicht hat.

Diese pragmatisch-vorsichtige Vorgehensweise erlaubt es der Stadtverwaltung Heidelberg, die Umsetzung ihrer E-Government-Initiative auch bei der heutigen schwierigen finanziellen Lage voranzutreiben. Dennoch ist die Handlungsfähigkeit der Stadt für neue Aufgaben auf Grund knapper finanzieller Ressourcen eingeschränkt. Wenn die Entwicklung der elektronischen Signatur in der Zukunft positiv verlaufen sollte, wird angestrebt, die Verwaltungsdienstleistungen mit kommerziellen Dienstleistungen der Privatwirtschaft zu verbinden. Der-

98 So beabsichtigt die Stadtverwaltung ein Kinder und Jugend- und ein Senioren-Web aufzubauen. Interview mit: Rolf Huber, Amt für Personal und Organisation, Stadtverwaltung Heidelberg.

zeit gibt es jedoch noch keine realisierten Partnerschaften in diesem Sinne. Allerdings wurden auf der Webseite der Stadt Heidelberg viele nützlichen Links zu den vor Ort ansässigen Unternehmen integriert, die evtl. als Grundgerüst beim Aufbau eines "virtuellen Marktplatzes" dienen könnten.

Prozesse: Für die Umsetzung von E-Government-Projekten befindet sich die Stadtverwaltung Heidelberg in der günstigen Situation, bei den dafür erforderlichen Organisationsveränderungen kein Neuland betreten zu müssen. Die Strukturierung der Aufbau- und Ablauforganisation⁹⁹ gemäß dem „Lebenslagen“-Prinzip wurde bereits vor zehn Jahren mit der Gründung der Bürgerämter begonnen und seither weiter ausgebaut. Die letzte bedeutende organisatorische Umstellung in diesem Sinne war die Gründung des „technischen Bürgeramtes“, das für die Bereiche *Planen, Bauen* und *Umwelt* zuständig ist.

Im Rahmen der Verwaltungsreform hat die Stadtverwaltung Heidelberg Fortschritte bei der produkt- und kundenorientierten Umgestaltung ihrer Geschäftsprozesse gemacht. Es sind jedoch noch weitere Veränderungen, insbesondere bei der Implementierung von Workflow-Systemen und der Integration von Frontend- und Backend-Systemen, erforderlich.

3.3.2 Durchgeführte und geplante E-Government-Aktivitäten

Im Zuge ihrer E-Government-Initiative hat die Stadt Heidelberg bereits mehrere Projekte durchgeführt:

- *Ausbau des Web-Auftritts und insbesondere der "Elektronischen Bürgerdienste"*. Folgende elektronische Bürgerdienste werden von der Stadt inzwischen angeboten:
 - Formularservice;
 - Reservierung von Kraftfahrzeugwunschkennzeichen;
 - Melderegisterauskunft (künftig die Rückantwort per E-Mail);
 - Online-Auskünfte zur Buchausleihe der Stadtbücherei;
 - Reservierung und Kauf von Theater- und Konzertkarten;
 - Antrag auf Briefwahlteilnahme;
 - Interaktiver Stadtplan;
 - Auskunft zum Stand von Baugenehmigungsverfahren.

99 Definitionen nach Gabler Wirtschaftslexikon (1988, S. 26 und S. 364): Aufbauorganisation: Das statische System der organisatorischen Einheiten einer Organisation, das die Zuständigkeiten für die arbeitsteilige Erfüllung der Organisationsaufgabe regelt. Ablauforganisation: Der raumzeitliche Aspekt der Organisation. Die organisationalen Elemente (Handlungsträger, Aufgaben, Sachmittel usw.) sind hinsichtlich des zeitlichen und des räumlichen Ablaufs so zu gestalten, dass alle Arbeitsgänge lückenlos aufeinander abgestimmt sind.

- *Einführung des Gebäudemanagementsystems speedikon® FM.* Seit knapp einem Jahr hat die Stadtverwaltung Heidelberg ein neues Gebäudemanagementsystem. Die Bandbreite des Einsatzes von speedikon® FM reicht dabei von technischen Prozessen (wie Gebäudeinstandhaltung) bis hin zu kaufmännischen Prozessen (wie Budget-Verwaltung). Die neue Lösung ist kompatibel zu den Produkten von Microsoft einschließlich der Windows NT-Server-Umgebung und hat Schnittstellen auch zu SAP-Applikationen.
- *Einführung des Finanzmanagement-Informationssystems SAP R/3.* Im Jahr 2000 hat die Stadtverwaltung Heidelberg das alte landeseinheitliche Finanzverfahren FIWES schrittweise durch das Finanzmanagement-Informationssystem der Firma SAP AG ersetzt. Seit dem Haushaltsjahr 2001 werden bei der Stadtverwaltung Heidelberg die Module Finanzwesen (Haushaltsplanung, Bewirtschaftung und Kasse), Anlagenwirtschaft und Controlling produktiv verwendet. Die Umstellung der Stadtverwaltung auf SAP erfolgte im ersten Schritt grundsätzlich zunächst 1:1. Dies bedeutet, dass Haushaltsplanung, Bewirtschaftung und Kasse sowie Anlagenbuchhaltung und Controlling in SAP abgebildet werden. Das neue Finanzmanagement-Informationssystem ermöglicht die Verknüpfung der existierenden kameralen Elemente mit den kaufmännischen Komponenten und eine weitere Verwendung beider Buchungsmodellen. Parallel mit der SAP-Einführung wurden auch inhaltliche Erweiterungen vorgenommen (flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung), vollständige Abschreibung und Verzinsung des Vermögens, digitale Archivierung). Der Umstieg auf das neue Software erfolgte unter Beibehaltung des Ist-Zustandes der Organisation. Dies wurde durch die fehlenden Erfahrungswerte für eine Umstellung dieser Art in der Kommunalverwaltung begründet. Erst aufgrund von Erfahrungswerten werden nach und nach Anpassungen vorgenommen.

Geplante Projekte. Für die nächste Zukunft sind folgende IKT-Aktivitäten geplant:

- Das Finanzmanagement-Informationssystem wird auf eine rein doppische Lösung umgestellt;
- Schrittweise sollen weitere SAP-Module, wie Liegenschaftsverwaltung, Personalwirtschaft, Materialwirtschaft etc. eingeführt werden;
- Beschaffung eines neuen Ratsinformationssystems, da das derzeit vorhandene nicht internetfähig ist;
- Aufbau eines Kinder und Jugend-Web;
- Aufbau eines Senioren-Web;
- Einführung eines Content Management Systems (CMS) für eine schnelle, einfache und kostengünstige Erstellung, Pflege und Aktualisierung von Inhalten der Web-Seite und des Intranets;
- Erweiterung des Angebots an Bürgerdiensten um folgende Dienstleistungen (diese befinden sich in der Implementierungsphase bzw. kurz vor dem Echtbetrieb):
 - An-, Um- und Abmeldung beim Einwohnerwesen (Lebenslagensteuerung);

- Meldebestätigung;
- Lohnsteuerkarteausstellung;
- Führungszeugnis;
- Anwohnerparkausweis;
- Parkberechtigung für Behinderte;
- Kfz-Zulassung;
- Geweberegisterauskunft;
- An-, Um- und Abmeldung von Gewerbebetrieben;
- LEWIS-Digant-Pass und Personalausweis und Führerschein;
- *Elektronische Beschaffung und Ausschreibungsverfahren*
(z. Z. noch in der Pilotphase).

3.3.3 Auswirkungen des E-Government auf die Stadtverwaltung

Qualität der Dienstleistungen: Von den bisher realisierten E-Government-Projekten in Heidelberg erwächst der größte Nutzen für die Bürger und Unternehmen aus dem Ausbau des Internet-Informationsangebots. Unter der Adresse „www.heidelberg.de“ wurden auf etwa 4000 Webseiten umfangreiche Informationen über die Stadtverwaltung und die von ihr angebotenen Dienstleistungen sowie über verschiedene Aspekte des Heidelberger Lebens erfasst. Neben solch typischen Angaben wie Öffnungszeiten und Adressen der Bürgerämter, Informationen über verschiedene Ämter und ihre Aufgaben etc. können sich die Bürger und die Unternehmen gezielt zu konkreten Anliegen informieren. Unter der Rubrik "Was finde und erlebige ich wo – A - Z" wurden relevante Informationen zu mehr als 900 Dienstleistungen (sortiert nach Stichwörtern und Buchstaben) zum Abruf bereitgestellt. Der Gedanke der Kundenorientierung und Qualitätsverbesserung wurde außerdem durch das Einrichten eines *Bürgertelefons* weiter verfolgt. Dadurch wurde es den Heidelbergern ermöglicht, rund um die Uhr über bestimmte Telefonnummern Informationen zu 62 der wichtigsten Dienstleistungen der Stadtverwaltung per Telefonansage oder Fax abrufen zu können. Die Liste einzelner Telefonnummern dieses Dienstes wird außerdem als Faltblatt in den Bürgerämtern der jeweiligen Stadtteile zur Verfügung gestellt.

Die Web-Inhalte Heidelbergs, die sich sowohl an die Bürger als auch an Besucher richten, beinhalten außerdem Informationen über die geschichtlichen Hintergründe der Stadt und über die aktuelle Stadtentwicklung, über das aktuelle Programm des Theaters, des Kurpfälzischen Museums, des Orchesters und anderer Kultureinrichtungen der Stadt. Da die Inanspruchnahme dieser Inhalte oft mit Reisen bzw. Transport verbunden sind, werden sie ihrerseits mit verschiedenen Freizeiteinrichtungen und Verkehrsunternehmen „verlinkt“, wo aktuelle Fahrplan- und Reiseauskünfte konsultiert werden können. An die Unternehmen ist unter anderem die Rubrik „Arbeit und Wirtschaft“ gerichtet, wo nützliche Infos zur Heidelberger Wirt-

schaftsförderung und anderen lokalen Firmen zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus wird Informationsmaterial zu "Forschung und Technik", „Umwelt und Gesundheit“ sowie „Bildung und Schulen“ bereitgestellt. Das umfangreiche Web-Content von Heidelberg ermöglicht es den Bürgern außerdem, das Stadtblatt Online zu lesen oder sich in der Rubrik „Aktuelles“ die täglichen städtischen Top-Meldungen anzuschauen.

Das Internetangebot der Stadtverwaltung beinhaltet unter anderem 54 Formulare im PDF-Format (1:1 der Originalabbildung). Die Bürger können diese am PC ausfüllen, ausdrucken und an das zuständige Amt schicken oder faxen. Das Formular-Angebot wird stets erweitert: Im Frühjahr 2003 sollen es dann ca. 150 Formulare sein, die für das korrekte Ausfüllen mit Eingabeplausibilitäten versehen werden. Einige Formulare können bereits heute online an das zuständige Amt zurückgeschickt werden (z. B. die einfache Melderegisterauskunft). Der Anteil der onlinefähigen Formulare soll weiter gesteigert werden, wenn bestehende technische und rechtliche Hürden ausgeräumt worden sind und die digitale Signatur die erforderliche Verbreitung in der Bevölkerung gefunden hat.

Eine positive Wirkung im Sinne eines hochwertigeren Dienstleistungsangebots wird außerdem durch zielgruppenorientierte Inhalte¹⁰⁰ und entsprechende Strukturierung des gesamten Web-Contents erreicht. Dieses Angebot ist zum heutigen Zeitpunkt insbesondere für die Zielgruppe "Frauen" relativ fortgeschritten realisiert. Das Content-Angebot für die Frauen überzeugt in seiner Breite und Nützlichkeit und wurde sogar im Rahmen der Studie „E-Town 2002. Deutschlands digitale Hauptstädte“¹⁰¹ als *best practice* ausgezeichnet. Die Heidelbergerinnen finden hier beispielsweise Informationen zu einzelnen Projekten und Initiativen des Amtes für Gleichstellung von Frauen, wie z. B. „Hochwasserhilfe von Frauen für Frauen“, „Frauen und Beruf“, „Beteiligung von Frauen“ etc. Außerdem werden hier zahlreiche Veröffentlichungen und diverse Beratungsangebote sowie nützliche Informationen aus dem praktischen Leben für Frauen publiziert. Um nur einige davon beispielhaft zu nennen: Die Liste von Frauenparkplätzen und Frauennotrufnummern, Infos zum Frauennachttaxi und die Liste mit Vermittlungsstellen von Tagesmüttern und Babysittern etc.

Multi-channeling, also das parallele Angebot verschiedener Kommunikations- und Interaktionskanäle, erleichtert es den Kunden, mit der Verwaltung in Kontakt zu treten. Die Stadtverwaltung Heidelberg unternimmt darüber hinaus Anstrengungen, die existierenden Zugangswege zur Verwaltung zu integrieren. So kann z. B. der Bürger, falls er mit dem Internetangebot nicht weiterkommt, zusätzliche Informationen per Telefon oder Fax über die angegebenen Nummern oder über das „Bürgertelefon“ abrufen. Einmalig in Deutschland ist auch die Gründung eines Technischen Bürgeramtes, das als eine zentrale Anlaufstelle geschaffen wurde, wo die Bürger ohne Terminvereinbarung weitere Auskunft zu den Themen „Planen“, „Bauen“, „Umwelt“ etc. bekommen können. Als eine „virtuelle“ Anlaufstelle könnte man auch das Online-Angebot der Stadtverwaltung betrachten: das persönliche Gespräch mit dem Verwal-

100 Spezifisch berücksichtigte Zielgruppen sind insbesondere Frauen, Senioren, Kinder und Jugend sowie Ausländer.

101 Diese Studie wurde im Auftrag der Initiative D21 von pol-di.net e.V./politik-digital.de erstellt.

tungsmitarbeiter lässt sich durch die „rund um die Uhr“ und ortsunabhängig abrufbaren Informationen und Dienstleistungen ergänzen bzw. besser vorbereiten.

Effizienzsteigerung: Von den bis jetzt durchgeführten E-Government-Projekten ist der größte Beitrag zur Effizienzsteigerung vor allem durch die Implementierung zweier Applikationen aus dem Bereich „G2G“ - das Finanz- und das Gebäude-Managementsystem – zu erwarten. Durch die Implementierung dieser Software ist die vollständige Integration mehrerer wichtiger Finanzgeschäftsprozesse (vom Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen bis zum Controlling) sowie deren Verknüpfung mit dem Gebäude-Management ermöglicht. Der hierdurch erzielte Nutzen ist vielfältig:

- Die Transparenz bezüglich Leistungen, Ausgaben, Einnahmen und Kosten wurde deutlich erhöht.
- Zahlreiche vollautomatisierte Abläufe senken die manuelle Arbeit und verkürzen somit deutlich die Bearbeitungszeiten.
- Die Fachbereiche haben ein Instrument für die Steuerung eigener Ressourcen bekommen, was die dezentrale Ressourcenverantwortung stärkt. Gleichzeitig wird durch die Verknüpfung von Finanzprozessen aller Fachbereiche und Dienststellen eine Finanzsteuerung auf der Ebene der gesamten Organisation ermöglicht
- Die politische und die administrative Führung in der Stadtverwaltung bekommen für den optimierten Einsatz vorhandener Ressourcen alle entscheidungsrelevanten Informationen.

Der erzielte Nutzen vom Einsatz neuer Lösungen ist offensichtlich, dennoch wurde von der Stadtverwaltung keine Kosten-Nutzen- bzw. Wirkungsanalyse durchgeführt. Dies ist dadurch begründet, dass parallel mit Einführung von IT-Lösungen neue Prozesse z. B. im Finanzwesen (flächendeckende Kosten-Leistungs-Rechnung, Abschreibung und Verzinsung des Vermögens, digitale Archivierung) eingeleitet wurden, und eine Bewertung der Effizienzsteigerung aufgrund der nicht vergleichbaren Inhalte schwer möglich ist. Fest steht nur, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Einführung der genannten Lösungen noch keine Personaleinsparungen in Form interner oder externer Freisetzungen mit sich gebracht hat. Allerdings sieht die Stadtverwaltung in die Zukunft gerichtet, finanzielle Einsparpotentiale bei der Umstellung auf eine rein doppelte Lösung sowie die Integration weiterer Module der SAP R/3 (Liegenschaftsverwaltung, Personalwirtschaft, Materialwirtschaft etc.)¹⁰².

Transparenz: Durch die Realisierung von E-Government-Aktivitäten ist die Stadtverwaltung Heidelberg den Bürgern nahe gekommen. Dazu hat insbesondere die Veröffentlichung eines breiten und umfassenden Informationsangebots beigetragen. Als beispielhaft für den Zuwachs an Transparenz bezüglich einzelner Verwaltungsabläufe kann die Online-Abfrage des Bearbeitungsstands von Baugenehmigungsanträgen genannt werden. Mit dem vom Technischen

¹⁰² Interview mit Frank-Dieter-Heck, Stadtverwaltung Heidelberg, 4.11.2002.

Bürgeramt erhaltenen Aktenzeichen und einem PIN-Code kann sich der Bürger z. B. von seinem heimischen PC in das System einloggen und genauere Informationen über den zuständigen Sachbearbeiter (mit Kontaktangaben), über den Stand der Vorgangsbearbeitung und ggf. über die Nachbarschaftsbeteiligung an diesem Prozess abrufen. Ca. 31 Prozent der Bürger (absoluter Wert: 245 Anfragen pro Monat), die einen Baugenehmigungsantrag in der Bearbeitung haben, benutzen dieses Angebot.

Die Transparenz der internen Arbeitsabläufe bei der Stadtverwaltung Heidelberg wird außerdem durch die modernen Kommunikationsmöglichkeiten (z. B. Mail) und den Ausbau des eigenen Intranets erhöht. Die Mitarbeiter können sich jetzt über interne Angelegenheiten leichter informieren, durch E-Mail-Verteilungslisten die Zusammenarbeit besser koordinieren und sich notwendige Informationen zur täglichen Arbeit schneller beschaffen. Der elektronische Kommunikationsfluss bleibt zudem auch über einen längeren Zeitraum nachvollziehbar. Eine bedeutende Rolle für die Erhöhung der Transparenz interner Arbeitsabläufe und der Entscheidungsfindung hat die Einführung von Modulen zum Finanzwesen, Controlling und zur Anlagenwirtschaft des Programms SAP R/3 gespielt. Neben der Integration und Vereinfachung von Finanzgeschäftsprozessen hat die Bereitstellung einer soliden Informationsbasis zur Erhöhung der Transparenz der Verwaltungsleistungen und -kosten sowie der Entscheidungen bezüglich des Ressourceneinsatzes geführt.

Bürgerbeteiligung: Durch den Ausbau ihres Internetangebots hat die Stadtverwaltung Heidelberg Bedingungen geschaffen, die die Beteiligung der Bürger am politischen und sozialen Leben der Stadt begünstigen. Die Bürgerschaft hat jetzt die Möglichkeit, sich jederzeit über ihre gewählte Vertretung (Gemeinderat, Bezirksbeiräte) zu informieren (Mitglieder, Parteizugehörigkeit, Kontaktmöglichkeiten), den aktuellen Sitzungsplan abzurufen und bei Bedarf einen elektronischen Brief an den Gemeinderat zu schicken. Auf der Webseite der Stadtverwaltung sind auch Informationen zur Zusammensetzung, zu den Aufgaben und den Kontaktmöglichkeiten der Vertreterorgane besonderer Bevölkerungsgruppen – z. B. des Jugend- und des Ausländerrats – zu finden. Interessant können für die Heidelberger auch die täglich ins Netz gestellten Top-Meldungen über das Leben in Heidelberg sein.

Das Internet-Angebot der Stadtverwaltung Heidelberg enthält darüber hinaus Informationen über verschiedene Initiativen bzw. Projekte der Stadt, bei denen die Bürger zur Teilnahme aufgefordert sind. So zum Beispiel die Initiative für die Förderung des freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements unter dem Titel „Was ich kann, ist unbezahlbar“. Auch die Kontaktadresse der Freiwilligen-Börse in Heidelberg ist auf der Webseite zu finden.¹⁰³

103 Ob alle diese Möglichkeiten eine deutlich positive Auswirkung auf die Entwicklung des Bürgerengagements und Bürgerbeteiligung gehabt haben, ist allerdings fraglich. Laut der Untersuchung der Forschungsgruppe Wahlen zum Thema „Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement“, die im Mai 2002 in Heidelberg durchgeführt worden ist, spielt das Internet nur eine unbedeutende Rolle als Informationsquelle für diejenigen, die sich regelmäßig oder zumindest gelegentlich für Kommunalpolitik interessieren (4 Prozent).

Sehr repräsentativ ist die Darstellung der Initiative "Lokale Agenda 21" auf der Webseite der Stadt Heidelberg. Neben Öffnungszeiten und Kontaktadresse des „Agenda-Büros“ der Stadtverwaltung sind hier allgemeine Informationen über die Agenda 21 bis hin zu aktuellen Projekten und involvierten Akteuren erhältlich. Neben der Möglichkeit, mit den Zuständigen per E-Mail zu kommunizieren, wird den Bürgern angeboten, Ideen, Anregungen und Kritik über ein *Ideen- und Beschwerdenmanagement-Formular* der Stadtverwaltung mitzuteilen. Eine echte interaktive Kommunikationsmöglichkeit wird den Bürgern vom Jugendamt angeboten. In einem Diskussionsforum über Bereitschaftspflege für Kinder und Jugendliche können die Interessenten über das Thema anonym diskutieren. Die Diskussionen werden vom Jugendamt moderiert.

4 Fallstudien Rumänien

4.1 Rahmenbedingungen für E-Government

Die bisherigen Entwicklungen im Bereich E-Government in Rumänien wurden im großen Ausmaß durch die Politik bestimmt. Dennoch haben auch andere Faktoren, wie die technologischen Infrastrukturen, der Rechtsrahmen und die speziellen Bedingungen der Kommunalverwaltung, eine wichtige Rolle gespielt.

4.1.1 Institutionelle Rahmenbedingungen

Die aktuelle Regierung Rumäniens hat sich für den Zeitraum 2001-2004 als Ziel gesetzt, den Übergang zur Informationsgesellschaft einzuleiten. Damit werden eine Qualitätssteigerung der Dienstleistungen für die Bürger und eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der rumänischen Wirtschaft angestrebt. Das Ziel ist an sich nicht neu, da viele Regierungen seit 1990 ein solches Vorhaben in Regierungsprogrammen verankert und in den Jahren 1992 und 1998 sogar Umsetzungspläne dafür erarbeitet haben. Die meisten Maßnahmen wurden allerdings aus verschiedenen Gründen (mangelndes Interesse, unzureichende Ressourcen etc.) nicht umgesetzt¹⁰⁴. Einen positiven Einfluss auf die Einstellung der Regierenden zu dieser Problematik hat die Entscheidung der Europäischen Union gehabt, Beitrittsverhandlungen mit Rumänien zu beginnen (Dezember 1999). Ab diesem Zeitpunkt hat die rumänische Regierung mehrere Initiativen gestartet, die den Übergang zur Informationsgesellschaft insgesamt, aber auch das E-Government als Bestandteil fördern sollen:

- Es wurde eine *"Nationale Strategie für die Förderung der New Economy und die Implementierung der Informationsgesellschaft"*¹⁰⁵ entwickelt. Für den Übergang zur Infor-

104 Vgl. Sandor (2001), S. 3.

105 Vgl. Rumänische Regierung (2001a).

- mationsgesellschaft hat die rumänische Regierung folgende Prioritäten gesetzt: Durch den Einsatz neuer Informationstechnologien die öffentliche Verwaltung zu modernisieren und ihre Dienstleistungen zu verbessern, durch die Anwendung von IKT in den Bereichen „Gesundheit“, „Umweltschutz und Verkehr“ den Lebensstandard zu erhöhen, die Entwicklung des IT-Sektors zu fördern, die Ausbildung von qualifizierten IT-Arbeitskräften zu sichern und die Entwicklung von eigenen Web-Inhalten voranzutreiben.
- Das Ministerium für öffentliche Verwaltung hat eine *Strategie hinsichtlich der Informatisierung der öffentlichen Verwaltung - "E-Administration"* entwickelt¹⁰⁶. Neben der Konzeptdarstellung erfasst diese die erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen mit Zeitangaben¹⁰⁷. Einige dieser Maßnahmen, die die Kommunalverwaltung betreffen, wurden gesetzlich verankert, um sicherzugehen, dass sie auch umgesetzt werden. Folgende Schwerpunkte soll laut dieser Strategie und anderen relevanten Gesetzen die Informatisierung der Kommunalverwaltung bis zum Jahr 2004 haben¹⁰⁸:
 - Aufbau des Interface - von elektronischen Schaltern - für die Erbringung von elektronischen Bürgerdienstleistungen;
 - Einführung von Informationssystemen für die Einziehung von kommunalen Steuern und Gebühren;
 - Die Installation von Dokumentenverwaltungssystemen. Sie sollen folgendes ermöglichen: Die elektronische Registrierung von eingegangenen Dokumenten, die Verbindung von Registrierung und Archivierung, einen effizienteren Zugang zu den Dokumenten und eine größere Transparenz der administrativen Akte;
 - Aufbau einer modernen EDV-Infrastruktur und Vernetzung dieser mit dem Verwaltungsnetz;
 - Die Digitalisierung und Integration von Standesamtsregistern;
 - Ab 1. Januar 2003 werden die Bürgermeister elektronisch lesbare Personalausweise ausstellen dürfen. Das Dokument soll obligatorisch alle Daten aus dem jetzigen Personalausweis, aus dem Führerschein und dem Wahlbuch zusammenfassen. Es kann darüber hinaus auch Daten zur Kranken- und Sozialversicherung sowie die elektronische Signatur umfassen. Die sog. ID-Cards werden bis 2006 die alten Personalausweise ersetzen¹⁰⁹.
 - In März 2001 wurde die *Gruppe für die Förderung von Informationstechnologien* (IT-Task Force) gegründet. Diese wird vom Ministerpräsidenten geführt und hat als Mit-

106 Rumänische Regierung (2001b).

107 Der Zeitplan wird bei den meisten Maßnahmen jedoch nicht mehr eingehalten.

108 Vgl. Rumänische Regierung (2001b).

109 Vgl. im Internet: <http://www.guv.ro/presa/comunicate/200208/com-020830-map-carti-ident.htm>; 02.09.2002.

gliedert sieben andere Minister aus der rumänischen Regierung. Die IT-Task-Force soll ein kohärentes und koordiniertes Vorgehen für die Implementierung der Informationsgesellschaft in Rumänien sichern, indem sie die Strategie weiterentwickelt und die initiierten IT-Projekte der öffentlichen Institutionen bewilligt.

