



Institut für  
Informationsmanagement  
Bremen GmbH

## **E-Government in Kommunen**

Studie für die Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“  
des Landtags Nordrhein Westfalen

Prof. Dr. Herbert Kubicek

Dr. Martin Wind

unter Mitarbeit von Dipl.-Jur. Claas Hanken  
und Dipl.-Inform. Isabella Schicktanz

Bremen, November 2003

# Inhalt

Zusammenfassung .....	5
1 Auftrag und Vorgehensweise .....	9
2 E-Government: Konzepte und Entwicklungstendenzen.....	11
2.1 E-Government – eine Einordnung	11
2.1.1 Alter Wein in neuen Schläuchen? .....	11
2.1.2 Teilbereiche des E-Government .....	12
2.1.3 Leistungsarten.....	14
2.1.4 Was kann das Internet leisten und was nicht? .....	16
2.2 Entwicklungsstand und -tendenzen im kommunalen E-Government-Angebot	17
2.2.1 Vier Entwicklungsstufen .....	17
2.2.2 Entwicklungsstand und -hindernisse .....	19
2.2.3 Rückstand im internationalen Vergleich.....	23
2.2.4 Neuer Schwung durch DeutschlandOnline?.....	26
2.3 Nachfrage nach E-Government-Angeboten	27
2.3.1 E-Government-Nutzung durch Bürger und Wirtschaft .....	27
2.3.2 Sicherheit und Vertrauen.....	30
2.3.3 Verbreitung und Nutzung elektronischer Signaturen.....	32
2.4 E-Government und E-Democracy	33
3 Integration als Gestaltungsmaxime .....	35
3.1 Technische Integration	35
3.1.1 Horizontale Bündelung der Dienstleistungen aus Nachfragersicht.....	35
3.1.2 Integration der Zugangswege – eine Infrastruktur für alle .....	36
3.1.3 Vertikale Integration – Abwicklung mehrstufiger Verwaltungsprozesse.....	37
3.1.4 Integration von sekundären Dienstleistungen – Beantragen, Signieren, Bezahlen .....	37
3.1.5 Integration aller Nutzer: Design für alle .....	38
3.2 Standards und Schnittstellen als Voraussetzung für technische Integration	38
3.3 Verwaltung als Dienstleistungsnetzwerk	39
3.4 Integration von Technik, Organisation und rechtlichen Regelungen	40
3.5 Integration muss organisiert werden	40

4	Erfolgskriterien und Erfolgsmessung	42
4.1	Kosten und Nutzen aus Verwaltungssicht	42
4.1.1	Geringer allgemeiner Erkenntnisstand.....	42
4.1.2	Fehlende Möglichkeiten der Aufschlüsselung von Kosten .....	43
4.1.3	Make or Buy? .....	43
4.2	Kosten und Nutzen aus Sicht der Adressaten von E-Government	44
4.3	Mehrseitige Kosten-Nutzen-Analyse – die Suche nach Win-Win-Situationen	45
5	Kommunales E-Government in NRW .....	47
5.1	Abschneiden in Vergleichen, Wettbewerben	47
5.2	Verwaltungsübergreifende Kooperationen	50
5.2.1	Digitales NRW (d-NRW) .....	50
5.2.2	eGovernment NRW .....	51
5.3	Bündelung auf dem Markt der kommunalen IT-Dienstleister	53
5.4	Koordination zwischen Land und Kommunen	54
5.5	Konturen bilden sich aus, aber aus alten Fehlern lernen	55
6	Handlungsoptionen für die Landesgesetzgeber und Landesregierung.....	58
6.1	Anpassung des Rechtsrahmens	58
6.2	Aufbau und Nutzung einer gemeinsamen Infrastruktur	59
6.3	Gemeinsame Entwicklungen	61
6.4	Begleitung und Unterstützung des Transfers	61
6.5	Maßnahmen zum Controlling von E-Government	62
6.6	E-Government und Verwaltungspolitik	63
7	Literaturübersicht .....	64
7.1	Zitierte Quellen	64
7.2	Bibliographie: IT-gestützte Verwaltungsmodernisierung und E-Government in NRW	71
7.2.1	Literaturauswahl zum EDV-Einsatz in der NRW-Verwaltung vor 1996 .....	71
7.2.2	Literaturauswahl zum E-Government in NRW: 1995 bis 2003.....	72
8	Übersicht über Zuständigkeiten bei E-Government-Diensten .....	80
8.1	Öffentliche Dienstleistungen für Bürger	80
8.2	Öffentliche Dienstleistungen für die Wirtschaft	83

## Abbildungen und Tabellen

Abb. 1: Teilbereiche des E-Government.....	13
Abb. 2: Unterscheidung unterschiedlicher Rollen bei der Registrierung zum UK Government Gateway .....	14
Abb. 3: Datenübertragung zwischen zwei Anwendungssystemen .....	17
Abb. 4: Phasenmodell des IT-Einsatzes (Nolan 1973; 1979) .....	18
Abb. 5: Phasen im E-Government.....	19
Abb. 6: Untersuchte Verwaltungsdienste und Kategorien der Online-Ausprägung .....	24
Abb. 7: Systematisierung erfolgreicher E-Government-Ansätze .....	25
Abb. 8: Heutige Nutzung von E-Government-Angeboten durch Unternehmen .....	28
Abb. 9: Gründe für Nicht-Nutzung von E-Government-Angeboten für Unternehmen.....	29
Abb. 10: Einschätzung des Nutzenpotentials zukünftiger E-Government-Angebote aus Unternehmenssicht.....	30
Abb. 11: E-Government und das Sicherheitsempfinden der Bürger im internationalen Vergleich .....	31
Abb. 12: Sicherheitsempfinden zum E-Government unter Befragten aus Deutschland .....	32
Abb. 13: Horizontale Integration am Beispiel Adressänderung.....	36
Abb. 14: Nützlichkeit im E-Government .....	45
Abb. 15: Vorangegangene Initiativen in NRW .....	56
Tabelle 1: Vorteile der unterschiedlichen Angebotsarten .....	15
Tabelle 2: Abschneiden von Städten aus NRW im Accenture-Ranking.....	48
Tabelle 3: Testergebnisse aus „Computerbild“ .....	49
Tabelle 4: Abschneiden von Kommunen aus NRW in Vergleichen und Wettbewerben .....	50
Tabelle 5: Teilvorhaben im Rahmen von eGovernment NRW.....	52

# Zusammenfassung

## *E-Government: Konzepte und Entwicklungstendenzen*

Das Schlagwort „Electronic Government“ ist inzwischen allgegenwärtig. Während sich die Berichterstattung zu diesem Thema weitgehend auf die Interaktion der Bürgerinnen und Bürger mit Verwaltung und Politik konzentriert, berücksichtigt die Fachdiskussion weitere Segmente, die zum Teil von sehr viel größerer wirtschaftlicher Bedeutung sind. Ähnlich wie im E-Business der Handel zwischen Unternehmen und Verbrauchern (Business to Consumer, B2C) vom Handel zwischen Unternehmen (Business to Business, B2B) unterschieden wird, ist eine solche Differenzierung auch für das E-Government sinnvoll. Zum einen hat sich gezeigt, dass Unternehmen sehr viel früher und leichter die Voraussetzungen für eine elektronische Interaktion mit der Verwaltung herstellen können. Zum anderen ist deutlich geworden, dass viele von einer elektronischen Antragstellung erhoffte Erleichterungen und Beschleunigungen nur dann eintreten, wenn die nachfolgenden Bearbeitungsschritte, die zum Teil andere Verwaltungen betreffen, ebenfalls netzgestützt und elektronisch abgewickelt werden können.

Quer zu den Zielgruppen und inhaltlichen Angeboten im E-Government lassen sich drei wesentliche Funktionen unterscheiden, die elektronisch unterstützt werden und unterschiedliche Arten der Leistung für jede dieser Gruppen kennzeichnen:

- die Bereitstellung von Informationen,
- die Kommunikation zwischen Verwaltungen und ihrer Umwelt sowie
- Online-Transaktionen, d.h. die Auslösung oder komplette Abwicklung von Verwaltungsvorgängen durch rechtsverbindliche elektronische Erklärungen (in der Regel formularbasiert).

Die Hoffnungen, mit dem Internet Servicequalität und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsarbeit gleichermaßen verbessern zu können, beruhen im Wesentlichen auf den Möglichkeiten, komplette Geschäftsvorgänge zwischen Bürgern und Verwaltung über das Internet abzuwickeln. Empirische Untersuchungen und Befragungen zeigen, dass sich die Aktivitäten der letzten Jahre wesentlich auf den Ausbau der Informationsangebote und die Bereitstellung von Formularen zum Download gerichtet haben und auch die Erreichbarkeit via E-Mail zugenommen hat. Wesentlich weniger Fortschritte waren hingegen bei der Realisierung kompletter Online-Transaktionsdienste zu verzeichnen. Dies liegt teils an technischen Sachverhalten, vor allem aber am Fehlen geeigneter organisatorischer Regelungen und Möglichkeiten für eine Abstimmung über mehrere Verwaltungsebenen hinweg. Weitergehende Entwicklungen stammen zum ganz überwiegenden Teil noch aus Pilotprojekten und haben ihren flächendeckenden „Roll-out“ noch vor sich.

Im internationalen Vergleich von E-Government-Lösungen schneidet Deutschland vor allem aus diesen Gründen regelmäßig relativ schlecht ab. Zwar sind solche Vergleiche wegen der Unterschiedlichkeit der Verwaltungsstrukturen einerseits und der fehlenden einheitlichen Qualitätsmaßstäbe und -messverfahren methodisch grundsätzlich problematisch. Gleichwohl verdichtet sich das Bild, dass gerade dort, wo integrative, behördenübergreifende Lösungen gefragt sind, andere Staaten sehr viel weiter sind. Fortschritte haben in letzter Zeit insbesondere die Staaten gemacht, die ihre administrativen Abläufe vereinfacht und E-Government-Lösungen zentral verfügbar gemacht haben.

Die Notwendigkeit einer stärkeren Koordination und Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist inzwischen erkannt worden und hat im Sommer 2003 zur Verabschiedung der Strategie DeutschlandOnline durch die Ministerpräsidentenkonferenz geführt. Damit wird der ambitionierte Versuch unternommen, trotz dezentraler Zuständigkeiten die deutsche Verwaltung ebenenübergreifend mit einheitlichen, zumindest aber zueinander kompatiblen E-Government-Komponenten und -Lösungen zu durchdringen.

Internationale Vergleiche zeigen auch, dass bislang vergleichsweise wenig Bürgerinnen und Bürger von E-Government-Angeboten Gebrauch machen. Gleiches wurde für Unternehmen festgestellt, wobei gleichzeitig große Informationsdefizite ausgemacht wurden. Offensichtlich genügt es nicht, Onli-

ne-Dienste ins Netz zu stellen, sie müssen vielmehr auch aktiv beworben werden. Dies gilt um so mehr, da die in einer aktuellen Untersuchung befragten Unternehmen sogar mehrheitlich bereit wären, zusätzliche Gebühren für attraktive Transaktionsdienste zu bezahlen. In den meisten E-Government-Konzepten spielt diese Möglichkeit zur Refinanzierung noch gar keine Rolle.

Vom Internet wird nicht nur erwartet, dass es die Verwaltung effektiver und bürgerfreundlicher macht, sondern auch die demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger ausweitet und verbessert. Teilweise ist euphorisch von einer neuen Ära direkter Demokratie wie im alten Athen die Rede. Dem wird das Schreckgespenst der Zuschauerdemokratie entgegengehalten, die von Werbung beeinflusst populistisch per Knopfdruck vom Sessel aus abstimmt. Die bisherigen Erfahrungen mit Angeboten der Beteiligung per Internet haben mit beidem wenig zu tun. Die Hoffnungen, mit Angeboten zur Online-Bürgerbeteiligung breite Bevölkerungsteile anzusprechen, haben sich in bisherigen Pilotprojekten jedenfalls nicht erfüllt.

Still geworden ist es in letzter Zeit um die Vorschläge, in Zukunft bei Wahlen zu politischen Gremien neben der Urnen- und Briefwahl auch die Online-Stimmabgabe zu ermöglichen. Dies ist wenig dramatisch, da der zusätzliche Nutzen einer Online-Wahl gegenüber der Briefwahl bisher nicht überzeugend nachgewiesen worden ist.

#### *Integration als Gestaltungsmaxime*

Damit E-Government-Dienste sowohl für die Anbieter als auch für die Adressaten einen Vorteil bieten, muss eine technisch integrative Konzeption verfolgt werden, die Gleiches oder Ähnliches unabhängig von administrativen Zuständigkeiten bündelt und zusammenführt sowie eine durchgängig elektronische Bearbeitung innerhalb der Verwaltung ermöglicht. Auf diese Weise soll es dem Bürger beispielsweise erspart werden, in einer bestimmten Situation („Lebenslage“) die Webangebote unterschiedlicher Behörden aufsuchen und identische Daten mehrfach eingeben und übermitteln zu müssen. Verwaltungsseitig gilt es, Redundanzen in der Datenhaltung zu vermeiden und identische Datenbestände nicht mehrfach erfassen zu müssen.

Diese Überlegungen sind im Grundsatz nicht neu. Sie lagen der Einführung von Bürgerämtern zugrunde und haben im Zuge von E-Government nun neue Aktualität erfahren. Aufbauend auf den technischen Möglichkeiten des Internet können Teilleistungen an ganz unterschiedlichen Orten erbracht und doch für die Nutzerinnen und Nutzer komfortabel integriert werden. Die sich daraus ergebenden Potentiale für eine Verwaltungsmodernisierung sind bisher noch gar nicht erkannt, geschweige denn diskutiert worden.

Generell gilt, dass es zum Erreichen der hochgesteckten Ziele nicht ausreicht, die vorhandenen Abläufe unverändert elektronisch abzubilden. Vielfach ermöglicht erst eine Veränderung von Zuständigkeiten weitergehende Verbesserungen. Dazu ist die Politik gefragt, die den für Technik zuständigen Stellen Vorgaben machen sollte.

#### *Erfolgskriterien und Erfolgsmessung*

Geht es um die Wirtschaftlichkeit von E-Government, so wird diese gegenwärtig hauptsächlich für einzelne Projekte und Online-Dienste betrachtet. Hier ergibt sich das Problem, dass momentan weder entwickelte Instrumente noch verlässliche Einzelangaben zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von E-Government-Angeboten existieren. Dies liegt vor allem an der allgemein noch geringen Kostentransparenz in der Verwaltung und den generellen Schwierigkeiten mit aussagefähigen Erfolgskriterien.

Jenseits solcher Wirtschaftlichkeitsnachweise für einzelne Investitionen stellt sich im Zuge von E-Government allerdings eine wesentlich weiter gehende Frage mit grundsätzlicher Bedeutung für die zukünftige Gestalt der öffentlichen Verwaltung in Deutschland: Zu klären ist nämlich, welche Dienstleistungstiefe die einzelne Kommune in Zukunft überhaupt noch leisten soll. Im Zuge der allgegenwärtigen technischen Vernetzung bieten sich ganz neue Optionen für die Gestaltung der Arbeitsteilung. Insbesondere könnte, einem im privaten Dienstleistungssektor üblichen Rationalisierungsansatz folgend, die inhaltliche Antragsbearbeitung an wenigen, regional verteilten Orten gebündelt

werden, ohne dass die Dienstleistungserbringung vor Ort oder im Internet-Angebot davon negativ beeinträchtigt werden muss. Für eine solche Konzentration der so genannten „Back Offices“ und damit für eine Verringerung der Leistungstiefe einzelner Verwaltungen kommen zunächst einmal alle Aufgaben in Betracht, die vergleichsweise stark formalisiert und mit hohen Fallzahlen verbunden sind. Die damit verbundene Entlastung könnte dazu genutzt werden, sich wieder verstärkt jenen Aufgabenfeldern zu widmen, mit denen Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsverhältnisse vor Ort gestaltet werden und in denen die Kommunen im Wettbewerb stehen. Der über Kosteneinsparungen im Einzelfall hinausgehende Nutzen von E-Government ergibt sich also aus einem Dualismus von Kooperation und Konkurrenz: Der verstärkten Kooperation mit öffentlichen und privaten Partnern in den fürs kommunale Profil uninteressanten Aufgabenfeldern steht die Konkurrenz der Kommunen bei der Gestaltung und Vermarktung ihrer Wohn- und Standortfaktoren gegenüber.

#### *Kommunales E-Government in NRW*

In Rankings und Wettbewerben schneiden einige Kommunen aus NRW regelmäßig gut ab. Besonders erfolgreich waren Düsseldorf und Dortmund, gefolgt von Essen und Köln sowie Hagen und Münster. Diese Resultate sind aber im Wesentlichen dem örtlichen Engagement und nicht einem landesweit abgestimmten und koordinierten Vorgehen zu verdanken. Von einer Technologieführerschaft beim E-Government kann keine Rede sein. Allerdings wird mit dem Projekt d-NRW ein ambitionierter Ansatz verfolgt, der im Erfolgsfall für E-Government einen Quantensprung bedeutet und den daran beteiligten Unternehmen in den betreffenden Segmenten des E-Government-Marktes eine sehr gute Wettbewerbsposition verschaffen kann. Aber es muss auch vor zu hohen Erwartungen gewarnt werden. Ähnliche Ziele, wie sie für d-NRW formuliert werden, gab es in der Vergangenheit bereits für ähnlich gelagerte Initiativen (Electronic Cities, KOM-ON! und Multimedia in der öffentlichen Verwaltung im Rahmen von Media NRW), von denen heute niemand mehr redet. Es erscheint sinnvoll, den Gründen für das schrittweise Sterben dieser früheren Initiativen nachzugehen, damit bei den neuen Ansätzen zumindest nicht dieselben Fehler noch einmal gemacht werden.

#### *Handlungsoptionen für Landesgesetzgeber und Landesregierung*

E-Government auf kommunaler Ebene ist eng mit Entwicklungen auf der Landes- und Bundesebene verbunden, zum Teil weil kundenorientiert Dienstleistungen verschiedener Ebenen gebündelt werden sollten, zum Teil weil die Kommunen nur Annahmestellen für Bundes- oder Landesbehörden sind und erst eine elektronische Weiterverarbeitung einen spürbaren Nutzen schafft, zum Teil weil Landes- oder Bundesrecht die Gestaltungsspielräume der Kommunen bei der Suche nach Verbesserungen begrenzt. Das Land kann die Entwicklung attraktiver E-Government-Angebote auf kommunaler Ebene durch Rechtsetzung, Infrastrukturen sowie gemeinsame Entwicklungen und Unterstützung des Transfers fördern:

- Bei der Überprüfung des bestehenden Rechtsrahmens bietet sich die enge Verknüpfung von E-Government und anderweitigen Reformansätzen – etwa den aktuellen Projekten zur Entbürokratisierung – an. So sollten beispielsweise Schriftform- und Anlagenerfordernisse einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Um die Nutzung elektronischer Verfahren für den Bürger attraktiver zu machen und auf diese Weise weitere Effektivitäts- und Effizienzgewinne innerhalb der Verwaltung realisieren zu können, sollten auch die rechtlichen Grundlagen für Gebührendifferenzierungen in Form einer Gebührenreduzierung bei Nutzung der Online-Angebote diskutiert werden.
- In letzter Zeit ist nicht zuletzt aufgrund knapper Finanzmittel die Bereitschaft zu verwaltungsübergreifender Kooperation gestiegen. Je stärker Aspekte wie der Datenaustausch zwischen Behörden und der vereinheitlichte Zugang zu Verwaltungsangeboten für Bürger und Wirtschaft in den Vordergrund treten, desto deutlicher wird die Bedeutung infrastruktureller Komponenten und Maßnahmen. Daher werden sowohl im Landesverwaltungsnetz als auch über zentrale Plattformen (d-NRW, IT-Kooperation Rhein/Ruhr) bestimmte Dienstleistungen verfügbar gemacht, die dann von allen interessierten Verwaltungen genutzt werden können. Diese Initiativen sollten koordiniert gefördert werden.