Der *Aktionsplan eEurope+ 2003*¹¹⁰ war für die rumänische Regierung ein wichtiges Steuerungsinstrument und ein Anreizfaktor bei der Implementierung der Maßnahmen, die zur Informationsgesellschaft führen sollen. Der Aktionsplan verfolgt vier Ziele:

1. *Die schnellere Realisierung von Elementen der Informationsgesellschaft* (Beschleunigung der allgemeinen Versorgung mit Kommunikationsdienstleistungen; Implementierung von Komponenten des gemeinschaftlichen Regelwerks (*acquis communautaire*), die spezifisch der Informationsgesellschaft dienen.
2. *Ein günstiges, schnelles und sicheres Internet* (ein günstiger und schneller Internet-Zugang; schnelles Internet für Wissenschaftler und Studenten; sichere Netzwerke und smart cards)
3. *Investieren in Human Resources* (Europäische Jugend im Digitalzeitalter, Arbeiten in der Wissensgesellschaft, Teilnahme aller an der wissensbasierten Entwicklung)
4. *Förderung der Internet-Nutzung* (Stärkung des e-Commerce, *government online*: elektronischer Zugang zu öffentlichen Diensten, *health online*, Europäisches Digital Content für die globalen Netzwerke; intelligente Verkehrssysteme).

Um diese Ziele fristgerecht zu erreichen, hat die rumänische Regierung zahlreiche Projekte gestartet und durchgeführt. In Mai 2001 hat die IT-Task Force 24 Pilot-Projekte angekündigt und bis Ende 2002 18 davon durchgeführt. Viele sind E-Government-Projekte, die auch für Kommunalverwaltungen von großer Bedeutung sind. Beispielsweise sind Applikationen für Info-Kioske, E-Referenden, die elektronische Bezahlung von Steuern, virtuelle Marktplätze sowie *e-procurement* entwickelt worden¹¹¹. Allerdings werden die meisten Kommunen sich diese Software aufgrund ihrer prekären Finanzlage nicht leisten können.

Die rumänische Regierung hat außerdem die politische Vereinbarung für die Implementierung des E-Government unterschrieben, die von Ministern den EU-Mitgliedstaaten und von den Kandidatenstaaten am 30. November 2001 in Brüssel erlassen wurde. Mit dieser Vereinbarung haben die Staaten dem Aufbau eines europäischen Portals zugestimmt, das jedem Europäer den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen über die elektronischen Medien gewährleisten wird. Rumänien nimmt außerdem an dem EU-Programm IDA (Interchange Data between Administrations) teil.

¹¹⁰ Der eEurope + Action Plan wurde während des EU Gipfel-Treffens in Göteborg, am 16. Juni 2001 verabschiedet. Vgl. Kommission der EG (2001a).

¹¹¹ Vgl. im Internet: <http://www.mcti.ro/mcti1.html?page=807>, 11.11.2002.

Eine wichtige Aufgabe, die die Task-Force noch zu bewältigen hat, und von der die Verwirklichung des E-Government im hohen Maß abhängt, ist die Förderung des Aufbaus der Sicherheitsinfrastruktur. Obwohl die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Anwendung der E-Signatur geschaffen worden sind, werden die erforderlichen Dienstleistungen in Rumänien bis jetzt noch nicht angeboten. Es fehlen noch Institutionen, die die elektronische Signatur ausstellen (Trust Center) und die Zertifizierung von Servern¹¹² für die Abwicklung von Online-Transaktionen durchführen können.

4.1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die rumänische Regierung hat im Jahr 2001 die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Informationsgesellschaft und des E-Government weitgehend geschaffen. Auf Initiative des Ministeriums für Kommunikation und Informationstechnologien (MCTI) wurde ein Gesetzespaket erarbeitet, das von der Gestaltung des Telekommunikationsmarktes bis hin zur Abwicklung von Online-Transaktionen zahlreiche Bereiche abdeckt. Für die Verwirklichung des E-Government sind folgende Gesetze besonders wichtig¹¹³:

- Das *elektronische Signaturgesetz* (Nr. 455/2001), sowie die Verordnung Nr. 1259 vom Dezember 2001 hinsichtlich der technischen Normen und Verfahren für die Anwendung der elektronischen Signatur. Mit diesem Gesetz werden die elektronischen Signaturen der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellt und damit die Möglichkeit eröffnet, Transaktionen über das Internet durchzuführen. Die Signaturverordnung regelt vor allem die technischen Sicherheitsanforderungen für sichere elektronische Signaturen sowie die Rahmenbedingungen für Zertifikateanbieter.
- Das Gesetz Nr. 544/2001 über den *Zugang zu öffentlichen Informationen*. Mit diesem Gesetz wird eines der wichtigsten Grundprinzipien der Beziehungen zwischen Bürgern und öffentlichen Institutionen festgelegt. Es definiert zum ersten Mal den Begriff „Informationen von öffentlichem Interesse“ und reglementiert, in welcher Weise das Recht auf Informationen ausgeübt wird.
- Das Gesetz Nr. 677/2001 *zum Datenschutz und freien Datenverkehr*. Das Gesetz garantiert dem Schutz von Grundrechten und Freiheiten physischer Personen bei der Bearbeitung von Personaldaten. Es wird bei der automatischen bzw. teilautomatischen Bearbeitung von Personaldaten, die in einem Informationssystem gespeichert sind, angewendet.

Im Jahr 2002 wurden neue Gesetze und Verordnungen erlassen, die die Rahmenbedingungen für die Abwicklung von E-Government-Aktivitäten und Transaktionen weitergehend definieren. Beispielsweise wurden das Gesetz (Nr. 468/2002) und die Verordnung (Nr. 20/2002) zur elektronischen Abwicklung von öffentlichen Beschaffungen verabschiedet. Besonders wich-

¹¹² Diese Funktion wird in Deutschland vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) übernommen.

¹¹³ Vgl. im Internet: <http://www.mcti.ro/mcti1.html?page=802&pag=0&npage=2>; 25.07.2002.

tig für die Kommunalverwaltungen waren die Verordnung (Nr. 24/2002) und das Gesetz (Nr. 291/2002) zur elektronischen Einziehung von lokalen Steuern und Gebühren. Sie verpflichten die Kommunalverwaltungen, ein Informationssystem für die Einziehung von Steuern und Gebühren zu implementieren. Dies sollte für die Munizipien bis zum 1. August 2002 und für die Städte bis zum 1. Februar 2003 geschehen¹¹⁴. Die Strafen für die nicht termingerechte Realisierung dieser Verpflichtungen schwanken zwischen 20 Mio. (625 Euro) und 150 Mio. ROL (4700 Euro).

Mit der Regierungsverordnung (Nr. 27/2002) zur Reglementierung der Bearbeitung von Petitionen wurde die Möglichkeit geschaffen, dass Petitionen von juristischen und physischen Personen auch per E-Mail an die öffentlichen Institutionen geschickt werden können. Der normative Akt verpflichtet gleichzeitig die öffentlichen Institutionen, innerhalb von spätestens 30 Tagen darauf zu antworten. Außerdem müssen die öffentlichen Institutionen eine Organisationseinheit mit der Aufgabe, die Petitionen zu empfangen, sie zu registrieren und deren Bearbeitung zu verfolgen bilden.

Trotz der beachtliche Ergebnisse auf diesem Gebiet ist der Prozess der Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen für die Verwirklichung des E-Government noch nicht abgeschlossen. Es fehlt vor allem die rechtliche Reglementierung für die Abwicklung von Zahlungen über die elektronischen Medien zwischen Banken, Staatskasse und Stadtverwaltungen. Sehr wichtig ist es auch, so schnell wie möglich die rechtlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Kooperation jener Organisationen zu schaffen, die für die Generierung und Aktualisierung der Datenbanken verantwortlich sind. Dies ist insbesondere erforderlich für die Implementierung von Geographischen Informationssystemen. Auch zahlreiche Verwaltungsverfahren müssen noch an die neuen elektronischen Medien angepasst werden.

4.1.3 Technische Rahmenbedingungen

Die Verwirklichung des E-Government wird vor allem durch die schwache IT-Infrastruktur, sowohl auf der Anbieterseite (Verwaltung), als auch auf der Abnehmerseite (Bürger und Unternehmen) erschwert. In diesem Punkt ist die Situation der Bürgerschaft kritisch. Denn solange die Bürger nicht die Möglichkeit haben, Online-Dienstleistungen wahrzunehmen, fehlt auch die Bereitschaft der öffentlichen Institutionen, bei knappen Ressourcen kostspielige IT-Projekte zu initiieren. Die IT-Indikatoren geben die bestehende Situation wieder:

114 Diese Termine wurden verschoben, da das Gesetz nach der Festschreibung der kommunalen Haushalte verabschiedet wurde, und die Kommunen dafür keine Gelder vorgesehen hatten. Die neuen Termine sind: Für die Munizipien zum 1. Februar 2003 und für die Städte zum 1. September 2003. Es ist aber fraglich, ob diese Termine eingehalten werden können. Der Hauptgrund ist, dass die technische Infrastruktur noch fehlt: die elektronische Vernetzung von Staatskasse, Kommunalverwaltungen und Kreisverwaltungen muss erst aufgebaut werden.

- *Telefonanschlüsse (Festnetz)*: Im Juni 2002 waren in Rumänien 4.086.461 Telefonanschlüsse registriert¹¹⁵. Bei einer Bevölkerung von ca. 22 Mill. bedeutet dies, dass von 100 Einwohnern 18 einen Telefonanschluß haben (in anderen ost- und mitteleuropäischen Ländern sind es im Durchschnitt 27,5 Prozent).¹¹⁶ Wenn man die Zahl der Telefonanschlüsse im Verhältnis zu der Anzahl der Haushalte¹¹⁷ in Rumänien betrachtet, dann ergibt sich eine Penetrationsrate der Festtelefonie von ca. 55 Prozent. Die meisten Telefonanschlüsse sind in den Städten konzentriert. Auf dem Land, wo mehr als 45 Prozent¹¹⁸ der Bevölkerung leben, haben nur 21 Prozent der Haushalte Telefonanschlüsse. Es wird erwartet, dass sich die Situation mit der Marktliberalisierung ab Januar 2003 deutlich verbessert.
- *Mobile Telephonie*: Im Juni 2002 hatten 4.496.800 Rumänen Mobiltelefone (20 Prozent). Der Anteil der Bürger, die ein Handy haben, wächst seit 1996 jährlich um ca. 100 Prozent¹¹⁹.
- *TV-Kabelanschlüsse*: In Rumänien ist das Kabelfernsehen relativ verbreitet. 43 Haushalte von 100 hatten im Sommer 2002 TV-Kabelanschlüsse. Angesicht dieser Verbreitung kann die öffentliche Verwaltung dieses Medium in der Kommunikation mit ihren Bürger effektiv verwenden. Außerdem wird das Kabelfernsehen als eine alternative Technologie für den Internetzugang mit sehr guten Verbreitungschancen für die nächsten Jahre gesehen.
- *PCs*: Im Jahr 2000 gab es in Rumänien 713.000 PCs, davon 31 Prozent in den Privathaushalten und 69 Prozent in den Unternehmen¹²⁰. Zu der aktuellen Situation gibt es keine genaueren statistischen Angaben. Schreibt man die Wachstumsrate des Zeitraums 1998-2000 (insgesamt 51 Prozent) fort, gab es im Jahre 2002 ca. 1 Mio. PCs in Rumänien. Dies bedeutet eine Penetrationsrate von 4,5 Prozent.
- *Internet-Nutzer*: Ca. 3,2 Prozent der rumänischen Bevölkerung hatte im Jahr 2000 Internetzugang¹²¹. Heute geht das Marktforschungsinstitut *Gfk Romania* von ca. 3 Mio. Internetnutzern aus, was einer Penetrationsrate von 13 Prozent der Gesamtbevölkerung entsprechen würde¹²². Davon sind 6 Prozent „häufige Nutzer“ und 7 Prozent nutzen das In-

115 Angaben des MCTI: <http://www.mcti.ro/mcti0.html?page=921>; 25.10.2002.

116 Vgl. Sandor (2001).

117 In Rumänien gibt es 7.392.131 Haushalte.

118 Im Jahr 2000 Statistisches Jahrbuch Rumänien 2001.

119 Vgl. Sandor (2001).

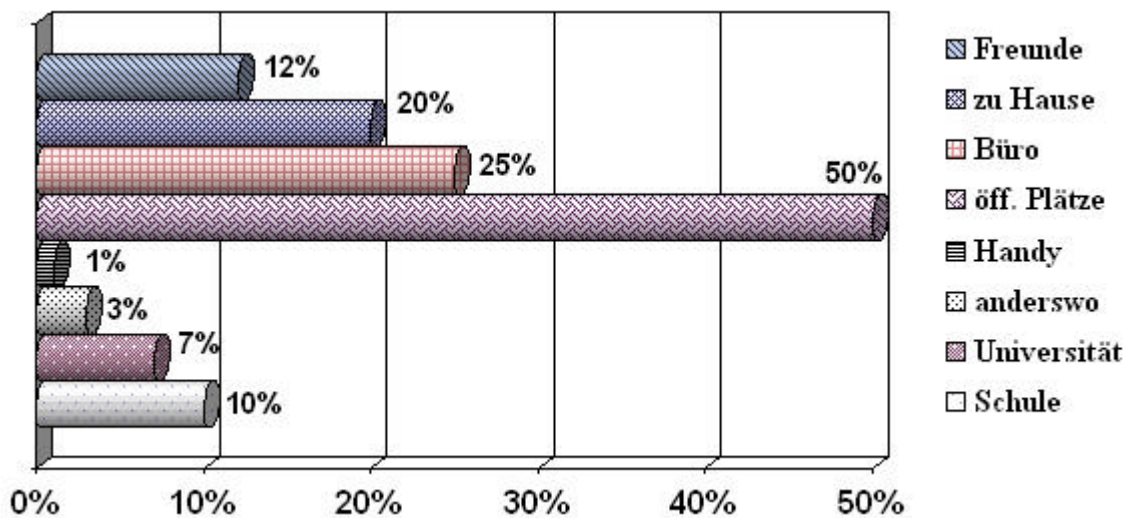
120 Vgl. ESIS II Report (2001).

121 Ebenda.

122 Vgl. im Internet: <http://www.gfkromania.ro/ro/press/article.php?artid=8>; 31.10.2002.

ternet unregelmäßig. Die meisten Rumänen gehen von öffentlichen Plätzen aus ins Internet (Internet Cafés), 25 Prozent haben Zugang im Büro und 20 Prozent zu Hause (siehe Abb. 5). 17 Prozent der Internetnutzer haben die Möglichkeit, in der Schule bzw. in der Universität zu surfen.

Abbildung 5: Zugang zum Internet



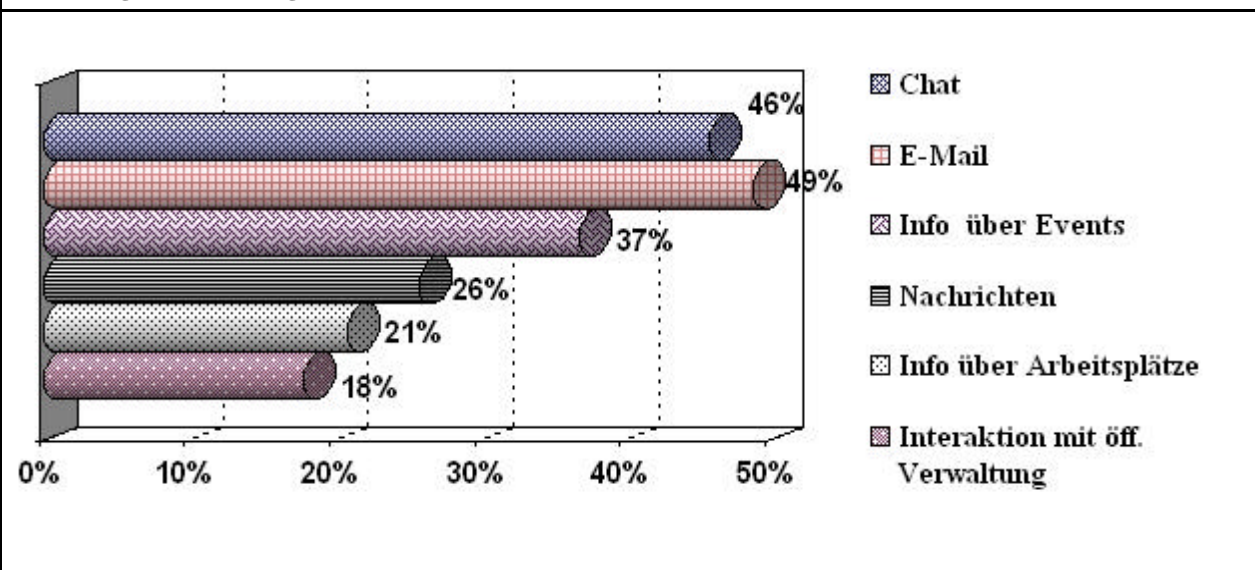
Quelle: <http://www.gfkromania.ro/ro/press/article.php?artid=8>; 31.10.2002

Die gleiche Studie offenbart, dass das Internet hauptsächlich für die private Kommunikation (E-Mail, Chat) und für die Informationssuche (Events – 37 Prozent und Arbeitsmarkt – 21 Prozent) benutzt wird (s. Abb. 6). Ca. 26 Prozent lesen im Internet die Nachrichten und 18 Prozent benutzen es für die Interaktion mit der öffentlichen Verwaltung – dies entspricht ungefähr einer Zahl von 0,54 Mio. Einwohnern.

Laut einer anderen Studie¹²³ sind die Mehrheit der Internet-Nutzer Schüler und Studenten (44,7 Prozent) und auf dem zweiten Platz kommen die Angestellten mit Hochschulabschluss (27,2 Prozent). Diesen zwei Gruppen folgen dann die Angestellten mit College-Abschluss (11,4 Prozent) und die Unternehmer/Geschäftsführer (7,4 Prozent). Die Mehrheit der Internet-Nutzer ist männlich (66,8 Prozent).

123 Vgl. im Internet: <http://www.smartnews.ro/Internet/232.html>; 30.10.2002. Die Studie wurde von Mercury Omnibus in März - Mai 2000 realisiert. Es wurden 4.684 Personen über 15 Jahre befragt.

Abbildung 6: Nutzung des Internets



Quelle: <http://www.gfkromania.ro/ro/press/article.php?artid=8>; 31.10.2002

Für die nächsten Jahre prognostizieren die Marktanalysten eine Wachstumsrate des Internets in Rumänien von jährlich 20-40 Prozent.¹²⁴ Diese optimistischen Aussagen beruhen vermutlich auf der Erwartung, dass mit der Demonopolisierung des Kommunikationsmarktes die Preise¹²⁵ für die Internetnutzung deutlich sinken werden. Dennoch ist anzunehmen, dass die Rumänen auch zukünftig das Internet hauptsächlich von öffentlichen Einrichtungen, v.a. Internet-Cafés aus benutzen werden. Bei einem durchschnittlichen Bruttogehalt von ca. 120 Euro pro Monat¹²⁶ bleibt dem Bürger nicht sehr viel übrig für Investitionen in teure IT-Ausstattung.

Die IT-Infrastruktur der öffentlichen Verwaltung entspricht auch nicht den Erfordernissen für eine zügige Verwirklichung des E-Government. Bis zum heutigen Zeitpunkt sind nicht einmal alle Institutionen der zentralen Verwaltung an das einheitliche Verwaltungsnetzwerk angeschlossen. Auf der Kommunalebene werden IT-Netzwerke von den Kreis- und Stadtverwaltungen ausgebaut, der Prozess ist aber bei weitem noch nicht abgeschlossen. Viele zentrale Institutionen, wie die Ministerien für Gesundheit, Bildung, Arbeit und Finanzen bilden auch auf der Kommunalebene Netzwerke, um ihre dezentralen Dienstleistungen zu verknüpfen. Ein solcher unkoordinierter Ansatz bei der Vernetzung der zentralen und dezentralen Verwaltungseinheiten birgt in sich die Gefahr, dass die Interoperabilität der Systeme zum Schluss

124 Vgl. im Internet: <http://www.gfkromania.ro/ro/press/article.php?artid=8>; 31.10.2002.

125 Internetkosten: von 8 bis 22 Uhr kostet eine Minute Dial-Up-Internet-Zugang 0,7 Cent und die monatliche Grundgebühr beträgt 9 Euro. Infomaterial der rumänischen Telecom vom August 2002.

126 Angaben des Nationalen Instituts für Statistik (Institutul National pentru Statistica), im Januar 2002, http://stiri.rol.ro/detalieri_stire.php?idn=3599.

nicht gewährleistet werden kann. Der Anschluss der Kommunalverwaltungen an das nationale Netzwerk soll voraussichtlich über ein Virtual Private Network (VPN)¹²⁷ erfolgen.

4.1.4 Die Kommunalverwaltung

Reform der öffentlichen Verwaltung. Die öffentliche Verwaltung in Rumänien steckt seit langem in einer Krise. Nach der Wende im Jahr 1989 hat sich die rumänische Regierung vor allem auf die Wirtschaftsreform konzentriert. Erst später, als offensichtlich wurde, dass die Verwirklichung marktwirtschaftlicher Reformen ohne eine radikale Modernisierung der öffentlichen Verwaltung unmöglich ist, und auch der Druck durch die Europäische Union immer stärker wurde, hat die rumänische Regierung begonnen, die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für die Verwaltungsreform zu schaffen und die dafür notwendigen Maßnahmen durchzuführen. Es wurden etliche Gesetze¹²⁸ verabschiedet, wie z. B. das Gesetz Nr. 188/1999 hinsichtlich des Beamtenstatus und das Gesetz Nr. 215/2001 über die lokale öffentliche Verwaltung¹²⁹. Auch eine Strategie für die Beschleunigung der Verwaltungsreform wurde erarbeitet. Ihre wichtigsten Aktionsfelder sind¹³⁰:

- Restrukturierung der zentralen und kommunalen Verwaltung. Damit ist ein breiter Modernisierungs- und Anpassungsprozess der öffentlichen Verwaltung an die aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Anforderungen der rumänischen Gesellschaft und gleichzeitig an die vergleichbaren Erfahrungen und Verwaltungsstrukturen in den EU-Mitgliedstaaten gemeint. Es wird die Verstärkung von strategischen Fähigkeiten auf der zentralen Verwaltungsebene angestrebt, um die Staatsentwicklung effektiv und effizient steuern zu können.
- Grundlegende Veränderung des Verhältnisses zwischen der Verwaltung und den Bürgern. Vor allem soll das Spektrum von Partizipationsmöglichkeiten der Bürger an den Entscheidungsprozessen ausgeweitet, die Transparenz von administrativen Akten erhöht und die operative Kommunikation mit den Bürgern verbessert werden.
- Dezentralisierung von öffentlichen Diensten und Konsolidierung der administrativen und finanziellen Selbstverwaltung.