- Die gestiegene Kooperationsbereitschaft bezieht sich erfreulicherweise nicht nur auf Infrastruktur-Komponenten, sondern ebenso auf die darauf aufbauenden Anwendungen. Im Rahmen der bundesweiten Strategie DeutschlandOnline ist das Prinzip „Einige-für-alle“ zur Leitlinie erhoben worden, nach dem neue Anwendungen in verwaltungsübergreifender Kooperation entwickelt werden, an der Kommunen ebenso beteiligt sind wie Landes- oder Bundesbehörden. Dieses Verfahren sollte auch bei Entwicklung und Umsetzung landesspezifischer E-Government-Pläne gewählt werden. Wie die bisherigen geringen Transfererfolge zeigen, geschieht dies nicht automatisch. Für übergreifendes Projektmanagement und eine evaluierende Begleitung sollte ein mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattetes Projektbüro eingerichtet werden. Diese Mittel sind gut investiert, wenn auf diese Weise der Transfergedanke mit der erforderlichen Nachhaltigkeit versehen und gleichzeitig verhindert wird, dass alte Fehler unter neuen Vorzeichen wiederholt werden.
- Mit zunehmendem „Reifegrad“ von E-Government werden entsprechende Projekte auch verstärkt unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu bewerten sein. Anknüpfend an das Pilotprojekt zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement könnten in Zusammenarbeit zwischen Land und interessierten Kommunen Methoden und Instrumente zum Produkt- und Prozess-Controlling (im Gegensatz zum bereits entwickelten Projekt-Controlling) erarbeitet werden. Um die Anwendung der hier erarbeiteten Ergebnisse sicherzustellen, müsste von vornherein darauf geachtet werden, dass den spezifischen Voraussetzungen und Anforderungen von Kommunen unterschiedlicher Größe sowie den speziell mit IT-Dienstleistungen verbundenen Kostenarten ausreichend Rechnung getragen wird.
- Im Zusammenhang mit E-Government wird (zu) viel über technische Infrastrukturen, Anwendungen, Standards, Online-Plattformen usw. diskutiert. Die politischen Spitzen in den Verwaltungen haben sich teilweise aus diesen Diskussionen herausgehalten, weil sie sich nicht in die technischen Details vertiefen wollten oder konnten. Dadurch haben sie aber indirekt dazu beigetragen, dass die E-Government-Diskussion diese starke Techniklastigkeit erhalten und die wichtigen verwaltungspolitischen Fragen bisher nicht hinreichend thematisiert hat. In Fortführung der bisherigen Entwicklungen und Konzepte und vor dem Hintergrund der dramatischen Situation öffentlicher Haushalte müssen nun aber verwaltungspolitische Diskussionen über die zukünftige Gestalt der öffentlichen Verwaltung in Deutschland geführt werden. Das Land könnte in Form von Kongressen, Workshops und kleineren Forschungs- und Begutachtungsaufträgen einen verwaltungsübergreifenden Strategiedialog initiieren und moderieren, der dann als Richtschnur für die weiteren Planungen dient.

# 1 Auftrag und Vorgehensweise

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat auf Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom November 2000 die Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ eingesetzt. Aufgabe der Kommission ist es, politikberatende und unterstützende Stellungnahmen zu unterschiedlichen Feldern, in denen Städte auf gesellschaftlichen Strukturwandel reagieren müssen, zu erarbeiten. In ihrem Arbeitsprogramm hat die Kommission beschlossen, sich in Form eines Forschungsauftrags auch mit dem Thema „Electronic Government“ (E-Government) zu beschäftigen. Nach erfolgter Ausschreibung im Juli 2003 wurde dieser Auftrag mit Vertrag vom August 2003 an das Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib) vergeben. Das Ergebnis dieses Auftrags wird hiermit vorgelegt.

Da die Enquetekommission sich explizit mit der Zukunft der Städte befasst, haben wir uns in unseren Ausführungen auf kommunales E-Government konzentriert und die Entwicklung in Bund und Ländern nur dann aufgegriffen, wenn sie in diesem Zusammenhang relevant wird. Zudem ist der Stand von E-Government in der Landesverwaltung NRW durch eine aktuelle Studie vom Januar 2003 sehr gut dokumentiert (BearingPoint/IBM 2003), so dass wir uns auf Internet-Angebote von Städten und Gemeinden konzentrieren konnten.

Um unsere Studie als Grundlage politischer Diskussionen über E-Government nutzen zu können, haben wir auf technische Details möglichst verzichtet und stattdessen den Schwerpunkt auf solche Fakten und Überlegungen gelegt, die für die Strategieentwicklung von Bedeutung sind. Ergänzend zu Forschungsergebnissen und Diskussionen aus der einschlägigen Literatur haben wir zudem eigene Projekterfahrungen und Recherchen in die Darstellung einfließen lassen. Dies geschah auch vor dem Hintergrund, dass es inzwischen zwar eine vielfältige Literatur zum Thema gibt, diese aber nur einen Teil der in der Ausschreibung aufgeworfenen Fragen behandelt und auch die spezielle Situation in NRW nur zum Teil wiedergibt.

Die Studie gliedert sich wie folgt:

- In Kapitel 2 werden Begrifflichkeiten und Teilbereiche von E-Government erläutert und aktuelle Entwicklungen beim Angebot von E-Government ebenso referiert wie erste Erkenntnisse zum Nachfrageverhalten von Bürgern und Unternehmen. Überlegungen zur partizipativen Angeboten und die Stimmabgabe übers Netz („E-Democracy“) bilden den Abschluss.
- Als Gestaltungsmaxime für E-Government werden in Kapitel 3 die verschiedenen Ebenen der technischen Integration sowie die Integration technischer, organisatorischer und rechtlicher Regelungen dargestellt, aus denen sich die strategischen Herausforderungen für die Politik und den Gesetzgeber ableiten.
- In Abschnitt 4 werden die Schwierigkeiten bei der genauen Ermittlung von Kosten und Nutzen im E-Government dargestellt. Und es wird die These vertreten, dass E-Government die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung nur dann entscheidend verändern kann, wenn weitreichende Strukturveränderungen vorgenommen werden, die den Kompetenzbereich einer einzelnen Kommune und teilweise auch eines einzelnen Bundeslandes übersteigen.
- An diese Überlegungen grundsätzlicher Art schließt sich die Bestandsaufnahme zum kommunalen E-Government im Land Nordrhein-Westfalen in Kapitel 5 an.
- Abschließend werden in Kapitel 6 einige aus unserer Sicht besonders wichtige Handlungsoptionen für den Landesgesetzgeber und die Landesregierung aufgezeigt.
- In Kapitel 7 findet sich neben einer Übersicht über die in dieser Studie zitierten Quellen eine zum Teil kommentierte Bibliographie einschlägiger Literatur, die einen Bezug zu NRW aufweist.
- Eine tabellarische Übersicht über die Zuständigkeitsverteilung bei der Regelung rechtlicher Grundlagen für ausgewählte E-Government-Dienste schließt die Studie ab.

Da wir die aktuellen Entwicklungen im Land NRW möglichst vollständig und korrekt erfassen wollten, haben wir ergänzend einige Gespräche mit Kennern der Materie geführt. Unser Dank gilt an dieser Stelle (in alphabetischer Reihenfolge) den Herren Dr. Wolfgang Beckröge (Kommunalverband Ruhr-

gebiet), Dr. Andreas Engel (Stadt Köln und KDN), Willy Landsberg (European Society for eGovernment e.V.), Klaus Rastetter (Innenministerium NRW) und Herbert Wilgers (AKD/IFAKS). Die Verantwortung für die aus den Gesprächen abgeleiteten Schlussfolgerungen liegt – ebenso wie für alle anderen Ausführungen – wie immer allein bei den Verfassern.

## 2 E-Government: Konzepte und Entwicklungstendenzen

### 2.1 E-Government – eine Einordnung

Ob in Regierungsprogrammen, auf Fachveranstaltungen, in Meinungsumfragen oder in der Tagespresse – das Schlagwort „E-Government“ ist inzwischen allgegenwärtig. Ursprünglich wurde damit in enger Anlehnung an den Begriff des „E-Commerce“ die Nutzung des Internet als Distributionskanal für Leistungen der öffentlichen Verwaltung bezeichnet (vgl. Kasten). In wissenschaftlich fundierten Definitionen wurde jedoch auch ein weiteres Verständnis formuliert. So definiert das im Jahr 2000 publizierte Memorandum der Gesellschaft für Informatik und des VDE:

„Unter *Electronic Government* wird ... die Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik [verstanden]. Eingeschlossen sind in diese Definition selbstverständlich zahlreiche Hilfs- und Managementprozesse, sowie Prozesse der politischen und finanziellen Rechenschaftslegung.“ (GI/ITG 2000, 3)

Und in der sogenannten Speyerer Definition von E-Government der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer heißt es:

„Unter Electronic Government verstehen wir die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien. Auf Grund der technischen Entwicklung nehmen wir an, dass diese Prozesse künftig sogar vollständig elektronisch durchgeführt werden können. Diese Definition umfasst sowohl die lokale oder kommunale Ebene, die regionale oder Landesebene, die nationale oder Bundesebene sowie die supranationale und globale Ebene. Eingeschlossen ist somit der gesamte öffentliche Sektor, bestehend aus Legislative, Exekutive und Jurisdiktion sowie öffentlichen Unternehmen.“ (von Lucke/Reinermann 2000, 1)

#### 2.1.1 *Alter Wein in neuen Schläuchen?*

Mit den weiter gefassten Definitionen wird E-Government zum Synonym für den Einsatz moderner Informationstechnik in der öffentlichen Verwaltung. Viele der heute diskutierten Fragen und Zielvorstellungen wurden in den 70er Jahren unter der Überschrift „Verwaltungsautomation“ (vgl. Brinckmann und Kuhlmann 1990) und in den 80er Jahren als „Technikunterstützte Informationsverarbeitung (Tul)“ (Ostermann, Langguth und Kassner 1987) behandelt – auch wenn dies vielen Teilnehmern an den aktuellen Diskussionen nicht immer gegenwärtig ist. Allerdings kann man nicht nahtlos an den früheren Diskussionen anknüpfen, da sich die Bedingungen und die Schwerpunkte verschoben haben. Eine Besonderheit von E-Government liegt darin, dass die Reichweite des Technikeinsatzes die Grenzen der öffentlichen Verwaltung überwindet und Externe – seien es Bürger, Unternehmen oder sonstige Organisationen – einbezogen werden. Dies ist zwar mit dem Bildschirmtextdienst der Deutschen Bundespost in den 80er Jahren auch versucht worden (vgl. Deutscher Städtetag 1984), im privaten Dienstleistungsbereich aber ebenso wie in der öffentlichen Verwaltung aus einer Reihe technischer Gründe gescheitert. Das Internet und die darauf basierenden Dienste E-Mail und World Wide Web mit entsprechenden Standards haben inzwischen sehr viel günstigere technische Voraussetzungen für eine solche Vernetzung der Verwaltungen untereinander und mit ihren Kunden geschaffen. Andererseits löst das Internet nicht alle technischen Probleme der Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Anwendungssystemen und darf daher auch nicht überschätzt werden (vgl. Kap. 2.1.4).

Speziell auf den kommunalen Bereich bezogen wurden für die ersten Internetanwendungen Schlagworte wie Digitale oder Interaktive Rathäuser sowie Digitale Stadt oder Electronic Cities verwendet. Dabei ging es zunächst noch um isolierte Internetauftritte von Verwaltungen. Doch inzwischen wurde deutlich, dass diese den erwarteten Nutzen für die Verwaltung und die Kunden nur dann stiften können, wenn sie mit den existierenden Verwaltungsverfahren verknüpft werden und diese dabei den erweiterten Anforderungen, z.B. an die Selbstbedienung, angepasst werden. E-Government ist daher

nach heutigem Erkenntnisstand auf die Unterstützung mehrstufiger Verwaltungs- oder Geschäftsprozesse, von der Entstehung der Daten bis zur Lieferung der Dienstleistung beim Kunden ausgerichtet.

*Definitionen von Electronic Government in Studien von Beratungsunternehmen*

„*Electronic Government* bezeichnet die digitale Unterstützung von Information, Kommunikation und Transaktion im Bereich der öffentlichen Verwaltung. E-Government bezieht sich dabei sowohl auf den behördlichen Bereich als auch auf die Schnittstellen Verwaltung-Bürger und Verwaltung-Wirtschaft.“

(PwC/DStGB 2000, 5)

„Der Begriff *eGovernment* steht für die Nutzung von netzbasierten Technologien innerhalb einer Behörde, mit anderen Behörden und mit den Abnehmern öffentlicher Dienstleistungen mit dem Ziel, zu kommunizieren oder Leistungen auszutauschen. Unter eGovernment verstehen wir den Einsatz von Technologien wie Internet, Extranet, Intranet sowie Electronic Data Interchange (EDI).“

(KPMG 2000, 9)

„eGovernment is defined as ‘online government services, that is, any interaction one might have with any government body or agency, using the Internet or World Wide Web.’“

(Momentum 2000, 3)

„E-government is the transformation of public sector internal and external relationships – through Net-enabled operations, information technology (IT) and communications – to optimize government service delivery, constituency participation and governance.“

(Gartner Group 2000)

„E-Government umfasst alle Aktivitäten, die mit Hilfe elektronischer Kommunikationsmedien Geschäftsprozesse der Verwaltung auch über Organisationsgrenzen hinweg vornehmen oder ermöglichen.“

(Friedrichs 2000, 6).

Mit diesen beiden Akzenten, der Öffnung für Externe und der Unterstützung mehrstufiger Prozesse, markiert E-Government heute insofern eine neue Phase im IT-Einsatz der öffentlichen Verwaltung, als nun Visionen, die es schon seit 30 Jahren in Bezug auf den Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung gibt, realistische Chancen der Verwirklichung erhalten und tatsächlich weit reichende Veränderungen in Ablauf- und Aufbauorganisation möglich werden.

### 2.1.2 Teilbereiche des E-Government

Während sich die Berichterstattung zum E-Government in den Medien weitgehend auf die Interaktion der Bürgerinnen und Bürger mit Verwaltung und Politik konzentriert, berücksichtigt die Fachdiskussion weitere Segmente, die zum Teil von sehr viel größerer wirtschaftlicher Bedeutung sind. Ähnlich wie im E-Business der Handel zwischen Unternehmen und Verbrauchern (Business to Consumer, B2C) vom Handel zwischen Unternehmen (Business to Business, B2B) unterschieden wird, ist eine solche Differenzierung auch für das E-Government sinnvoll. Zum einen hat sich gezeigt, dass Unternehmen sehr viel früher und leichter die Voraussetzungen für eine elektronische Interaktion mit der Verwaltung herstellen können. Zum anderen ist deutlich geworden, dass viele von einer elektronischen Antragstellung erhoffte Erleichterungen und Beschleunigungen nur dann eintreten, wenn die nachfolgenden Bearbeitungsschritte, die zum Teil andere Verwaltungen betreffen, ebenfalls netzgestützt und elektronisch abgewickelt werden können.

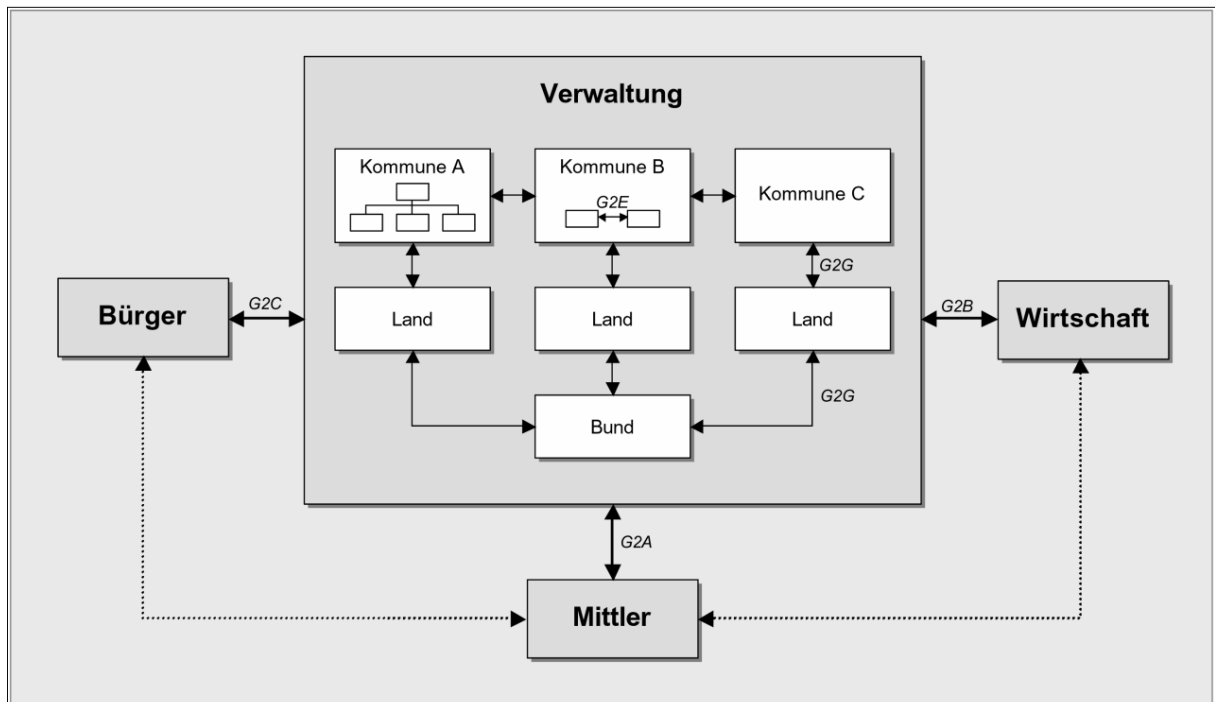


Abb. 1: Teilbereiche des E-Government

Neben den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen als Kunden der Verwaltung und anderen Verwaltungen ist es sinnvoll, noch sogenannte Mittler und auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als Adressaten zu unterscheiden (Abb. 1)

Insgesamt geht es somit um folgende Beziehungen in der üblichen englischsprachigen Benennung:

- **Government to Citizen (G2C):** Dies beinhaltet Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprozesse zwischen Bürgerinnen und Bürgern auf der einen und Verwaltung und Politik auf der anderen Seite.
- **Government to Business (G2B):** Auch Unternehmen stehen in Interaktionsbeziehungen mit der öffentlichen Verwaltung. Sie müssen Anträge stellen und Daten melden, sind Adressaten von Standort- und Ansiedlungsmarketing und fungieren als Lieferanten oder Auftragnehmer, z.T. auf der Basis öffentlicher Ausschreibungen.
- **Government to Agents (G2A):** Eine besondere Teilmenge in diesem Segment bilden die Mittler, die Verwaltungsleistungen nicht im eigenen Namen, sondern im Auftrag von Bürgerinnen und Bürgern oder Unternehmen in Anspruch nehmen. Hierzu zählen die Kfz-Händler, die einen Neuwagen für den Halter anmelden, Architekten, die den Bauantrag für den Bauherrn einreichen, sowie Bestattungsunternehmer, Steuerberater, Rechtsanwälte u.a.m.
- **Government to Government (G2G):** Zwischen verschiedenen Behörden derselben oder unterschiedlicher Ebenen (Kommunen, Land, Bund) bestehen vielfältige Verpflichtungen zur Weitergabe und Abrufmöglichkeit von Daten sowie Lieferbeziehungen. Dieses Segment ist außerordentlich vielgestaltig. An der elektronischen Unterstützung des Austauschs von Statistikdaten wird z.B. seit Jahren gearbeitet. Der Online-Zugriff unterschiedlicher Behörden auf dieselben Datenbestände stößt immer wieder auf Bedenken aus Gründen des Datenschutzes. Manche Prozesse der Leistungserstellung für die Bürgerinnen und Bürger erstrecken sich über mehrere Behörden. Beispielsweise nehmen Kommunen derzeit nur die Anträge auf Ausstellung eines Personalausweises entgegen, die Produktion erfolgt in der Bundesdruckerei. Dementsprechend komplex gestalten sich manche Bemühungen um Leistungsverbesserungen durch beschleunigte Verfahren.
- **Government to Employee (G2E):** Neuerdings rücken auch elektronische Angebote der Behörden als Arbeitgeber für die dort tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stärker in den Fokus. Mitar-

beiterportale, die über das interne Netz einer Verwaltung zugänglich sind, bieten vielfältige Möglichkeiten, Informationen schneller und zielgerichteter zu verbreiten. Integrierte Transaktionsdienste können die altbekannten Formulare (z.B. für Urlaub, Dienstreisen, Beschaffungen etc.) ablösen und die damit einhergehenden Abläufe bequemer, einfacher und billiger machen.

Die Unterscheidung dieser Zielgruppen dient nicht nur einer allgemeinen Systematisierung, sondern kann auch zur Orientierung in konkreten E-Government-Angeboten verwendet werden. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Startseite des Government Gateway der britischen Verwaltung (<https://secure.gateway.gov.uk>). Über diesen zentralen Zugang sind nach erstmaliger Anmeldung diverse Transaktionsangebote zugänglich. Schon bei der Registrierung wird danach unterschieden, ob jemand als Einzelperson, Vertreter einer Organisation oder als Mittler im Auftrag Dritter das Angebot in Anspruch nehmen möchte (Abb. 2).

The screenshot shows the registration page for the UK Government Gateway. At the top, there is a banner with the text 'Government Gateway' and a photo of a group of people. Below the banner, there is a section with instructions on how to register, including links for 'More information about registration' and 'Privacy Policy'. The main content area is divided into three columns: 'Individuals', 'Organisations', and 'Agents'. Each column has a heading and a brief description of the registration process. To the right of these columns is a 'Login' section with a language selector, a 'Login' heading, and instructions on how to log in (with a certificate, user ID and password, or register below). There are input fields for 'User ID' and 'Password', and a dropdown menu for 'Or select a certificate provider'. At the bottom of the login section, there are 'Login' and 'Help' buttons.