127 Ein VPN (Virtual Private Network - zu deutsch: Virtuelles Privates Netzwerk) verbindet zwei Netzwerke, einen Computer mit einem Netzwerk oder zwei Computer und das jeweils auch über öffentliche Verbindungen (z. B. das Internet). Damit die Datenübertragung nicht von Fremden eingesehen werden kann, benutzen VPNs sogenannte Tunneling-Protokolle. Das sind Mechanismen, die die Daten verschlüsselt austauschen. Im Vergleich zu direkten Verbindungen führt die Nutzung des VPN zu Kosteneinsparungen und einer deutlich höheren Verfügbarkeit und Flexibilität. Vgl. im Internet: <http://www.uni-konstanz.de/RZ/wlan/vpn.php>. 21.11.2002.

128 In den letzten zwei Jahren sind ca. 18 Gesetze und Regierungsverordnungen in Kraft getreten.

129 In diesem Gesetz ist das Prinzip der lokalen Autonomie verankert. Es definiert die Zuständigkeiten der Kommunalverwaltungen und regelt das Verhältnis zwischen der Zentralregierung und der lokalen Selbstverwaltung. Außerdem verleiht das Gesetz den örtlichen Gebietskörperschaften das Recht, lokale Steuern zu erheben und ihren Haushalt selbst auszuarbeiten und zu beschließen.

130 Vgl. Rumänische Regierung (2001c) S. 11 – 13.

- Sukzessive Demilitarisierung einiger kommunalen Dienstleistungen.
- Depolitisierung von Strukturen der öffentlichen Verwaltung und Auflösung politischer Klientelstrukturen.

Darüber hinaus hat die aktuelle Regierung einen „Regierungsrat für die Aufsicht der Verwaltungsreform“ mit dem Ziel zusammengestellt, den Reformprozess zu beschleunigen. Durch eine Regierungsverordnung wurde zusätzlich in jedem Ministerium und in jeder Kreisverwaltung eine Gruppe von Spezialisten etabliert, die mit dem Regierungsrat bei der Formulierung von Gesetzestexten zusammenarbeitet und Methoden für das Monitoring der Verwaltungsreform entwickelt. Im Ministerium für öffentliche Verwaltung ist zudem eine Zentralstelle für die Reform der öffentlichen Verwaltung gebildet worden, die den Prozess der Umsetzung von Strategien und Programmen begleiten soll.

Kritische Finanzlage. Die Kommunen befinden sich derzeit in einer kritischen Finanzlage. Im Zuge der Dezentralisierung werden ständig neue Aufgaben auf die Kommunen übertragen, ohne dass sie die dazu notwendigen Ressourcen bekommen¹³¹. Bis heute besteht keine Klarheit hinsichtlich der Kompetenzen, die am Ende des Dezentralisierungsprozesses von den Kommunalverwaltungen wahrgenommen werden sollen. Auch ist unklar, welche Kosten mit den neuen Aufgaben auf die Kommunen zukommen werden. Fest steht bisher nur, dass die Verlagerung von Aufgaben in der Sozialpolitik, im Bildungs- und Gesundheitswesens, sowie bei der Elektrizitäts- und Fernwärmeversorgung ohne Bereitstellung von entsprechenden Finanzmitteln die Kommunen finanziell und personell überfordern. Die Kapazitäten der Kommunen, um lokale Steuern einzutreiben, sind weiterhin beschränkt. Deshalb ist zu vermuten, dass sich in diesen Bereichen, in denen schon früher die Ressourcen sehr knapp waren, die Qualität der Dienstleistungen weiter verschlechtern wird. Die herrschende Ungewissheit erschwert die effiziente Planung von lokalen Budgets, erhöht das Risiko von Zufallsentscheidungen und führt die Kommunen in eine tiefe finanzielle Krise.

Vergiftetes Arbeitsklima in der Kommunalverwaltung. Seit den Parlamentswahlen im Jahr 2000 sind viele strukturelle Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung erfolgt, sowohl auf der nationalen als auch auf der Kommunalebene. Diese Veränderungen waren allerdings nicht Teil einer strategischen Verwaltungsreform, sondern durch den Regierungswechsel bedingt. Einige Funktionen sind verschwunden, während andere mit den gleichen Aufgaben neugebildet worden. Diese Veränderungen erfolgten teilweise ohne hinreichende rechtliche Grundlage. Die Beseitigung von Beamten anderer politischer Couleur hat die Stabilität des öffentlichen Dienstes auch in den Kommunen erschüttert.

Auch andere Probleme der Kommunalverwaltung sind durch *die starke Politisierung* verursacht worden. Von den Kreisverwaltungen wird der Finanzausgleich der Kommunen weniger nach festgelegten Regeln und Prozeduren, sondern eher nach der Parteizugehörigkeit der Bürgermeister durchgeführt. Es gibt auch Fälle der Einschüchterung von gewählten Kommunal-

131 Vgl. Kommission der EG (2001b), S. 18 - 21.

vertretern, die zu anderen politischen Gruppierungen als der regierenden Partei gehören¹³². Darüber hinaus üben die Präfekten¹³³ nicht selten in willkürlicher Weise die legislative Kontrolle von Akten der Kommunalverwaltung aus, ohne dass sie zur Verantwortung gezogen werden¹³⁴.

Zu einem vergifteten Arbeitsklima in der Kommunalverwaltung trägt außerdem das unprofessionelle Management bei. Laut einer wissenschaftlichen Analyse weist das Management in den Kommunalverwaltungen folgende Eigenschaften auf¹³⁵:

- Absolute Machtkonzentration (Entscheidungsbefugnisse und Kontrolle) in den Händen der Verwaltungsspitze;
- Beförderung des Personals in die Führungspositionen nach dem „Parteibuch“, dem Alter und erst dann nach den erzielten Ergebnissen;
- Missbrauch öffentlicher Ämter für partikulare Interessen;
- Die meisten Entscheidungen werden von der Politik beeinflusst und von den Führungskräften nach Belieben begründet. Diese verursacht oft Verwirrung unter den Abteilungen und Angestellten;
- Eine verbreitete Managementpraxis ist die Missachtung der organisatorischen Hierarchie in der Verwaltung. Die Führungskräfte, die der mittleren Hierarchieebene angehören, müssen oft feststellen, dass ihre Untergebenen Beschlüsse der Verwaltungsspitze durchführen, ohne dass sie etwas davon gewusst haben. Der Kommunikationsfluss zwischen den Abteilungen kann auch gestoppt werden, wenn gewünscht wird, dass bestimmte Informationen nicht weiter bekannt werden. Darüber hinaus sind die Beziehungen zu den Untergeordneten ziemlich versteinert und beruhen allenfalls zum Teil auf rationalen und legalen Normen. Wenn auch in der Verwaltung spezialisierte Abteilungen existieren und die Mitarbeiter klar definierte Aufgabenbereiche haben, missachten die Führungskräfte bei der Delegation von Kompetenzen und neuen Aufgaben die bereits existierenden Strukturen.

Schlechte Arbeitsbedingungen und niedrige Löhne¹³⁶ in den öffentlichen Institutionen, einschließlich der Kommunalverwaltungen, haben dazu geführt, dass in der letzten Zeit die Unzufriedenheit und Frustration der Angestellten des öffentlichen Dienstens noch größer gewor-

132 Vgl. im Internet: <http://pnl.ro/?id=dp586&offset=0>.

133 Präfekten sind Regierungsvertreter auf Kommunalebene (Kreisverwaltung). Sie werden vom Ministerpräsidenten ernannt.

134 Vgl. Gabanyi (2002), S. 556.

135 Vgl. Manolescu / Manolescu (2002).

136 Derzeitiger minimaler Lohn in der öffentlichen Verwaltung ist 2,5 Mill. Lei (ca. 80 Euro). Es wird eine Anhebung auf 3,9 Mill. Lei, den Durchschnittslohn in der Wirtschaft, verlangt, www.romanalibera.com/5FPT/25s5fbuc.htm; 11.11.2002.

den ist. Als Ausdruck dieses kritischen Zustandes kam es im Oktober 2002 in Bukarest zu Protestkundgebungen¹³⁷.

Schlechte Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürgern: *Vertrauensverlust in die öffentlichen Institutionen, Korruption, schlechte Qualität der Dienstleistungen* sind Stichwörter, die die Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürgern in Rumänien charakterisieren. Die öffentliche Verwaltung in Rumänien hat ein außergewöhnliches schlechtes Image. Wie mehrere Studien belegen, empfinden viele Bürger auch nach zwölf Jahren postkommunistischer Transition die öffentliche Verwaltung als korrupt und sind unzufrieden mit ihren Dienstleistungen. Laut der Studie „Evaluation der Informations- und Beratungsbedürfnisse sowie der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen“¹³⁸ empfindet mehr als die Hälfte der städtischen Bevölkerung die Beziehung zu den öffentlichen Institutionen als schwach bzw. sehr schwach. Die Bürgerschaft sieht die Ursachen hierfür vor allem in starker Bürokratisierung und mangelhafter Transparenz der öffentlichen Institutionen sowie in der Korruption und dem unangemessenem Verhalten der Beamten¹³⁹.

Ein gravierendes Problem, das zu dem Imageverlust der öffentlichen Verwaltung beiträgt, ist die Korruption. Laut einer Studie¹⁴⁰ der Akademischen Gesellschaft Rumäniens denken 25,8 Prozent der Bevölkerung, dass *alle Mitarbeiter* des öffentlichen Dienstes korrupt sind und 43,7 Prozent vermuten, dass *die meisten* von ihnen in Korruptionsfälle verwickelt sind. „*Nur einige Mitarbeiter* des öffentlichen Dienstes sind korrupt“ meint ca. 28,8 Prozent der Bürgerschaft und 1,8 Prozent der Bevölkerung vertreten die Meinung, dass *fast kein* Mitarbeiter des öffentlichen Diensteskorrump sei¹⁴¹. Auch die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes selbst (20 Prozent) geben zu, dass Korruption ein verbreitetes Phänomen in der ganzen Gesellschaft und auch in der Verwaltung ist.¹⁴² 13,7 Prozent der Bürger leisten regelmäßig extralegale Zahlungen für öffentliche Dienstleistungen. Weitere 53,4 Prozent tun dies manchmal. Nur 28,2 Prozent der Bevölkerung erhalten die öffentlichen Dienstleistungen ohne Bestechung. Ca. 33 Prozent der Bürger sind der Meinung, dass ohne solche Zahlungen ihr Problem nicht zufriedenstellend gelöst wird und 53,4 Prozent machen es abhängig von den jeweiligen Verwaltungsmitarbeitern – „hängt davon ab, auf wen man dort trifft“¹⁴³. Die hohe Verbreitung der

137 <http://www.romanalibera.com/5FPT/25s5fbuc.htm>; 11.11.2002.

138 Die Studie wurde vom Zentrum für die städtische und regionale Soziologie (Centru de Sociologie Urbana si Regionala) im Zeitraum Dezember 2001 bis Januar 2002 durchgeführt.

139 „Evaluation der Informations- und Beratungsbedürfnisse sowie der Lieferung von öffentlichen Dienstleistungen“, im Internet: www.fdsc.ro/PDF/BCC-%20Evaluarea%20nevoilor%20si%20resurselor%20existente_Studiu%202002.pdf; 30.08.2002.

140 Die Studie wurde mit der finanziellen Unterstützung von Freedom House und World Bank Institute im Jahr 2000 durchgeführt. Im Rahmen dieser Studie wurden 1.237 Personen befragt.

141 Vgl. Mungiu-Pippidi (2002), S. 136.

142 Vgl. Iliescu (2002), S. 8.

143 Vgl. Mungiu-Pippidi (2002), S. 139.

Korruption wird von den Wissenschaftlern durch die Tatsache erklärt, dass eine öffentliche Stelle als Mittel für die Erreichung persönlicher Ziele gesehen wird.¹⁴⁴

Bei der kritischen Betrachtung der Beziehungen innerhalb der Verwaltung, aber auch zwischen der Verwaltung und den Bürgern, kann festgestellt werden, dass die rumänische Kommunalverwaltung in der Regel nicht kundenorientiert handelt und die meisten Bürger wenig Vertrauen zur Verwaltung haben. Außerdem existieren innerhalb der Kommunalverwaltung infolge eines unprofessionellen Managements, einer starken Politisierung und schlechter Arbeitsbedingungen keine offenen Beziehungen und das Arbeitsklima ist schlecht.

4.2 Fallstudie Bukarest

Eckdaten zur Stadt Bukarest: Die Hauptstadt von Rumänien - Bukarest - hat 2.037.278 Einwohner. Zahlenmäßig machen die Bukarester etwa knapp 10 Prozent der gesamten Landesbevölkerung aus. Ca. 49,7 Prozent davon sind erwerbstätig¹⁴⁵ und hauptsächlich im industriellen Bereich (46,7 Prozent), im Handel (7,9 Prozent), in der Bauwirtschaft (8,5 Prozent) und in der öffentlichen Verwaltung (8,5 Prozent) beschäftigt.¹⁴⁶ Ungefähr ein Viertel der Bevölkerung besitzt einen Hochschulabschluss.

Die Stadtverwaltung Bukarest weist eine komplexe Organisationsstruktur auf. Sie besteht aus zwei Ebenen:

- Die Bezirksverwaltung mit eigenem Bürgermeister (Primar) und Bezirksrat (Consiliul Local). Die Stadt Bukarest ist in sechs Bezirke eingeteilt.
- Die Stadtverwaltung mit dem Oberbürgermeister (Primar General) und dem Stadtrat (Consiliul General Local) von Bukarest.

Bei der Stadtverwaltung sind derzeit ca. 1200 Mitarbeiter tätig. Sie besteht aus insgesamt 18 Direktionen und 98 Abteilungen, die dem Oberbürgermeister, den vier Vizebürgermeistern und dem Sekretär der Stadtverwaltung untergeordnet sind. Sie ist nicht zentral an einem Ort, sondern in drei Gebäuden untergebracht.

4.2.1 Umsetzung von E-Government

Hintergrund: Die Stadtverwaltung Bukarest setzt bereits über einen längeren Zeitraum IKT in verschiedenen Fachabteilungen ein, wie z. B. in der Direktion für Personal (Gehaltsabrech-

144 Vgl. Iliescu (2002).

145 Die Daten sind von der Nationalen Kommission für Statistik bereitgestellt und stellen die Situation zum 1. Juli 1996 dar. <http://www.pmb.ro/>.

146 Daten aus dem "Statistischen Jahrbuch von Rumänien 2001".

nung), in der Direktion für soziale Assistenz (Verwaltung von Anfragen der humanitären Hilfsorganisationen), im Amt für Haushaltswesen (Vermögensinventur) etc.¹⁴⁷ Die Software wurde in den meisten Fällen intern vom Rechenzentrum der Stadtverwaltung oder von der CINOR AG¹⁴⁸ entwickelt. Es handelt sich um lokale IT-Lösungen mit isolierten Datenbanken. Im Jahre 1996 war Bukarest als eine der ersten rumänischen Kommunen mit einer eigenen Webseite (www.pmb.ro) im Internet präsent. Die weltweite Entwicklung von IKT-Lösungen für die öffentliche Verwaltung haben die kommunale Führungsspitze jedoch dazu bewogen, für das Jahr 2002 ein integriertes Informationssystem für die gesamte Verwaltung anzustreben. Wichtige Impulse kamen in diesem Zusammenhang auch von verschiedenen Initiativen der rumänischen Regierung zur Förderung der Informatisierung der öffentlichen Verwaltung und zur Schaffung der dafür notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen.

Die Einführung eines integrierten Informationssystems bei der Stadtverwaltung Bukarest soll vor allem dazu dienen, Arbeitsabläufe zu automatisieren und eine bessere Informationsbasis (in Form von Berichten) für die Entscheidungsträger zu schaffen. Es wird außerdem erwartet, dass die Implementierung eines neuen Informationssystems zu qualitativ besseren Dienstleistungen führen wird und damit auch das Image der Stadtverwaltung verbessert werden kann.

Führung und Organisation: Die Verantwortung für die Durchführung von IT-Aktivitäten wird bei der Stadtverwaltung Bukarest grundsätzlich von zwei organisatorischen Einheiten getragen. Die *Direktion für die Entwicklung von Informationssystemen für das öffentliche Management (DEIOM)*¹⁴⁹ ist für die Analyse des Informationsbedarfs in der Stadtverwaltung und für die Spezifikation der Anforderungen an die weitere Entwicklung zuständig. Eine der wichtigsten Aufgaben dieser Direktion ist außerdem die Integration vorhandener IKT-Lösungen und die Beaufsichtigung des Entwurfs, der Implementierung und der Anwendung von Informationssystemen. Das *Rechenzentrum* ist der DEIOM untergeordnet und trägt die Verantwortung für die technische Unterstützung der IT-Projekte. Für die Entwicklung und Aktualisierung von Inhalten der Webseiten sind die jeweiligen Fachabteilungen zuständig. Die DEIOM ist in der Aufbauorganisation der kommunalen Verwaltung auf der zweiten hierarchischen Ebene positioniert.

Mit der Implementierung von IT-Lösungen, der technischen Instandhaltung und der Unterstützung von Mitarbeitern aus den Fachabteilungen sind innerhalb der Stadtverwaltung ca. 40 Personen beschäftigt. Davon sind 15 Programmierer, 15 Operatoren und zehn sonstige Mitarbeiter der DEIOM. Das Management der einzelnen IT-Aktivitäten erfolgt nicht in Form von Projekten, sondern in traditioneller Weise mittels hierarchischer Zuteilung von Aufgaben und Koordinierung durch Anweisungen. Viele Entscheidungen hinsichtlich des Ausbaus der IKT-

147 Nach einer Einschätzung des Rechenzentrums werden derzeit ca. 85 - 90 Prozent der Verwaltungsaktivitäten elektronisch unterstützt.

148 Electronic Computing Center of the City of Bucharest, bis vor vier Jahren ein städtisches Unternehmen, das sich mit Softwareentwicklung für die öffentliche Verwaltung beschäftigte.

149 Directia de Dezvoltare Sisteme Informatice pentru Managementul public.

Infrastruktur, des Einsatzes von Applikationen, sogar der Gestaltung von Webseiten werden mit der obersten Verwaltungsspitze abgestimmt. Dies führt oft zu Verzögerungen bei der Umsetzung von IT-Vorhaben.¹⁵⁰ Die Verwaltungsspitze (Oberbürgermeister) steuert den Informatisierungsprozess der Stadtverwaltung durch konkrete Vorschläge und Anweisungen. Diese werden in der Regel vergleichbar zu den Initiativen der DEIOM bzw. des Rechenzentrums auch schneller in der Praxis umgesetzt, da die Resistenz der Mitarbeiter dann am geringsten ist. Die Beteiligung des Stadtrates an der Umsetzung von IKT-Vorhaben erschöpft sich in der Zuweisung bzw. Genehmigung von finanziellen Ressourcen.

Politik und Strategie: Unter der Federführung der DEIOM begann im Jahr 2001 die Vorarbeit für die Implementierung des integrierten Informationssystems, das die Aktivitäten der Stadtverwaltung und der städtischen Unternehmen unterstützen soll. Ursprünglich war das Vorhaben auch von den Bezirksverwaltungen unterstützt worden. Nach einigen Gesprächsrunden zwischen dem Oberbürgermeister und den Bezirksvertretern ist die Idee der Einführung des Informationssystems auf der Bezirksebene jedoch an finanziellen Fragen gescheitert. Die Bezirksbürgermeister sind auf den Vorschlag unter der Voraussetzung eingegangen, dass der Großanteil an Kosten von der Stadtverwaltung alleine getragen wird. Die Verhandlungen scheiterten an der Frage der Geldbeiträge der Bezirksverwaltungen unter der zentralen Steuerung der Stadtverwaltung. Die Bezirksbürgermeister haben auf das Recht der finanziellen Selbstverwaltung hingewiesen und die Gespräche abgebrochen. Die Stadtverwaltung verfolgt das Projekt daher weiter im Alleingang.

Die Umsetzung des Vorhabens begann mit einer gründlichen Analyse des Informatisierungsstandes und des Informationsbedarfes der einzelnen Fachabteilungen und Entscheidungsträger. Die so gewonnenen Erkenntnisse sind dann in die Erarbeitung eines Pflichtenheftes mit der Spezifizierung von Anforderungen an jede Komponente des neuen Informationssystems eingeflossen. Im Anschluss wurde der Auftrag für das Informationssystem im September 2001 öffentlich ausgeschrieben. Zehn Firmen beteiligten sich am Ausschreibungsprozess, darunter auch einige renommierte internationale Softwarehäuser. Die Entscheidung der Auswahlkommission wurde jedoch von einigen der Unternehmen, darunter IBM, Hewlett Packard und Compaq, nicht akzeptiert und öffentlich kritisiert. Unter dem medialen und politischen¹⁵¹ Druck erklärte der Oberbürgermeister die Ergebnisse des Auswahlverfahrens Dezember 2001 für ungültig und bat die amerikanische Regierung um Unterstützung. Die US Trade and Development Agency (TDA) sagte daraufhin im Juni 2002 einen Kredit in Höhe von 76.000 US\$ für die Erarbeitung der notwendigen Dokumentation für einen neuen Ausschreibungsprozess zu. Die Dokumentation wird von den Spezialisten der TDA entworfen. Für das Projekt haben sich hieraus neue Termine ergeben: Das Ausschreibungsverfahren wurde auf November 2002 und der Beginn der Implementierung des Informationssystems auf das

150 Das folgende Beispiel soll dies verdeutlichen: Das Rechenzentrum hat bereits im August eine neue Version der Webseite entwickelt. Auf der Frage nach dem Zeitpunkt der Veröffentlichung wurde geantwortet: „Es könnte in zwei Tagen, aber auch in einem halben Jahr losgehen. Wir warten auf ‚grünes Licht‘“.

151 Kritik kam vor allem von der regierenden Sozialdemokratischen Partei (PSD).

Jahr 2003 verschoben. Jedoch will die Stadtverwaltung am Endtermin festhalten: Bis Ende 2004 soll das neue Informationssystem vollständig eingeführt sein.

Die geplanten IKT-Aktivitäten, aber auch die in Vergangenheit durchgeführten Maßnahmen, sind keineswegs Teil einer Gesamtstrategie, sondern beruhen auf Wünschen bzw. Anweisungen der politischen Führung. Bereits in Jahr 1998 hat die Firma Booz Allen Hamilton in ihrem Bericht¹⁵² hinsichtlich der Restrukturierung der Stadtverwaltung Bukarest empfohlen, eine langfristige IKT-Strategie (auf fünf bis zehn Jahre) zu entwerfen. Bis jetzt wurde sie noch nicht erarbeitet und es scheint eher unwahrscheinlich, dass sich diesbezüglich in der nächsten Zeit etwas ändern wird. Aufgrund langjähriger Erfahrungen haben die meisten beteiligten Mitarbeiter die Überzeugung gewonnen, dass Strategien und Pläne sowieso nur auf dem Papier bleiben¹⁵³. Allerdings hat das Rechenzentrum einen operativen Plan für das Jahr 2002 erarbeitet. Durch die „Turbulenzen“ des Ausschreibungsverfahrens ist dieser Plan jedoch nicht mehr aktuell.

In diesem Zusammenhang ist auch zu bemerken, dass die beabsichtigte Einführung des neuen Informationssystems mit der Reorganisation der Verwaltung konzeptuell noch nicht ausreichend „verzahnt“ wurde. Über die sich im Zuge der Informatisierung evtl. ergebenden Veränderungen in der Ablauf- und Aufbauorganisation ist man sich hier schon bewusst, an sich bezweckt werden sie aber nicht. Eine Anpassung der Organisation an das Informationssystem ist zwar vorgesehen, aber nur da, wo es notwendig werden sollte.

Der Schwerpunkt der Arbeit des Rechenzentrums liegt heute im Ausbau des Intranets und des Internet-Angebots. Dabei orientiert sich die EDV-Mannschaft primär an den Web-Angeboten der Städte Paris und Barcelona. Eine enge Zusammenarbeit mit anderen rumänischen Städten gibt es derzeit nicht, lediglich auf individueller Ebene werden sporadisch Erfahrungen ausgetauscht.

Als kritisch und hinderlich für die Arbeit wird in den Interviews die schwache Kooperation und Kommunikation zwischen den Abteilungen der Stadtverwaltung und den anderen Institutionen der Kommunalverwaltung genannt. Bis zum Jahr 2000 waren die Bezirksverwaltungen noch mit eigenen Informationsangeboten auf der Webseite der Stadtverwaltung vertreten. Mit dem politischen Wechsel¹⁵⁴ an der Spitze der Stadtverwaltung wurde die Kommunikation und Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung jedoch auf ein Minimum reduziert. So haben die

152 Extrakt aus dem: Raportul Diagnostic 1998 privind Restructurarea Administratiei Locale Bucuresti (nicht veröffentlicht).

153 Diese Einschätzung beruht auf Interviews mit Mitarbeitern der Stadtverwaltung Bukarest zwischen dem 16. und dem 20.09. 2002.