Abb. 2: Unterscheidung unterschiedlicher Rollen bei der Registrierung zum UK Government Gateway

### 2.1.3 Leistungsarten

Quer zu den Zielgruppen und inhaltlichen Angeboten im E-Government lassen sich drei wesentliche Funktionen unterscheiden, die elektronisch unterstützt werden und unterschiedliche Arten der Leistung für jede dieser Gruppen kennzeichnen:

- die Bereitstellung von Informationen,
- die Kommunikation zwischen Verwaltungen und ihrer Umwelt sowie
- Online-Transaktionen, d.h. die Auslösung oder komplette Abwicklung von Verwaltungsvorgängen durch rechtsverbindliche elektronische Erklärungen (in der Regel formularbasiert).

In Tabelle 1 sind die wichtigsten Angebotsformen aufgelistet und einige mögliche Verbesserungen für die Bürger und Unternehmen als Kunden der Verwaltung und die Verwaltung selbst zugeordnet.

Nutzen für Bürger und Unternehmen	Internetangebot	Nutzen für die Verwaltung
	<b>INFORMATION</b>	
Zeit- und Wegeersparnis, unabhängig von Ämteröffnungszeiten (Flexibilität)	Orientierungsinformationen (Wer, was, wann, wo, wie)	Weniger Anfragen, Zeiteinsparung bei Mitarbeitern
Zeitersparnis, bessere Wahrnehmung von Rechten	Verfahrensinformationen	Weniger Anfragen, weniger fehlerhafte Anträge
bessere Wahrnehmung von Rechten Nachvollziehbarkeit von Planungsentscheidungen	Planungsinformationen	Mehr Unterstützung bei Realisierung, aber zum Preis von mehr Arbeit in der Planungsphase Geringere Druckkosten Weniger Anfragen
	<b>KOMMUNIKATION</b>	
Relativ unaufwendig zeitunabhängig (kein direkter Ansprechpartner notwendig)	Anfragen, Vorschläge per E-Mail (ankommend)	Anfragen können in besuchsfreien Zeiten (wenn Zeit ist) bearbeitet werden
Schnellere Lieferung	Mitteilungen, Versand von Dokumenten per E-Mail (abgehend)	Ersparnis von Briefporto und Druckkosten und Zeit
Geringer Aufwand zur Mitsprache an einem Thema (schnell, geringe Kosten) Anonyme Mitsprache möglich Zusammenkunft mit Personen die man sonst nicht treffen würde	Foren, Chat	Aktuelle Informationen über die Bedürfnisse und Interessenlage der Bürger, Größerer Diskussionskreis erhält Ansprechmöglichkeit (Bürgernähe)
	<b>TRANSAKTIONEN</b>	
Bearbeitung in Echtzeit möglich (zumindest schnellere Bearbeitung) Einsparung von Porto	Leistungen beantragen (elektronische Formulare, die weiterverarbeitet werden können)	Integration der Daten in Fachverfahren (Reduktion der Bearbeitungszeit), Fehlervermeidung durch Falscheingaben oder Unleserlichkeit, Anschluss statistischer Auswertungen Einsparung von Druckkosten, Bearbeitung in Echtzeit möglich

Tabelle 1: Vorteile der unterschiedlichen Angebotsarten

Informationsangebote der öffentlichen Verwaltung im Internet sollen die Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzen, sich unabhängig von Sprech- und Öffnungszeiten der Ämter sowie ohne Wege- und Wartezeiten Zugang zu Informationen über Leistungen, Angebote und Arbeit der Behörden zu verschaffen. Dies ist nicht nur ein Komfortgewinn, sondern stärkt auch die Rolle der Bürger im Kon-

takt mit der Verwaltung, da sie sich selbstständig informieren und gegebenenfalls Details gezielter erfragen können.

Eine weitere ganz wesentliche Funktion öffentlicher Informationsangebote im Web liegt in der Befähigung zur Teilhabe am politischen Geschehen. Die stärkere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Planungs- und Entscheidungsprozessen setzt Information voraus. Das Internet bietet umfassende und vergleichsweise kostengünstige Möglichkeiten, diesem Anspruch gerecht zu werden. Gleiches gilt für den freien Zugang zu Verwaltungsinformationen wie ihn die Informationsfreiheitsgesetze der Länder Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein vorsehen.

Neben der Bereitstellung von Informationen dient das Internet auch der beidseitigen Kommunikation. Dies betrifft insbesondere die Nutzung von E-Mail als Alternative oder Ergänzung zu herkömmlichen Kommunikationsformen wie Briefen, Telefonaten oder Faxen. Mit Newslettern und Mailinglisten sowie mit Online-Diskussionsangeboten entstehen weitere, neue Formen der Kommunikation zwischen Verwaltungen und Bürgern.

Die Hoffnungen, mit dem Internet Servicequalität und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsarbeit gleichermaßen verbessern zu können, beruhen im Wesentlichen auf den Möglichkeiten, komplette Geschäftsvorgänge zwischen Bürgern und Verwaltung über das Internet abzuwickeln. Diese werden bisher jedoch noch keineswegs ausgeschöpft. Dies liegt teils an technischen Sachverhalten, vor allem aber am Fehlen geeigneter organisatorischer Regelungen und Möglichkeiten für eine Abstimmung über mehrere Verwaltungsebenen hinweg.

#### *2.1.4 Was kann das Internet leisten und was nicht?*

Der Umgang mit neuen Techniken durchläuft stets eine Phase der Unterschätzung und der Überschätzung. Für die angemessene strategische Einordnung muss jedoch genau bestimmt werden, was "das" Internet ist, was es kann und was nicht. Das Internet kann als eine Technik charakterisiert werden, die Computernetze unterschiedlicher Hersteller und damit auch Computer unterschiedlicher Hersteller miteinander verbindet. Dies geschieht durch ein einfaches technisches Protokoll (TCP/IP) und ein einheitliches Adressensystem (IP-Adressen) sowie einige darauf aufbauende Dienste mit entsprechenden höheren Protokollen.

Das Internet liegt über den unterschiedlichen Telekommunikationsnetzen und -diensten. Das TCP-IP-Protokoll läuft über Kupfer- und Glasfaserkabel ebenso wie drahtlos, über Standleitungen, ISDN und DSL, intern über Telefonanlagen und LANs. Einzelne Dienste wie E-Mail und WWW benötigen spezielle Software für Server und Clients (Nutzer-Software), die bestimmten Protokollen und Formaten entsprechen. Um Web-Seiten anschauen zu können, benötigt man einen Browser, der das http-Protokoll und html-Code versteht. Diese Browser (z.B. Internet Explorer und Netscape Communicator) gibt es für alle Betriebssysteme (Windows, Unix, MacOS u.a.m.).

Das Internet hat also zu einer weitgehenden Standardisierung in der früher zersplitterten Landschaft der Rechnernetze beigetragen. In der Vor-Internet-Zeit konnte eine Verwaltung, die einen Siemens-Rechner hatte, darüber keine Nachrichten oder Dateien mit einer anderen Verwaltung austauschen, die einen IBM-Rechner hatte. Gute Absichten der verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit scheiterten an dieser fehlenden Interoperabilität. Umgekehrt heißt dies: Man kann fehlende Zusammenarbeit heute nicht mehr damit begründen, dass sie technisch nicht möglich ist.

Andererseits lösen das Internetprotokoll und die Protokolle für die einzelnen Internetdienste noch lange nicht alle Interoperabilitätsprobleme zwischen verschiedenen Anwendungen.

Wenn z.B. nach dem neuen Melderechtsrahmengesetz die Zuzugskommune die Abmeldung bei der anderen Kommune automatisch aus ihrem Meldewesensystem heraus einleiten soll und wenn die gesendeten Daten bei der anderen Kommune für eine automatische Weiterverarbeitung geeignet sein sollen, dann ist weit mehr erforderlich.

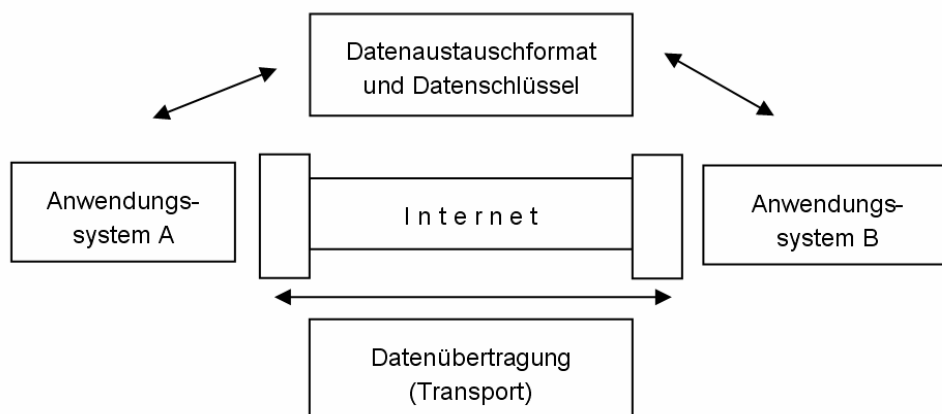


Abb. 3: Datenübertragung zwischen zwei Anwendungssystemen

Das Internet ermöglicht den korrekten Transport der Daten (Abb. 3). Damit die in der einen Anwendung erzeugten Daten in der anderen auch automatisch weiterverarbeitet werden können, müssen sie in einem gemeinsamen Austauschformat abgebildet werden und inhaltlich nach gemeinsamen Regeln und Schlüsseln definiert werden. Ein gemeinsames Austauschformat liegt mit XML seit einiger Zeit vor. Es liefert eine Sprache, in der Anwender auszutauschende Nachrichten gemeinsam definieren können. Die Banken definieren z.B. einen gemeinsamen Überweisungsdatensatz, die öffentlichen Verwaltungen z.B. einen gemeinsamen Meldedatensatz (XMeld). Die jeweiligen Anwendungsprogramme erhalten dann Import- und Exportschnittstellen, die diese für den Austausch definierten Formate in die internen Formate umsetzen bzw. sie erzeugen.

Im Hinblick auf den oben erwähnten bisherigen geringen Transfer von Internet bezogenen Lösungen ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass sie alle auf jeweils bestimmten Anwendungssystemen basieren, die sich hinsichtlich Betriebssystem, Anwendungssoftware und Datenstrukturen von inhaltlich vergleichbaren Systemen anderer Verwaltungen unterscheiden und daher nur mit mehr oder weniger großem Aufwand übertragbar sind.

Dies erklärt auch, warum im Moment noch Web spezifische Informationsangebote dominieren und vollständige elektronische Verwaltungsprozesse noch so selten sind. Die technische Standardisierung des Datentransports ist eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung dafür. Und die zusätzlich erforderlichen Aktivitäten können nicht von einer oder wenigen Kommunen geleistet werden. Im Zusammenhang mit Standardisierungsfragen kommen wir darauf zurück.

## 2.2 Entwicklungsstand und -tendenzen im kommunalen E-Government-Angebot

### 2.2.1 Vier Entwicklungsstufen

Die bisherige Entwicklung im E-Government lässt sich gut anhand eines von Nolan (1973; 1979) entwickelten Phasenmodells nachzeichnen. Demnach folgt die Entwicklung des IT-Einsatzes in Unternehmen einer s-förmigen Lernkurve (Abb. 4). Nach einer langsamen Anfangsphase steigt die Durchdringung überproportional an, ehe die potentiellen Einsatzfelder in der Organisation weitgehend durchdrungen sind und es zu einem linearen Wachstum auf hohem Niveau kommt. In der ersten Phase ist die Beschäftigung mit einer neuen Technik im Wesentlichen Sache einiger weniger Enthusiasten. Begleitet von der Skepsis der Kollegen und der Organisationsspitze wird damit begonnen, erste Aufgaben mit Hilfe der technischen Systeme zu unterstützen. In der zweiten Phase der Ansteckung finden sich erste Interessenten auch außerhalb der frühen Nutzergruppe. Durch die Ausweitung der Anwendungen steigen auch die Ausgaben für Informationstechnik an. Dieser Anstieg veranlasst das Management, in der dritten Phase eine erste Steuerung und finanzielle Kontrolle durch Projektmanagement, Wirtschaftlichkeits- und Kostenrechnung einzuführen und diese Aufgaben zentralen Stellen zuzuordnen. In der vierten Phase der Integration wird der entstandene Überhang von Kontroll-

und Steuerungsfunktionen wieder ausgeglichen, was der Informationstechnik als Teil der allgemeinen Steuerung zu einem festen Platz in den Arbeitsabläufen verhilft.

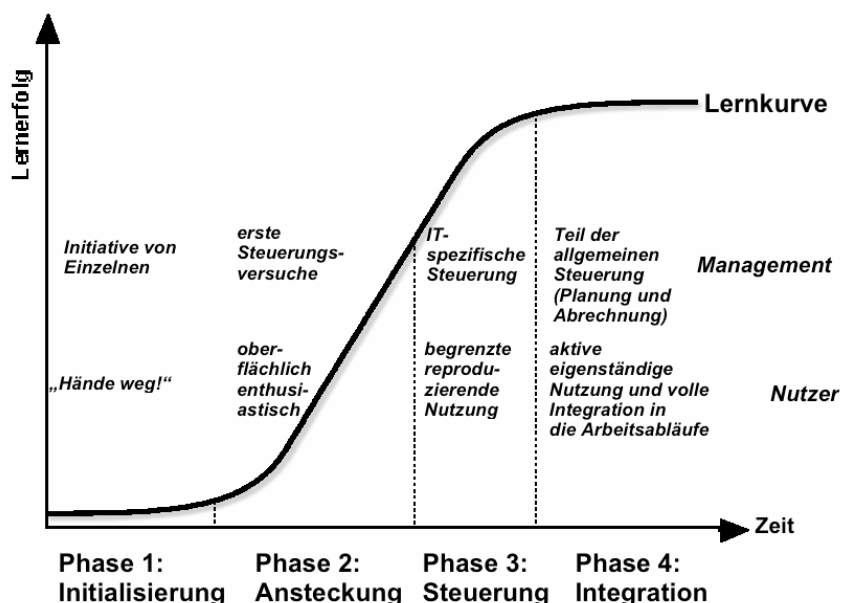


Abb. 4: Phasenmodell des IT-Einsatzes (Nolan 1973; 1979)

Bezogen auf die Entwicklung im E-Government können diese vier Phasen wie folgt gekennzeichnet werden (Abb. 5):

- Die ersten Experimente mit dem Internet Mitte der 90er Jahre waren zu weiten Teilen noch Sache der Mitarbeiter in den IT-Abteilungen, die weitgehend mit den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen unter den skeptischen Blicken der Kollegen und Vorgesetzten mehr oder weniger improvisierten.
- In der zweiten Hälfte der 90er Jahre weckte das Internet mehr und mehr Aufmerksamkeit. Die Kommunen wollten „im Netz sein“. Mal wurde die Verantwortung dafür der Pressestelle übertragen, mal dem IT-Bereich. In den Fachverwaltungen entstanden parallel dazu unkoordiniert weitere Angebotsselemente. Politisch wurden die neuen Möglichkeiten entweder unterschätzt oder überschätzt. Ein Beispiel für die Überschätzung ist die Ankündigung von Bundeskanzler Schröder auf der Expo 2000, bis 2005 alle internetfähigen Dienstleistungen der Bundesverwaltung online zugänglich zu machen.
- Etwa seit dem Jahr 2000 ist eine dritte Phase zu beobachten, in der auf die erste Euphorie die Ernüchterung und der Blick für die Realitäten folgten. E-Government ist in vielen Verwaltungen zum Bestandteil der allgemeinen IT-Planung geworden, Investitionen wurden den für IT-Projekte üblichen Verfahren und Kriterien unterworfen. Die neuen Projekte haben dementsprechend immer noch eine stark netztechnische Ausrichtung. Es geht um Plattformen, Firewalls, Content-Management-Systeme (CMS), Formularserver u.ä. Zwar wird auch die Anbindung von Internetangeboten an die Alt-Verfahren und die Verbindung von Internet und Intranet zunehmend zum Thema. Aber die Verwaltungsabläufe werden im Wesentlichen unverändert abgebildet bzw. unterstützt.
- Viele hochgesteckte Erwartungen können auf diese Weise jedoch nicht oder nur teilweise verwirklicht werden. Immer schon galt, dass der Nutzen der elektronischen Datenverarbeitung erst durch die Reorganisation der Abläufe und eine organisatorische Ausschöpfung neuer Möglichkeiten realisiert wird. Dies gilt gleichermaßen für E-Government, ist allerdings – soweit es um mehrstufige, verwaltungsübergreifende Prozesse geht – hier schwieriger als bei ausschließlich verwaltungsinternen Abläufen. In jüngster Zeit wächst jedoch die Einsicht, dass zur Verwirklichung der Ziele von E-Government die technischen Maßnahmen mit solchen der organisatori-

schen und rechtlichen Verwaltungsreform verbunden werden müssen, um das Potential auszuschöpfen und die Vorteile realisieren zu können. In dieser Phase tritt das „E-“ zunehmend in den Hintergrund, womit gleichzeitig das Ende einer gesonderten E-Government-Diskussion eingeläutet wird.

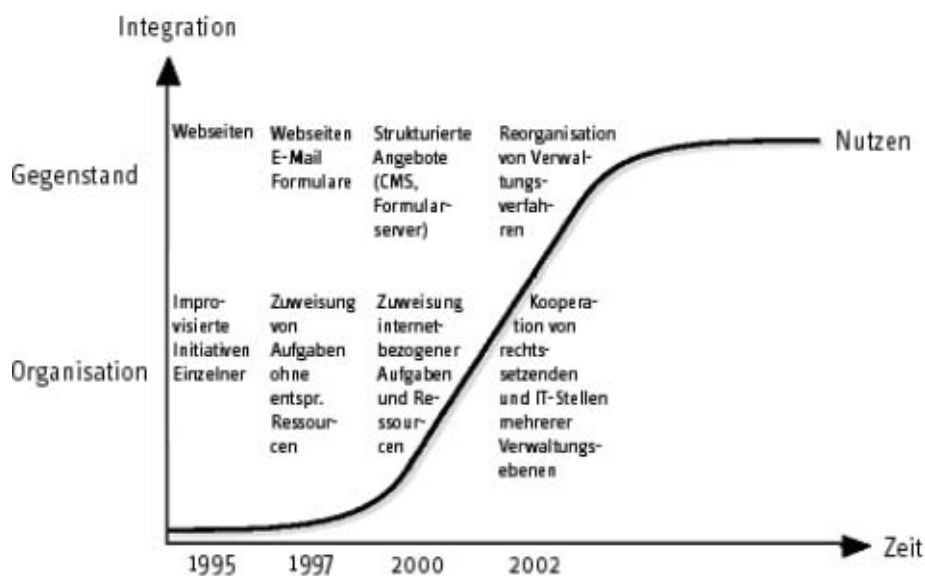


Abb. 5: Phasen im E-Government

Zurzeit befinden sich die meisten Verwaltungen in Deutschland noch in der dritten, manche Kommunen sogar noch in der zweiten Phase. Es existiert noch eine große Kluft zwischen jenen Verwaltungen, die in Sachen E-Government sehr weit fortgeschritten sind und in Pilotprojekten interessante Lösungen entwickelt haben, und anderen, die sich eher abwartend verhalten. Wird die deutsche Verwaltung über Bund, Länder und Kommunen hinweg als Ganzes betrachtet, steht die Verbreitung von E-Government-Lösungen in der Fläche noch aus. Vieles von dem, was vereinzelt bereits erfolgreich eingesetzt wird, steht zwar für den Transfer in andere Verwaltungen bereit, aber dieser Transfer findet kaum statt. Es ist noch nicht klar, wie effektive Transfermechanismen aussehen. Für die verwaltungsübergreifende Modernisierung von Verfahren unter Einbezug des Internet gibt es in einigen Bundesländern erste Ansätze, die nun auch zur Abstimmung mit dem Bund im Rahmen von DeutschlandOnline (s. dazu 2.2.4) führen können.

### 2.2.2 Entwicklungsstand und -hindernisse

Zwischen 1997 und 2001 haben Forschungsinstitute und Unternehmensberatungen die kommunalen Internetauftritte untersucht und sind zu weitgehend ähnlichen Ergebnissen gelangt, die nach unserer Einschätzung auch heute noch zutreffend sind:

Den Ergebnissen einer 1997 vom Deutschen Institut für Urbanistik durchgeführten Erhebung zufolge waren zu diesem Zeitpunkt bereits zwei Drittel der deutschen Städte mit 50.000 und mehr Einwohnern im Internet präsent (Bütow/Floeting 1999, S. 32 ff.). In den meisten Fällen handelte es sich dabei um ein mehr oder weniger breites und mehr oder weniger vollständiges Informationsangebot im World Wide Web. Nur in etwa 30 % dieser Fälle gab es eine Möglichkeit für die Nutzer, sich per E-Mail an einzelne Stellen der Verwaltung zu wenden, und in weniger als 5 % gab es direkte Buchungsmöglichkeiten.

Eine an der Universität Bremen Ende 1997 durchgeführte Online-Recherche führte zu 74 Kommunen, bei denen man zumindest Formulare herunterladen oder auch elektronisch abschicken konnte. Meist beschränkte sich das Angebot auf Formular-Downloads. Konnten Formulare auch elektronisch abge-

schickt werden, waren dies nur einige wenige pro Kommune, und selten waren damit alle Verpflichtungen des Antragstellers abgedeckt. Beispielsweise mussten zusätzlich Unterschriften oder Unterlagen auf konventionellem Weg nachgereicht oder Gebühren auf anderem Weg bezahlt werden. Ein kompletter Verwaltungsvorgang von der Antragstellung bis zur elektronischen Rückübermittlung des Ergebnisses wurde mit Ausnahme äußerst simpler Geschäftsvorfälle (z.B. Bestellung einer Bio-Mülltonne oder Anmeldung zu einem Kurs bei der Volkshochschule) nicht gefunden (Kubicek u.a. 1998).

Daran hat sich seitdem grundsätzlich nicht viel geändert. Die Beratungsfirma KPMG hat im Frühjahr 2000 eine bundesweite Umfrage bei Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen durchgeführt, der im Frühjahr 2001 eine zweite Erhebung folgte (KPMG 2000; 2001). Die Rücklaufquote lag jeweils zwar nur bei rund 30 %, die Ergebnisse geben dennoch einen guten Eindruck vom Umsetzungsstand in Deutschland: Demnach führten im Jahr 2001 43 % (2000: 28 %) erste Pilotprojekte durch, 17 % (2000: 23 %) geben an, in Teilen bereits eine „virtuelle Verwaltung“ zu praktizieren. Der Rückgang bei dieser zweiten Kategorie zeigt die Problematik solcher Untersuchungen, deren Ergebnisse stark vom individuellen Verständnis der vorgegebenen Kategorien und von der Selbsteinschätzung der Antwortenden abhängen. Weitere Verzerrungen ergeben sich dadurch, dass die Antwortbereitschaft mit zunehmender Affinität zum Thema steigt. So sehen sich 2001 immerhin 39 % der Teilnehmer als im nationalen Vergleich überdurchschnittlich positioniert oder sogar als Vorreiter an. Nur 11 % bezeichnen sich als Nachzügler oder als unterdurchschnittlich positioniert, mit 49 % verortet sich fast die Hälfte im breiten Mittelfeld. Interessant ist die Selbsteinschätzung im internationalen Vergleich: Hier geben nur 23 % an, zu den Vorreitern oder den überdurchschnittlich positionierten Verwaltungen zu gehören, 43 % vermuten sich im Mittelfeld und immerhin 33 % geben an, unterdurchschnittlich positioniert zu sein oder zu den Nachzüglern zu gehören.

Bei den an Externe gerichteten E-Government-Angeboten dominieren weiterhin Informationen und Download-Möglichkeiten. Nur bei 22 % der Behörden können Anträge online gestellt werden, immerhin 56 % planen dies für die kommenden drei Jahre. Beratung übers Internet bieten 22 % der antwortenden Behörden, 37 % planen dies, bei 44 % steht ein derartiges Angebot nicht auf dem Programm. Identisch fallen die Zahlen für Internet-Anwendungen für die mit Lieferanten abzuwickelnden Geschäftsprozesse aus. Die Bezahlung von Verwaltungsleistungen planen 32%, für immerhin 67% ist dies kein Thema.

Auf die Frage nach den für die Behörden wichtigsten E-Government-Themen wurden am häufigsten solche genannt, die mit der Bereitstellung von Informationen zu tun haben. Es dominieren Vorhaben zur Verbesserung der internen Infrastruktur in Form von netzgestützten Dokumentenmanagementsystemen (63%), die Zusammenarbeit mit anderen Behörden über Intra- oder Internet (55%) und die Einrichtung eines Informationsportals (55%) deutlich vor der Einrichtung eines Portals für Transaktionen (33%). Unter den mit E-Government verfolgten Zielen rangiert die Optimierung der Geschäftsprozesse mit 60% dann auch vor der Steigerung der Bürgerorientierung (54%) Dies sollte nicht vorschnell als Rückfall in „alte Zeiten“ gewertet werden, in denen sich der Technikeinsatz vorrangig bis ausschließlich nach dem verwaltungsinternen Bedarf richtete. Ebenso ist denkbar, dass nach dem Aufbau erster Angebote an Externe der interne Reorganisationsbedarf deutlich geworden ist und dieser daher in Umfragen betont wird.

Als vorrangige Probleme bei der E-Government-Realisierung wurden 2001 genannt:

- Einführungskosten (56%; KPMG-Vergleichswert aus Privatwirtschaft : 48%)
- Mangel an qualifizierten Arbeitskräften: (55%/40%)
- Sicherheitsprobleme bei Transaktionen (54%/45%)
- Know-how-Defizite auf Entscheidungsebene (32%/36%)
- Fehlende innere Innovationskraft/Flexibilität (21%/23%)
- Laufende Kosten (15%/20%).

Auffallend ist, dass die Vergleichswerte aus der Umfrage 2000 deutlich höher lagen. Damals standen mit 67% der Nennungen Sicherheitsfragen an erster, die Einführungskosten mit 61% an zweiter und die Know-how-Defizite der Entscheider mit 51% an dritter Stelle.

Ein ähnliches, allenfalls in Nuancen anderes Bild zeichnet eine von Price Waterhouse Coopers, Wibera und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund im August 2000 durchgeführte Umfrage, an der sich 90 der 200 großen deutschen Städte beteiligten. Die Internetangebote der Städte beschränken sich demnach weitgehend auf die Bereitstellung von Informationen. Die Kommunikationsmöglichkeiten werden nur von einer Minderheit als gut bis sehr gut eingeschätzt. Die Möglichkeit zur Abwicklung von Verwaltungsleistungen online wurde von 65 % der Befragten in Bezug auf den eigenen Internetauftritt der Stadt als mangelhaft beurteilt (S. 20).

Im Einzelnen wurden folgende Defizite und Hindernisse ermittelt:

- In mehr als zwei Dritteln der Städte ist die E-Mail-Erreichbarkeit noch sehr lückenhaft. Hier kommt die KPMG-Studie zu deutlich anderen Zahlen: Hier gaben 72% der Befragten an, dass in ihrer Behörde alle Mitarbeiter über eine eigene E-Mail-Adresse verfügen. Das sagt allerdings noch nichts darüber aus, ob diese Mitarbeiter auch für Externe via E-Mail erreichbar waren.
- Die größten Hindernisse werden in dem mangelnden finanziellen Spielraum der kommunalen Haushalte (77 %), in der zu langsamen Anpassung des rechtlichen Rahmens (68 %) und dem Mangel an qualifiziertem Personal (66 %) gesehen. Jeweils 58 % verweisen auf Schwierigkeiten der Integration unterschiedlicher IT-Systeme sowie auf Sicherheitsprobleme.
- Nur 31 % nennen Widerstände bei den Mitarbeitern und nur 22 % mangelnde Akzeptanz bei den Bürgern als ein sehr großes oder großes Problem.

Auch in einer Ende 2000 durchgeführten Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik wurden als „Hürden auf dem Weg zum virtuellen Rathaus“ am häufigsten (noch) unzureichende rechtliche Rahmenbedingungen (73%), ungenügende Finanzmittel für Investitionen (71%) sowie der Mangel an entsprechend qualifiziertem Personal (66%) benannt, wobei für diesen Personalmangel die öffentliche Tarifbindung verantwortlich gemacht wird, die mit 54% ebenso häufig als Problem genannt wurde wie unzureichende technische Standards.

Die Probleme sind somit überwiegend hausgemacht und können nicht weitgehend auf andere abgewälzt werden. Die im Einzelnen genannten Probleme lassen sich dabei alle unter dem Hauptproblem „Fehlende Strategie“ zusammenfassen. Denn eine gute Strategie müsste ja beinhalten, wie finanzielle Mittel beschafft, die Technik integriert und die Mitarbeiter geschult werden. In der Zusammenfassung der Price Waterhouse-Studie heißt es:

„Die Umfrage offenbarte eine deutliche Lücke zwischen den hohen und optimistischen Erwartungen der Städte an die Veränderungswirkung und die Zukunftschancen von E-Government einerseits sowie dem bisherigen Umsetzungsstand in den Bereichen Strategie, Konzeption und Planung andererseits: Eine große Mehrheit zeigt sich davon überzeugt, dass E-Government die Chance für einen neuen Schub der Verwaltungsmodernisierung eröffnet und die Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung grundlegend verändern wird. Nur etwas mehr als ein Zehntel der befragten Städte verfügt jedoch über eine ausformulierte E-Government-Strategie oder eine Finanzierungsstrategie. Auch bestehen kaum Zeit- oder Personalplanungen für die jeweiligen E-Government-Aktivitäten. Die meisten Verwaltungen haben zudem keine Informationen über die Erwartungen der Bürger an das E-Government-Angebot ihrer Stadt“ (PWC/DStGB 2000, 7).

Dieses Strategiedefizit kommt auch in einer weiteren Umfrage zum Ausdruck, die im Spätsommer 2000 von zwei Forschungsinstituten im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung bei 159 (Ober-)Bürgermeistern der Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern durchgeführt wurde (Friedrichs 2000).

Wie in den bereits zitierten anderen Umfragen wollen drei Viertel der (Ober-)Bürgermeister ihre Verwaltung noch stärker an den Wünschen und Anliegen ihrer „Kunden“ orientieren. Als Ziele der Verwaltungsmodernisierung nennen 73 % eine höhere Bürgerzufriedenheit und 69 % einen besse-

ren Service für die Wirtschaft. Dem strategischen Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien messen dabei ebenfalls 74 % eine sehr große Bedeutung zu.

Drei Viertel der Städte geben auch an, dass sie mit Arbeiten am „Virtuellen Rathaus“ begonnen haben, nur 22 % befinden sich noch im Planungsstadium. 55 % geben sogar an, ihr Konzept zu zwei Dritteln umgesetzt zu haben. Allerdings ist das Projekt „Virtuelles Rathaus“ nur in 27 % der befragten Kommunen Chefsache.

Als wichtigste Hindernisse werden genannt:

- finanzielle Engpässe (51 %),
- „das Problem der digitalen Signatur“ (46 %),
- die „Gefahr einer Spaltung der Gesellschaft in Zugangsbesitzer und Zugangslose“ (42 %),
- mangelnde Medienkompetenz der Bürger (34 %).

Ressourcen werden selbstverständlich für die technische Infrastruktur in der Verwaltung benötigt. Als größeres Problem wird jedoch der „Nachrüstbedarf“ bei den Bürgerinnen und Bürgern (49 %) und für die Qualifizierung der Verwaltungsmitarbeiter eingeschätzt. Dieser Qualifizierungsbedarf wird sowohl bei Mitarbeitern mit als auch ohne Führungsaufgaben sehr hoch eingeschätzt. Daher lautet das Fazit der Studie: „Der künftige Erfolg von E-Government-Strategien in den deutschen Kommunen hängt somit nicht primär von den eingesetzten Technologien ab, sondern wird entscheidend bedingt durch die Managementkompetenz der Führungskräfte und die Qualifikation der Verwaltungsmitarbeiter“ (S. 3).

Auch eine im März 2001 vorgelegte Studie von Forrester Research sieht die Kommunen noch vor einem langen Weg. In der Zusammenfassung heißt es: „Mit großem Medienaufwand sind viele Pilotprojekte zum Thema Internet und deutsche Verwaltung lanciert worden. Tatsache ist aber, dass die deutsche Verwaltung noch viele strukturelle und organisatorische Probleme überwinden muss, bevor von einem gelungenen Einstieg in das E-Government gesprochen werden kann...“ (Forrester Research 2001, 5).

Die Betonung liegt hier auf „organisatorisch“ und „strukturell“. Die Autoren erwarten eine stärkere Verzahnung von Behörden mit privatwirtschaftlichen Dienstleistern und sogar eine Diskussion darüber, ob bestimmte Aufgaben im Rahmen der Auftragsverwaltung für Bund oder Land angesichts neuer Online-Zugangsmöglichkeiten überhaupt noch von den Kommunen übernommen werden sollen. Und spätestens bei einer solchen Frage wird deutlich, wieso E-Government „Chefsache“ sein muss und einer strategischen Orientierung bedarf.

Als Zwischenergebnis dieses kurzen Überblicks über den Stand des kommunalen E-Government lässt sich festhalten, dass sich die Aktivitäten der letzten Jahre wesentlich auf den Ausbau der Informationsangebote und die Bereitstellung von Formularen zum Download gerichtet haben und auch die Erreichbarkeit via E-Mail zugenommen hat. Wesentlich weniger Fortschritte waren hingegen bei der Realisierung kompletter Online-Transaktionsdienste zu verzeichnen.

Die wenigen existierenden Beispiele stammen diese zum ganz überwiegenden Teil aus Pilotprojekten und haben ihren flächendeckenden „Roll-out“ noch vor sich. Unter diesen Pilotvorhaben besitzt der 1998 noch von der CDU/FDP-geführten Bundesregierung initiierte Städtewettbewerb MEDIA@Komm wegen seines Fördervolumens (inkl. Begleitforschung ca. 25 Mio. €) und der großen Publizitätswirkung herausgehobene Bedeutung. Die Siegerstädte Bremen, Esslingen und ein Städteverbund unter Federführung Nürnbergs hatten den Auftrag, Anwendungen für elektronische Signaturen zu realisieren und auf diese Weise auch Erfahrungen im praktischen Umgang mit dieser Technik zu generieren. Im Laufe der Zeit ist diese ursprüngliche Zielsetzung immer weiter in den Hintergrund gerückt und MEDIA@Komm hat sich stillschweigend zu einem vom Bund geförderten Leitprojekt für kommunales

E-Government gewandelt.<sup>1</sup> Allerdings hat der erhoffte Transfer in andere Städte mit Ausnahme der Entwicklung des Datenaustausch-Standards OSCI (s. dazu Kap. 3.2) bisher nicht stattgefunden. Deswegen hat das inzwischen federführende Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit ein Transferprojekt ausgeschrieben, mit dem die Ergebnisse der drei geförderten Projekte zunächst in 20 weitere Städte und Gemeinden übertragen werden sollen. Aber auch andere, von großen IT-Firmen oder Landesprogrammen geförderte Pilotprojekte haben bisher keinen Transfererfolg zu verzeichnen. Die Strategie, ein Pilotprojekt zu fördern, es bekannt zu machen, wodurch andere dieses gute Beispiel übernehmen, ist bisher nicht aufgegangen.

Zu der in den zitierten Studien vorherrschenden Diagnose, dass der geringe Entwicklungsstand bei Transaktionen vor allem auf Strategiedefizite bei den Kommunen zurückzuführen sei, ist anzumerken, dass solchen Strategien außerordentlich enge, zum Teil von der einzelnen Kommune gar nicht zu überwindende Grenzen gesetzt sind. Dazu gehört in erster Linie der enge finanzielle Spielraum. In Zeiten, wo grundlegende Dienstleistungen wegen fehlender Mittel eingeschränkt werden müssen, ist es politisch kaum zu begründen und zu vermitteln, dass Millionen in den Ausbau elektronischer Angebote investiert werden, die einige Erleichterungen bringen. Der mit diesen Innovationen erzielbare Nutzen ist zudem in vielen Fällen deswegen beschränkt, weil die einzelne Kommune keine radikalen Veränderungen im Ablauf der Verfahren vornehmen kann. Sie kann weder ihr Melderegister zur Onlineabfrage bereitstellen noch Geburtsurkunden elektronisch versenden, weil dazu Landes- oder Bundesgesetze geändert werden müssten. Und Veränderungen, die wirklich große Beträge einsparen würden, wie die Zusammenlegung der vielen kommunalen Kfz-Register zu einem einzigen bundesweiten System, wie es die Niederlande vorgemacht haben, können nicht auf kommunaler Ebene, ja sogar noch nicht einmal auf Landesebene beschlossen werden.

Ein deutlicher Fortschritt bei für die Kunden attraktiven und die Verwaltung rentablen Innovationen im Transaktionsbereich erfordert eine sehr viel intensivere Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen. In der zitierten Studie von Price Waterhouse Cooper und dem Städte- und Gemeindebund heißt es dazu:

„Ungelöst erscheint aus Sicht vieler Städte noch die Frage einer systematischen Koordination der E-Government-Aktivitäten in Deutschland: Derzeit sieht die Hälfte der Befragten (50%) in einer mangelhaften Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ein Hemmnis für die Weiterentwicklung von E-Government-Angeboten. ... 89% der befragten Städte halten daher die Koordination zwischen den Kommunen untereinander und 77% die Koordination zwischen Bund, Ländern und Gemeinden für sehr wichtig bzw. wichtig. 80% wünschen sich überregionale E-Government-Standards.“

In vielen anderen Ländern hat die jeweilige Regierung ein nationales E-Government-Programm gestartet und sich darin auch intensiv um die Abstimmung mit Regionen und Kommunen gekümmert. Das bisherige Programm der deutschen Bundesregierung, BundOnline 2005, hat sich demgegenüber ausschließlich auf die Bundesverwaltung beschränkt. Erst jetzt ist mit DeutschlandOnline der Versuch einer Abstimmung zwischen Bund, Ländern, und Gemeinden begonnen worden. Damit ist zumindest die Chance eröffnet worden, den erheblichen Rückstand, den Deutschland beim E-Government im internationalen Vergleich hat, in Zukunft zu verringern, da dieser ganz besonders im Fehlen von Abwendungen über mehrere Verwaltungsebenen hinweg zum Ausdruck kommt.

### 2.2.3 Rückstand im internationalen Vergleich

In internationalen Vergleichen von E-Government-Lösungen schneidet Deutschland regelmäßig relativ schlecht ab. Zwar sind solche Vergleiche wegen der Unterschiedlichkeit der Verwaltungsstrukturen einerseits und der fehlenden einheitlichen Qualitätsmaßstäbe und -messverfahren methodisch grundsätzlich problematisch. Wenn jedoch bei sehr unterschiedlichen Vergleichen immer wieder

---

<sup>1</sup> Einen Überblick über die Ergebnisse der drei Pilotprojekte und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen gibt das Internetangebot der Begleitforschung: <<http://www.mediakomm.net>>.

schlechte Ergebnisse erzielt werden, können die methodischen Probleme keine hinreichende Entschuldigung mehr sein.

Vielmehr verdichtet sich das Bild, dass gerade dort, wo integrative, behördenübergreifende Lösungen gefragt sind, andere Staaten sehr viel weiter sind. Beispielhaft sei an dieser Stelle das regelmäßig durchgeführte Benchmarking der E-Government-Aktivitäten in Europa erwähnt, das im Auftrag der Generaldirektion „Information Society“ der Europäischen Kommission von der Firma Cap Gemini Ernst & Young durchgeführt wird. Dabei wird für 20 ausgewählte Dienste der Grad der Online-Ausprägung ermittelt (Abb. 6). Von diesen 20 Diensten fällt ein großer Teil in den Zuständigkeitsbereich der Kommunen. Das Ergebnis der Untersuchung vom Oktober 2002 bestätigt die Diagnose, dass bei der Realisierung von Transaktionen noch viel zu tun ist: In der Gesamtwertung der 18 einbezogenen Staaten landete Deutschland auf dem drittletzten Platz (Cap Gemini Ernst & Young 2002).

Bürger	Unternehmen
Einkommenssteuer	Sozialbeiträge für Mitarbeiter
Arbeitsplatzvermittlung/Arbeitsplatzsuche	Körperschaftsteuer
Sozialleistungen <sup>2</sup>	Umsatzsteuer
Personliche Dokumente <sup>3</sup>	Gewerbeanmeldung
Kfz-Zulassung	Einreichung von Daten an Statistik-Ämter
Antrag auf Baugenehmigung	Zollerklärungen
Erklärungen gegenüber der Polizei	Umweltkonzession
Öffentliche Bibliotheken	Öffentliche Beschaffung
Geburts- und Heiratsurkunden	
Immatrikulation an Hochschulen	
Meldung Adressänderung	
Gesundheitsbezogene Dienste	

*2. Der Dienst „Sozialleistungen“ wird auf der Grundlage der folgenden Sub-Dienste gemessen: Arbeitslosengeld, Kindergeld, medizinische Kosten und Stipendien*

*3. Der Dienst „persönliche Dokumente“ wird auf der Grundlage der folgenden Sub-Dienste gemessen: Pässe und Führerschein*

Um den Grad der Online-Ausprägung dieser 20 Dienstleistungen zu messen, wurde das folgende Vier-Stufen-Modell entwickelt:

**Stufe 1 - Information:**

Erforderliche Information, um das Verfahren zu starten, um den auf der/den Website(s) angebotenen Service zu erhalten.

**Stufe 2 - Interaktion:**

Die öffentlich zugängliche Website bietet die Möglichkeit, Formulare herunterzuladen, um das Verfahren zur Inanspruchnahme des Dienstes zu starten. Das beinhaltet die Möglichkeit, sich online die notwendigen Papierformulare zu bestellen.