154 Seit dem Jahr 2000 ist Traian Basescu Oberbürgermeister der Stadt Bukarest. Er ist Vorsitzender der Demokratischen Partei (PD), welche mit ca. 7 Prozent der Sitzen im Parlament zusammen mit anderen Parteien auf nationaler Ebene die Opposition bildet. Die gewählten Bezirksbürgermeister sind alle sechs Mitglieder - der Sozialdemokratischen Partei (PSD) - der regierenden Partei. Der Oberbürgermeister und die Bezirksbürgermeister werden direkt gewählt - persönlichkeitsbezogenes Mehrheitswahl.

Bezirke z. B. ihre Informationsangebote nicht mehr aktualisiert und zudem eigene Web-Auftritte entwickelt, ohne dies mit der Stadt Bukarest abzustimmen. Sehr labil ist außerdem die Kooperation zwischen der Stadtverwaltung und den anderen städtischen Einrichtungen, wie z. B. den Versorgungsunternehmen oder den kulturellen Einrichtungen.

Das wenig konstruktive Kommunikationsverhalten zwischen den Organisationseinheiten der Stadtverwaltung Bukarest kann allerdings nicht nur durch die derzeitigen politischen Rivalitäten erklärt werden, sondern ist auch historisch und kulturell bedingt. Stark hierarchisierte Strukturen, patriarchalische und autoritäre Führungsstile sowie das Zurückhalten von Informationen sind Eigenschaften, die die öffentliche Verwaltung Rumäniens auch nach mehr als einem Jahrzehnt von Transitionsbemühungen zu einer demokratischen Gesellschaft beibehalten hat.

Partnerschaften und Ressourcen: Die Stadtverwaltung verfügt bis heute über eine vergleichsweise schwache IT-Infrastruktur. Nur ca. 31 Prozent aller Büroplätze haben einen Computer. Etwa die Hälfte der vorhandenen PCs wurden in den Jahren 1992-1994 beschafft und müssen heute als völlig veraltet gelten. Die PCs befinden sich in drei verschiedenen Verwaltungsgebäuden und sind zu ca. 60 Prozent an ein lokales Netzwerk angeschlossen. Die interne Netzverbindung läuft über ein Funknetz, was eine ziemlich unsichere und instabile Lösung ist. Die Verbindung zum Internet wird für ca. 150 Büroplätze allerdings über Glasfasern gestellt. Ca. 120 Mitarbeiter der Stadtverwaltung haben eine E-Mail-Adresse und können mit den Bürgern über elektronische Medien kommunizieren. Für die Bürger hat die Stadtverwaltung Bukarest in zwei ihren Gebäuden am Eingang jeweils ein Infokiosk mit Zugang zum städtischen Informationsangebot (www.pmb.ro) aufgestellt.

Die Stadtverwaltung Bukarest hat nach Angaben der Interviewpartner ihre IT-Projekte bis jetzt hauptsächlich aus eigenen Mitteln finanziert. Für die Weiterbildung der EDV-Mitarbeiter erhielt DEIOM ca. 60.000Euro aus dem PHARE-Programm. Die US-amerikanische Regierung unterstützt, wie oben erwähnt, den Ausschreibungsprozess für das neue Informationssystem der Stadtverwaltung. Die Finanzierung des neuen Systems ist derzeit allerdings noch unklar. Die dafür notwendigen 20 Millionen US\$ sollen nach Angaben der Gesprächspartner „entweder aus Krediten oder aus dem laufenden Haushalt“ erbracht werden.

Mitarbeiter: Für die Verwirklichung des E-Government hat die Stadtverwaltung eine relativ große EDV-Mannschaft zur Verfügung. Die bisher durchgeführten Maßnahmen konnten mit dem bestehenden Personal bewältigt werden. Allerdings sind die Verantwortlichen wegen des Abwanderungstrends von hochqualifizierten Mitarbeitern besorgt. Die Stadtverwaltung Bukarest hat nicht die finanziellen Möglichkeiten, um jungen und hochqualifizierten IKT-Spezialisten Arbeitsbedingungen und Löhne anzubieten, wie sie in der Wirtschaft bzw. im Ausland üblich sind.

Problematisch ist außerdem die Tatsache, dass die Mitarbeiter aus den Fachabteilungen unzureichend im Umgang mit Computern geschult sind. Nach den Angaben der oben erwähnten Studie der Firma Booz Allen Hamilton konnte im Jahr 1998 nur ca. die Hälfte der Mitarbeiter

einen Computer benutzen und wiederum nur eine Hälfte von diesen benutzten ihn auch effektiv¹⁵⁵. Die Situation hat sich nach Einschätzung der Gesprächspartner bis heute nur leicht verbessert. Weiterhin weigern sich viele Mitarbeiter, die vorhandenen IT-Lösungen zu verwenden. Dies wird damit begründet, dass man es zeitlich nicht schaffe, die Datenbestände aktuell zu halten, und dass oft der erzielte Nutzen aus IKT-Anwendungen in einem ungünstigen Verhältnis zum Aufwand stehe¹⁵⁶.

Prozesse: Die bisher realisierten IT-Aktivitäten haben die Geschäftsprozesse bei der Stadtverwaltung Bukarest nur unwesentlich geändert. Im Regelfall wurden bei der Einführung von IT-Lösungen die Geschäftsprozesse nicht neugestaltet. In mehreren Bereichen haben IT-Anwendungen spürbare Arbeitserleichterungen und die Beschleunigung von Arbeitsabläufen mit sich gebracht. Diese Effekte ließen sich beispielweise in den Bereichen Umweltschutz, Stadtplanung und Raumordnung nach Einführung des geographischen Informationssystems (GIS) der Firma Neuron GmbH beobachten. Die manuelle Arbeit bei der Erarbeitung und Aktualisierung des Stadtplanes fehlt praktisch aus, die Auffindung von Strassen und Adressen, sowie die Ermittlung der juristischen Form von Eigentum geschieht nun per Mausklick¹⁵⁷.

4.2.2 Durchgeführte und geplante E-Government-Aktivitäten

In den letzten zwei Jahren hat sich die Arbeit der Stadtverwaltung Bukarest auf die folgenden IKT-Projekte konzentriert:

- Ausbau der Webseite www.pmb.ro. Es wurden inhaltliche Verbesserungen durchgeführt und neue Online-Dienstleistungen zur Verfügung gestellt. Folgende wichtige Online-Dienste bietet die Stadtverwaltung derzeit an:
 - Interaktiver Stadtplan, U-Bahn-Plan, Liste der Strassen;
 - Veröffentlichung aller Baubescheinigungen (mit Suchfunktion);
 - Informationen über die Verwaltungsorganisation, Verwaltungsleistungen, erforderlichen Unterlagen zu verschiedenen Anliegen;
 - E-Mail-Verzeichnis;
 - Online-Auskunft zum Bearbeitungsstatus der Anträge auf Rückerstattung von im Zeitraum 1945-1989 konfiszierten Immobilien;
 - Informationen über Zusammensetzung des Stadtrates;

155 Extrakt aus dem: Raportul Diagnostic 1998 privind Restructurarea Administratiei Locale Bucuresti (nicht veröffentlicht).

156 Interview mit: Ioana Raicu, Director, Directie Dezvoltare Sisteme Informatice pentru Management Public, Primaria Municipiului Bucuresti, vom 2.09.2002.

157 Interview mit: Sorin Ciuca, Director Centrul de Calcul, Primaria Municipiului Bucuresti, vom 19. - 20.08.2002.

- Online-Abfragen von öffentlichen Informationen (Normative Akten, die die Organisation und Tätigkeit der Stadtverwaltung reglementieren, Organisationsstruktur, Aufgaben der Ämter, Öffnungszeiten, Name und Vorname von Verwaltungsführung und von Beamten, die für die öffentliche Arbeit zuständig sind, das Budget etc.)
- Zugang zu den allen erlassenen von der Stadtverwaltung normativen Akten;
- Veröffentlichung des Budgets.
- Einführung einer *GIS-Applikation* der Firma Neuron GmbH und Integraph. Die neue Lösung ermöglicht, die raumbezogenen Daten der Stadtverwaltung effizienter und vielfältiger zu nutzen. Mit dem GIS werden der interaktive Stadtplan und die Katasterpläne erstellt. Außerdem können Informationen zu verschiedenen Objekten abgerufen oder nach bestimmten Adressen durchsucht werden.
- Die Entwicklung des Online-Informationsangebots der „Hauptdirektion für Koordinierung und Reglementierung der Infrastruktur¹⁵⁸“. Neben allgemeinen Informationen, wie Darstellung der Direktion und zahlreiche Rechtsakte, sind hier Ankündigungen und ausgestellte Bescheinigungen für die technischen und Bauarbeiten erfasst. Das Informationsangebot umfasst darüber hinaus die aktuelle Unfallsituation und die laufenden Arbeiten an den Versorgungs- und Verkehrsnetzen der Hauptstadt.
- Beschaffung der SoftLEGIS-Software zur Katalogisierung von lokalen und nationalen Gesetzen.
- Erarbeiten des Pflichtheftes für die Beschaffung und Einführung eines integrierten Informationssystems, das die Durchführung aller wichtigen Geschäftsprozesse der Stadtverwaltung unterstützt. Nach der Durchführung einer gründlichen Analyse der Ist-Situation und Identifizierung von Bedürfnissen aller Fachabteilungen hat die DEIOM die Anforderungen an das neue integrierten Informationssystem schriftlich zusammengefasst.

Die Stadtverwaltung Bukarest **plant für die nächste Zeit** die Durchführung folgender IKT-Aktivitäten:

- Einführung bis Ende 2004 eines integrierten Informationssystems mit den folgenden Komponenten:
 - Archivierungsinformationssystem. Das System soll die zu archivierenden Dokumente automatisch scannen und in verschiedenen Archivgruppen mit verschiedenen Aufbewahrungsfristen verteilen.
 - Dokumentmanagement- und Workflow- Systeme für die Zugangskontrolle, das Management des Dokumentenflusses, den Aufruf von integrierten Softwares und Protokollierung.

158 Directia Generala Coordonare si Reglementare Infrastructura.

- Personalinformationssystem. Das System soll die Gehaltsabrechnung, Verwaltung von Personalstammdaten, Erfassung von Urlaubs- und Fehlzeiten, Reisekostenabrechnung, Erstellung des Dienstplanes unterstützen.
- Informationssystem für Finanzwesen und Materialwirtschaft mit den Funktionen: Anlagenbuchhaltung, Lagerbestandführung, Finanzbuchhaltung, Kostenrechnungsabwicklung und Budgetierung.
- *Citizen-Relationship-Management*. Das Informationssystem soll die Aktivitäten der Stadtverwaltung mit ihren Kunden unterstützen. Die wichtigste Komponente des Systems ist ein Bürgerkonto, das eine integrierte Sicht auf alle Transaktionen der Bürger mit der Stadtverwaltung erfasst. Statusabfragen (Aktenverfolgung) und Interaktion bezüglich Nachreichen fehlender Unterlagen für einen Antrag sollten elektronisch abwickelt werden.
- Bürokommunikationssystem (E-Mail, Adressbuch, Terminierung, Fax, Verschlüsselung, gemeinsame Ordner) für die interne und externe Kommunikation.
- Weiterentwicklung der Webseite (Portal). Bereits jetzt steht in der Bearbeitung eine neue Web-Seite mit einem breiteren Informationsangebot, dass nicht mehr nur auf den Verwaltungsbereich fokussiert ist, sondern auch Informationen über das städtische Leben erfasst.
- Ausbau der Informationsinfrastruktur. Es soll eine moderne Informationsstruktur geschaffen werden, die den Anforderungen des neuen Informationssystems entspricht.
- Weiterentwicklung des aktuellen Geographischen Informationssystems.

4.2.3 Auswirkungen des E-Government auf die Stadtverwaltung

Qualität der Dienstleistungen: Die bis dato realisierten IT-Aktivitäten bei der Stadtverwaltung Bukarest wirken sich positiv auf die Qualität der Dienstleistungen aus. Allerdings ist das Ausmaß der Qualitätsverbesserung bedingt durch den geringen Anteil an integrierten Lösungen und das immer noch begrenzte Internetangebot (eng fokussiert auf dem Verwaltungsbereich) relativ gering.

Den meistbeachteten Beitrag zur Qualitätsverbesserung von Dienstleistungen für die Bürger haben der Aufbau und die Weiterentwicklung der Webseite der Stadtverwaltung geliefert. Bürger mit Internetzugang können sich jetzt beispielsweise über die erforderlichen Unterlagen für die Verfolgung ihres Anliegens in vielen Fällen von zu Hause aus informieren und sich damit Behördengänge mit ihren Unannehmlichkeiten (lange Wartezeiten, unfreundliche und korrupte Beamte¹⁵⁹) ersparen. Auf der Webseite sind die erforderlichen Unterlagen zu ca. 140

159 Oft ist der Bürger gezwungen, auch für solche grundlegende Informationen extralegale Zahlungen leisten, etwa für Hinweise, welche Dokumente für die Bearbeitung seines Antrags notwendig sind, welche die zuständigen Personen sind,

verschiedenen Angelegenheiten aufgelistet, die von der Stadtverwaltung bearbeitet werden. Verbesserungsbedürftig ist allerdings die Darstellung dieser Informationen, da sie nicht nach den Bürgerbedürfnissen (Lebenslagen-Prinzip), sondern nach den Aufgabenbereichen der Verwaltung erfolgt.

Für Bürger mit Internetzugang, aber auch für die Mitarbeiter der Stadtverwaltung selbst, ist die auf der Webseite platzierte E-Mail-Adressenliste u. U. nützlich. Beim Bedarf kann der Bürger ein E-Mail mit seinem Anliegen direkt an die zuständige Abteilung schicken¹⁶⁰. Sehr intensiv wird von den Bürgern die Möglichkeit benutzt, den Bearbeitungsstatus ihrer Anträge auf Rückerstattung von im Zeitraum 1945-1989 konfiszierten Immobilien online abzufragen. Innerhalb von ca. 70 Tagen nach Einrichtung dieser Dienstleistung haben mehr als 200.000 Bürger die Seite besucht. Sie können hier außerdem sehen, ob jemand (und ggf. wer) die gleiche Immobilie beansprucht, und die Entscheidungen des Oberbürgermeisters zu den bereits bearbeiteten Fällen lesen.

Für Unternehmen, insbesondere Bau- und städtische Versorgungsunternehmen, ist das Online-Angebot der Hauptdirektion für Koordinierung und Reglementierung der Infrastruktur besonders attraktiv. Neben allgemeinen Informationen (Darstellung der Direktion, relevante Rechtsakte) sind hier Ankündigungen und ausgestellte Bescheinigungen für die technischen und Bauarbeiten, die aktuelle Unfallsituation und die laufenden Arbeiten an den Versorgungs- und Verkehrsnetzen erfasst. Das Angebot ermöglicht beispielsweise den Versorgungsunternehmen sich leicht über die Veränderungen in den relevanten Gesetzen und die aktuellen Entscheidungen der Stadtverwaltung informieren, sowie ihren Entscheidungen besser vorbereiten.

Eine neue Dienstleistung der Stadtverwaltung Bukarest ist die Online-Bestellung von öffentlichen Informationen. Laut dem Gesetz Nr. 544 vom 12.10.2001 haben die Bürger das Recht, von den Behörden Informationen von öffentlichem Interesse zu erhalten. Zu diesem Zweck bietet die Stadtverwaltung die Möglichkeit, auch über das Internet durch Ausfüllen eines Formulars eine Anfrage zu starten. Falls darauf keine bzw. nur eine unzufriedenstellende Antwort folgt, kann der Bürger ein Beschwerdeformular ausfüllen und dies ebenfalls online an die Behörde senden.

Für die Einwohner Bukarests sowie für Unternehmen und Touristen kann der auf der Webseite der Stadt angebotene interaktive Stadtplan von Nutzen sein. Diese GIS-Applikation ermöglicht die Lokalisierung einer Strasse oder eines beliebigen Hauses und liefert außerdem die Position verschiedener *Points of Interest* in der Stadt, inkl. deren Telefonnummer.

oder welche Fristen müssen eingehalten. Wenn er diese Informationen im Internet finden kann, dann werden solche Zahlungen unnötig.

160 Bei der bestehenden Verwaltungskultur ist es allerdings fraglich, ob der Bürger zeitnah eine Antwort bekommt und mit dieser Antwort auch etwas anfangen kann. Über die Intensität des E-Mail-Verkehrs zwischen Verwaltung und Bürgern liegen derzeit keine Angaben vor.

Effizienzsteigerung: Die Stadtverwaltung Bukarest hat bislang keine Kosten-Nutzen-Analysen hinsichtlich des Einsatzes von IKT durchgeführt. Isolierte EDV-Lösungen, unzureichende Anwendung vorhandener Software, eine relativ große Anzahl von EDV-Mitarbeitern und vergleichsweise hohe Investitionen in der EDV-Infrastruktur lassen eher eine negative Auswirkung auf die Effizienz der gesamten Stadtverwaltung vermuten.

Dennoch kann angenommen werden, dass der Einsatz des GIS „EURON“ und das Online-Informationsangebot der Hauptdirektion für Koordinierung und Reglementierung der Infrastruktur ein gewisses Effizienzsteigerungspotenzial für bestimmte Arbeitsvorgänge bietet. So im Fall der Anwendung des GIS: Mitarbeiter und Führungskräfte der Direktion für Stadtplanung und Raumordnung haben jetzt direkten Zugriff auf raumbezogene Daten und die Möglichkeit, diese auf verschiedene Weise zu kombinieren und graphisch darzustellen. Als Folge haben sich die Bearbeitungszeiten von komplexen Aufgaben in diesem Bereich (z. B. bei Erstellung von Katasterpläne) bedeutend reduziert bzw. wurde die Durchführung einiger Aufgaben (aktuelle Haltung des städtischen Bebauungsplans) erst möglich gemacht¹⁶¹.

Die Führungskräfte der „Hauptdirektion für Koordinierung und Reglementierung der Infrastruktur“ können aufgrund einer solideren Informationsbasis bessere Entscheidungen treffen und damit die Aktivitäten der gesamten Organisationseinheit effektiver gestalten. Das Online-Informationsangebot ist hilfreich auch bei der Koordinierung von Aktivitäten mit den städtischen Versorgungsunternehmen. In manchen Fällen genügt es, das Informationsangebot zu konsultieren und auf dieser Basis seine Entscheidungen und Aktivitäten abzustimmen. Dabei werden die Informationen mit minimalen Zeitkosten gewonnen.

Transparenz: Obwohl noch wenige Bürger Internetzugang haben und die online bereitgestellten Informationen der Stadtverwaltung nicht in einer bürgerfreundlichen Form präsentiert werden, zeigt sich doch, dass die Stadtverwaltung sich zunehmend den Informations- und Kontrollbedürfnissen der Bürger öffnet. Der Bürger hat jetzt die Möglichkeit, via Internet zu erfahren, welche Unterlagen für sein Anliegen erforderlich sind und wer dafür zuständig ist, einschließlich Telefonnummern und in manchen Fällen auch E-Mail-Adressen. Für Informationen dieser Art musste der Bürger früher zur Behörde gehen, in der Schlange warten und dem öffentlichen Mitarbeiter nicht selten eine „Aufmerksamkeit“ zukommen lassen. Die Transparenz der öffentlichen Verwaltung wird auch dadurch erhöht, dass sie mehr Entscheidungen veröffentlicht, etwa im Fall der Rückerstattung von konfiszierten Immobilien oder der Ausstellung von Baugenehmigungen.

Mit dem Einsatz von IKT hat sich auch die Kommunikation und Kooperation zwischen den Organisationseinheiten der Stadtverwaltung etwas verbessert (z. B. zwischen der Hauptdirektion für Koordinierung und Reglementierung der Infrastruktur und den Versorgungsunternehmen sowie zwischen der Direktion für Stadtplanung und Raumordnung und der Direktion

¹⁶¹ Interview mit: Doina Ciocanea, Atelier Urbanism, Sorin Ciuca, Director Centrul de Calcul, Primaria Municipiului Bucuresti, vom 19. - 20.08.2002.

für Umweltschutz). Die neuen Technologien eröffnen neue Kommunikationswege und zeigen deutlich das Potential für einen effizienten und effektiven Datenaustausch zwischen den Abteilungen. Dort, wo der Nutzen von Anwendungen auf der Hand liegt, gibt es auch weniger Akzeptanzprobleme seitens der Mitarbeiter.

Bürgerbeteiligung: Eine gründliche Betrachtung der bis jetzt durchgeführten IT-Aktivitäten lässt den Schluss zu, dass keine von ihnen mit dem Ziel Förderung der Bürgerbeteiligung verwirklicht worden ist. Auf der Webseite der Stadtverwaltung werden den Bürgern keine Teilnahmemöglichkeiten an kommunalen Entscheidungsprozessen angeboten und es sind auch keine Informationsinhalte zu finden, die das gesellschaftliche Engagement der Bürger fördern könnten. Die einzigen relevanten Informationen dazu sind die Zusammensetzung des Stadtrates (Name, Beruf, Parteizugehörigkeit) und die Darstellung der Stadtratsbeschlüsse. Sonst ist das Internet-Angebot der Stadtverwaltung ausschließlich auf ihre Aktivitäten orientiert und erfasst keine Informationen über das städtische Leben im allgemeinen.

4.3 Fallstudie Sibiu

Eckdaten zur Stadt Sibiu: Die Stadt Sibiu¹⁶² hat insgesamt 169.611 Einwohner und erstreckt sich über eine Fläche von 121,63 km². Die bedeutendsten ethnischen Minderheitsgruppen in Sibiu sind die Deutschen (3,3 Prozent), Ungarn (2,5 Prozent) und Roma (0,4 Prozent)¹⁶³. Die Bevölkerung der Stadt Sibiu ist durch einen großen Anteil junger Einwohner gekennzeichnet: 75 Prozent sind jünger als 50 Jahre. Ca. 12 Prozent der Einwohner verfügen über einen Hochschulabschluss und etwa die Hälfte ist erwerbstätig. Die Arbeitslosenquote liegt in Sibiu bei ca. 9 Prozent und das durchschnittliche monatliche Haushaltseinkommen bei ca. 150 Euro.

Die Stadt Sibiu war früher (1692-1791) Hauptstadt von Transsilvanien und ist heute Bezirksstadt. Bekannt ist Sibiu jedoch vor allem aufgrund ihrer Bemühungen um eine tiefgreifende Verwaltungsreform. Als erste rumänische Stadt hat sich Sibiu vorgenommen, die Beziehungen zwischen Stadtverwaltung und Bürgern systematisch zu verbessern. Bereits 1997 wurde hier ein *Informationszentrum für Bürger* (Bürgerbüro) eröffnet. Sibiu ist auch die erste rumänische Stadt, die einen mittelfristigen Stadtentwicklungsplan erarbeitet hat und seine Umsetzung konsequent verfolgt. Die Stadtverwaltung hat 200 Mitarbeiter und besteht aus insgesamt 6 Direktionen, 27 Ämtern sowie neun Öffentlichen Diensten und Abteilungen. Die Direktionen und Abteilungen sind dem Bürgermeister, den zwei Vizebürgermeistern und dem Sekretär der Stadtverwaltung untergeordnet.

162 Die Stadt Sibiu (vormals: Hermannstadt) wurde im Jahre 1191 von deutschen und flämischen Kolonisten gegründet und liegt im Zentrum Rumäniens.

163 Die Daten sind vom 1. Juli 1998. <http://www.primsb.ro/internet/ro/start.html>.

4.3.1 Umsetzung von E-Government

Hintergrund: Die heutige E-Government-Initiative der Stadt Sibiu ist nicht aus dem Nichts entstanden, sondern beruht auf einem Bündel von in der Vergangenheit realisierten punktuellen IKT-Aktivitäten. Bereits vor Jahren wurde fast jedes wichtige Fachverfahren mit elektronischer Unterstützung abgewickelt. Allerdings waren die damals zur Verfügung stehenden Programme alle lokale Applikationen. Dies bedeutete, dass innerhalb der Stadtverwaltung mehrere isolierte Datenbanken existierten und die Pflege und Anwendung von Datenbeständen aufwendig und ineffizient waren. Mit dem Aufkommen von E-Government verbinden sich neue Impulse im IKT-Bereich, die in Sibiu hauptsächlich vom EDV-Abteilungsleiter aufgenommen und umgesetzt wurden. Aufgrund seines Engagements und Durchsetzungsvermögens wurden Ressourcen für IKT-Projekte freigesetzt und die erforderlichen organisatorischen Veränderungen durchgeführt.

Ein wichtiger Faktor für die Informatisierung der Stadtverwaltung war auch die Tatsache, dass in Rumänien seit Ende 1998 die Kommunen für die Einziehung von Steuern und Gebühren verantwortlich sind. Diese neue Aufgabe konnte die Stadtverwaltung Sibiu nur mit IT-Unterstützung bewältigen. Hinzu kam, dass die Regierung, wie bereits oben erwähnt wurde (Kap. 4.1.1), einige Elemente der nationalen IT-Strategie für die kommunale Verwaltung rechtsverbindlich gemacht hat, so z. B. die Einführung elektronischer Systeme für die Zahlung von Steuern und Gebühren. Auch andere Rechtsakte, wie das Gesetz über den freien Zugang zu Informationen von öffentlichem Interesse und die Regierungsverordnung zur Bearbeitung von Anträgen, die auf elektronischem Weg eingehen, haben die Weiterentwicklung elektronischer Lösungen gefördert. Entsprechend wurden die Inhalte der städtischen Webseite¹⁶⁴ www.primsb.ro ausgebaut, die elektronische Abwicklung bestimmter Geschäftsprozesse gestaltet sowie einige organisatorische Veränderungen durchgeführt (z. B. die Gründung der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit).