**Stufe 3 - Zweiseitige Interaktion:**

Die öffentlich zugängliche Website bietet die Möglichkeit einer elektronischen Eingabe mit einem offiziellen elektronischen Formular, um das Verfahren zu beginnen, um diesen Dienst in Anspruch zu nehmen. Dies impliziert, dass es eine Form von Authentifizierung der antragstellenden Person (natürlich oder juristisch) geben muss, um Stufe 3 zu erreichen.

**Stufe 4 - Transaktion:**

Die öffentlich zugängliche Website bietet die Möglichkeit, den gesamten öffentlichen Dienst per Website zu behandeln, einschließlich Entscheidung und Lieferung. Für den Kunden ist kein anderer formaler papierbasierter Vorgang notwendig.

Abb. 6: Untersuchte Verwaltungsdienste und Kategorien der Online-Ausprägung im E-Government-Benchmarking der EU-Kommission

Noch interessanter als solche Momentaufnahmen sind allerdings die Überlegungen, welche Faktoren dazu beigetragen haben, dass manche Staaten (z.B. Dänemark und die Niederlande) gegenüber der

vorangegangenen Erhebung vom April 2002 deutliche Fortschritte erzielt haben. Nach Auffassung des Untersuchungsteams von Cap Gemini Ernst & Young waren Weiterentwicklungen vor allem in Bereichen mit vergleichsweise einfachen Abläufen im Back Office bei gleichzeitig zentraler Verfügbarkeit entsprechender E-Government-Lösungen festzustellen. Mit „Back Office“ sind die der Schnittstelle zum Bürger („Front Office“) nachgelagerten Verwaltungseinheiten und -abläufe gemeint, in denen die inhaltliche Bearbeitung der Vorgänge erfolgt. Das Erfolgsrezept könnte demnach lauten: Vereinfachung der Abläufe durch verwaltungsinterne Reorganisation plus zentral koordinierte Entwicklung bzw. Distribution von E-Government-Lösungen (Abb. 7). Letzteres hilft Aufwände zu vermeiden und könnte gerade in Ländern mit stark dezentralem Staatsaufbau wie Deutschland die Diffusion von E-Government beschleunigen.

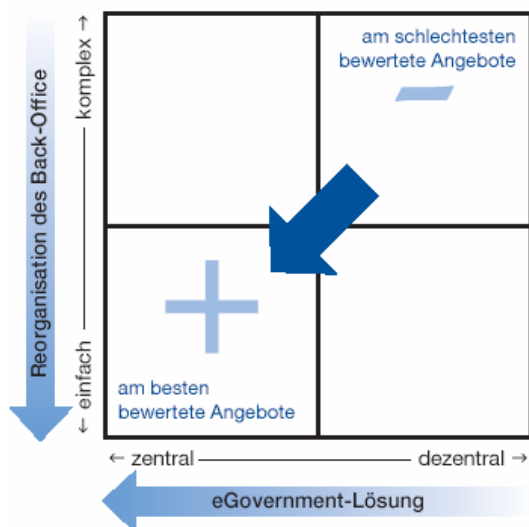


Abb. 7: Systematisierung erfolgreicher E-Government-Ansätze

Doch es gibt auch Ausnahmen: Beim Wettbewerb um den E-Government-Award der Europäischen Kommission im Frühsommer 2003 hat der bremer-online-service, das Portal der Bremischen Verwaltung für sichere und rechtsverbindliche Transaktionen, in der Kategorie „The role of eGovernment for European competitiveness“ von einer internationalen Jury den ersten Preis zuerkannt bekommen. Prämiert wurde dabei die sichere Abwicklung des Mahnverfahrens zwischen Rechtsanwälten und Mahngericht über das Internet mit beachtlichen Fallzahlen. Dies ist ein gelungenes Beispiel für eine verwaltungsübergreifende Anwendung in Deutschland. In der Kategorie „Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen“ kam hingegen kein deutscher Fall auf einen der ersten zehn Plätze. Und auch in einer gerade abgeschlossenen, noch nicht publizierten qualitativen Vergleichsstudie für die Europäische Kommission zu den besten Beispielen für Back Office-Integration, an der das ifib beteiligt ist, konnte selbst nach intensiven Recherchen kein Fall in Deutschland identifiziert werden, in dem mehrere Dienstleistungen über mehrere Verwaltungsstufen hinweg integriert angeboten werden, während dies in einer Reihe anderer Länder durchaus häufiger der Fall ist:

- So wird in Irland der Antrag auf Kindergeld von den Eltern gleich im Krankenhaus gestellt. Das Krankenhaus meldet die Daten über das Neugeborene an das Standesamt, das Standesamt gibt sie an das Einwohnerregister weiter und dieses an die Stelle für die Beantragung von Kindergeld. In Deutschland müssen hingegen die Eltern zum Standesamt, dort die Geburtsurkunde abholen und sie zur Meldestelle tragen und später erneut die Daten im Antrag auf Kindergeld eintragen.
- In den skandinavischen Ländern tragen die Finanzämter die Daten, die sie von Arbeitgebern, Rentenversicherung oder Sozialamt sowie Banken erhalten, gleich in die Steuerklärung ein und senden diese den Bürgern als Vorschlag zu. In Finnland akzeptieren 70 % der Lohnsteuerzahler diesen Vorschlag. Die Finanzverwaltung muss diese Erklärungen kein zweites Mal mehr anfas-

sen. In Spanien stellen die Finanzämter die entsprechenden Daten den Steuerpflichtigen zum individuellen Abruf zur Verfügung und erzielen ähnliche Einsparungen im Verwaltungsaufwand.

- In einigen Regionen Italiens kann man ein neugegründetes Unternehmen bei der Handelskammer anmelden, und diese gibt die Daten an die Sozialversicherungsträger, die Statistikstellen und andere weiter.
- In Österreich kann man eine Meldebescheinigung über das zentrale nationale Verwaltungsportal elektronisch anfordern.

In Deutschland gibt es bisher keine vergleichbaren Ansätze. Dies liegt nicht nur an dem föderalen Staatsaufbau, den Österreich in ähnlicher Form auch hat. Ohne Zweifel haben es kleinere Länder leichter, zentrale Lösungen zu planen und umzusetzen. Der Hauptunterschied scheint in der kommunalen Selbstverwaltung und der Art ihrer Wahrnehmung zu liegen. Kein anderes Land in der europäischen Gemeinschaft hat per Verfassung ein so hohes Ausmaß an kommunaler Autonomie. Diese nutzen die Städte und Gemeinden in Deutschland traditionsgemäß auch für die Selbstständigkeit bei der Organisation von Verwaltungsabläufen und beim Technikeinsatz. Eine Erhebung bei Mitgliedskommunen des regionalen E-Government-Netzwerks Niedersachsen/Bremen ergab etwa, dass Anfang 2003 allein bei zehn befragten Städten und Gemeinden schon drei verschiedene Produkte für das Personenstandswesen und weitere drei Produkte für das Einwohnerwesen eingesetzt wurden – selbstverständlich in unterschiedlichen Kombinationen.

Daran haben bisher auch Verbände wie die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) oder Abstimmungsgremien wie der KoopA<sup>2</sup> im Kern nichts ändern können. Diese Vielfalt war volkswirtschaftlich schon immer unwirtschaftlich, wurde aber nicht zu einem offenkundigen Problem, da die einzelnen Subsysteme isoliert nebeneinander arbeiteten und im Falle des Umzugs die Bürgerinnen und Bürger sich in der einen Kommune ab- und in der anderen anmelden mussten. Und waren aus besonderem Anlass Daten zwischen der Verwaltung des ehemaligen und des neuen Wohnorts auszutauschen, geschah dies schriftlich. Die „Übersetzung“ ins jeweils eingesetzte Verfahren erfolgte durch die Sachbearbeiter vor Ort.

Erst wenn, wie im neuen Melderechtsrahmengesetz vorgesehen, die Zuzugskommune die Abmeldung vornehmen muss, wird das Problem deutlich. Unter solch massivem Druck des Gesetzgebers gelingt es dann auch, sich auf ein einheitliches Datenaustauschformat zu einigen, das die verschiedenen Anwendungssysteme importieren und exportieren können (müssen). Dabei kommt dem im Bremer MEDIA@Komm-Projekt entwickelten und vom KoopA etablierten Standard OSCI (Online Services Computer Interface) zentrale Bedeutung zu (s. 3.2).

Dieses Beispiel zeigt, dass auf entsprechenden Druck hin Koordination und Kooperation durchaus möglich sind. Die wirtschaftliche Lage der Kommunen lässt es nicht mehr zu, das in mehrfacher Hinsicht teure Nebeneinander inkompatibler Anwendungssysteme fortzuführen oder gar noch auszuweiten. Der Mangel an Koordination in der Vergangenheit erhöht heute den Aufwand für die Interoperabilität der eingesetzten Techniksysteme. Und bisher hat sich das Gegen- und Nebeneinander der Verwaltungsebenen und Behörden auch unter den Vorzeichen von E-Government fortgesetzt: Es ist eher die Regel als die Ausnahme, dass zeitgleich an mehreren Orten nach Lösungen für das gleiche Problem gesucht wird und dabei gelegentlich auch konkurrierende Konzepte verfolgt werden.

#### 2.2.4 Neuer Schwung durch DeutschlandOnline?

Die Notwendigkeit einer stärkeren Koordination und Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist inzwischen erkannt worden und hat im Sommer 2003 zur Verabschiedung der Strategie DeutschlandOnline durch die Ministerpräsidentenkonferenz geführt. In der Beschreibung der

---

<sup>2</sup> „KoopA“ steht für Kooperationsausschuss ADV (= Automatisierte Datenverarbeitung) Bund/Länder/Kommunaler Bereich. Der KoopA ist das für die Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen in Sachen Informationstechnik maßgebliche Gremium. Weitere Informationen unter: <[www.koopA.de](http://www.koopA.de)>.

Ausgangslage heißt es: „Gutes eGovernment erfordert eine umfassende Integration und Optimierung der Verwaltungsprozesse – auf allen Verwaltungsebenen und ebenenübergreifend.“

Die Strategie DeutschlandOnline basiert gegenwärtig auf fünf Säulen:

1. Das Angebot an Online-Dienstleistungen soll ausgeweitet werden, wobei ebenübergreifende Dienstleistungen (Registerabfragen, Statistik etc.) Priorität besitzen.
2. Die Strukturen und Angebote der diversen Verwaltungsportale sollen harmonisiert und vernetzt werden. Geplant ist u.a. ein Zuständigkeitsfinder, der den Verwaltungskunden an die richtige, d.h. für ihn zuständige Stelle lotsen soll.
3. Um den Datenaustausch zu erleichtern und Doppelentwicklungen zu vermeiden, werden gemeinsame Infrastrukturen aufgebaut.
4. Mit gemeinsamen Standards, Daten- und Prozessmodellen soll die Interoperabilität der IT-Systeme sichergestellt werden.
5. Generell werden eine verbesserte Koordination der E-Government-Vorhaben von Bund, Ländern und Kommunen und der Transfer vorbildlicher Lösungen in die Fläche angestrebt.

Zur Realisierung der Strategie haben im Herbst 2003 verschiedene Arbeitsgruppen ihre Tätigkeit aufgenommen, die vom Bund, einzelnen Ländern oder vom Projektbüro des KoopA geleitet werden. Eine erste Maßnahme zur weiteren Verbreitung erprobter Lösungen ist die Ausschreibung des Bundeswirtschaftsministeriums zu einer MEDIA@Komm-Transferkampagne. In diesem Zusammenhang sollen bis Anfang 2006 insgesamt 20 themenbezogene Veranstaltungen in sogenannten „Transferstädten“ stattfinden, die sich aktiv an der Verbreitung und Weiterentwicklung von E-Government in ihrer Region und darüber hinaus beteiligen sollen.

Mit DeutschlandOnline wird der ambitionierte Versuch unternommen, trotz dezentraler Zuständigkeiten die deutsche Verwaltung ebenenübergreifend mit einheitlichen, zumindest aber zueinander kompatiblen E-Government-Komponenten und -Lösungen zu durchdringen. Wird der Analyse von Cap Gemini Ernst & Young gefolgt, müsste parallel dazu an der Vereinfachung der Abläufe im Back Office gearbeitet werden. Dies könnte zu einem zentralen Gegenstand der an unterschiedlichen Stellen initiierten Entbürokratisierungsprojekte gemacht werden.

### 2.3 Nachfrage nach E-Government-Angeboten

In den vorangegangenen Abschnitten standen Konzepte und Angebote zum E-Government im Mittelpunkt. Um das Bild abzurunden, soll abschließend der Blick auf die Nachfrage durch die Adressaten, also Bürger und Wirtschaft, gerichtet werden. In diesem Zusammenhang ist auch darauf einzugehen, welche Bedeutung das Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger für die Nachfrage nach E-Government hat. Abschließend gehen wir kurz auf die Verbreitung elektronischer Signaturen ein, deren Einsatz der Gesetzgeber vorgesehen hat, wenn im herkömmlichen Verfahren die Schriftform vorgesehen war.

#### 2.3.1 E-Government-Nutzung durch Bürger und Wirtschaft

Das Marktforschungsunternehmen Taylor Nelson Sofres (TNS, in Deutschland besser bekannt durch den hiesigen Ableger Emnid) hat im November 2002 bereits den zweiten internationalen Vergleich zur Nutzung von Online-Angeboten der Verwaltungen vorgelegt (Taylor Nelson Sofres 2002a). Befragt wurden über 29.000 Erwachsene in 28 Ländern. Spitzenreiter ist demnach Schweden, wo 57% der Befragten angaben, in den letzten zwölf Monaten ein Verwaltungsangebot im Internet genutzt zu haben, beim Schlusslicht Ungarn waren es nur 3%. Der Gesamtdurchschnitt liegt bei 30%, Deutschland liegt mit 24% knapp, das schon mehrfach erwähnte Großbritannien mit 13% deutlich darunter. Mit einer unterdurchschnittlichen Internet-Nutzung kann dies nicht erklärt werden: Insgesamt gaben 42 % der Befragten an, in den letzten zwölf Monaten das Internet genutzt zu haben, Deutschland und Großbritannien kommen auf exakt denselben Wert. Nach den Angaben des im Auftrag der Initiative

D21 ebenfalls von TNS Emnid erstellten (N)Onliner Atlas 2003 hat die Zahl der Internet-Nutzer in Deutschland nochmals deutlich zugenommen (TNS Emnid/Initiative D21 2003). Zum Zeitpunkt der Erhebung von März bis Mai 2003 haben demnach 50,1% der Bevölkerung die Frage, ob sie in den letzten zwölf Monaten das Internet genutzt haben, bejaht. Über Art und Intensität dieser Nutzung sagen diese Zahlen allerdings nichts aus.

Gleichwohl gibt es einige Dienste, die von den Bürgern durchaus angenommen werden: Die vom Bundesverwaltungsamt angebotenen Online-Formulare für die Rückzahlung des BAföG wurden seit ihrer Bereitstellung im November 2000 von 11% der ehemaligen Studierenden genutzt – Tendenz steigend. Diese Quote ist sicherlich noch erheblich ausbaufähig, brachte der Behörde aber bereits eine Einsparung von geschätzten 4,5 Mio. € ein. Seit April 2001 bietet das Bundesverwaltungsamt auch die Online-Beantragung des Bildungskredits an, die von 75% der Antragsteller genutzt worden ist.<sup>3</sup> Von den absoluten Zahlen her ist auch die Elektronische Steuererklärung (ELSTER) beeindruckend: Bis Mitte November 2003 war der elektronische Eingang von rund 2 Mio. Einkommensteuererklärungen und rund 21,7 Mio. Steueranmeldungen zu vermelden.<sup>4</sup> Diese Angaben beziehen sich jedoch auf mehrere Steuerjahre und müssen in Relation zur sehr viel höheren Zahl der anfallenden Erklärungen und Voranmeldungen betrachtet werden.

TOP 10 TRANSAKTIONSDIENSTE NACH HEUTIGER NUTZUNG – AUSSAGEN DER BEFRAGTEN UNTERNEHMEN

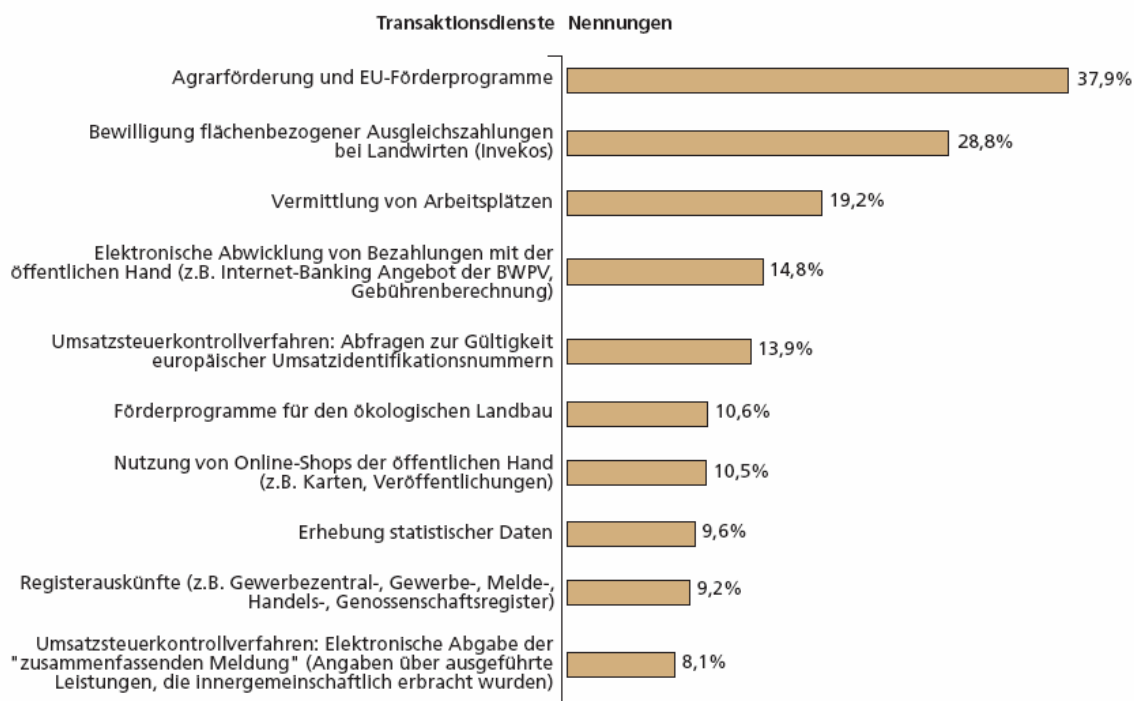


Abb. 8: Heutige Nutzung von E-Government-Angeboten durch Unternehmen (BearingPoint/IBM 2003)

Auch Unternehmen machen von Online-Angeboten der Behörden erst zurückhaltend Gebrauch, wie eine Befragung von 447 Unternehmen durch die Unternehmensberatung BearingPoint zeigt (BearingPoint/IBM 2003). Etwa 19 % der befragten Unternehmen haben demnach den Online-Dienst des Arbeitsamtes genutzt (Abb. 8). Dieser Dienst liegt damit hinter den speziell an Landwirte gerichteten Angeboten auf dem dritten Platz der am häufigsten genutzten Transaktionsdiensten. Es folgen die elektronische Bezahlung für Verwaltungsdienste (15 %) sowie Abfragen zur Gültigkeit internationaler

<sup>3</sup> Die Angaben zu BAföG und Bildungskredit stammen aus Recherchen zu der bereits an anderer Stelle erwähnten international vergleichenden Untersuchung zur Back-Office-Reorganisation, die vom ifib in Zusammenarbeit mit dem Danish Technology Institute im Auftrag der EU-Kommission durchgeführt worden ist.

<sup>4</sup> Das Projekt ELSTER: <<https://www.elster.de/ssl/index-projekt.htm>> (abgerufen am 20.11.2003).

Umsatzidentifikationsnummern (14 %). Noch interessanter ist, dass 75 % der befragten Unternehmen Defizite in der Information über die Online-Angebote der Verwaltungen sahen. Dieser Wert ist beileibe kein Ausreißer, wie die Resultate einer weiteren Studie vom Juli 2002, durchgeführt vom Institute of Electronic Business, zeigen (Abb. 9).

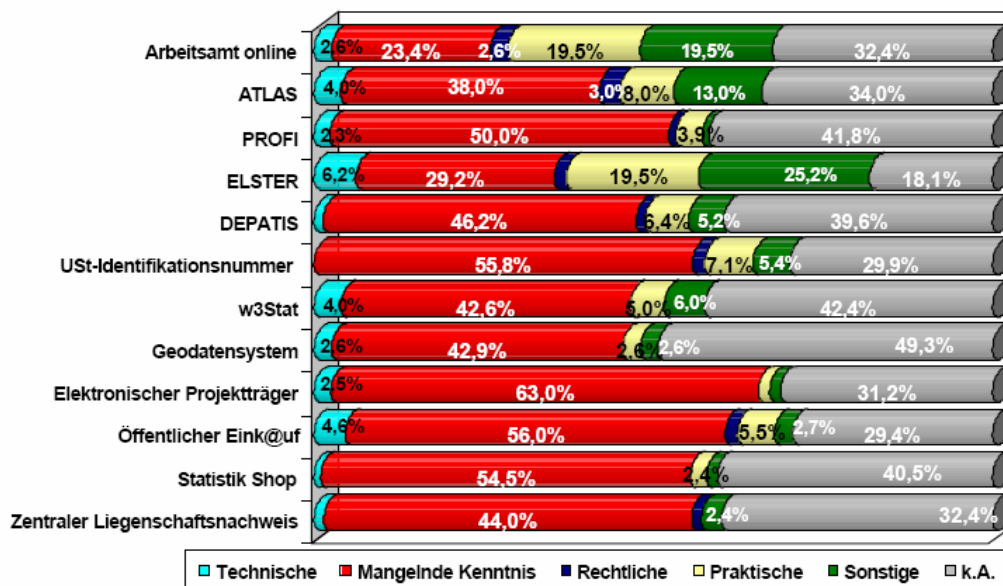


Abb. 9: Gründe für Nicht-Nutzung von E-Government-Angeboten für Unternehmen (Institute of Electronic Business 2002)

Die Ergebnisse der BearingPoint-Untersuchung zeigen aber auch, dass Angebote für spezielle Zielgruppen – in diesem Fall für Landwirte – durchaus genutzt werden. Dies deckt sich mit den Erfahrungen aus dem Bremer MEDIA@Komm-Projekt. Die hier entwickelten Angebote für Berufsgruppen mit häufigen Verwaltungskontakten sind auf rege Nachfrage gestoßen. In der Studie von BearingPoint sind die Unternehmen auch nach ihrer Einschätzung zum Nutzenpotential bereits existierender und weiterer denkbarer Anwendungen befragt worden. Die in Abb. 10 dargestellten Ergebnisse können sicherlich als grobe Orientierung für zukünftige Planungen dienen. In diesen Planungen sollte auch die Finanzierung neuer Dienste nochmals überdacht werden: Die von BearingPoint befragten Unternehmen waren mehrheitlich (rund 60%) bereit, Gebühren für Transaktionsdienste zu bezahlen. In den meisten E-Government-Konzepten ist diese Möglichkeit zur Refinanzierung noch gar nicht bedacht worden.

Während von Unternehmen anzunehmen ist, dass sie aufgrund der Häufigkeit bestimmter Angelegenheiten durchaus ihren Bedarf nach technischen Angeboten artikulieren können, ist dies bei Bürgern, die vergleichsweise selten und dann meist auch noch aus ganz unterschiedlichen, nicht wiederkehrenden Anlässen heraus Kontakt mit der Verwaltung haben, anders einzuschätzen. Die Unternehmensberatung Accenture hat vor einiger Zeit im Auftrag Bayerns die Wünsche der Bürger an öffentliche Internet-Dienste erhoben (Accenture 2002). So ehrenwert dieses Unterfangen auch sein mag, so fragwürdig ist es aus methodischer Sicht. Solche Untersuchungen stehen stets vor dem Problem, dass die Befragten eigentlich nur das anführen bzw. beurteilen können, was sie aus eigener Anschauung kennen bzw. was sie sich vor dem Hintergrund ihrer Kenntnisse und Erfahrungen vorstellen können (Kubicek/Taube 1994). Das Ergebnis aus Bayern förderte denn auch wenig Überraschendes zu Tage, die Nennungen bewegen sich im Rahmen des Bekannten und Gewohnten. Hinweise auf neue und innovative Verwaltungsangebote, die evtl. ganz neue Formen der verwaltungsinernen Zusammenarbeit und der Dienstpräsentation gegenüber den Bürgern voraussetzen, sind auf diese Weise jedenfalls nicht zu erhalten.

## TOP 10 TRANSAKTIONSDIENSTE NACH NUTZENPOTENZIAL – AUSSAGEN DER BEFRAGTEN UNTERNEHMEN

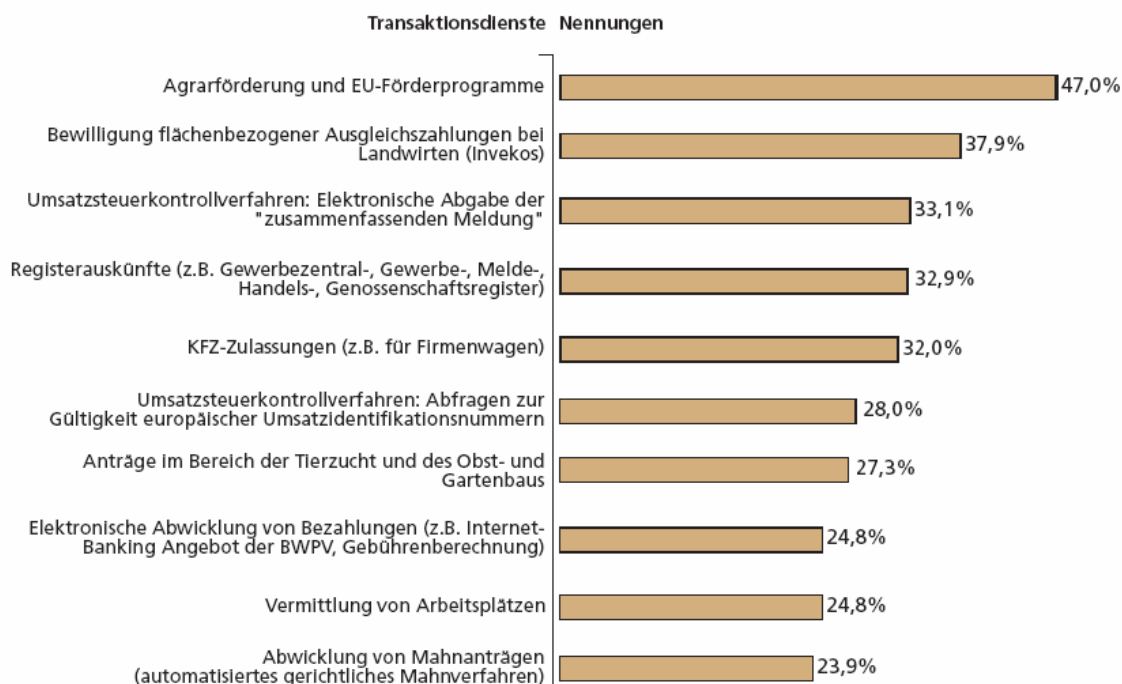


Abb. 10: Einschätzung des Nutzenpotentials zukünftiger E-Government-Angebote aus Unternehmenssicht (Bea-  
ringPoint/IBM 2003)

Viele Ideen, wie eine bürgerfreundliche Verwaltung aussehen könnte, sind aber auch längst vorhanden – und stammen zum Teil aus Zeiten, in denen die heutigen Optionen der Informationstechnik noch nicht einmal im Ansatz erkennbar waren. Dies gilt beispielsweise für den Wunsch, die Adressaten von Verwaltungsleistungen möglichst wenig mit der administrativen Arbeitsteilung zu belästigen. Dieser Grundsatz schlug sich beispielsweise in den 90er Jahren in der Einrichtung von Bürgerbüros nieder, ist aber bis heute von ungebrochener Aktualität, wenn es darum geht, Online-Angebote einheitlich und in gebündelter Form zugänglich zu machen. An Konzepten zur Verbesserung von Qualität und Wirtschaftlichkeit von Verwaltungsarbeit mangelt es also nicht – unter den Vorzeichen von E-Government geht es einmal mehr darum, sie auch umzusetzen.

### 2.3.2 Sicherheit und Vertrauen

Niemand möchte, dass seine persönlichen Daten in falsche Hände geraten. Das Vertrauen in die Sicherheit der Online-Angebote spielt sicherlich eine große Rolle, wenn Bürgerinnen und Bürger, aber auch Unternehmen für E-Government gewonnen werden sollen. In der erwähnten Untersuchung von TNS zeigt sich, dass Sicherheitsbedenken in Deutschland sehr stark ausgeprägt sind. Demnach waren 82 % der befragten Deutschen der Meinung, Verwaltungsanwendungen im Internet seien unsicher, nur in Japan lag dieser Wert mit 90 % noch höher. Im Durchschnitt aller Länder äußerten 63 % der Befragten Sicherheitsbedenken (Abb. 11).

## What Is The Perception Of Government Online Safety In 2002?

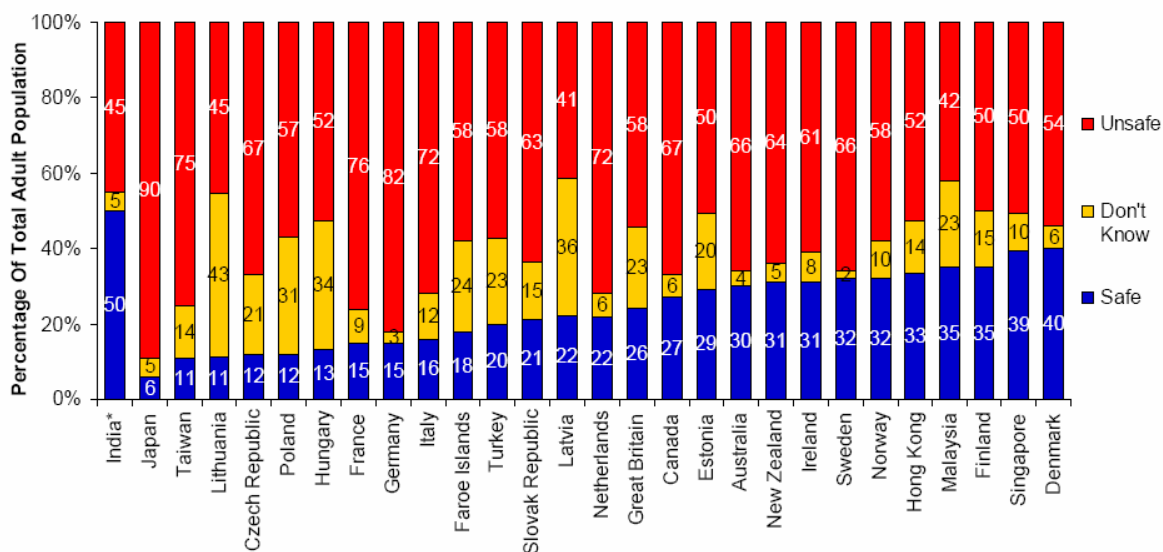


Abb. 11: E-Government und das Sicherheitsempfinden der Bürger im internationalen Vergleich (Taylor Nelson Sofres 2002a)

Solche Zahlen zeigen, dass es nicht ausreicht, für E-Government sichere Technik zu entwickeln und anzuwenden. Den potentiellen Anwender muss das Sicherheitsniveau auch verständlich vermittelt werden, um Bedenken auszuräumen zu können. Dies unterstreicht einmal mehr die Bedeutung von Informationen über E-Government an die Adresse von Bürgern und Wirtschaft.

Die in Umfragen immer wieder zum Ausdruck kommenden Sicherheitsbedenken sollten allerdings auch nicht überbewertet werden. Es zeigt sich nämlich, dass diejenigen, die das Internet bereits aktiv für Transaktionen nutzen, ein ganz anderes Sicherheitsempfinden an den Tag legen. Dies geht an anderer Stelle aus der Umfrage von TNS ebenso hervor wie aus Erhebungen zum Online-Banking: In einer Umfrage des Bundesverbands deutscher Banken aus dem Jahr 2000 sahen 86 % der Nutzer des Online-Banking das Internet als sicher oder sehr sicher an (Bundesverband deutscher Banken 2000). Unter den Personen, die zwar das Internet, nicht aber Angebote zum Online-Banking nutzen, waren es noch 51 %, während 66 % der Internet-Nicht-Nutzer das Internet als „nicht so sicher“ oder „überhaupt nicht sicher“ einstufen.

Solche Ergebnisse lassen sich unterschiedlich interpretieren: Unterstellen wir einmal, dass die Technologie wirklich sicher ist, ließe sich daraus die Schlussfolgerung ziehen, dass aktive Nutzung zu realistischeren Einschätzungen der tatsächlichen Bedrohung führt. Unabhängig vom tatsächlich erreichten technologischen Stand wäre festzustellen, dass Sicherheitsbedenken weniger dominant sind, wenn Internet-Anwendungen einen spürbaren Nutzen bieten – wie dies beim Online-Banking zweifellos der Fall ist. Weiterhin zeigt sich, dass jüngere (Abb. 12) sowie gut ausgebildete Personen die Sicherheit wesentlich positiver einschätzen. Insofern scheint es sich zumindest in Teilen auch um eine Art Generationenphänomen zu handeln, das – sichere Technik und eine gute Informationspolitik darüber vorausgesetzt – mit zunehmender Intensität der Internet-Nutzung durch die heutigen jüngeren Altersgruppen immer weiter in den Hintergrund treten wird.

## Who Thinks Government Online Is Safe In 2002?

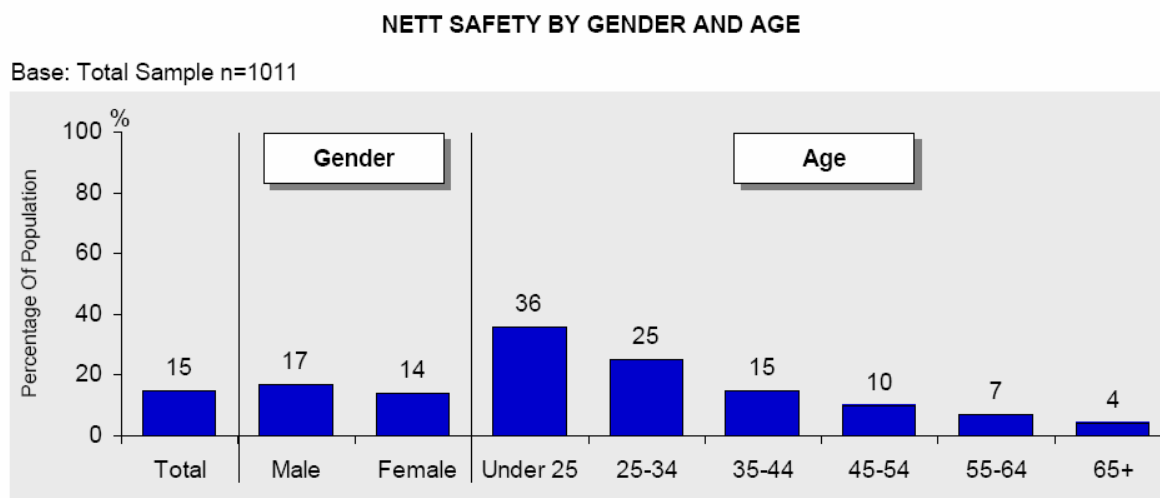


Abb. 12: Sicherheitsempfinden zum E-Government unter Befragten aus Deutschland in Abhängigkeit von Geschlecht und Alter (Taylor Nelson Sofres 2002b)

### 2.3.3 Verbreitung und Nutzung elektronischer Signaturen

An dieser Stelle sei abschließend noch kurz auf die in den letzten Jahren zunehmend kontrovers diskutierten Erwartungen hinsichtlich der Verbreitung elektronischer Signaturen eingegangen.

Der Bundesgesetzgeber hat mit dem Signaturgesetz und den darauf Bezug nehmenden Änderungen des BGB, des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) sowie von Fachgesetzen (SGB X, AO, TDG, StDÜV u.a.) dem Bürger und der Verwaltung die Möglichkeit der rechtsverbindlichen elektronischen Kommunikation eröffnet. In den letzten Jahren ist die Verbreitung elektronischer Signaturen aber weit hinter den ursprünglich gehegten Erwartungen zurückgeblieben.

Das vom Gesetzgeber im Signaturgesetz vorgegebene Sicherheitsniveau verursacht hohe Kosten, so dass eine qualifizierte<sup>5</sup> elektronische Signatur gegenwärtig kaum unter 25 Euro pro Jahr zu bekommen ist. Solange die elektronische Signatur lediglich den gelegentlichen Gang zur Behörde ersetzen kann, ist sie auf diesem Preisniveau für den einzelnen Bürger völlig unattraktiv. Dies wird sich allenfalls dann ändern, wenn der Gesetzgeber die Anforderungen so senkt, dass es für die Kreditwirtschaft attraktiv wird, elektronische Signaturen zu einem geringen Preis als Zusatzdienst auf ihren Kartensystemen zu vermarkten. Erst dann wäre diese Technologie auch für Privatanwender attraktiv, da sie gleichermaßen für Homebanking, E-Commerce und E-Government genutzt werden könnte.<sup>6</sup> Alternativ käme die Verbreitung der elektronischen Signatur über auf Bundesebene geplante Kartensysteme in Betracht. Denkbare Beispiele wären die im Gesundheitswesen geplante Chipkarte oder ein neu gestalteter Personalausweis. Die Planungen zur Gesundheitskarte sind inzwischen aber wohl schon zu weit fortgeschritten, als dass die Integration elektronischer Signaturen noch eine Rolle spielen

<sup>5</sup> Das deutsche Signaturgesetz unterscheidet unterschiedliche Sicherheitsniveaus. Dort, wo der Gesetzgeber neben der Schriftform auch die elektronische Kommunikation zulässt, werden in der Regel sogenannte qualifizierte Signaturen gefordert, die vergleichsweise hohen Sicherheitsanforderungen genügen müssen, was entsprechende Kosten nach sich zieht.

<sup>6</sup> Inzwischen scheint der Bund seiner mit dem Signaturgesetz verfolgten Linie selbst nicht mehr zu vertrauen, denn in § 7 der Steuerdaten-Übermittlungsverordnung vom 28.1.2003 wird für die elektronische Steuererklärung eine Signatur mit niedrigerem Sicherheitsniveau zugelassen. Im konkreten Fall ermöglicht dies die Nutzung von Signaturen aus der Kreditwirtschaft. Diese hat stets erklärt, aus wirtschaftlichen Gründen keine Signaturen auf qualifiziertem Niveau ausgeben zu wollen. Mag die Flexibilität des Gesetzgebers im konkreten Fall auch begrüßt werden, für Rechtssystematik und Rechtssicherheit ist dieses Vorgehen mehr als zweifelhaft.

könnte. Und ob es in Deutschland in absehbarer Zeit ein neues Ausweisdokument geben wird, das nach dem Vorbild anderer Staaten<sup>7</sup> als Träger elektronischer Signaturen fungieren könnte, steht in den Sternen. Motiviert durch die Anschläge am 11.9.2001 hat der Bund eine „Machbarkeitsstudie Digitaler Personalausweis“ in Auftrag gegeben, die Ende 2003 vorgelegt werden soll.<sup>8</sup>

Für Unternehmen oder Berufsgruppen, die elektronische Signaturen bei häufig wiederkehrenden Verwaltungskontakten einsetzen können, rentieren sich die dazu erforderlichen Investitionen wesentlich eher. Dies gilt beispielsweise für Rechtsanwälte, Notare, Steuerberater, Kfz-Händler, Gefahrgut-Spediteure usw. Solch professionelle Nutzer können sich viel Aufwand ersparen, wenn formgebundene Verwaltungsangelegenheiten nun mit der elektronischen Signatur online erledigt werden können.

Daher ist der Trend in den Verwaltungen unverkennbar, Online-Dienste, bei denen die elektronische Signatur als Ersatz der Schriftform erforderlich ist, vor allem für Adressaten aus der Wirtschaft zu realisieren. Für Privatleute sind Online-Angebote, die den Einsatz elektronischer Signaturen voraussetzen, kaum entwickelt worden. Dies wird sich wohl auch erst dann ändern, wenn sich die Verbreitung dieser Technologie signifikant verbessert. Zu diesem Zweck haben Bund und Wirtschaft (Kreditunternehmen, Trust Center etc.) im April 2003 ein „Signaturbündnis“ ins Leben gerufen, dessen Ergebnisse aber noch nicht vorliegen bzw. noch nicht publiziert worden sind.

#### 2.4 E-Government und E-Democracy

Vom Internet wird nicht nur erwartet, dass es die Verwaltung effektiver und bürgerfreundlicher macht, sondern auch dass die demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger ausweitet und verbessert. Teilweise ist euphorisch von einer neuen Ära direkter Demokratie wie im alten Athen die Rede. Dem wird das Schreckgespenst der Zuschauerdemokratie entgegengehalten, die von Werbung beeinflusst populistisch per Knopfdruck vom Sessel aus abstimmt. Die bisherigen Erfahrungen mit Angeboten der Beteiligung per Internet haben mit beidem wenig zu tun.

Aus der Forschung zu politischer Partizipation ist bekannt, dass die Bereitschaft zum Engagement stark davon abhängt, ob man selbst von bestimmten Entscheidungen betroffen ist und das Gefühl hat, durch eigene Aktivität den Gang der Dinge tatsächlich beeinflussen zu können (zum Überblick: Gabriel 2002). Dies erklärt auch, warum Bürgerbeteiligung vor allem auf der lokalen Ebene zum Thema geworden ist: Kommunalpolitische Entscheidungen betreffen häufig das unmittelbare Lebensumfeld, gleichzeitig können sich Bürger mit ihrem Anliegen auf lokaler oder regionaler Ebene sowohl in der Öffentlichkeit als auch gegenüber der Politik sehr viel deutlicher artikulieren als dies auf Landes- oder Bundesebene möglich wäre. Sofern Bürgerbeteiligung politisch gewünscht wird, können entsprechende Verfahren auch durch Internet-Angebote unterstützt werden. Beispielsweise können sich in Online-Diskussionsforen Bürger untereinander, aber auch im Dialog mit Verwaltung und Politik über Entwürfe und Planungen austauschen. Bislang sind solche Anwendungen aber erst in wenigen Pilotprojekten erprobt worden.