Mit der Verwirklichung des E-Government verbindet die Stadtverwaltung Sibiu vor allem das Ziel, bei gleichem Personalbestand die Qualität ihrer Leistungen zu verbessern. Der Einsatz neuer IKT soll die Mitarbeiter von Routineaufgaben entlasten und ihnen so mehr Zeit für die Beratung von Bürgern und für die Bearbeitung komplexer Aufgaben geben. Ein anderes wichtiges Ziel ist es, die Transparenz interner Arbeitsabläufe und Geschäftsprozesse zu erhöhen und die Informationsbasis für die Verwaltungsführung zu verbessern.

Führung und Organisation: Innerhalb der Stadtverwaltung Sibiu liegen die Kompetenzen und die Verantwortung für die Durchführung von E-Government-Aktivitäten in der EDV-Abteilung. Alle damit verbundenen Aufgaben - von der Entwicklung bis zur Implementierung von Software - werden von einer Mannschaft aus acht Entwicklern (Programmierern) in Zusammenarbeit mit den Fachabteilungen erledigt. Die persönliche Verantwortung für die Verwirklichung des E-Government wird vom EDV-Abteilungsleiter getragen. Diese Position

¹⁶⁴ Die Stadt Sibiu hat eine Web-Seite seit 1996.

entspricht der dritten Hierarchieebene in der Aufbauorganisation der Stadtverwaltung. Der EDV-Abteilungsleiter trifft die wichtigen Entscheidungen in Absprache mit dem zuständigen Vizebürgermeister und dem Bürgermeister und berichtet regelmäßig über die erzielten Ergebnisse. Der Bürgermeister und der zuständige Vizebürgermeister unterstützen außerdem die Verwirklichung des E-Government, indem sie für die IKT-Projekte nach innen und außen werben und sicherstellen, dass die notwendigen organisatorischen Veränderungen durchgeführt werden.

Politik und Strategie: Die Stadtverwaltung Sibiu hat im Jahr 2001 einen Stadtentwicklungsplan in Zusammenarbeit mit verschiedenen Interessengruppen erarbeitet. Dieser dient als Steuerungsinstrument für die Verwaltungsaktivitäten und gibt die Entwicklungsrichtung der verschiedenen Stadtbereiche bis zum Jahr 2004 vor. Ein wichtiger Bestandteil des Plans ist die Modernisierung der Verwaltung: sie soll effizienter und bürgerfreundlicher werden. Dieses Ziel soll auch durch den Einsatz neuer IKT erreicht werden. Allerdings hat die Stadtverwaltung in diesem Zusammenhang keine langfristig angelegte IKT-Strategie erarbeitet. Sie formuliert stattdessen jährlich einen Maßnahmenplan, der die wichtigsten IKT-Aktivitäten umfasst und als Grundlage für die koordinierte Einführung eines integrierten Informationssystems dienen soll. Die im Plan vorgesehenen Maßnahmen werden nach pragmatischen Kriterien bestimmt:

- Was sind unsere akuten Bedürfnisse? Dafür wird der Informationsbedarf und die EDV-Ausstattung aller Ämter analysiert.
- Wo kann der Einsatz von IKT den größten Nutzen erbringen? Die Entscheidung wird diesbezüglich auf Basis von Marktangeboten (Reifegrad der Lösungen) und Erfahrungen anderer Kommunen getroffen. Zu diesem Zweck werden die IKT-Aktivitäten ausländischer Städte beobachtet, insbesondere der Partnerstadt Landshut.
- Welche Maßnahmen aus der „Regierungsstrategie zur Informatisierung der öffentlichen Verwaltung“ sollen durchgeführt werden? Die dort benannten Maßnahmen haben teils Empfehlungs- teils aber auch Pflichtcharakter für die Kommunen.

Mitarbeiter: Die Zahl der EDV-Mitarbeiter hat sich über einen längeren Zeitraum (1994-2002) betrachtet unterschiedlich entwickelt. Am Anfang dieser Periode ist sie deutlich gestiegen (von einer Fachkraft auf ca. zehn bis elf Personen), in den letzten zwei Jahren jedoch wieder etwas zurückgegangen. Die Stadtverwaltung beklagt die Abwanderung ihrer qualifizierten IT-Mitarbeiter in die Wirtschaft bzw. ins Ausland, wo bessere Arbeitsbedingungen und Verdienstmöglichkeiten angeboten werden. Der Spielraum der Stadtverwaltung, eine diesem Trend entgegenwirkende Personalpolitik zu betreiben, ist sehr eingeschränkt. Erstens können die rumänischen Kommunen wegen ihrer prekären Finanzlage kaum Lohnerhöhungen für die EDV-Mitarbeiter veranlassen. Dies gilt auch für Sibiu. Zweitens müssen die Fachprofile in der öffentlichen Verwaltung um aktuelle IKT-Spezialisierungen (Netzadministrator, Systemingenieur, Informatiker etc.) erweitert werden, da bislang in vielen Bereichen noch keine differenzierten Lohngruppen und Laufbahnen definiert werden können.

Die Mitarbeiter aus den anderen Fachbereichen mussten insbesondere im Umgang mit Office-Standardsoftware geschult werden. Die Schulungen wurden vom in Sibiu ansässigen „Territorialen Zentrum der Weiterentwicklung für die Kommunalverwaltung“ (Centrul teritorial de formare continua pentru administratia publica locala) durchgeführt. Da nicht alle Mitarbeiter der Stadtverwaltung über einen PC-Büroplatz verfügen (nur 55 Prozent), wurden zuerst diejenigen mit dem höchsten Bedarf geschult. Für die Benutzung der Fachanwendungen werden die Mitarbeiter von der EDV-Abteilung bzw. von der Softwarefirma, die die Lösung entwickelt hat, geschult. Auch bei technischen Problemen bekommen die Mitarbeiter Unterstützung von der EDV-Abteilung. Die Anwendung von vorhandenen Programmen wurde aber nicht nur durch Schulungen gefördert, sondern auch von der Leitungsebene gefordert. Zahlreiche Stellenbeschreibungen sind den neuen Arbeitsbedingungen entsprechend modifiziert worden und verpflichten die Mitarbeiter, IKT zu benutzen sowie die Datenbestände aktuell zu halten.

Partnerschaften und Ressourcen: Die Stadtverwaltung Sibiu hat bereits im Jahre 1994 mit der Implementierung eines Informationssystems begonnen. Von Anfang an wurde das Informationssystem als ein flexibles System mit einer offenen Architektur¹⁶⁵ konzipiert. Dies ermöglichte es, das System an neue Erfordernisse anzupassen und an ein Netz anschließen zu können. In den folgenden Jahren war die EDV-Abteilung schwerpunktmäßig mit dem Aufbau der IKT-Infrastruktur und der Entwicklung von Softwarelösungen für verschiedene Fachbereiche befasst. Bestand Anfang 1994 die EDV-Ausstattung der Stadtverwaltung noch aus vier nicht vernetzten PCs und drei Druckern, so verfügte die Stadtverwaltung 1995 bereits über 15 ans Netz angeschlossene PCs und 14 Drucker. In den nächsten Jahren folgten weitere Beschaffungsmaßnahmen mit dem Ziel, das Netz auszuweiten und zu modernisieren. Dafür gab es neben dem Wunsch, mit der IKT-Entwicklung Schritt zu halten noch einen anderen Grund: Einige Fachämter wurden in einem neuen Gebäude untergebracht und mussten daher an das Stadtverwaltungsnetz angeschlossen werden, um die Arbeitsqualität nicht zu beeinträchtigen.

Trotz der schwierigen Finanzlage hat es die Stadtverwaltung Sibiu geschafft, eine umfassende Informationsinfrastruktur aufzubauen (insbesondere wenn man die Situation anderer rumänischer Kommunen in Betracht zieht). Zum heutigen Zeitpunkt besteht sie aus 110 PCs, darunter 25 mit E-Mail-Anschluß und Internet-Zugang. Das heißt, 55 Prozent der städtischen Büroarbeitsplätze sind mit PC ausgestattet und 12,5 Prozent verfügen über Internetzugang¹⁶⁶)

165 Hard- und Software-Implementierungen, die der Sammlung von Standards entsprechen, die den freien und leichten Zugang zu Lösungen verschiedener Hersteller erlauben. Die Sammlung von Standards kann formal definiert sein oder einfach aus De-facto-Definitionen bestehen, an die sich die großen Hersteller und Anwender in einem technologischen Bereich halten. <http://www.fh-augsburg.de/informatik/diplomarbeiten/langfassungen/stempfle-stork-1996/OpenSystems/einleit.htm>.

166 Begründet wurde die geringe Zahl der Arbeitsplätze mit Internetzugang mit fehlender Notwendigkeit des Internets für die meisten Mitarbeiter, der geringen Verbreitung des Internets in der Bevölkerung und dem Wunsch, das Risiko von Systemstörungen klein zu halten.

Der Aufbau der Informationsinfrastruktur sowie alle anderen IKT-Projekte der Stadtverwaltung Sibiu sind bis jetzt mit einer Ausnahme¹⁶⁷ ausschließlich aus städtischen Geldern finanziert worden. Nach einer externen Finanzierung - angestrebt werden hauptsächlich nicht-rückzahlbare Fördermittel - wird insbesondere für den Aufbau des MAN (Metropolitan Area Network) gesucht. Zu diesem Zweck hat sich die Stadtverwaltung bereits im Rahmen des Phare-Programms der EU für Fördermittel beworben - das Ergebnis war leider negativ.¹⁶⁸ Auch eine Zusammenarbeit mit der Wirtschaft findet zur Zeit in diesem Bereich nicht statt. Die Unternehmen seien daran, so die Stadtverwaltung,¹⁶⁹ zur Zeit nicht interessiert.

Die Stadtverwaltung Sibiu befindet sich hinsichtlich der Verwirklichung des E-Government im Erfahrungsaustausch mit anderen rumänischen Kommunen. Die meisten Kontakte laufen auf der informellen Ebene zwischen Experten. Eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen den Kommunen läuft in diesem Bereich unter Federführung des Verbands der rumänischen Kommunen (*Asociația Municipiilor din România*). Allerdings ist das Engagement dieser sehr jungen Organisation noch relativ gering: Im Sommer 2002 hat der Verband erstmals einen Kongreß „E-Administration“ in Sibiu organisiert, wo Vertreter der großen Städte und der Ministerien für Öffentliche Verwaltung und für Informationstechnologien und Telekommunikation über das Thema diskutiert und weitere Entwicklungsmaßnahmen beschlossen haben. Dabei hat die Stadtverwaltung Sibiu mit ihren Erfahrungen in diesem Bereich eine prominente Rolle gespielt.

Prozesse: Mit der Einführung von neuen IKT wurden die jeweiligen Geschäftsprozesse von der EDV-Abteilung in Zusammenarbeit mit den IT-Beratern und Fachabteilungen analysiert und detailliert beschrieben. Ziel war nicht die Optimierung von Geschäftsprozessen, sondern ihre möglichst genaue Übertragung in das neue Informationssystem. Veränderungen in der Ablauforganisation der Stadtverwaltung Sibiu ergaben sich bei der Implementierung des Informationssystems für die Dokumentenverwaltung und des integrierten Informationssystems für Materialwirtschaft, Finanz- und Haushaltswesen. Die erste Lösung ermöglicht die direkte Verbindung und den Dokumententransfer zwischen dem Bürgerbüro und den Fachabteilungen. Die zweite Lösung integriert alle Finanzabläufe sowohl innerhalb der Kernverwaltung als auch mit den Finanzabläufen anderer städtischer Einrichtungen. Die Geschäftsprozesse, die von diesen zwei Applikationen unterstützt werden, sind dadurch vereinfacht und beschleunigt worden. Um die gleichen Effekte auch für andere Geschäftsprozesse erzielen zu können, arbeitet die Stadtverwaltung konsequent daran, verwaltungsübergreifend ein integ-

167 USAID hat der Stadtverwaltung vor zwei Jahren einen Computer geschenkt.

168 Der Misserfolg wurde auf unterschiedliche parteipolitische Zugehörigkeiten der Kommunal- und Regierungsebenen zurückgeführt. Das Phare-Programm wird in Rumänien vom Ministerium für Europäische Integration koordiniert. Der OB von Sibiu gehört dem Demokratischen Forum der Deutschen in Rumänien (FDGR) an, der Minister für Europäische Integration hingegen der Sozialdemokratischen Partei (PSD). Das Demokratische Forum der Deutschen in Rumänien ist mit einem Abgeordneten im Parlament vertreten.

169 Interview mit: Adrian Bucura, Sef serviciu informatica, Primaria Sibiu, vom 27.09.2002.

riertes Informationssystem zu schaffen. Dies würde die Integration der meisten Geschäftsprozesse nach sich ziehen.

4.3.2 Durchgeführte und geplante E-Government-Aktivitäten

Durchgeführte Projekte: Die Stadtverwaltung Sibiu hat ihre Ressourcen und Anstrengungen in den letzten Jahren auf die folgenden E-Government-Aktivitäten konzentriert:

- Ausbau des städtischen Online-Angebots www.primsb.ro und die Zusammenarbeit mit IBB-GTZ Romania bei der Gestaltung der Webseite <http://turism.primsb.ro>, die zahlreiche Informationen über die Stadt Sibiu für die Touristen anbietet.
- Entwicklung¹⁷⁰ und Einführung der Software „InfoDoc“ für die Dokumentenverwaltung. Mit Unterstützung dieser Applikation werden alle Anträge der Bürger digitalisiert und per elektronische Post an die zuständigen Sachbearbeiter aus den Fachabteilungen gesendet. Darüber hinaus ermöglicht es dieses Informationssystem, den Bearbeitungsprozess genau zu verfolgen: Mitarbeiter und Führungskräfte können sehen, wann genau das Dokument zur Bearbeitung geschickt, empfangen und bearbeitet wurde.
- Einführung des Finanzinformationssystems „SICO“ mit den Modulen „Materialwirtschaft“ und „Finanz- und Haushaltswesen“ der Firma IndSoft;
- Einführung eines Lohnabrechnungssystems der Firma IndSoft;
- Ausbau der IKT-Infrastruktur.

Geplante Projekte:

- Ausrüstung der Stadtverwaltung mit den nötigen IKT (Hard- und Software) im Bereich E-Administration;
- Einführung eines Geographischen Informationssystems;
- Aufbau eines Metropolitan Area Network (MAN) für den Datenaustausch zwischen den Institutionen der kommunalen Verwaltung. Neben diesen sollen an das städtische Netz auch andere öffentliche Organisationen wie die Universität, Polizei, Feuerwehr, städtische Versorgungsunternehmen, Romtelecom, Museen etc. angeschlossen werden;
- Einführung eines Informationssystems für die Einzahlung von lokalen Steuern und Gebühren über das Internet;
- Verbesserung des Zugangs der Bürger zu öffentlichen Informationen durch die Veröffentlichung auf der Webseite der Stadt;
- Entwicklung eines Video-Überwachungssystems für den Verkehr an den wichtigen Straßenkreuzungen der Stadt;

¹⁷⁰ In Zusammenarbeit mit der Firma SOBIS.

- Zusammenführung aller drei Webseiten der Stadt Sibiu und Aufbau eines Portals;
- Entwicklung eines Formularservers;
- Installation von zwei Infokiosks.

4.3.3 Auswirkungen des E-Government auf die Stadtverwaltung

Qualität der Dienstleistungen: Die Qualität der Dienstleistungen der Stadtverwaltung Sibiu konnte durch den Einsatz von IKT in den letzten zwei Jahren deutlich verbessert werden. Den größten Beitrag hat dazu die Gründung eines *Informationszentrums für Bürger* und seine Ausstattung mit den nötigen IKT gebracht. Der Bürger kann jetzt von einer Stelle aus eine Vielzahl von Anliegen erledigen (Prinzip der *one stop agency*) und er ist nicht mehr gezwungen, wie früher zu verschiedenen Behörden zu gehen und lange Wartezeiten auf sich zu nehmen. Jetzt benötigt er nur eine Kontaktstelle mit der Verwaltung: Er kann sich dort über die Dienstleistungen der Verwaltung informieren¹⁷¹, einen Antrag stellen und sich nach dem Bearbeitungsstand erkundigen sowie behördliche Bescheide abholen. Die Arbeit der Mitarbeiter des „Informationszentrums für die Bürger“ wird maßgeblich von dem neu installierten Informationssystem „InfoDoc“ unterstützt. Alle Anträge der Bürger werden digitalisiert und per elektronischer Post an die zuständigen Sachbearbeiter aus den Fachabteilungen gesendet. Der Bearbeitungsprozess kann mit Hilfe dieses Informationssystems genau verfolgt werden. Mitarbeiter und Führungskräfte können sehen, wann genau das Dokument zur Bearbeitung geschickt, empfangen und bearbeitet wurde, und dem Bürger entsprechend Auskunft geben, wann er mit einer Antwort rechnen könne. Infolgedessen sind die Bearbeitungszeiten gesunken¹⁷² und im Unterschied zu früher geht kein Antrag mehr verloren. Diese Qualitätsverbesserungen haben zur Erhöhung der Bürgerzufriedenheit mit der Verwaltungsarbeit geführt.

Zur Verbesserung der Verwaltungsdienstleistungen hat in einer gewissen Weise auch die grafische und inhaltliche Weiterentwicklung der städtischen Webseite beigetragen. Bürger mit Internetzugang können jederzeit zahlreiche nützliche Informationen über die Stadt und die Stadtverwaltung abrufen und so ihre Verwaltungsgänge bzw. andere Aktivitäten besser vorbereiten. Unter www.primsb.ro sind detaillierte Informationen zur demographischen Entwicklung, eine kurze Beschreibung der Infrastruktur und Angaben zu wichtigen Wirtschaftssektoren (Industrie, Agrarwirtschaft, Tourismus) sowie soziokulturellen Einrichtungen der Stadt Sibiu erhältlich. Nützlich sind für die Bürger zudem die Auflistungen von erforderlichen Dokumenten für die Erledigung verschiedener Verwaltungsangelegenheiten.

171 Der Bürger bekommt auch alle Informationen ausgedruckt.

172 Nach Angaben der Gesprächspartnerin handelt es sich um Zeitersparnisse von mehreren Tagen (keine Messungen). Hierbei ist es unmöglich die Auswirkungen der organisatorischen Veränderungen und der Einführung der IKT-Lösung auseinander zu halten, da beide ungefähr gleichzeitig realisiert worden sind. Interview mit: Georgeta Spatari, Informationszentrum für Bürger (Bürgeramt), Stadtverwaltung Sibiu, am 25.09.2002.

Die Stadtverwaltung veröffentlicht außerdem auf ihrer Webseite unter der Rubrik „Events“ wichtige Ereignisse aus dem städtischen Leben. Hier ist auch das Kultur- und Sportprogramm der Stadt für ein ganzes Jahr zu finden, mit Angaben zu Ort und Zeitpunkt der Veranstaltung, Organisatoren und Finanzierungsquellen. Wichtige Informationen über das Geschehen in der Stadt innerhalb einer Woche findet man zusammengefasst in der Online-Ausgabe des Stadtblattes.

Interessante Informationen sind auf der Webseite der Stadtverwaltung auch für die Wirtschaftsunternehmen zu finden, u.a. auch für ausländische Unternehmen, die in Sibiu investieren bzw. mit lokalen Unternehmen zusammenarbeiten möchten. Hier finden sich Informationen über die Stadt Sibiu als Investitions- und Lebensort, Hinweise auf relevante rechtliche Bestimmungen sowie nicht zuletzt auch die sog. „Johannis-Liste“¹⁷³ mit potenziellen rumänischen Geschäftspartnern.

Effizienzsteigerung: Nach Ansicht der Interviewpartner¹⁷⁴ hat die Einführung von IKT-Lösungen eine positive Auswirkung auf die Effizienz der Stadtverwaltung Sibiu gehabt. Kosten-Nutzen-Analysen sind hierzu allerdings bislang nicht durchgeführt worden. Fest steht nur, dass die Bearbeitungsprozesse von Bürgeranträgen deutlich beschleunigt werden konnten. In Abhängigkeit vom jeweiligen Verfahren wurden die Bearbeitungszeiten um zwei bis fünf Arbeitstage¹⁷⁵ reduziert. Die Arbeitsproduktivität ist außerdem dadurch gestiegen, dass die Mitarbeiter aus den Fachabteilungen durch Publikumsverkehr in ihrer Arbeit nicht mehr gestört werden. Auch die Verzögerungen seitens der Verwaltung selbst haben sich deutlich reduziert. Das Informationssystem hat in diesem Sinne auch als Disziplinierungsinstrument gewirkt: Dokumente und Anträge können jetzt nicht mehr „einfach verloren“ gehen und die Produktivität der einzelnen Mitarbeiter kann über längere Zeiträume hinweg verfolgt und dokumentiert werden.

Der Einsatz des Finanzinformationssystems „SICO“ mit den Modulen „Materialwirtschaft“ und „Buchführung“ hat zur Beschleunigung von Haushaltsprozessen beigetragen. Besonders spektakulär sind die erzielten Zeitersparnisse bei der Erarbeitung von Haushaltsplänen und bei den vierteljährlichen Finanzberichten für das Finanzministerium. Früher haben diese Aktivitäten Wochen in Anspruch genommen, und jetzt, wenn z. B. die Zusammenführung von operativen Finanzdaten aller städtischen Einrichtungen per Mausklick geschieht, hat sich der Zeitaufwand bei dem gleichen Personalbestand um 3 - 4 Tagen reduziert.¹⁷⁶ Die Zeitersparnisse

173 Auf Initiative des Oberbürgermeisters haben sich jene rumänischen Unternehmen, die an einer Zusammenarbeit mit externen Investoren interessiert sind, in eine Liste – die „Johannis-Liste“ – eingetragen.

174 Interview mit: Adrian Bucura, Sef serviciu informatica, Primaria Sibiu und Georgeta Spatari, Informationszentrum für Bürger, Primaria Sibiu, vom 19. - 20.09 2002.

175 Es handelt sich um eine Einschätzung der Leiterin des „Informationszentrums für Bürger“. Sie stützt sich auf persönliche Erfahrungen und Empfindungen.

176 Interview mit: Adrian Bucura, Sef serviciu informatica, Primaria Sibiu und Georgeta Spatari, Informationszentrum für Bürger, Primaria Sibiu, vom 19. - 20.09 2002.

sind nicht nur auf die automatische Datenverarbeitung, sondern auch auf die Integration der Geschäftsprozesse verschiedener städtischer Institutionen zurückzuführen.

Ob alle diese positiven Effekte bis jetzt zu einer allgemeinen Effizienzsteigerung der Stadtverwaltung von Sibiu geführt haben, ist allerdings offen und insgesamt eher unwahrscheinlich. Der erzielte Nutzen ist groß, aber auch der Aufwand war beträchtlich. Zu direkten Einsparungen, etwa Personalkürzungen, hat der Einsatz von IKT bislang nicht geführt. Im Gegenteil, es wurden zusätzliche EDV-Mitarbeiter eingestellt. Die Personalkosten werden vermutlich auch in Zukunft nicht die Quelle der Einsparungen sein, weil auf die Stadtverwaltung neue Aufgaben im Zuge der Verwaltungsreform zukommen und sie heute schon mit Personalengpässen kämpft. Langfristig ist jedoch abzusehen, dass aufgrund der Produktivitätssteigerung der Mitarbeiter der Einsatz von IKT-Lösungen sich aus finanzieller Sicht positiv niederschlägt.

Transparenz: Vor allem durch den Aufbau des Internet-Auftritts hat die Stadtverwaltung Sibiu einen bedeutenden Schritt zu mehr Bürgernahe und Transparenz gemacht. Die Stadtverwaltung bietet damit den Bürgern die Möglichkeit, sich rund um die Uhr über ihre Aktivitäten zu informieren. Für diejenige, die einen Überblick über die Aufbauorganisation und Zuständigkeiten in der Verwaltung haben möchten, ist das Organigramm der Stadtverwaltung auf der Webseite hinterlegt. Hier sind außerdem die Sprechstundenzeiten der Verwaltungsspitze (Bürgermeister, Vize-Bürgermeister und Sekretär) sowie die Telefonnummern für Terminvereinbarungen veröffentlicht.