Auf kommunaler Ebene haben insbesondere Projekte in Esslingen, Bremen und Hamburg breite Resonanz gefunden. Diese Vorhaben zeigen auch, wie unterschiedlich die Einbettung Internet-gestützter Angebote in den politischen Prozess ausfallen kann. Jenseits aller Unterschiede solcher Pilotprojekte lassen sich einige gemeinsame Erfahrungen identifizieren:

- Wie bei realen Versammlungen kann auch bei Diskussionen im virtuellen Raum auf eine Moderation nicht verzichtet werden. Die Hauptaufgabe der Moderatoren besteht darin, Diskussionen

---

<sup>7</sup> Beispielsweise waren im kleinen Estland von den ca. 900.000 Einwohnern bis Mitte August 2003 bereits etwa 250.000 mit einer elektronischen ID-Card, die auch als Trägermedium für eine elektronische Signatur dienen kann, ausgestattet ([www.id.ee](http://www.id.ee)).

<sup>8</sup> „Projekt ‚Machbarkeitsstudie Digitaler Personalausweis‘“, <[http://www.uni-kassel.de/fb10/oeff\\_recht/projekte/projekteDigiPerso.ghk](http://www.uni-kassel.de/fb10/oeff_recht/projekte/projekteDigiPerso.ghk)> (Dokument vom 13.9.2001, abgerufen am 21.11.2003)

zu strukturieren und auf einen konstruktiven Abschluss zuzusteuern. Zu diesem Zweck müssen Nachfragen gestellt, Antworten gegeben bzw. von sachkundigen Personen eingeholt werden, der erreichte Stand einer Diskussion zusammengefasst und neue Themenfelder eröffnet werden. Immer wieder wird es auch erforderlich sein, Teilnehmer an Forumsregeln zu erinnern, schlichtend einzugreifen oder Beiträge mit strafrechtlich relevanten Inhalten zu löschen und die Diskussions- teilnehmer entsprechend zu informieren. Die Moderatoren müssen für die Diskussionsführung qualifiziert und mit den für ihre Tätigkeit relevanten technischen Funktionen vertraut sein. Ihnen wird in der Regel auch die Aufgabe zukommen, nach Abschluss einer Forumdiskussion Verlauf und Ergebnisse zusammenzufassen und den politisch Verantwortlichen zu präsentieren.

- Die Qualität der Beiträge ist naturgemäß unterschiedlich, fällt im Durchschnitt aber durchaus positiv aus. Befürchtungen, hier Raum für überwiegend unsachliche und unqualifizierte Pöbeleien zu bieten, haben sich nicht bestätigt.
- Anonymität scheint sich nicht zwangsläufig negativ auf die Qualität der Beiträge auszuwirken, kann die Hemmschwellen für eine aktive Beteiligung aber erheblich senken. Wohl aber scheint sich bei anonymer Beteiligung aber die Anzahl unqualifizierter Äußerungen zu erhöhen.
- Die Hoffnungen, mit Angeboten zur Online-Bürgerbeteiligung breite Bevölkerungsteile anzusprechen, haben sich in den Pilotprojekten nicht erfüllt.
- In Esslingen wie in Bremen wurde über die Foren ein Dialog zwischen Bürgern und wenigen Verwaltungsmitarbeitern realisiert, an dem Politiker – wenn überhaupt – nur passiv rezipierend teilnahm. Es scheint so, als ob diejenigen, die im Rahmen der repräsentativen Demokratie als Vertreter der Bürger agieren (sollen), mit der direkten Einflussnahme dieser Vertretenen durchaus ihre Probleme haben. Hier sind Veränderungen in der politischen Kultur erforderlich.

Ein Hauptziel der meisten bislang durchgeführten Pilotprojekte lag in der praktischen Erprobung technischer Funktionalitäten. In Zukunft wird ein Schwerpunkt der Erprobung auf das Zusammenspiel herkömmlicher Verfahrenelemente (Bürgerversammlungen, Planungsgruppen usw.) mit technischen Angeboten zu legen sein. Bei den bisherigen Pilotprojekten lag ein Schwerpunkt auf Fragen zur Stadt(teil)entwicklung. Das Themenspektrum für Internet-Angebote umfasst darüber hinaus aber alle Felder, in denen auch heute schon Bürgerinnen und Bürger aktiv beteiligt werden. Neben Raum- und Stadtplanung können also durchaus auch kultur-, bildungs- und sozialpolitische Fragen im Netz zur Diskussion oder Abstimmung gestellt werden.

Still geworden ist es in letzter Zeit um die Vorschläge, in Zukunft bei Wahlen zu politischen Gremien neben der Urnen- und Briefwahl auch die Online-Stimmabgabe zu ermöglichen. Bundesinnenminister Schily hatte in der letzten Legislaturperiode zwar einer Stimmabgabe vom heimischen PC über das Internet eine Absage erteilt, aber die Möglichkeit der Stimmabgabe in einem beliebigen Wahllokal für die Bundestagswahl 2006 angekündigt. Die Stimmabgabe vom heimischen PC über das Internet scheidet nach einhelliger Ansicht aller Experten aus Sicherheitsgründen aus. Das Hauptrisiko liegt dabei nicht im Internet selbst, sondern in den Betriebssystemen der PCs. Bei der Wahl in einem beliebigen Wahllokal kann hingegen die Technik kontrolliert werden. Höchstwahrscheinlich sind als Wahlgeräte speziell konfigurierte Computer erforderlich. Damit steigen die Kosten für die Ausstattung der Wahllokale erheblich. Da die Kommunen diese Kosten zu tragen hätten, dazu jedoch zurzeit nicht bereit sind, liegt das Thema auf Eis. Es gibt auch keinen starken Druck, weil der zusätzliche Nutzen einer Online-Wahl, die nur mit einer Signaturkarte durchgeführt werden könnte, gegenüber der Briefwahl bisher nicht überzeugend nachgewiesen worden ist (Kubicek/Wind 2002).

Anders sieht es aus bei Wahlen, die bisher keine Briefwahl zulassen und/oder in mehr oder weniger geschlossenen Systemen durchgeführt werden. Dazu gehören Personalratswahlen, wie sie z.B. in Brandenburg beim Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik durchgeführt worden sind.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> <<http://www.brandenburg.de/evoting/>> (Dokument vom 31.3.2003; abgerufen am 20.11.2003)

### 3 Integration als Gestaltungsmaxime

Damit E-Government-Dienste sowohl für die Anbieter als auch für die Adressaten einen Vorteil bieten, muss eine technisch integrative Konzeption verfolgt werden, die Gleiches oder Ähnliches unabhängig von administrativen Zuständigkeiten bündelt und zusammenführt, eine durchgängig elektronische Bearbeitung innerhalb der Verwaltung ermöglicht usw. Auf diese Weise soll es dem Bürger beispielsweise erspart werden, in einer bestimmten Situation („Lebenslage“) die Webangebote unterschiedlicher Behörden aufsuchen und identische Daten mehrfach eingeben und übermitteln zu müssen. Verwaltungsseitig gilt es, Redundanzen in der Datenhaltung zu vermeiden und identische Datenbestände nicht mehrfach erfassen zu müssen. Nachfolgend werden sechs Felder, in denen gegenwärtig vorrangiger technisch-organisatorischer Integrationsbedarf besteht, näher vorgestellt. Diese technische Integration sollte mit organisatorischen und rechtlichen Maßnahmen abgestimmt werden.

#### 3.1 Technische Integration

##### *3.1.1 Horizontale Bündelung der Dienstleistungen aus Nachfragersicht*

Die abstrakt klingende Anforderung der horizontalen Integration wird häufig mit der Bündelung von Dienstleistungen nach dem in den letzten Jahren viel diskutierten „Lebenslagen-Prinzip“ gleichgesetzt. Wer heute in einer bestimmten Situation - sei es ein Umzug, die Geburt eines Kindes oder die Gründung eines Unternehmens - Kontakt zur Verwaltung aufnehmen muss, wird in vielen Fällen noch immer mehrere Ämter und Dienststellen kontaktieren oder aufsuchen und dort die immer gleichen Daten und Sachverhalte melden müssen. Horizontale Integration zielt darauf ab, an einer Stelle eine Vielzahl von Verwaltungsangelegenheiten erledigen zu können. Dabei hat es sich durchgesetzt, Verwaltungsleistungen nach dem Anlass aus Sicht der Adressaten dieser Leistungen - eben nach typischen Situationen oder Lebenslagen - zu bündeln. Der Begriff der „Lebenslage“ ist ungewohnt, klingt ein wenig antiquiert und führt in die Irre, da ja nicht nur für die Bürger, sondern ebenso für Unternehmen, gemeinnützige Organisationen usw. typische Situationen unterschieden werden können, in denen Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung aufgenommen wird.

Im englischsprachigen Bereich hat sich die Bezeichnung „One-Stop-Government“ oder „One-Stop-Shop“ durchgesetzt. Es soll eine Anlaufstelle geben, bei der man unterschiedliche Dinge erledigen kann. Dafür wird auch die Bezeichnung Portal verwendet.

Von der Nützlichkeit für die Kunden der Verwaltung her geht es vor allem um zwei Verbesserungen:

- **Erleichterte Orientierung:** Statt lange nach vielen Stellen suchen zu müssen, soll man sich einige wenige zentrale Stellen merken können, die einen auch auf andere Dinge hinweisen, die in dem jeweiligen Zusammenhang wichtig sind, die man aber vielleicht leicht übersieht. Dies gilt für die „Lebenslagen“ der Bürgerinnen und Bürger genauso wie für die Anmeldung eines neuen Unternehmens.
- **Einmalige Dateneingabe:** Daten sollen nur einmal eingegeben und in andere Formulare für andere Stellen oder bei späteren erneuten Anlässen abgerufen und übertragen werden können. Zum Beispiel soll die Adressenänderung beim Umzug nur einmal eingegeben werden und mit den jeweiligen Zusätzen an die Kfz-Zulassungsstelle, die Stadtwerke, die Sparkasse, die Krankenversicherung und andere Stellen geschickt werden. Anwendungen aus dem Unternehmensbereich sind die Meldung von statistischen Daten oder Sozialversicherungsbeiträge.

Diese Überlegungen sind im Grundsatz nicht neu. Sie lagen der Einführung von Bürgerämtern zugrunde und haben im Zuge von E-Government nun neue Aktualität erfahren. Ihre Umsetzung erfordert, dass mehrere Dienststellen, womöglich sogar Behörden auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen, dem Bürger oder einem Unternehmen gegenüber gemeinsam auftreten. Dabei hat sich die Unterscheidung von „Front Office“ und „Back Office“ als hilfreich erwiesen. Horizontale Integration spielt sich ganz wesentlich im Front Office ab, also an der Stelle mit direktem Kontakt zu den Adressaten des Angebots. Hier werden Daten erfasst und Anträge gestellt. Die eigentliche Bearbeitung

aber kann im Hintergrund, eben im Back Office, stattfinden. Die Zuständigkeiten in der Bearbeitung müssen sich also gar nicht verändern, um dem Bürger ein gebündeltes Angebot unterbreiten zu können. Wie das Angebot eines Front Office für die unterschiedlichen Lebenslagen gestaltet ist, hängt stark von den Anforderungen der jeweiligen Geschäftsvorfälle selbst ab.

Wie horizontale Integration im Internet vom Grundsatz her aussehen kann, verdeutlicht das (sicherlich auch noch ausbaufähige) Beispiel der Bremer Verwaltung. Sammelmeldungen ermöglichen es, nach einem Umzug oder einer Namensänderung die geänderten Daten an ausgewählte öffentliche oder private Dienstleister zu übermitteln – die mehrfache Eingabe der Daten entfällt, gleichzeitig erhalten die ausgewählten Empfänger aber auch nur die für sie relevanten Daten (Abb. 13). Dieser Grundsatz der einmaligen Datenerfassung drückt sich noch in einem weiteren Feature aus: Hat ein Bürger erstmals eine Online-Transaktion abgeschlossen, wird er gefragt, ob er seine persönlichen Daten lokal (also auf seinem Rechner) speichern möchte. Stimmt er dem zu, kann er sich bei der nächsten Online-Transaktion eben dieser Daten sparen, sie werden stattdessen aus dem lokalen Datensatz in das aufgerufene Formular übertragen.

Abb. 13: Horizontale Integration am Beispiel Adressänderung: 1.) Eingabe persönlicher Daten und der alten Adresse; 2.) Eingabe der neuen Adresse; 3.) Auswahl der Dienstleister und Ergänzung zusätzlich erforderlicher Daten

### 3.1.2 Integration der Zugangswege – eine Infrastruktur für alle

Den unterschiedlichen Varianten für ein Front Office ist das Prinzip gemein, möglichst viel Service an einer Stelle zu bieten. Sie bieten aber ganz unterschiedliche Formen der Kundenansprache und besitzen spezifische Stärken und Schwächen:

- Internet-Angebote können ein breites Spektrum an Verwaltungsdiensten abdecken, den Bürger komfortabel beim Ausfüllen der Online-Formulare anleiten und die mehrfache Eingabe der immer gleichen Daten vermeiden. Gerade in Zweifelsfällen oder bei auftretenden Schwierigkeiten wäre es aber sicherlich hilfreich, schnell mit einer sachkompetenten Stelle Rücksprache halten zu können.
- Der Gang zum Amt oder ins Bürgerbüro mag mit einigem Zeitaufwand verbunden sein, hat aber den Vorteil, vor Ort auch Details oder Zweifelsfälle ansprechen zu können.
- Mit einem Anruf beim Call Center lassen sich viele Fragen schnell und zuverlässig klären. Über die reine Auskunftsfunktion hinaus werden aber nur sehr einfache Angelegenheiten telefonisch initiiert oder erledigt werden können, für Antragsverfahren ist das Call Center sicherlich nicht der geeignete Kanal.

Damit wird aber auch deutlich, dass gerade die Kombination der unterschiedlichen Zugangswege („Kanäle“) eine neue Servicequalität für Bürger und Unternehmen mit sich bringen kann. Und obwohl die einzelnen Kanäle ganz unterschiedlichen Gestaltungsgrundsätzen folgen, sollten sie möglichst weitgehend die gleiche technische Infrastruktur nutzen. Beispielsweise sollten Informationsangebote im Web auf der gleichen Datenbasis beruhen, auf die auch der Call Center-Agent oder der Sachbearbeiter im Bürgerbüro zugreift. Den speziellen Anforderungen kann dann durch die Darstellung der Informationen Rechnung getragen werden – beispielsweise sind für schnelle Auskünfte durch ein Call Center andere Formen der Informationspräsentation erforderlich als für Informationsdienste der Verwaltung, die sich an sachverständige Unternehmen richten. Eine integrierte technische Infrastruktur spart mittel- bis langfristig nicht nur Kosten, sondern bietet auch qualitative Vorteile. Änderungen müssen nur einmal vorgenommen werden, der aktualisierte Datenbestand ist dann aber sofort über alle Kanäle verfügbar.

### *3.1.3 Vertikale Integration – Abwicklung mehrstufiger Verwaltungsprozesse ohne Medienbrüche*

Es versteht sich inzwischen von selbst, dass E-Government für die Verwaltung nur dann wirtschaftlich sein kann, wenn die elektronisch übermittelten Daten ohne weiteres Zutun direkt in die Fachverfahren der Verwaltung einfließen. Das Vorgehen, ein elektronisch übermitteltes Formular erst auszudrucken, um die Daten dann erneut ins Verwaltungssystem einzugeben, ist bestenfalls für eine Übergangszeit akzeptabel. Um Verwaltungsvorgänge künftig effektiver und effizienter erledigen zu können, ist es erforderlich, solche Medienbrüche auch dann zu vermeiden, wenn mehrere Ämter einer Kommune oder sogar mehrere Behörden an einem Vorgang beteiligt sind. Ein aktuelles Beispiel für vertikale Integration liefern die bevorstehenden Änderungen im Meldewesen: Wer umgezogen ist, wird nach dem neuen, von den meisten Bundesländern noch in Landesrecht umzusetzenden Melde-rechtsrahmengesetz zukünftig nur noch mit der Meldebehörde am neuen Wohnort Kontakt aufnehmen müssen. Wer eine elektronische Signatur besitzt, wird dies auch auf elektronischem Weg tun können. Die Abmeldung am alten Wohnort wird durch die Behörde am neuen Wohnort vorgenommen. Die in Kürze zu erwartende Novellierung der ersten Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung (BMeldDÜV 1) sieht vor, dass innerhalb eines Zeitraumes von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Änderung die länderübergreifende Kommunikation zwischen Meldebehörden nur noch mittels elektronischer Datenübertragung erfolgen soll. Vertikale Integration ist damit zu einer Anforderung des Gesetzgebers geworden.

### *3.1.4 Integration von sekundären Dienstleistungen – Beantragen, Signieren, Bezahlen*

Viele Geschäftsvorfälle setzen voraus, dass die Verwaltung zuverlässig weiß, mit wem sie es zu tun hat, dass rechtsverbindliche Willenserklärungen abgegeben und von Fall zu Fall auch Gebühren bezahlt werden. Um diese Angelegenheiten auf elektronischem Weg erledigen zu können, müssen Online-Formulare mit unterstützenden Diensten für Verschlüsselung, Signaturerstellung und –überprüfung, Bezahlen usw. zusammenarbeiten. Erst die Integration mit diesen sekundären Dienstleistungen ermöglicht die vollständige Online-Inanspruchnahme oder –Beantragung der eigentlichen, d.h. primären Dienstleistung (z.B. Anmeldung am neuen Wohnort, Abgabe einer Steuererklärung oder Anforderung einer Personenstandsurkunde).

Von Fall zu Fall wird es erforderlich sein, mehrere Varianten anzubieten. Beispielsweise setzen manche Vorgänge nicht zwingend eine elektronische Signatur voraus, sondern können auch nach vorheriger persönlicher Registrierung und Eingabe eines Passwortes erledigt werden. In diesen Fällen sollte es aber Besitzern einer Signatur dennoch ermöglicht werden, diese auch einzusetzen und sich nicht einer weiteren Registrierungsprozedur aussetzen zu müssen. Ebenso sollten mehrere Varianten bei der Bezahlung angeboten werden, um niemanden auszuschließen und auch den unterschiedlich ausgeprägten Sicherheitsbedürfnissen gerecht zu werden. In Frage kommen beispielsweise die herkömmliche Überweisung, signierte oder unsignierte Lastschriftzugsermächtigungen, Online-Zahlung per GeldKarte, Bezahlung mit Kreditkarte oder über Micropayment-Anbieter (z.B. [www.firstgate.de](http://www.firstgate.de)).

Die Integration sekundärer Dienstleistungen setzt zum Teil aufwendige Infrastrukturen voraus. Es liegt nahe, dies im verwaltungsübergreifenden Verbund zu organisieren. Auf derartige Kooperationsanforderungen werden wir nachfolgend noch an verschiedenen Stellen zurückkommen.

### *3.1.5 Integration aller Nutzer: Design für alle*

Seit den 90er Jahren erstrecken sich die Bemühungen, Menschen mit Behinderungen in die verschiedenen Lebensbereiche zu integrieren, auch auf die Nutzung der Informationstechnik. Dies fand auch Eingang in die Gesetzgebung. In § 81 Sozialgesetzbuch IX werden von den Arbeitgebern Maßnahmen zur gleichberechtigten Teilhabe Behinderter am Arbeitsleben eingefordert. Das am 1. Mai 2002 in Kraft getretene Gleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen (BGG) ergänzt das Sozialgesetzbuch. Insbesondere wird in § 11 BGG ein Anspruch auf barrierefreie Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen der öffentlichen Verwaltung definiert, wobei allerdings Rücksicht auf technische Machbarkeit und Finanzierbarkeit genommen wird. In einer Verordnung werden den Bundesbehörden detaillierte Vorgaben für die Gestaltung ihrer Internet-Angebote gemacht. In Nordrhein-Westfalen gibt es einen vergleichbaren Referentenentwurf vom Dezember 2002, von dem ähnliche Vorgaben zu erwarten sind.