Ein gewisses Maß an Transparenz schafft auch die Veröffentlichung von Infomaterialien, wie die Verordnung zur Bauplanung, sowie die von der Stadtverwaltung Sibiu ausgestellten Baugenehmigungen. Durch eine Suchmaschine können jetzt alle seit dem Jahr 2001 ausgestellten Baugenehmigungen mit den genauen Angaben (z. B. Datum, Nummer der Baugenehmigung, Antragsteller, Art der Baumaßnahme, Dauer der Maßnahme, Wert) eingesehen werden.

Zur Transparenz der internen Arbeitsabläufe hat vor allem die Einführung des Informationssystems für die Dokumentenverwaltung beigetragen. Das Informationssystem ermöglicht die elektronische Suche nach Sitzungsprotokollen, Terminlisten, (teilweise) Akten, Gesetzen und Verordnungen. Zudem erlaubt es, die Bearbeitungsprozesse von Bürgeranträgen zu verfolgen. Dieses bringt eine bisher unerreichte Offenheit und Transparenz innerhalb der Stadtverwaltung, mit positiven Auswirkungen auf die Verwaltungskultur.

Bürgerbeteiligung: Das Web-Angebot der Stadtverwaltung enthält nur Basisinformationen für eine Bürgerbeteiligung. Hier sind Informationen zur Zusammensetzung des Stadtrates und der Fachkommissionen sowie die Kontaktdaten der Ratsmitglieder zu finden. Außerdem sind auf die Webseite der Stadt alle Ratsbeschlüsse seit 1996 veröffentlicht. Die Bürger haben die Möglichkeit, einzelne Ratsbeschlüsse mittels einer Suchmaschine nach verschiedenen Kriterien (Jahr, Titel, Datum, Inhalt) zu suchen.

Im Internet-Angebot der Stadtverwaltung finden sich auch zahlreiche nützliche Links zu den Web-Auftritten von öffentlichen Institutionen (z. B. Parlament, Senat, Justizministerium, Rumänische Presseagentur - Rompress, Territoriales Zentrum für Weiterentwicklung).¹⁷⁷ Die Bürger haben außerdem die Möglichkeit, unter einer speziellen Rubrik Informationen zu den letzten Kommunalwahlen (im Jahr 2000) zu finden. Bürger und Touristen können in einem Gästebuch ihre Ideen, Vorschläge und Meinungen über die Stadt und die Stadtverwaltung zum Ausdruck bringen.

Hinsichtlich der Bürgerbeteiligung in Sibiu liegen keine empirische Befunde bzw. statistische Daten vor. Aus den Gesprächen mit Bürgern und Mitarbeitern der Stadtverwaltung konnte aber entnommen werden, dass das Internet-Angebot der Stadtverwaltung sich nur unwesentlich auf die Bürgerbeteiligung ausgewirkt hat. Dies ist hauptsächlich auf den geringen Anteil der Stadteinwohner mit Internetzugang zurückzuführen. Deswegen setzt die Stadtverwaltung Sibiu bei der Information der Bürger über das politische und soziale Geschehen der Stadt sowie über die Aktivitäten der Stadtverwaltung auf verschiedene Kommunikationskanäle. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Kommunikation über die lokalen TV-Sender: Täglich werden Nachrichten zum städtischen Leben ausgestrahlt. Eine andere wichtige Informationsquelle für die Bürger ist die Gemeindezeitung (Stadtblatt), die auch online gelesen werden kann. Da die beiden Kanäle (TV und Zeitung) nur die Kommunikation in eine Richtung unterstützen, benutzt die Bürgerschaft ihrerseits für Botschaften an die Verwaltung (so wie früher) primär die persönliche Kommunikation.

5 Schlussfolgerungen und Ansatzpunkte für die EZ

5.1 Rahmenbedingungen für E-Government

Der E-Government-Thematik wird von öffentlicher Seite sowohl in Deutschland als auch in Rumänien immer mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Durch den Einsatz von IKT wird versucht, die Verwaltung auf allen Ebenen zu modernisieren und effektiver und effizienter zu gestalten. Die deutsche Regierung verfolgt dabei eine dezentralistische Vorgehensweise, was durch die föderative Staatsstruktur und stark dezentralisierte Verwaltung bedingt ist. Ihr Mitwirken bei der Umsetzung von E-Government auf der Kommunalebene erstreckt sich in erster Linie auf Fördermaßnahmen und die Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen sowie auf die Bereitstellung von Standardlösungen im Rahmen der Initiative BundOnline 2005.

Die rumänische Regierung setzt hingegen auf eine zentralistische Vorgehensweise: In diesem Sinne hat sie eine Task Force gebildet und eine nationale Strategie – *E-Administration* - erarbeitet. Wie auch aus dem Namen abzuleiten ist, beschränkt sich die Strategie ausschließlich

¹⁷⁷ Eine Weiterbildungseinrichtung für Mitarbeiter der Kommunalverwaltung. Insgesamt sind in Rumänien acht Einrichtungen dieser Art und eine davon ist in Sibiu.

auf diese Komponente des E-Government und lässt die andere – *E-Democracy* – außer Acht. Wenn man die aktuelle Situation in Rumänien näher betrachtet, ist dies nachvollziehbar: Eine Bürgerbeteiligung existiert derzeit nicht, die Zivilgesellschaft ist noch im Entstehen. Dazu kommt noch, dass wegen einer schwachen Opposition die aktuell regierende Partei um ihre Mehrheit bei den nächsten Wahlen nicht fürchten muss und deswegen kaum zu bedeutenden Veränderungen auf diesem Gebiet bereit ist. Außerdem würde ein Angebot für Bürgerbeteiligung (auch über den elektronischen Weg) unglaublich erscheinen und vermutlich keine große Resonanz bei der Bevölkerung erzielen. Die Studien belegen nämlich, dass das Vertrauen in die Politik und die Bereitschaft der Bevölkerung, mit den öffentlichen Institutionen zu kooperieren, sehr gering sind. Bezieht man diese Frage auf die Kommunalverwaltung, so ist jedoch eine differenzierte Betrachtung erforderlich. Einige Kommunen sind nicht weit davon entfernt, demnächst Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung über das Internet anzubieten, die von den Bürgern auch akzeptiert werden. Seitdem die Bürgermeister und Gemeinderäte direkt gewählt werden und durch ihre Arbeit eine gewisse Portion Vertrauen (zurück)gewonnen haben, hat sich die Situation in dieser Hinsicht in manchen Kommunen etwas verbessert.

Charakteristisch für beide Länder ist, dass sich die Kommunen bei der Umsetzung von E-Government von der Regierung allein gelassen fühlen. Dabei wird bemängelt, dass die institutionellen Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit von Verwaltungen aller Hierarchieebenen (Kommunen, Länder, Bund) nicht ausreichend entwickelt wurden. Es wird außerdem gefordert, dass bei der Entwicklung einheitlicher Standards für E-Government-Applikationen und bei der Schaffung von *Public-Key*-Infrastrukturen die nationalen Regierungen mehr Verantwortung übernehmen müssen.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für E-Government wurden in Grundzügen sowohl in Deutschland als auch in Rumänien geschaffen. Durch die Verabschiedung des Gesetzes für den Zugang zu den öffentlichen Informationen in 2001 hat sich Rumänien in dieser Hinsicht vielleicht sogar ein Stück weiter positioniert. Ein gewaltiges Arbeitsvolumen müssen allerdings beide Länder bei der Überarbeitung von Fachgesetzen und Verwaltungsvorschriften leisten.

Was die vorhandene Informationsstruktur auf der Verwaltungs- und der Bürgerseite angeht, unterscheiden sich Deutschland und Rumänien jedoch beachtlich. Während die Kommunalverwaltung in Deutschland auf eine gut ausgebaute Informationsinfrastruktur zurückgreifen kann und die IKT-Ausstattung der deutschen Gesellschaft in vielerlei Hinsicht zumindest dem europäischen Durchschnitt entspricht, bildet Rumänien (auch im Vergleich mit den anderen osteuropäischen Ländern) bezüglich dieser beiden Fragen das Schlusslicht. Es gibt allerdings Hoffnung, dass sich die Lage mit der Liberalisierung des Kommunikationsmarktes verbessert. Es wäre hier allerdings sinnvoll, aufgrund der relativ hohen Verbreitung von TV-Kabelanschlüssen und der rapide steigenden Zahl von Handybesitzern auch auf Alternativtechnologien, wie Internet über TV-Kabelanschluss oder Mobilienste, zu setzen. Aus technischer Sicht ergibt sich für Deutschland Handlungsbedarf wegen des sich verlangsamenden

Zuwachses von Internetnutzern und dem relativ geringen Nutzeranteil von städtischen Internet-Angeboten.

Negativ auf die Umsetzung von E-Government in den beiden Ländern wirkt sich die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunalverwaltungen aus. Dagegen sind andere Voraussetzungen für eine zügige Einführung von E-Government teilweise gegeben. So wurden in Deutschland im Rahmen der Verwaltungsreform die Kundenorientierung verstärkt, das Produktmanagement eingeführt, sowie Frontoffice/Backoffice-Strukturen und „One-Stop-Agencies“ aufgebaut.

Die rumänische Kommunalverwaltung dagegen sieht (und verhält) sich immer noch als hoheitliche Verwaltung und der Gedanke der Kundenorientierung ist ihr fremd. Dazu kommt noch, dass die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung unmotiviert (schlechte Arbeitsbedingungen) und korrupt sind, folglich auch nicht sehr innovationsfreudig und lernbereit. Die noch aus Ceausescu-Zeiten geerbte und beibehaltene Eigenschaft, mit allen Informationen sehr zurückhaltend umzugehen, ist auch eine große Hürde für E-Government. Denn E-Government fordert gegenüber den externen Akteuren (Bürgern, Unternehmen, anderen Verwaltungseinheiten) eine vermehrte Offenheit, die für die rumänische Art der Kommunalverwaltung eher untypisch ist.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass, obwohl in vielen Fällen noch Handlungsbedarf besteht, in Deutschland die Basisvoraussetzungen für die Verwirklichung des E-Government auf der Kommunalebene erfüllt sind. Rumänien dagegen steht noch vor großen Herausforderungen, insbesondere im Hinblick auf die Veränderung der Verwaltungskultur und das Gewinnen von Bürgervertrauen.

5.2 Umsetzung von E-Government

Zielsetzung: Bei den deutschen Kommunen stehen als E-Government-Ziele „Kundenorientierung“, „Bürgernähe“, „Image- und Qualitätsverbesserung“ im Vordergrund und die „Effizienzsteigerung“ wird eher als langfristiges Ziel gesehen. Das Verständnis für E-Government in den deutschen Kommunen ist auf Bürger und Unternehmen ausgerichtet und die interne Perspektive (G2G) wird in diesem Zusammenhang wenig betrachtet. Die rumänischen Kommunen verbinden dagegen mit IKT-Vorhaben stärker interne Ziele: Effizienzsteigerung und Transparenz der internen Arbeitsabläufe sowie die Verbesserung der Informationsbasis für die Entscheidungsträger stehen im Vordergrund. Für die rumänischen Kommunen liegt der Schwerpunkt der Arbeit bei dem Ausbau der Informationsstruktur und der Digitalisierung interner Prozesse.

Führung und Organisation. Die Initiative E-Government wird in den deutschen Kommunen, insbesondere in Düsseldorf, von einem breiten Kreis getragen (Verwaltungsspitze, Stadtrat, bürgerschaftliche Organisationen). Auch die Mitwirkung der Verwaltungsspitze ist innerhalb

und außerhalb der Verwaltung erkennbarer (mehrere Pressemitteilungen, Werben für das Projekt).

In rumänischen Kommunen dagegen haben die IKT-Projekte (wenn sie nicht gerade Subjekt eines öffentlichen Streits waren - das Fallbeispiel Bukarest) weniger Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Dies heißt aber nicht, dass die Verwaltungsspitze in die Entscheidungen in diesem Bereich nicht involviert ist. Die Verantwortlichen für die IKT-Aktivitäten stimmen fast jede wichtige Entscheidung mit der Verwaltungsspitze ab.

Charakteristisch für alle vier Fälle ist, dass die Verantwortlichen für IKT-Vorhaben der dritten Hierarchieebene angehören (wenn zu der ersten neben den Bürgermeistern auch die Dezenten bzw. die Vizebürgermeister gezählt werden) und dass sie alle IKT-Spezialisten sind. Wenn auch in deutschen Kommunen der IKT-Bereich mit dem Organisationsbereich in einer Organisationseinheit angesiedelt ist, wird die Verbindung zwischen beiden als sehr locker empfunden und eine engere Zusammenarbeit für erforderlich gehalten. Für die veröffentlichten Inhalte auf der Webseite sind mit der Ausnahme von Bukarest die Abteilungen für Öffentlichkeitsarbeit zuständig.

Politik und Strategie: Mit Ausnahme von Düsseldorf verfügen die untersuchten Städte über keine E-Government- bzw. IKT-Strategie. Heidelberg begründet dies mit der engen Zusammenarbeit mit der Datenzentrale Baden-Württemberg, die die Entwicklungsrichtung und das Tempo bestimmt, und mit der Neuheit des Gebietes. Die rumänischen Kommunen stützen sich auf die nationale Strategie „*E-Administration*“ und erarbeiten nur operative Pläne. Beide deutschen Kommunen arbeiten (wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß) mit anderen Kommunen im Rahmen von regionalen Rechenzentren und Arbeitsgemeinschaften zusammen. Die Zusammenarbeit ist viel intensiver als bei den rumänischen Städten, wo Erfahrungen nur sporadisch und informell zwischen den Kollegen ausgetauscht werden¹⁷⁸.

Keine der untersuchten Städte hat eine Kommunikationsstrategie (Marketingstrategie) für den Bereich E-Government entwickelt. Die deutschen Kommunen haben ihr Online-Angebot nur durch einige Pressemitteilungen den Bürgern präsentiert. In den rumänischen Städten ist es eher Zufall, dass die Öffentlichkeit von den Plänen der Stadtverwaltung zur Einführung eines integrierten Informationssystems erfahren hat. Die IKT-Vorhaben werden als interne Angelegenheiten betrachtet. Die Einbeziehung der Bürger bei der Entwicklung von Online-Dienstleistungen ist in keiner der untersuchten Städte gegeben. Lediglich Düsseldorf hat eine Anfrage an die Fachverbände geschickt, um die Bedürfnisse von Unternehmen (Dauerkun-

178 In Rumänien gibt es zur Zeit zwei Organisationen, die die Zusammenarbeit bzw. den Erfahrungsaustausch von Kommunen im Bereich E-Government fördern: 1) der Munizipienverband, der 2002 einen Kongress zum Thema E-Administration organisiert hat (eine einmalige Aktion) und 2) der Nationale Verband der Informatiker aus der öffentlichen Verwaltung (mit 112 Mitgliedern), vgl. <http://www.aniap.ro/aniap2/>. Von den untersuchten rumänischen Kommunen ist nur die Direktorin der DEIOM aus der Stadtverwaltung Bukarest als passives Mitglied (arbeitet in keiner Arbeitsgruppe) eingetragen. Beide Organisationen sind neu gegründet worden (2000 und 2001) und müssen sich noch konsolidieren.

den) besser zu erfahren. Auch wurde in Düsseldorf eine Bürgerumfrage mit dem Ziel durchgeführt, die Akzeptanz der Bürger hinsichtlich des neuen städtischen Online-Angebots zu ermitteln.¹⁷⁹

Bis jetzt haben die deutschen Städte ihre Online-Angebote mehr auf die Bürger fokussiert. Für die nächste Zeit haben Düsseldorf und Heidelberg allerdings vor, ihr Angebot für die Unternehmen auszubauen und das Informationsangebot für die Bürger nur aufrecht zu erhalten. Dies ist mit schwächeren Austauschbeziehungen zwischen Verwaltung und Bürgern (im Durchschnitt tritt der Bürger weniger als zwei Mal jährlich in Kontakt mit der Verwaltung), der niedrigeren Zahl der Internetnutzer und der geringen Verbreitung der digitalen Signatur begründet worden.

Ressourcen und Partnerschaften: Die untersuchten Städte finanzieren ihre IT-Projekte praktisch ausschließlich aus Haushaltsgeldern. Nur wenige externe Finanzmittel flossen für bestimmte Aktivitäten den Städten Düsseldorf und Bukarest zu. Keine der Städte hat bis jetzt strategische Partnerschaften mit den Unternehmen (PPP) realisiert, um Kosten für IKT-Projekte zu reduzieren oder den Mehrwert von Dienstleistungen zu erhöhen. Nur die Stadt Düsseldorf führt derzeit Verhandlungen mit in Düsseldorf ansässigen Unternehmen bezüglich der Aufstellung und Wartung von Infokiosks. Da die Finanzlage der Kommunen sich in absehbarer Zeit nicht verbessern wird, erscheint es sinnvoll, intensiver nach Kooperationsmöglichkeiten mit der Wirtschaft zu suchen. Für die rumänischen Kommunen ist dies allerdings keine leichte Aufgabe, denn angesichts der geringen Verbreitung von Internetanschlüssen in der Bevölkerung hat die Wirtschaft kaum Interesse, sich an den städtischen IT-Projekten zu beteiligen. Aus diesem Grund werden die rumänischen Kommunen weiterhin auf die Hilfe internationaler Organisationen angewiesen sein.

Den beiden deutschen Städten steht mittlerweile eine gut ausgebaute Informationsstruktur zur Verfügung. Über 70 Prozent aller Arbeitsplätze sind mit den notwendigen IKT ausgerüstet und auch eine Verbindung zu den Verwaltungsnetzen der Länder besteht. Die Informationsstruktur der rumänischen Kommunen muss noch entsprechend aufgebaut werden. Eine schwierige Aufgabe ist dabei der Ausbau der städtischen Netzwerke und die Verknüpfung dieser mit den Netzen der Kreisverwaltungen, der zentralen öffentlichen Verwaltung und anderer öffentlicher Institutionen.

Mitarbeiter: Die Ausstattung mit IKT-Personal ist in den untersuchten Fällen sehr unterschiedlich, aber eine augenfällige Abhängigkeit der erzielten Ergebnisse vom Personalbestand lässt sich nicht verzeichnen. Dagegen spielen die Persönlichkeit und die Führungsfähigkeiten der Verantwortlichen eine entscheidende Rolle für die Umsetzung von IT-Vorhaben. Dies

179 Die Ergebnisse dieser Befragung sind: ca. 42 Prozent der Befragten kennen das Online-Angebot (vor Ort wurden 504 und über das Internet 233 Personen befragt). Die Bereitschaft, Dienstleistungen im Internet nachzufragen ist sehr hoch – 77,6 Prozent. Interessant ist die Feststellung, dass diejenigen, die mit der Verwaltung öfter in Kontakt treten (>6 Mal), eine geringere Bereitschaft zeigen, Dienstleistungen über das Internet nachzufragen (50 Prozent). Bei einem durchschnittlichen Kontakt von zwei- bis fünfmal im Jahr sind 80 Prozent zu Online-Transaktionen bereit.

lässt sich deutlich an den Beispielen Sibiu und Bukarest erkennen. Ein Mindestbestand an qualifizierten Mitarbeitern bleibt dennoch eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Durchführung von komplexen IKT-Projekten. Insbesondere die rumänischen Kommunen sind in dieser Hinsicht schlecht gestellt, denn viele junge und qualifizierte Mitarbeiter wandern aufgrund besserer beruflicher Perspektiven in die Wirtschaft und ins Ausland ab.

Die Frage der Schulung und der Unterstützung der Mitarbeiter bei der Nutzung der Software wurde von den untersuchten Kommunen auf unterschiedliche Weise gelöst. Heidelberg und Düsseldorf haben mehr die internen Möglichkeiten dafür ausgeschöpft. Insbesondere Heidelberg hat hier eine sehr pragmatische und kostengünstige Lösung gefunden: Bei der Schulung von Mitarbeitern im Umgang mit der Standardsoftware wurden teilweise von eigenen Mitarbeitern interne Kurse durchgeführt, teilweise wurde auch auf das Angebot der VHS zurückgegriffen. Im Umgang mit komplexeren Fachlösungen wurden die Mitarbeiter von den Softwareanbietern geschult. Eine gut organisierte Unterstützung bei der Anwendung von Software bietet die Stadt Düsseldorf ihren Mitarbeitern an: Für je 70 Mitarbeiter in den Fachbereichen wird ein IT-Koordinator eingesetzt, der technische Probleme vor Ort beheben soll. Die rumänischen Kommunen haben auf Grund ungeeigneter räumlicher und technischer Ausstattung (nach eigenen Angaben) einen Teil ihrer Mitarbeiter im Umgang mit Standardsoftware von Externen schulen lassen. Für die Anwendung intern entwickelter elektronischer Fachverfahren haben die Rechenzentren die Schulungen übernommen und auch die Unterstützung im Alltagsgeschäft wird von ihnen gewährleistet. Allerdings sollte hier angemerkt werden, dass in rumänischen Städten nicht alle Mitarbeiter (da auch nicht alle über einen PC-Arbeitsplatz verfügen) geschult wurden.

Prozesse: Die Durchführung von IKT-Projekten hat bis jetzt eher geringe Auswirkungen auf die bestehenden Aufbau- und Ablauforganisationen gehabt. Sowohl in den deutschen als auch in den rumänischen Stadtverwaltungen wird die Chance nicht genutzt, mit Einführung von IKT-Lösungen gleichzeitig auch die Prozesse zu optimieren. Zwar werden die Prozesse vor der Einführung von IT-Lösungen analysiert und beschrieben, der Motiv liegt aber eher darin, die bestehenden Prozesse möglichst genau in das neue Informationssystem abzubilden. Auf eine Restrukturierung von Geschäftsprozessen wird in der Regel verzichtet. Wenn sich organisatorische Veränderungen ergeben haben, dann aus dem Grund, dass die Anpassung der Software an die bestehenden Prozesse viel kostspieliger war als umgekehrt und dass die Einführung der IT-Lösung mit der Einrichtung einer neuen Organisationseinheit zusammenfiel. Im Fall der deutschen Kommunen haben allerdings im Vorfeld der E-Government-Maßnahmen bereits teilweise Verwaltungsreformen im Sinne des Neuen Steuerungsmodells stattgefunden.

5.3 Auswirkungen von E-Government auf Kommunalverwaltungen

Die Dienstleistungsqualität der Verwaltung konnte durch den Ausbau von Online-Angeboten sowohl in Deutschland als auch in Rumänien in Ansätzen verbessert werden. Den bedeutendsten Beitrag zu Qualitätsverbesserung hat allerdings in den untersuchten rumänischen

Kommunen die Einrichtung eines Bürgerinformationszentrums (Bürgerbüro) und dessen Ausstattung mit modernen IKT (Fallbeispiel Sibiu) geleistet.

Die städtischen Web-Seiten informieren besser als die anderen Medien über die Dienstleistungen der Verwaltung und das städtische Leben, und dies bei einem geringeren zeitlichen und finanziellen Aufwand seitens der Bürger und Unternehmen. So bieten die deutschen Städte ihren Bürgern ein breit gefächertes Informationsangebot, das weit über den engeren Verwaltungsbereich hinaus reicht. Die Stadt Düsseldorf hebt sich angesichts der Breite des Informationsangebots, eines tief gegliederten Portalaufbaus sowie der Existenz von Suchmaschinen und Verlinkungen aller Art von den anderen untersuchten Kommunen ab. Für den Verwaltungsbereich im engeren Sinne werden Übersichten über Ämter, deren Öffnungszeiten und Erreichbarkeiten (auch auf dem elektronischen Wege) geboten. Zudem verfügt die Webseite der Stadt Düsseldorf über einen umfassenden Formular-Server, der es in einigen Fällen gestattet, die am PC ausgefüllten Formulare über das Internet an die Verwaltung zu schicken.

Die deutschen Städte haben ihr Informationsangebot nach dem „Lebenslagen-Prinzip“ (Düsseldorf) bzw. nach Zielgruppen (Heidelberg) strukturiert. Dies bietet für die Bürger mehr Komfort bei der Suche nach bestimmten Informationen und eröffnet gleichzeitig die Chance, auch neue Informationen zu entdecken. Die Strukturierung nach dem „Lebenslagen“-Prinzip kann als eine Vorstufe zum „one-stop-government“ betrachtet werden. Bereits jetzt werden hier neben Informationen Formulare und Interaktionsmöglichkeiten angeboten. Ein Mehrwert für die Kunden entsteht auch durch die Integration verschiedener Kommunikations- und Dienstleistungs Kanäle (Bürgertelefon, Online-Dienstleistungsangebot, speziell eingerichtete Organisationseinheiten), wie sich am Heidelberger Fallbeispiel feststellen lässt.

Die deutschen Kommunen (hier vor allem Düsseldorf) haben ihr Dienstleistungsangebot durch IKT leicht erweitert. Zum Beispiel können die Bürger Pressemitteilungen der Stadtverwaltung per E-Mail erhalten oder über WAP-fähige Handys die Wetterprognose und die aktuelle Belegung der Parkhäuser erfahren. Es werden allerdings derzeit sehr wenige Dienstleistungen angeboten, die komplett, ohne Medienbrüche über das Internet abgewickelt werden können. Auch gibt es noch relativ wenige interaktive Kommunikationsmöglichkeiten. Mit einigen Ausnahmen, z. B. Hotelbuchungen, Ausschreibungen, einige Dienstleistungen der Stadtbücherei, erfassen die städtischen Online-Angebote in erster Linie Informationsdienstleistungen. Dies ist vor allem durch die geringe Verbreitung der elektronischen Signatur und das Fehlen eines Online-Zahlungsverfahrens bedingt.

Die Online-Angebote der rumänischen Kommunen sind enger aufgebaut: sie konzentrieren sich mehr auf den Verwaltungsbereich und liefern im Vergleich zu den deutschen Kommunen weniger Informationen über das städtische Leben¹⁸⁰. Angeboten werden Basisinformationen über die Verwaltungsorganisation und -leistungen, Öffnungszeiten, Ansprechpartner, Kon-

180 Dies soll sich aber bald ändern. Mit den neuen Versionen ihrer Web-Auftritte haben die rumänischen Städte vor, ihre Angebote auch bei den Informationen über die andere Lebensbereiche der Stadt deutlich auszubauen.

taktmöglichkeiten, erforderliche Unterlagen für bestimmte Anliegen etc. Dies stellt gegenüber der Vergangenheit durchaus einen Fortschritt dar.

Seit kurzem wird von der Stadtverwaltung Bukarest zudem die Möglichkeit angeboten, über ein spezielles Formular Informationen über die Verwaltungsorganisation und ihre spezifische Leistungen von der Stadtverwaltung zu verlangen. Bukarest kommt damit einer Forderung des Gesetzes über den Zugang zu öffentlichen Informationen nach.

Zu bedeutenden Qualitätsverbesserungen hat die Einführung des elektronischen Dokumentenmanagements beim Bürgerinformationszentrum in Sibiu geführt. Anträge werden schneller bearbeitet, kein Antrag geht mehr verloren und der Bürger bekommt bei Rückfrage genauere Informationen, wann mit dem Abschluss des Verfahrens zu rechnen ist. Nützlich für Bürger der Stadt Bukarest ist die Möglichkeit, den Bearbeitungsstatus ihrer Anträge auf Rückerstattung von konfiszierten Immobilien online abzufragen. Ein Nutzen von städtischen Online-Angeboten ergibt sich indirekt auch für jene Bürger, die keinen Internetzugang haben. Die im Internet veröffentlichten Informationen sind auf diesem Wege tatsächlich *öffentlich* geworden und verlieren die „Aura des Staatsgeheimnisses“.

Effizienz: Die Umsetzung von E-Government in allen vier Kommunen hat zur Zeit noch keine beobachtbaren Effizienzgewinne mit sich gebracht. In allen untersuchten Fällen fehlt es an Kosten-Nutzen-Analysen und Evaluierungen. Aussagen über die Auswirkung von IKT auf die Effizienz der Verwaltung beruhen ausschließlich auf anekdotischem Wissen und den subjektiven Bewertungen der Interviewten. Die deutschen Städte haben eine Effizienzsteigerung durch E-Government schlangweg verneint. Die Investitionen (für IKT-Infrastruktur, Software, Schulungsmaßnahmen, Wartung und Betrieb) sind in dieser Phase noch sehr hoch und die Anwenderzahl noch zu gering, um Ersparnisse zu erzielen. Mit einem Effizienzzuwachs wird hier allenfalls mittel- bis langfristig gerechnet, wenn die Rahmenbedingungen sich weiter positiv entwickeln. Zwar wurde in allen untersuchten Kommunen eine Beschleunigung von Prozessen beobachtet, beispielsweise im finanzpolitischen Bereich. Aber aufgrund der Tatsache, dass neue Arbeitsabläufe dazu gekommen sind und dass die Stadtverwaltungen chronisch unterbelegt sind, sind in keinem Fall Personalersparnisse erzielt worden.

Die bescheidenen Ergebnisse in diesem Bereich (Effizienzsteigerungen), lassen sich auch dadurch erklären, dass bis dato nur wenige Prozesse ohne Medienbrüche elektronisch abgewickelt werden können. Die Kommunen nehmen die Chance, bei der Einführung von IKT-Lösungen die Prozesse zu optimieren, nicht wahr. Falsch und gefährlich ist die verbreitete Idee in den Kommunen, dass erst nach der Einführung und Erprobung von IKT-Lösungen weiterführende Maßnahmen zur Optimierung der Prozesse sinnvoll seien: Einmal im neuen IKT-System abgebildet, werden die Prozesse quasi „zementiert“ und die verschobenen organisatorischen Veränderungen nicht mehr durchgeführt.

*Die **Transparenz** der öffentlichen Verwaltung hat sich sowohl in Deutschland als auch in Rumänien mit dem Einsatz von IKT erhöht.* Dazu haben die aktuellen Informationsangebote (insbesondere in den deutschen Städten), ein übersichtliches Mitarbeiterverzeichnis und die

relativ klare Darstellung von Aufgaben und Dienstleistungen der Verwaltungen beigetragen. Die rumänischen Kommunalverwaltungen erhöhen ihrerseits die Transparenz dadurch, dass sie Entscheidungen zu verschiedenen Angelegenheiten, wie z. B. Baugenehmigungen, Rückerstattung von konfiszierten Immobilien, veröffentlichen. Darüber hinaus wird in zweier untersuchten Kommunen (Heidelberg und Bukarest) die Möglichkeit angeboten, online den laufenden Bearbeitungsstand von Baugenehmigungsanträgen bzw. Immobilienrückerstattungsanträgen abzufragen.

Mehr Transparenz bringt der Einsatz von IKT hinsichtlich einzelner interner Verwaltungsabläufe. Dies geschieht hauptsächlich durch:

- die Beschreibung von Prozessen aus technischer, informativer und organisatorischer Sicht, die vor der Einführung einer IKT-Lösung normalerweise durchgeführt wird;
- die modernen Kommunikationsmöglichkeiten, die Kommunikationen auch über längere Zeiten nachvollziehbar machen und die Verbreitung von Informationen (z. B. über E-Mail-Verteilerlisten) besser regeln;
- die Bereitstellung einer soliden Datenbasis, wie z. B. beim Einsatz von Informationssystemen zum Finanzwesen und Controlling, die mehr Transparenz der Verwaltungsleistungen und -kosten schaffen;
- Den Ausbau des Intranets mit Informationen zu verschiedenen Fachthemen, aber auch zum internen Geschehen (Meetings, Workshops, Weiterbildungsmaßnahmen, wichtige Entscheidungen etc.).

Die Online-Veröffentlichung von Informationen zu Leistungen, Verfahren, Zuständigkeiten, Öffnungszeiten etc. könnte in Rumänien bei einer größeren Zahl von Internetnutzern noch stärker zur Reduzierung der Korruption beitragen. Wie eine neuere Studie verdeutlicht, ist die verbreitetste Korruptionsform in Rumänien nicht mit der Wirtschaft, sondern mit den täglichen Aktivitäten der Verwaltung verbunden.¹⁸¹ Die Korruption ist eine zusätzliche Gebühr, die der Bürger für öffentliche Leistungen zahlen muss. Oft wird so eine „Gebühr“ bereits beim ersten Kontakt des Bürgers mit der Verwaltung fällig, wenn Informationen über das Verfahren, über die erforderlichen Unterlagen nachfragt werden oder Beratung benötigt wird. Wenn die Bürger sich hierüber im Internet informieren können, wird der Kampf gegen die Alltagskorruption erleichtert.

*Die Umsetzung von E-Government begünstigt grundsätzlich die **Bürgerbeteiligung**, hat aber in der untersuchten Praxis bislang kaum zur Erhöhung der Bürgerbeteiligung geführt. Der Einsatz von IKT zum Zweck die Bürgerbeteiligung ist (und das gilt übrigens für E-Government insgesamt) keine technische, sondern eine politische und organisatorische Angelegenheit. Nur wenn es politisch gewollt und organisatorisch geregelt ist, werden die IKT für*

181 Mungiu-Pippidi / Ionica (2002), S. 141.

den Aufbau neuer Bürgerbeteiligungsformen eingesetzt. Sonst beschränkt sich die Anwendung von IKT auf die bereits in der Gesellschaft etablierten Beteiligungspraktiken.

Alle vier Städte bieten Informationen zur Kommunalpolitik. Auf den städtischen Webseiten sind Informationen zur Zusammensetzung von Gemeinderäten, Kontaktmöglichkeiten (für die rumänischen Kommunen noch eingeschränkt), Tagesordnungen und Sitzungsprotokolle erhältlich. Die Internet-Angebote umfassen außerdem Sammlungen von Rechtsnormen, die für die kommunale, aber auch die nationale Politik relevant sind, sowie Informationen zu (kommunalen oder nationalen) Wahlen. Für die rumänischen Bürger endet hier das Beteiligungsangebot. Den deutschen Bürgern wird in beiden untersuchten Fällen zusätzlich die Möglichkeit gegeben, der Stadtverwaltung über ein spezielles Formular Ideen, Anregungen und Kritik zu übermitteln. In Düsseldorf haben sie zudem die Möglichkeit, über das Internet an dem Prozess „Stadtentwicklung und Bebauungsplanung“ mitzuwirken.

Die Internet-Angebote der deutschen Kommunen enthalten darüber hinaus Informationen über verschiedene Initiativen bzw. Projekte, bei denen die Bürger im Rahmen des freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements zur Teilnahme aufgefordert sind. Sehr repräsentativ ist in beiden untersuchten Fällen die Darstellung der Initiative "Lokale Agenda 21" auf den Webseiten der Kommunen. Hier sind allgemeine Informationen über die Agenda 21 bis hin zu aktuellen Projekten und involvierten Akteuren erhältlich.

Die untersuchten Kommunen bieten auf ihren Web-Seiten kaum Möglichkeiten offener Kommunikation über Diskussionsforen oder Chats an.¹⁸² Obwohl die beiden deutschen Kommunen die erforderlichen Software dafür besitzen, halten sich mit solchen Angeboten aus verschiedenen Gründen zurück (z. B. keine Fachabteilung hat den Einsatz solcher Lösungen gefordert, die Zuständigkeiten für die Moderierung konnten nicht geklärt werden, man konnte sich nicht auf die Rubrizierung einigen).

Das städtische Online-Informationsangebot wird seitens der Bürgerschaft generell nur wenig genutzt. Eine im Mai 2002 in Heidelberg durchgeführte Studie zum Bürgerengagement zeigt, dass nur vier Prozent derjenigen Bürger, die sich regelmäßig oder gelegentlich zum Thema „Kommunalpolitik“ informieren, das Internet als Informationsquelle benutzen¹⁸³.

5.4 Ansatzpunkte für die EZ

Die Einführung von E-Government ist kein technischer Prozess. Sie zielt auf Veränderungen in den politischen, administrativen und gesellschaftlichen Verfahren und Strukturen ab. Im

182 Nur die Stadt Heidelberg bildet hier eine Ausnahme. Das Jugendamt bietet Interessenten die Möglichkeit, in einem Diskussionsforum über Bereitschaftspflege für Kinder und Jugendliche anonym zu diskutieren. Das Angebot ist aber an eine sehr kleinen Zielgruppe gerichtet und hat keine große Resonanz gefunden.

183 Stadt Heidelberg: Engagement- Studie Heidelberg (2002).

Mittelpunkt steht daher die Frage der Umsetzung moderner Politik- und Verwaltungsmodelle, die sich am Leitbild der *good governance* orientieren. Für die EZ bedeutet dies, dass E-Government nicht als eigenständiger Interventionsbereich aufzufassen ist, sondern je nach Sachlage in bestehende Maßnahmen der Demokratieförderung und Verwaltungsmodernisierung sowie der Verbesserung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen integriert werden sollte.

Auch in den Kommunalverwaltungen der Entwicklungsländer kann E-Government zur Förderung von *good governance* beitragen. Die betrachteten rumänischen Fälle zeigen, dass E-Government sich auch bei ungünstigen Rahmenbedingungen positiv auf die Dienstleistungsqualität und Transparenz von Kommunalverwaltungen auswirken kann. Hingegen ist die Auswirkung auf die Effizienz der Verwaltungen aufgrund der hohen Investitionen und des eingeschränkten Nutzerkreises derzeit noch negativ zu bewerten. Es gilt allerdings als wahrscheinlich, dass beim Einsatz von IKT zur Abwicklung von standardisierten Verfahren mittelfristig auch die Effizienz gesteigert werden kann. Der Einsatz von IKT in den Kommunalverwaltungen zur Förderung der Bürgerbeteiligung setzt seinerseits voraus, dass diese in der jeweiligen Gesellschaft bereits etabliert ist. Dort, wo dies nicht der Fall ist, sollte IKT zur Stärkung der zivilgesellschaftlichen Organisationen eingesetzt werden, damit diese Beteiligungsrechte einfordern und effektiv wahrnehmen.

Die modernen Informationstechnologien haben das Potential, das bestehende Machtungleichgewicht zwischen Staat und Bürgern zu verringern und die Partizipation benachteiligter Gruppen am politischen und sozialen Geschehen zu begünstigen. Sie können jedoch auch eingesetzt werden, um autoritäre politische Praktiken zu verstärken und die bestehende Polarisierung der Gesellschaft noch zu vertiefen. Gerade diese Ambivalenz lässt es sinnvoll erscheinen, die Einführung von E-Government in den Partnerländern durch geeignete EZ-Maßnahmen zu begleiten.

Auf der Grundlage gewonnener Erkenntnisse aus der vorliegenden Untersuchung werden im Folgenden einige **konkrete Maßnahmen** vorgeschlagen, die im Rahmen von E-Government-Programmen mit Unterstützung durch EZ umgesetzt werden können. Diese Maßnahmen können auf

- die Verbesserung der *Rahmenbedingungen* für E-Government und die Unterstützung der *Umsetzung* von E-Government-Vorhaben, bzw. auf
- die direkte Förderung der *Dienstleistungsqualität, Effizienz, Transparenz und Bürgerbeteiligung* von Kommunalverwaltungen durch den Einsatz von IKT ausgerichtet sein.

5.4.1 Verbesserung der Rahmenbedingungen

Angesichts der Tatsache, dass in den meisten Entwicklungsländern die erforderlichen Rahmenbedingungen für E-Government unzureichend entwickelt sind (siehe 4.1 und 5.1) und der Umsetzungsprozess aufgrund fehlender *Best Practice*-Beispiele und Projektmanagement-

Kenntnisse, Mangel an qualifiziertem Personal und geringer Möglichkeiten zur Kooperation und zum Wissensaustausch erschwert ist, wäre eine Unterstützung seitens der EZ im Rahmen folgender Maßnahmen vorstellbar:

- **Aufbau einer Informationsinfrastruktur.** Für den Erfolg des E-Government im weitesten Sinne ist eine moderne, gut aufgebaute Informationsinfrastruktur unabdingbar. In den meisten Entwicklungsländern ist allerdings die Informationsinfrastruktur sowohl auf der Bürgerseite als auch auf der Verwaltungsseite unzureichend entwickelt. Die EZ könnte sich beim Aufbau von Netzwerken (LAN und WAN), die die elektronische Verbindung innerhalb und zwischen den Kommunalverwaltungen und anderen öffentlichen Organisationen sicherstellen, engagieren. Handlungsbedarf besteht außerdem beim Ausbau der Informationsinfrastruktur auf der Bürgerseite. Hier kann die EZ durch die Einrichtung von Telecentern dazu beitragen, dass auch die ärmeren Bevölkerungsgruppen von E-Government-Anwendungen profitieren und das Risiko einer weiteren gesellschaftlichen Polarisierung in „*information poor*“ und „*information rich*“ reduziert wird. Dabei ist allerdings dafür Sorge zu tragen, dass nicht privatwirtschaftliche Angebote und Finanzierungsmechanismen durch den Einsatz von EZ verdrängt bzw. blockiert werden. Im Mittelpunkt sollte die Vermittlung von Know-how beim Aufbau von Netzwerken und dem begleitenden Umbau von Geschäftsprozessen stehen.
- **Förderung des länderübergreifenden Informationsaustauschs in verschiedenen Bereichen (Politik, Wissenschaft, Technik etc.).** Faktum ist, dass die Entwicklungsländer heutzutage nur in einem geringen Maß an den weltweiten Wissensströmen teilnehmen. So lag z. B. Mitte 2001 der Informationsfluss zwischen Europa und Lateinamerika etwa bei 63 Megabytes pro Sekunde und damit deutlich niedriger als zwischen Europa und Nordamerika, wo zur gleichen Zeit 13.258 Megabytes pro Sekunde transferiert wurden.¹⁸⁴ Deshalb ist es wichtig, über die neuen Medien (insbesondere über die globalen Forschungs- und Beratungsnetzwerke) neben dem wissenschaftlichen bzw. technologischen Datenaustausch auch den E-Government-Gedanken zu fördern. Dies gilt vor allem für die lokale Ebene, wo das entsprechende Know-how oft nicht vorhanden ist und kein systematisches Benchmarking stattfindet. Kompetenzträger in den Industrie- bzw. den fortgeschrittenen Entwicklungsländern (beispielsweise spezialisierte kommunale Beratungsinstitutionen¹⁸⁵) sollten unterstützt werden, ihre Erfahrungen auch international weiterzugeben. Dies kann über die Bereitstellung geeigneter Plattformen geschehen, aber auch über gemeinsame FuE-Vorhaben oder über Ideen- bzw. Projektwettbewerbe. In zunehmendem Maße können einschlägige Erfahrungen zudem im Rahmen der Süd-Süd-Kooperation weitergegeben werden, die ja von der deutschen EZ seit einiger Zeit gefördert wird.
- **Unterstützung der städtischen Zusammenarbeit auf internationaler Ebene.** Insbesondere zwischen den Städten, die bei der Implementierung des E-Government-

184 Vgl. v. Haldenwang (2002), S. 69.

185 In Deutschland z. B. die KGSt oder das Deutsche Institut für Urbanistik (DIFU).

Ansatzes bereits bedeutende Fortschritte erzielt haben und denen, die noch am Anfang dieses Weges stehen, kann ein intensiverer Erfahrungsaustausch dazu beitragen, dass einmal gemachte Fehler nicht wiederholt werden. Neben den Erfahrungsaustausch sollten sich diese Kontakte als Hilfe im Aufbau kommunaler und anderer Strukturen, als Förderung von Wirtschaftskontakten, als Vermittlung spezifischer kommunaler Wissensinhalte sowie als gezieltes Programmlobbying auf nationaler bzw. internationaler Ebene verstehen. Wünschenswert wäre es dabei, wenn dieses kooperative Mitwirken auf lokalem Niveau alle Bereiche des E-Government, von der Information bis zur Transaktion, berühren und sich auf ein breites Themenspektrum erstrecken würde (Kommunalverfassung, Verwaltungsreform, Haushaltspolitik, städtische Dienstleistungen etc.). Im Rahmen der Förderung von Dezentralisierung und Verwaltungsmodernisierung kann die deutsche EZ hier bereits wichtiges Know-how einbringen, wobei u.a. die politischen Stiftungen und die Städtepartnerschaften eine Rolle spielen. Diese Aktivitäten sollten zukünftig bei entsprechender Nachfrage der Partner durch Maßnahmen im Bereich des E-Government ergänzt werden. Hierfür kann zukünftig verstärkt auf Wissen zugegriffen werden, das im Umfeld kommunaler Reformen in Deutschland gewonnen wird und von Institutionen wie dem DIFU, der KGSt und dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) bereitgestellt wird. Auch die jüngst eingerichtete „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt“ (SKEW) könnte in diesem Zusammenhang eine vermittelnde Rolle übernehmen, auch wenn ihr Schwerpunkt auf der Bewusstseinsbildung in deutschen Kommunen liegt.

- **Unterstützung bei der Entwicklung von Referenzgeschäftsprozessen.** Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung wird die Digitalisierung von verwaltungsinternen Geschäftsprozessen künftig auch in den Entwicklungsländern an Bedeutung gewinnen. Wie auch die Untersuchung deutlich macht, liegen hier entscheidende Engpässe bezüglich technischer und organisatorischer Kompetenz sowie teilweise auch in mangelnder politischer Unterstützung. In solchen Fällen können externe Impulse bzw. Beratungsleistungen, wie die Bereitstellung bzw. Unterstützung bei der Entwicklung von Referenzgeschäftsprozessen sehr hilfreich sein. Der Nutzen von Referenzgeschäftsprozessen ist bei der Durchführung von E-Government-Projekten, wie die Erfahrungen aus der Unternehmenswelt beweisen, immens. Sie machen die aufwendigen Ist-Analysen der Prozesse überflüssig, indem sie als Basis für die Erarbeitung und Spezifikation der Soll-Geschäftsprozesse¹⁸⁶ dienen. Dadurch wird der Aufwand von IT-Projekten (Zeit- und Kosten) erheblich reduziert. Die Referenzgeschäftsprozesse sichern im gewissen Maße den Erfolg von IT-Projekten auch von einer anderen Seite ab: Sie verringern die Fehlentwicklungsquoten bei der Implementierung von komplexen Informationssystemen, denn sie werden in der Regel von Wissenschaftlern und Experten erarbeitet und in der Praxis erprobt. Deutsche Kommunen können in diesem Zusammenhang Leistungen der Bundesregierung¹⁸⁷ und der wissenschaftlichen Begleitforschung¹⁸⁸ in Anspruch neh-

186 Die Soll-Geschäftsprozesse werden dann elektronisch abgebildet.

187 Z. B. den Media@komm-Wettbewerb des BMWi oder das E-Government-Handbuch des BSI.

men. Hier wäre zu überprüfen, ob dieser Fundus nicht auch für die EZ zugänglich gemacht werden könnte. Besonderes Gewicht sollte daneben auf die behörden- bzw. kommunenübergreifende **Kooperation** gelegt werden, um Skalenvorteile zu nutzen und einer Segmentierung von Verfahren und Strukturen vorzubeugen.

- **Personalentwicklung.** Der Aufbau fachlicher und organisatorischer Kompetenzen ist ein Schlüssel für erfolgreiches E-Government. Zwei Aufgabenbereiche können hier abgegrenzt werden: 1) Zum einen ist es erforderlich, die Verwaltungsmitarbeiter im Umgang mit IKT zu schulen, wobei sowohl Standardanwendungen als auch fachspezifische Lösungen berücksichtigt werden müssen. 2) Zum anderen lassen sich die neuen Medien dazu einsetzen, die Verwaltungsmitarbeiter zu verschiedenen Kommunalverwaltungsthemen (z. B. Projektmanagement, Kosten-/Leistungsrechnung, Zielvereinbarung) weiterzubilden (Stichwort E-Learning). Dieser Bereich ist auch in den Industrieländern erst im Entstehen, die EZ sollte aber darauf hinarbeiten, dass auch in den Partnerländern entsprechende Produkte frühzeitig angeboten werden. Im Rahmen der deutschen EZ befasst sich insbesondere InWent mit dem Bereich E-Learning. Aber auch hier ist zu beachten, dass in vielen Partnerländern ein schnell wachsendes privatwirtschaftliches Aus- und Fortbildungsangebot besteht. Dort, wo dies der Fall ist, sind Fragen der Qualitätssicherung und Marktregulierung u. U. vordringlicher als die Erstellung entsprechender Angebote durch die EZ selbst. Beratung beim Personalmanagement kann zusätzlich dafür eingesetzt werden, Anreizstrukturen so zu verändern, dass Abwanderungen kompetenter Mitarbeiter eingedämmt werden können.

5.4.2 Verbesserung staatlicher Leistungen

Für die unmittelbare Beeinflussung der Dienstleistungsqualität, Effizienz, Transparenz und Bürgerbeteiligung durch den Einsatz von IKT können aus den Erkenntnissen dieser Studie folgende Maßnahmen für die EZ abgeleitet werden:

- **Förderung der Dienstleistungsqualität, Transparenz und Effizienz durch die Einrichtung von Bürgerzentren.** Nach dem Vorbild der Heidelberger Bürgerbüros können „one-stop agencies“ aufgebaut werden, welche für den Bürger in gebündelter Form Informationen bereitstellen, Anträge im Empfang nehmen und bestimmte Dienstleistungen unmittelbar erbringen. Wie das Fallbeispiel Sibiu zeigt, hat die Einrichtung eines solchen Bürgerzentrums zu einem großen Qualitätszuwachs der Verwaltungsleistungen geführt. Die Bürger können an einem Ort gleichzeitig mehrere Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen, die Anzahl der Wege zu verschiedenen Ämtern hat sich auf einem reduziert und damit fällt auch der Zeitaufwand geringer aus. Auch die Verwaltungen profitieren von der Trennung in Front- und Backoffice, die bei der Einrichtung von Bürgerzentren resultiert. Die Fachmitarbeiter werden nicht mehr vom Publikumsverkehr gestört und können dadurch die Verwaltungsvorgänge effektiver und effizienter bear-

beiten. Sinnvoll wäre, die Bürgerzentren mit einem IKT-Raum auszustatten, der Zugang zum Internet ermöglicht. Auf Wunsch können die Bürger dann hier das städtische Online-Angebot auch unter der Betreuung eines zuständigen Mitarbeiters im Anspruch nehmen.

- **Förderung der Dienstleistungsqualität und Transparenz durch konzeptionelle Unterstützung beim Aufbau von Informationsangeboten:** In den Verwaltungen vieler Entwicklungsländer hat sich der Gedanke der Kundenorientierung noch kaum verankert. Dies kann sich, wie die rumänischen Fälle zeigen, auch in den vor Ort entwickelten IKT-Lösungen niederschlagen, welche die Informationsbedürfnisse der Bürger und der Kunden nicht immer angemessen berücksichtigen. Auch bei grundsätzlich lokal entwickelten Lösungen kann eine externe Beratung hier dazu beitragen, den Fokus der Anwendungen zu erweitern und die Gestaltung von Web-Inhalten zu optimieren. Dies kann die Nützlichkeit der Online-Informationsangebote und die Akzeptanz der Bürger und der Mitarbeiter erhöhen. Wichtig ist hier, wie v.a. der Fall Düsseldorf zeigt, dass Möglichkeiten der Partnerschaft mit anderen Akteuren (Verbänden, Forschungseinrichtungen, Unternehmen etc.) ausgeschöpft werden, um das Leistungsangebot zielgruppenorientiert zu erweitern und die Transparenz zu erhöhen. Hier kommt dem Einsatz von Anreizen (beispielsweise im Rahmen von Wettbewerben und öffentlich-privaten Partnerschaften) hohe Bedeutung zu.
- **Förderung der Bürgerbeteiligung durch Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen (Interessengruppen, Verbände, Bürgernetzwerke):** Im Verhältnis Staat-Gesellschaft entstehen effektive Informationssysteme in der Regel als Reaktion auf zivilgesellschaftliche Nachfrage. Wenn in einer Gesellschaft die Bürgerbeteiligung noch nicht entwickelt ist, wird es sie auch im Internet nicht geben. Deshalb ist es wichtig, durch zivilgesellschaftliche Organisationen den Druck auf die Politik und Verwaltung für entsprechende Veränderungen zu erhöhen. Zur Stärkung und Effektivitätssteigerung der Arbeit dieser Organisationen können die neuen Technologien eingesetzt werden. Sie ermöglichen es, die Reichweite der Organisationen zu erhöhen, ihre Kapazitäten der Informationserhebung zu verbessern und den Kontakt mit den Mitgliedern über Nachrichtendienste, Newsletter, Netzzeitungen etc. zu intensivieren. Vorstellbar ist zudem die Einrichtung von überparteilichen Diskussionsplattformen, in deren Kontext beispielsweise verschiedene gesellschaftliche Akteure (Unternehmen, NRO, Politik, etc.) anstehende Reformprozesse auf der Kommunalebene aus unterschiedlicher Perspektive diskutieren. Hier besteht teilweise erheblicher Beratungsbedarf, der z. B. durch die politischen Stiftungen, aber auch durch nicht-staatliche EZ abgedeckt werden kann.
- **Förderung der Effizienzsteigerung, Transparenz und Dienstleistungsqualität durch Online-Bereitstellung öffentlicher Geoinformationen.** Innerhalb der Kommunalverwaltungen werden von verschiedenen Fachämtern zahlreiche Geoinformationen erhoben, die die Grundlage für Planungen und unternehmerische Entscheidungen in nahezu allen Branchen bilden. Die Geoinformationen sind für die Unternehmen bereits bei der Auswahl möglicher Standorte wertvoll. Dazu benötigen sie beispielweise Informationen zu Immobilienpreisen, Verkehrsanbindung, Bauleitplanung, aber auch demogra-

phische und sozioökonomische Profile (Kaufkraft, Einkommensverteilung, Bevölkerungsstruktur). Die bereits ansässigen Unternehmen brauchen die aktuellen Geoinformationen als Grundlage für Analysen, Planung und Entscheidungsfindung. So benötigen beispielweise Baugesellschaften, Architekten sowie Banken zur Bewertung von Immobilien laufend kommunale Informationen, die von unterschiedlichen Fachämtern erstellt werden. Aus diesem Grund ist die Einrichtung einer kommunalen bzw. regionalen Online-Plattform, die die öffentlichen Geoinformationen den Unternehmen (aber auch anderen öffentlichen Einrichtungen) über das Internet zugänglich macht, in vielen Fällen empfehlenswert, besonders in den städtischen Ballungszentren. Denn während bisher die Geodaten papiergebunden und weitgehend isoliert in den einzelnen Fachämtern bearbeitet wurden, können auf einer Online-Plattform sämtliche relevanten Geoinformationen in digitalen Karten zusammengeführt und integriert abgerufen werden. Diese optimale Verfügbarkeit von Informationen gewährleistet einen Qualitätssprung bei der Erbringung von Verwaltungsleistungen. Die Online-Bereitstellung von Geoinformationen trägt darüber hinaus zu Erhöhung der *Transparenz* und *Bürgerbeteiligung* an verschiedenen Fachverfahren bei. Das Angebot schafft Transparenz für interessierte Bürger sowie kommunale Entscheidungsträger bei aktuellen Planungen und sorgt auf dieser Weise für eine effiziente Bürgerbeteiligung. Nicht zuletzt kann die Online-Bereitstellung von Geoinformationen zusätzliche Einnahmen für die Kommunen generieren. Die Nachfrage nach aktuellen Geoinformationen ist seitens der Wirtschaft dauerhaft und der Nutzerkreis kann dank der Internettechnologie ausgedehnt werden. Die deutsche EZ berät bereits zum jetzigen Zeitpunkt Partner bei der Einführung und Nutzung derartiger komplexer Systeme.

- **Förderung der Wirtschaftlichkeit, Qualität bei der Leistungserbringung und Transparenz durch die Einführung von Finanzmanagementsystemen.** Die Fallbeispiele Sibiu und Heidelberg zeigen, dass die Einführung von Finanzmanagementsystemen zur Darstellung und Verbesserung der Leistungen, Erhöhung der Transparenz und Wirtschaftlichkeit beigetragen hat. Diese Systeme bestehen aus mehreren Komponenten (wie Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Budgetierung, Verwaltungscontrolling, Anlagenmanagement und Immobilienmanagement) und integrieren alle Finanzgeschäftsprozesse der Kommunalverwaltung und der städtischen Einrichtungen. Sie ermöglichen die Ermittlung und die Beurteilung der Finanzlage von Kommunen mit geringem Zeit- und Ressourcenaufwand. Der Nutzen aus der Einführung solcher Systeme kann vielfältig sein:
 - Die Transparenz hinsichtlich Leistungen, Ausgaben, Einnahmen und Kosten jeder Organisationseinheit kann deutlich erhöht werden.
 - Zahlreiche vollautomatisierte Abläufe senken die manuelle Arbeit und verkürzen somit die Bearbeitungszeiten.
 - Die Fachämter bekommen ein Instrument für die Steuerung eigener Ressourcen, was die dezentrale Ressourcenverantwortung stärkt und der Wettbewerb zwischen den einzelnen Organisationseinheiten erhöht/fördert. Gleichzeitig wird durch die

Verknüpfung von Finanzprozessen aller Fachämter und Dienststellen eine Finanzsteuerung auf der Ebene der gesamten Organisation ermöglicht.

- Die politische und die administrative Führung in der Stadtverwaltung bekommen für den optimierten Einsatz vorhandener Ressourcen alle entscheidungsrelevanten Informationen.
- Im Zuge von Dezentralisierungsprozessen erbringt die deutsche EZ bereits Beratungsleistungen bei der Einführung moderner Finanzmanagement-Methoden und -Modelle. Diese können zukünftig im Rahmen von E-Government noch stärker mit anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung verzahnt werden.

Damit das Potential des E-Government im Hinblick auf Effizienz, Qualität, Transparenz und Beteiligung in den Entwicklungsländern angemessen genutzt werden kann, soll die EZ bei einer eventuellen Durchführung von E-Government-Programmen die folgenden Faktoren beachten:

- Die Einführung neuer Verwaltungsmodelle kann zu **politischen Verwerfungen** führen, denn mit traditionellen Strukturen verbinden sich politische Interessen. Daher ist es notwendig, das „Marketing“ der Reformen nach innen wie außen von vornherein im Blick zu haben und in Einzelfällen auch über Kompensationen für die Verlierer der Reform nachzudenken, um Blockaden zu verhindern.
- Durch Vernetzung und Zugang zu Datenquellen entstehen u. U. **neue Machtzentren** und die Fähigkeit des Staates zu autoritärem Handeln wird eventuell erhöht. Daher ist die Stärkung des Datenschutzes und der internen und bürgerschaftlichen Kontrollmechanismen wichtig.
- Besonders in Fällen, wo E-Government ad hoc, ohne Leitbilder und Strategien umgesetzt wird, bleibt die Frage häufig offen, wer letzten Endes davon profitiert. Aufgabe der EZ ist es dann, jene Elemente im Reformprozess zu stärken, die auf eine **Förderung der benachteiligten Bevölkerungsgruppen** abzielen.
- Die angebotenen **IT-Lösungen müssen den Rahmenbedingungen in dem jeweiligen Land bzw. der Stadt entsprechen**. Rahmenbedingungen wie die Politik, Kultur und Organisation der Verwaltung sollten detailliert analysiert werden. Auch Alternativtechnologien zum PC-basierten Internet, die im jeweiligen Land bzw. der Stadt bereits Verbreitung gefunden haben, sollten dabei berücksichtigt (im Betracht gezogen) werden.
- Eine **schrittweise Einführung von E-Government** ist notwendig. Es macht wenig Sinn, gleich mit reifen transaktionsfähigen Lösungen anzufangen. Meist sind diese sehr teuer und auch bei einer (aus technischer Sicht) erfolgreichen Implementierung bleibt es ungewiss, wie sie von den Bürgern und den Unternehmen, aber auch von den Mitarbeitern der Stadtverwaltung aufgenommen werden. Die Untersuchung hat gezeigt, dass das Internet in allen vier Städten hauptsächlich zur Informationsbeschaffung genutzt wird. Dies wird auch in absehbarer Zukunft so bleiben.

- **Einfache IKT-Lösungen** sollten gegenüber komplexeren Anwendungen mit langen Implementierungszeiten vorgezogen werden. Die positiven Effekte sollen schnell eintreten. Anfängliche Erfolge sind ein Schlüssel für die Dynamik und die Akzeptanz von Reformen.
- Die IKT-Lösungen müssen einen **erkennbaren Nutzen für die Verwaltung und für die Bürger** bringen. Dafür sollten die Bedürfnisse *beider* Seiten identifiziert und nach Prioritäten rangiert werden. Die Unterstützung soll dann nach Möglichkeit genau dort erfolgen, wo auch der Bedarf am größten ist. Wichtig ist, dass über die Bedürfnisse der Kunden und der Bürger die Interessen der Mitarbeiter nicht vernachlässigt werden. Ohne deren Unterstützung ist der Umbau der Verwaltungen nicht zu bewerkstelligen.
- Es ist sinnvoll, IKT-Lösungen zunächst für die elektronische **Abwicklung von standardisierten Verfahren** einzusetzen. Bei den nicht standardisierten Verfahren, bei denen Ermessensspielräume bestehen und die Interessen mehrerer Parteien zu berücksichtigen sind, ist es angebracht, in erster Linie Informationen und evtl. Online-Abfragen zum Bearbeitungsstatus anzubieten und im übrigen traditionelle Zugangskanäle zur Verwaltung aufrecht zu erhalten.

Literaturverzeichnis

- Accenture** (2001): Anspruch und Wirklichkeit: eGovernment in Deutschland, Frankfurt am Main
 – (2002): Visionen mit Pragmatismus: eGovernment in Deutschland 2002, Frankfurt am Main
- ARD / ZDF** (2002): Online Studie, <http://www.daserste.de/intern/entwicklung2002.pdf>
- Bertelsmann Stiftung** (2002): Balanced E-Government. Elektronisches Regieren zwischen administrativer Effizienz und bürgernahe Demokratie, Gütersloh, <http://www.begix.de/studie/studie.pdf>
- Bjola, C.** (2001): Strategies for Developing Information Societies: The case of Romania, <http://www.policy.hu/bjola/reports/IPF%20Interim%20Report%20August%202001.pdf>, 20.07.2002
- BITKOM** (2002): Wege in die Informationsgesellschaft
- Boller, R. / A. Beuchat** (2001): Vertrauen und Sicherheit im Netz, in: Gisler, M. / D. Spahni, (Hrsg.): E-Government: Eine Standortbestimmung, Bern
- Brücher, H. / Giesler, M.** (2002): E-Government von den Grundlagen zur Anwendung, in: Meier, A. (Hrsg.): E-Government, HMD-Praxis der Wirtschaftsinformatik, 226, Heidelberg
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik** (2002): E-Government-Handbuch, Modul I "Chefsache E-Government. Leitfaden für Behördenleiter", Bonn
- Bundesministerium des Innern** (2001): BundOnline 2005. Umsetzungsplan für die E-Government-Initiative, Berlin
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie** (2002): Erfolgsfaktoren - Was bei der Gestaltung virtueller Rathäuser zu beachten ist?, Berlin
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2002): Good Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, BMZ Spezial Nr. 44, Bonn
- Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und Neue Medien (BITKOM)** (2002): Wege in die Informationsgesellschaft, <http://www.bitkom.org/index.cfm?gbAction=gbcontentfulldisplay&ObjectID=A972C5B2-FF23-4171-BC33B6D8F6EB52F8>
- Cap Gemini Ernst & Young** (2001/2002): Webbasierte Untersuchung des elektronischen Service-Angebots der öffentlichen Hand, <http://at.cgey.com/news/egovernmentstudie.pdf>; http://at.cgey.com/news/eGov_April2002.pdf
- Centru de Sociologie Urbana si Regionala** (2002): Evaluation der Informations- und Beratungsbedürfnisse sowie der Lieferung von öffentlichen Dienstleistungen, http://www.fdsc.ro/PDF/BCC-%20Evaluarea%20nevoilor%20si%20resurselor%20existente_Studiu%202002.pdf, 6.07.2002
- Daum, R.** (2001): Integration von Informations- und Kommunikationstechnologien für Bürger, Mannheim
- DIFU** (2001): Städte auf dem Weg zum virtuellen Rathaus, http://www.mediakomm.net/aktuell/kurzinfo_umfrage.Pdf
- Düsseldorf** (2001a): Jahresbericht der Stadtverwaltung 2001. Evaluation des Pilotprojekts „Telearbeit“
 – (2001b): Dokumentation zum Workshop „E-Government für Führungskräfte“
- EFQM** (1999): Eight Essentials of Excellence – The Fundamental Concepts and their Benefits, http://www.efqm.org/member_relations/downloads/download_home.asp#2
- ESIS II Report** (2001): Information Society Indicators in the CEEC countries
- Fogt, H.** (2002): Online ins Rathaus: Der Weg der Städte zum E-Government, in: *Der Städtetag*, Nr. 6
- Friedrichs, S. / O. Schmidt / Th. Hart** (2002): Balanced E-Government: Visionen und Prozesse zwischen Bürgernähe und Verwaltungsmodernisierung, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 39 - 40

- Gabanyi, A. U.** (2002): Das politische System Rumäniens, in: Ismayr, W. (Hrsg.), die politischen Systeme Osteuropas, Opladen
- Gabler Wirtschaftslexikon** (1988): 12. Auflage, Wiesbaden
- Gisler, M. / D. Spahni (Hrsg.)** (2001): E-Government: Eine Standortbestimmung, Bern
- Grabow, B.** (2001): Städte auf dem Weg zum virtuellen Rathaus, http://www.mediakomm.net/aktuell/kurzinfo_umfrage.pdf
- Groß, Th.** (2001): Rechtliche Rahmenbedingungen des Electronic Government, <http://www.zmi.uni-giessen.de/forschung/bibliothek/electronicgovernment.pdf>
- Haldenwang, Chr. v.** (2002): Electronic Government und Entwicklung. Ansätze zur Modernisierung der öffentlichen Politik und Verwaltung, Bonn
- Hill, H** (2002): Electronic Government – Strategie zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 39–40
- Hokkeler, M.** (2002): Elektronische Bürgerdienste im europäischen Vergleich, in: *Government Computing*, Nr. 7, S. 8 und <http://www.kgst.de/>
- Holznagel, B.** (2001): Elektronische Demokratie. Bürgerbeteiligung per Internet zwischen Wissenschaft und Praxis, München
- Iliescu, A.-P.** (2002): Disfunctionalitate institutionale din perspectiva sistemului administrativ, in: *Economie si Administratia Locala*, Nr. 8
- Initiative D21** (2002a): (N)ONLINER Atlas 2002: Eine Topographie der Digitalen Spaltung durch Deutschland, http://www.emnid.tnsfres.com/presse/p-2002_06_04.html, 19.06.2002
- Initiative D21** (2002b): E-Town 2002. Deutschlands digitale Hauptstädte, <http://www.initiaved21.de/broschure/etown2002.pdf>
- Ionita, S. / C. Fartusnic** (2002): Radacinile democratice. Strategii, atitudini si performante in administratia locala din Romania, in: Mungiu-Pippidi, A. / S. Ionita (Hrsg.), *Politici publice*, Bucuresti
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften** (2001a): eEurope+. A co-operative effort to implement the Information Society in Europe, Brüssel
- (2001b): Regelmässiger Bericht 2001 über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt, S.18 - 21
- (2002): eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle, http://ue.eu.int/de/Infoeuro_council/index.htm
- Kubicek, H. / H. Westholm/ M. Wind** (1999): Internet und Multimedia in der öffentlichen Verwaltung, Bonn
- (2002): Wahlen und Bürgerbeteiligung via Internet., S. 24 - 26
- Kubicek, H.** (2002): Wahlen und Bürgerbeteiligung via Internet, in: Meier, A. (Hrsg.): E-Government, HMD-Praxis der Wirtschaftsinformatik, 226, Heidelberg
- Manolescu, D. / I. Manolescu** (2002): Particularitati ale managementului in institutiile publice romanesti, in: *Economie si Administratia Locala*, Nr. 4
- Marcinkowski, E / M. Irrgang** (1999): Politische Partizipation und Internet im lokalen Raum, in: Woyke, W. (1999): Internet und Demokratie, Schwalbach
- Meier, A.** (Hrsg.) (2002): E-Government, HMD-Praxis der Wirtschaftsinformatik, 226, Heidelberg
- Ministerium für Kommunikations- und Informationstechnologien (MCIT)** (2002): Nationale Strategie zur Förderung der New Economie und Implementierung der Informationsgesellschaft. 2. Version, rum.
- Mungiu-Pippidi, A.** (2002): Pentru o abordare institutionala a coruptiei din statele post-comuniste, in: Mungiu-Pippidi, A. / S. Ionita (Hrsg.), *Politici publice*, Bucuresti

- Naujokat, W. / B. Eufinger** (2002): Electronic Government aus Sicht der Wirtschaft – Ein Erfahrungsbericht, in: Reinermann, H. / J. v. Lucke, *Electronic Government in Deutschland*, Speyer
- Niedersächsisches Innenministerium** (2002): E-Government. Leitfaden für die Pilotphase 2002 – 2004, http://www.mi.niedersachsen.de/functions/downloadObject/0,,c911500_s20,00.pdf
- OECD** (2001): E-Government: Analysis Framework und Methodology, [http://www.oilis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/0b677ed527d35bc0c1256b21004f4b6a/\\$FILE/JT00118445.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/0b677ed527d35bc0c1256b21004f4b6a/$FILE/JT00118445.PDF), S. 3 - 4
- Palmer, Chr.-E.** (2000): Elektronische Bürgerdienste Baden-Württemberg, http://www.landkreistag-bw.de/text_akt/them01-4-00.pdf
- PwC Deutsche Revision** (2000): Die Zukunft heißt E-Government. Deutschlands Städte auf dem Weg zum virtuellen Verwaltung, Frankfurt am Main
- Reinermann, H.** (2002): Wird E-Government die Verwaltung verändern?, in: *Stadt und Gemeinde*, Nr. 1 - 2
- Reinermann, H. / J. v. Lucke (Hrsg.)** (2002): *Electronic Government in Deutschland*, Speyer
- Rumänische Regierung** (2001a): Strategia Nationala pentru Promovarea Noii Economii si Implementarea Societatii Informatiale, http://www.mcti.ro/img/uploads/mcti/Strategia%20sectoriala_IT.doc
- (2001b): Regierungsstrategie zur Informatisierung der öffentlichen Verwaltung, <http://www.gov.ro/obiective/map/e-Administration.pdf>
- (2001c): Die Regierungsstrategie zur Beschleunigung der Reform der öffentlichen Verwaltung
- Sandor, S. D.** (2001): Romanian E-Government, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan003862.pdf>
- Schedler, K.** (2001): E-Government und neue Servicequalität der Verwaltung? Bern, S.35, in: Gisler, M. / D. Spahni, (Hrsg.), *E-Government: Eine Standortbestimmung*, Bern
- Siegfried, C. (Hrsg.)** (2001): Bürgerkommune im Netz, Tagungsband des 2. Fachkongresses am 11./12.6.2001 in Esslingen
- Socitm/I&DeA** (2002): Local e-government now: a worldwide view, http://www.sap.com/solutions/industry/publicsector/pdf/LEGN_WW_UK.pdf
- Städler, M.** (2002): Die Electronic Government-Aktivitäten der Länder, in: *Verwaltung und Management*, Nr. 8
- Stadt Heidelberg** (2002): Engagement- Studie Heidelberg, Heidelberg
- te Reh, P.** (2002): Städte haben schon viel erreicht im E-Government, in: *Der Städtetag*, Nr. 2002
- TNS** (2002): Government Online. A national perspective, http://www.emnid.tnsfres.com/presse/GO_2002_Germany_rep_TNS.pdf

Liste der Interviewpartner

Backfisch, Miriam	Amt für Gleichstellung, Stadtverwaltung Heidelberg
Baum, Ulrich	Amt für Personalservice und Zentrale Dienste, Stadtverwaltung Düsseldorf
Bitz, Manfred	Amt für Baurecht und Denkmalschutz, Stadtverwaltung Heidelberg
Bucura, Adrian	Sef serviciu Informatica, Primaria Sibiu
Ciocanea, Doina	Atelier Urbanism, Primaria Municipiului Bucuresti
Ciuca, Sorin	Director Centrul de Calcul, Primaria Municipiului Bucuresti
Eisel, Karl-Josef	Ombudsmann, Büro des Oberbürgermeisters, Stadtverwaltung Düsseldorf
Ghita, Florin	Sef Serviciu Informatica, Primaria Sectorului 5, Bucuresti
Heck, Dieter Frank	Kämmereiamt, Stadtverwaltung Heidelberg
Frau Hemling	Mitarbeiterin Bürgerbüro, Stadtverwaltung Düsseldorf
Hokkler, Michael	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)
Huber, Christine	Amt für Öffentlichkeitsarbeit, Stadtverwaltung Heidelberg
Huber, Rolf	Amt für Personal und Organisation, Stadtverwaltung Heidelberg
Huth, Ralph	Einwohner- und Verwaltungsangelegenheiten, Stadtverwaltung Düsseldorf
Kellner, Wolfgang	Amt für Informationstechnik und Organisationsentwicklung, Stadtverwaltung Düsseldorf
Leutz, Manfred	Amt für Personal und Organisation, Stadtverwaltung Heidelberg
Lungul, Florin	Serviciu Informatica, Ministerul Administratiei Publice, Romania
Mihalescu, Razvan	Institutul National de Cercetare-Dezvoltare in Informatica (Proiect Infokiosc)
Muraru, Narcisa	Director Executiv, Asociatia Municipiilor din Romania
Profiroiu, Marius	Secretar de Stat , Unitatea Centrala pentru reforma administratiei, Ministerul Administratiei Publice, Romania

Raicu, Ioana	Director, Directie Dezvoltare Sisteme Informatice pentru Management Public, Primaria Municipiului Bucuresti
Sandru, Petrica	Director Directia Control, Informatica, Relatii Internationale, Primaria Sectorului 5, Bucuresti
Schmidt, Uwe	Amt für Informationstechnik und Organisationsentwicklung, Stadtverwaltung Düsseldorf
Spatari, Georgeta	Informationszentrum für Bürger (Bürgeramt), Stadtverwaltung Sibiu
Stefan, Carmen	Unitatea Centrala pentru reforma administratiei, Ministerul Adnistratiei Publice, Romania
Voicu, Diana	Director General Adjunct, Strategie si Dezvolatre a Societatii Informati- onale, Ministerul Comunicatiilor si Tehnologiei Informatiionale, Romania
Wiebrock, Silke	Amt für Kommunikation, Stadtverwaltung Düsseldorf