Ebenfalls in den 90er Jahren wurde in Fachkreisen das aus der Architektur stammende Prinzip „Design für alle“ (Universal Design) auf die Gestaltung der Computer-Mensch-Schnittstelle übertragen. Nach diesem Prinzip sind Produkte (Geräte, Systeme, Prozesse, Umgebungen) so zu gestalten, dass sie, soweit kommerziell vertretbar, möglichst von allen Menschen ohne zusätzliche Hilfsmittel und Anpassungen genutzt werden können. Zusätzlich sollen sie kompatibel zu assistiven Technologien sein, also zu Hilfsmitteln, auf die Menschen mit Behinderungen oder in bestimmten Situationen angewiesen sind. Beispiele für assistive Technologien sind Screenreader, die blinden Menschen den Bildschirminhalt vorlesen, oder alternative Eingabertools zur Maus, die von Personen mit Bewegungsstörungen benötigt werden. Die gleichen Anforderungen stellen jedoch auch mobile Endgeräte, etwa bei der Benutzung im Auto. Daher gehen diese Anforderungen weit über die Menschen mit Behinderungen hinaus.

Integration als Gestaltungsmaxime für E-Government heißt also auch, bei der Gestaltung von E-Government-Angeboten die Ansprüche behinderter Menschen an gleichberechtigte Teilhabe am öffentlichen Leben zu berücksichtigen und situativen Einschränkungen Rechnung zu tragen.

## **3.2 Standards und Schnittstellen als Voraussetzung für technische Integration**

E-Government im Allgemeinen und die vertikale Integration im Besonderen setzen aus technischer Sicht voraus, dass bislang isoliert arbeitende Verwaltungssysteme über das Internet zugänglich sind und in der Lage sind, untereinander Daten auszutauschen. Für den Ex- und Import von Daten müssen technische Schnittstellen entwickelt werden, die das jeweilige Verfahren für externe Nutzer „öffnen“. Damit die zwischen zwei Systemen ausgetauschten Daten aber auch „verstanden“, d.h. korrekt interpretiert und zugeordnet werden, sind Vereinbarungen über den Aufbau (Syntax) und den Inhalt (Semantik) der Datensätze erforderlich. Im bereits erwähnten Beispiel der automatischen Übermittlung von Meldedaten müssen beispielsweise die Bestandteile des Personennamens in einheitlicher Weise behandelt werden, damit der aus dem absendenden System ausgelesene Nachname vom empfangenden System nicht irrtümlich als Vorname angesehen und falsch in die Datenbank eingestellt wird. Die Semantik bezieht sich auf die Schlüssel in einzelnen Datenfeldern, wie Ortskennzahl, Kennzahl für den Familienstand u.ä. Mit der Vereinbarung von Standards wird festgelegt, welche Schnittstellen beim Datenaustausch genutzt werden und wie die Daten inhaltlich strukturiert werden.

Für die Realisierung sicherer und rechtsverbindlicher Online-Transaktionen im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist der im Rahmen des Städtewettbewerbs MEDIA@Komm entwickelte Protokollstandard Online Services Computer Interface (OSCI) von besonderer Bedeutung. OSCI umfasst zunächst Protokolle für den Transport von Nachrichten, durch die Integrität, Authentizität, Vertraulichkeit und Nachvollziehbarkeit in der elektronischen Kommunikation gewährleistet werden (OSCI-Transport). OSCI-Transport unterstützt von der fortgeschrittenen bis zur akkreditierten elektronischen Signatur alle relevanten Signaturniveaus. Auch auf der Ebene der Verschlüsselungsverfahren werden

Vorgaben gemacht, um Interoperabilität und Herstellerunabhängigkeit sicherzustellen. Dieser auch als „Abschnitt A“ bezeichnete Teil der OSCI-Spezifikation trifft keine Konventionen über die zu transportierenden Inhaltsdaten, kann also in beliebigen Verwaltungsbereichen verwendet werden. Solche Konventionen über die Struktur der Inhaltsdaten werden im „Abschnitt B“ von OSCI für ausgewählte Anwendungsfelder Aussagen zur Beschreibung und Strukturierung von Inhaltsdaten getroffen. OSCI nutzt dabei das für den strukturierten Datenaustausch weit verbreitete, offene XML-Format (eXtensible Markup Language). Für die Datenübermittlung zwischen Meldeämtern ist die Spezifikation XMeld entwickelt worden. Ähnliche Entwicklungen sind für Bauantragsverfahren (XBau) und eine Vielzahl weiterer Anwendungsfelder in Arbeit oder in Planung. Die Weiterentwicklung von OSCI wird von einer in der Freien Hansestadt Bremen angesiedelten Leitstelle im Auftrag des KoopA bzw. der zuständigen Fachministerkonferenzen koordiniert. Beteiligt sind u.a. die kommunalen Spitzenverbände sowie die für den IT-Einsatz in Bund, Ländern und Kommunen maßgeblichen Koordinierungsgremien.

Das Bundesministerium des Innern hat zur Vereinheitlichung der IT-Landschaft auf Bundesebenen im Rahmen der Initiative „BundOnline 2005“ einen Katalog für Standards und Architekturen im E-Government (SAGA) vorgelegt. In der aktuellen Version 1.1 wird OSCI-Transport als obligatorischer Standard für die Realisierung von E-Government-Transaktionen eingestuft.

### 3.3 Verwaltung als Dienstleistungsnetzwerk

Aufbauend auf den technischen Möglichkeiten des Internet und Standards von OSCI sowie der Unterscheidung von Front Office und Back Office können Teilleistungen an ganz unterschiedlichen Orten erbracht und doch für die Nutzerinnen und Nutzer komfortabel integriert werden. Die sich daraus ergebenden Potentiale für eine Verwaltungsmodernisierung sind bisher noch gar nicht erkannt, geschweige denn diskutiert worden. Denkbar ist Verwaltung als Dienstleistungsnetzwerk.

Nach außen hin orientiert sie sich an den Situationen, in denen die Adressaten von Verwaltungsleistungen typischerweise den Kontakt mit Behörden suchen. In den Front Offices werden amts- und behördenübergreifende Dienstleistungsbündel angeboten. Der Bürger muss weder vom Amt zu Amt laufen noch von Website zu Website surfen. Einmal eingegebene Daten können an mehrere Dienstleister geschickt werden. Die elektronisch eingegangenen Daten gehen ohne manuelles Zutun in die Verwaltungssysteme ein. Sofern mehrere Stellen oder Behörden beteiligt sind, werden die Daten auch hier in elektronischer Form weitergegeben. Schnittstellen und Standards sind die technischen Grundlagen für die unverzichtbare Interoperabilität verteilter Systeme. Die Verwaltung unterhält mehrere Zugangswege, die bei Bedarf in Kombination in Anspruch genommen werden können. Soweit wie möglich wird für die unterschiedlichen Kanäle eine einheitliche technische Infrastruktur aufgebaut. Um auch anspruchsvollere Geschäftsvorfälle online erledigen zu können, ist die Integration mit sekundären Dienstleistungen wie dem Bezahlen erforderlich. Um den damit verbundenen Aufwand zu reduzieren, bietet sich eine Verbundlösung an.

Viele Datenbestände, die heute hunderte Male nebeneinander gehalten werden, könnten technisch zentralisiert und dennoch dezentral bearbeitet werden. Die oben aufgeworfene Frage nach der Tiefe der Verwaltungsleistung kann im Sinne eines Netzwerkmodells beantwortet werden, in dem einzelne Verwaltungen oder deren Rechenzentren bestimmte Teilaufgaben auch für andere anbieten und im Gegenzug andere Aufgaben von ihnen erledigen lassen.

Solche Verbünde können auch private Partner einschließen. Insbesondere auf kommunaler Ebene betrifft dies zum einen die inhaltliche Gestaltung der Webangebote: Gerade die Portale größerer Kommunen beschränken sich nicht auf Verwaltungsinformationen und -dienstleistungen, sondern sind zum Auftritt der gesamten Stadt erweitert worden, was die Darstellung örtlicher Non-Profit-Organisationen ebenso einschließt wie die Präsentation der am Standort angesiedelten Wirtschaft. Sofern über Informationen allgemeiner Natur Werbung für einzelne Unternehmen gemacht werden soll oder über einen Online-Shop deren Produkte vertrieben werden, sind ergänzend zu redaktionellen Absprachen weitergehende Vereinbarungen zwischen öffentlichen und privaten Partnern erforderlich. Zum anderen wird Zusammenarbeit erforderlich, wenn Behörden für die technische Realisierung ihres Angebots Leistungen privater Anbieter einkaufen. Für die Zukunft ist verstärkt damit zu

rechnen, dass Verwaltungen ihre Anwendungen und Online-Komponenten nicht selbst entwickeln, auch nicht einmalig einkaufen, sondern über online zugängliche Plattformen Dritter beziehen bzw. bereitstellen und dafür entweder eine Pauschale oder ein Entgelt entrichten, das sich nach Nutzungsart und -intensität bemisst. Drittens schließlich werden Öffentliche und Private zu Partnern, wenn es darum geht, gemeinsame Entwicklungen zu vermarkten. Ein typisches Beispiel dafür sind die Betreibergesellschaften für städtische oder regionale Internet-Portale. Auf die bei der rechtlichen und wirtschaftlichen Gestaltung solcher Partnerschaften relevanten Details kann und soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden, dazu liegen hilfreiche Publikationen neueren Datums vor (Bertelsmann Stiftung/Universität Kassel 2003; Bertelsmann Stiftung/Projektgruppe PPP der Initiative D21 2003).

### **3.4 Integration von Technik, Organisation und rechtlichen Regelungen**

Wenn der Nutzen für die Kunden gesteigert und/oder der Aufwand für die Verwaltung verringert werden soll, reicht es in der Regel nicht, die vorhandenen Abläufe unverändert elektronisch abzubilden, und vielfach ermöglicht eine Veränderung von Zuständigkeiten weitergehende Verbesserungen. Oft sind dafür rechtliche Änderungen notwendig. Das Beispiel aus dem Meldewesen hat dies gut illustriert. Noch sehr viel weitergehende Beispiele wurden in der erwähnten Studie zur Back-Office-Integration in Europa gefunden. Wenn die Beantragung von Erziehungsgeld wie in Irland auch in Deutschland im Krankenhaus erfolgen sollte, dann müsste ein mehrstufiger Arbeitsprozess (Workflow) definiert und vereinbart werden, der die Meldung des Krankenhauses an das zuständige Standesamt, die Meldung vom Standesamt an die Meldebehörde und von der Meldebehörde an das Landesversorgungsamt regelt. Dies erfordert technische Schnittstellen, Änderungen der internen Prozesse und Änderungen rechtlicher Regelungen auf mehreren Ebenen.

Ähnlich wäre es mit der Übernahme der Kfz-Anmeldung aus Italien oder den Niederlanden, wo zum einen die örtlichen Register zu einem nationalen Register zusammengelegt und zum andere die Kfz-Händler als Registrierungsstellen mit unmittelbarem Zugriff auf dieses Register zertifiziert werden.

Welche rechtlichen Regelungen für die unterschiedlichen Verwaltungsdienstleistungen relevant sind, gibt die exemplarisch für die 20 im Auftrag der EU-Kommission untersuchten Dienstleistungen angefertigte Übersicht am Schluss dieser Studie (Kap. 8) wieder.

### **3.5 Integration muss organisiert werden**

Jede Art von Integration muss organisiert werden. Mehrere Akteure müssen Dinge aus ihrem Zuständigkeitsbereich anpassen und/oder darauf hinwirken, dass andere sich an sie anpassen. Für die technische Standardisierung gibt es bestimmte Gremien wie das DIN oder für das Internet die Internet Task Force. Bestimmte Nachrichtentypen werden oft von Branchenverbänden standardisiert. So legt der Zentrale Kreditausschuss (ZKA) mit dem HBCI-Standard die Struktur von Banküberweisungen u.ä. fest. Für die Frage, wer Standards für Verwaltungsdienstleistungen festlegt, gibt es keine einfache Antwort. Der KoopA ist bisher vor allem ein Gremium für den freiwilligen Erfahrungsaustausch. Gremien in einzelnen Bundesländern greifen zu kurz, weil der Datenaustausch vielfach auch zwischen Stellen in unterschiedlichen Ländern erfolgen soll.

Diese von den Zuständigkeiten her unklare technische Integration muss ihrerseits mit organisatorischen und vor allem rechtlichen Maßnahmen abgestimmt werden, die ihrerseits wieder zwischen den jeweils zuständigen rechtsetzenden Stellen abgestimmt werden müssen. Geht man von den Anliegen der Kunden und nicht von der Zuständigkeit der Verwaltungen aus, dann sind für radikale Verbesserungen oft Änderungen auf mehreren Ebenen notwendig. Im Beispiel des Erziehungsgeldes nach dem irischen Modell müssten Personenstandsrecht und der Melderechtsrahmen als Bundesrecht und die entsprechende landesrechtliche Umsetzung sowie die Vorschriften zum Erziehungsgeld aufeinander abgestimmt geändert werden.

Dazu ist „die“ deutsche Verwaltung bisher nicht in der Lage, weil es dafür keine Promotoren mit entsprechenden Befugnissen und Ressourcen gibt. Mit DeutschlandOnline ist inzwischen ein Forum

geschaffen worden, in dem solche Prozesse gestartet werden könnten. Es ist sehr zu hoffen, dass diese Chance genutzt wird. Dies erfordert allerdings aktives Handeln gerade der Länder.

## 4 Erfolgskriterien und Erfolgsmessung

Die Überlegungen zur Gestaltungsmaxime Integration haben nochmals verdeutlicht, dass E-Government-Angebote sowohl für Verwaltungen als Anbieter als auch für Bürger oder Unternehmen als Nachfrager attraktiv und vorteilhaft sein müssen. Anders ausgedrückt: Die mit dem Angebot bzw. dessen Inanspruchnahme verbundenen Kosten müssen in angemessenem Verhältnis zum jeweiligen Nutzen stehen. Um Fehlinvestitionen zu vermeiden, sollten Planungen auf mehrseitigen Kosten-Nutzen-Analysen beruhen, die den jeweils relevanten Kosten- und Nutzenkategorien ebenso Rechnung tragen wie den unterschiedlichen Perspektiven von Anbietern und Nachfragern. Im Folgenden wollen wir einige grundsätzliche Überlegungen zu dieser Relation anstellen – zunächst aus Sicht der Verwaltungen als Anbieter und anschließend aus Perspektive der Nachfrager.

### 4.1 Kosten und Nutzen aus Verwaltungssicht

Zurzeit gibt es weder entwickelte Instrumente noch verlässliche Einzelangaben zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von E-Government-Angeboten. Dies liegt vor allem an der allgemein noch geringen Kostentransparenz in der Verwaltung und den generellen Schwierigkeiten mit aussagefähigen Erfolgskriterien.

#### 4.1.1 Geringer allgemeiner Erkenntnisstand

Versucht man, in der umfangreichen E-Government-Literatur belastbare Aussagen über Kosten und Nutzen zu finden, so wird man weitgehend enttäuscht. Zwar werden immer wieder einmal Zahlen genannt, diese betreffen jedoch nur Einzelaspekte und sind oft nicht ohne weiteres nachvollziehbar.

So stellt Booz, Allen & Hamilton in einer Studie für die britische Regierung über die weltweit effektivsten Strategien für die E-Economy fest:

„Es gibt erheblichen politischen Druck in allen Ländern, den Nutzen von E-Government zu quantifizieren, insbesondere in Bezug auf Effizienzgewinn. Deutschland und Italien scheinen die Länder mit gesicherten Beispielen zu sein. Australien und das Vereinigte Königreich versuchen die Auswirkungen zu messen, befinden sich aber noch in der Phase der Entwicklung der Messinstrumente. Dies ist immer noch eine große Herausforderung für die Verwaltungen weltweit.“ (2003)

Tatsächlich werden für Bund Online Zahlen genannt. Auf der CeBIT sagte Bundesinnenminister Otto Schily, dass der Bund bis 2005 1,45 Mrd. Euro investieren werden, um 400 Dienstleistungen online zu bringen, und ab 2006 jährliche Einsparungen von 400 Mio. Euro erwarte (Pressemitteilung vom 12.03.2003).

Booz, Allen & Hamilton und die Bertelsmann Stiftung liefern Zahlen zu einzelnen Angeboten:

- BAFÖG online, die elektronische Rückzahlung von Darlehen, soll im Vergleich zum papiergebundenen Verfahren jährlich 4,5 Mio. Euro eingespart haben.
- In Italien soll Consip, ein E-Procurement-System, im Pilotbetrieb Einsparungen von 31 bis 35 % erzielt haben.
- Aus Kanada wird berichtet, dass mit der Online-Steuererklärung 60 Mitarbeiter pro 1 Mio. Online-Nutzer eingespart worden sind.

Für Bremen kann aus eigenen Recherchen ein differenzierteres Bild gezeichnet werden. Von ca. 100 Verwaltungsleistungen, die inzwischen online angeboten werden, richten sich 80 % an Bürgerinnen und Bürger, 20 % an Mittler und Unternehmen. Die Angebote für die Bürgerinnen und Bürger verzeichnen ca. 300 Transaktionen pro Monat, die 20 % für Mittler und Unternehmen hingegen 3.000. Es ist offensichtlich, dass mit einigen Dutzend Online-Transaktionen keine nennenswerten Einsparungen erzielt werden können. Die höchsten Transaktionszahlen, nämlich 2.500 pro Monat, weist der elektronische Mahnbescheid auf, den Rechtsanwälte beim Mahngericht beantragen.

Im Mahngericht konnte die Anzahl der Mitarbeiter, die eingehende Anträge bearbeiten, von 14 auf sieben reduziert werden. Die Stückkosten pro Antrag sollen gegenüber dem papiergebundenen Verfahren um 7,50 Euro gesenkt worden sein.

Bei näherer Nachfrage stellt sich jedoch heraus, dass dies Schätzwerte sind und dass vor allem die Personalkosten in der unmittelbaren Bearbeitung betrachtet werden. Die Kosten für die Entwicklung der Software und den Betrieb der Plattform sowie für das Call Center, die Subventionierung der Signaturkarte für die Rechtsanwälte und viele andere Kosten sind in diese Rechnung nicht eingeflossen.

#### *4.1.2 Fehlende Möglichkeiten der Aufschlüsselung von Kosten*

Die Schwierigkeiten einer vollständigen Kostenerfassung liegen vor allem darin begründet, dass die öffentliche Verwaltung nicht über eine detaillierte Kostenartenrechnung und bewährte Verfahren der Kostenverteilung auf Kostenträger verfügt. Dies gilt für alle Gemeinkosten und auch für den IT-Bereich. Eine Informationskostenrechnung und ein produktbezogenes IT-Controlling gibt es unseres Wissens in der öffentlichen Verwaltung nicht.

Wenn dort heute von IT-Controlling die Rede ist, dann ist meistens ein Projekt-Controlling, eine Projektkostenrechnung, gemeint. Diese findet man im E-Government-Referat des BMI und in der Kölner Stadtverwaltung. Sie bezieht sich jedoch nur auf die Einführungsphase. Davon zu unterscheiden ist die Erfassung und Verrechnung der laufenden Betriebskosten sowie die Umlage der Einführungskosten auf einzelne Online-Angebote. Ein solches IT-Accounting müsste also als Bestandteil einer produktbezogenen Kosten- und Leistungsrechnung aufgebaut werden. Dies ist nicht nur eine konzeptionelle Herausforderung, sondern selbst auch mit Aufwand verbunden. So müsste im Call Center erfasst werden, wie viele Anrufe auf welche Dienste entfallen. Bei anderen, für mehrere Dienste gemeinsam erbrachten Leistungen müssen andere Schlüssel für die Verteilung gefunden werden. Insgesamt müssen allerdings der Aufwand für die detaillierte Erfassung und der Nutzen einer solchen Rechnung in einem angemessenen Verhältnis stehen.

#### *4.1.3 Make or Buy?*

Jenseits solcher Wirtschaftlichkeitsnachweise für einzelne Investitionen stellt sich im Zuge von E-Government allerdings eine wesentlich weiter gehende Frage mit grundsätzlicher Bedeutung für die zukünftige Gestalt der öffentlichen Verwaltung in Deutschland: Zu klären ist nämlich, welche Dienstleistungstiefe die einzelne Kommune in Zukunft überhaupt noch leisten soll. (In leicht modifizierter Form könnte diese Frage auch für die 16 Bundesländer gestellt werden. Dies sei hier aber nur am Rande erwähnt.) Die Dienstleistungstiefe ist das Ergebnis der immer wieder neu geforderten Antwort auf die Frage „Make or Buy?“ Für Unternehmen kann die Entscheidung darüber, ob sie eine Teilleistung selbst erbringen oder zukaufen wollen, über Wohl oder Wehe im Wettbewerb entscheiden. In der öffentlichen Verwaltung hingegen ist die Entscheidung über Fremd- oder Eigenerbringung in der Vergangenheit meist zu Gunsten des „Make“ gefallen, was eine beständige Ausdehnung des administrativen Apparats zum Ergebnis hatte (Ellwein 1994).

Heute bieten sich aber im Zuge der allgegenwärtigen technischen Vernetzung ganz neue Optionen für die Gestaltung der Arbeitsteilung. Insbesondere könnte, einem im privaten Dienstleistungssektor üblichen Rationalisierungsansatz folgend, die inhaltliche Antragsbearbeitung an wenigen, regional verteilten Orten gebündelt werden. Der im realen oder virtuellen Front Office angestoßene Vorgang würde dann in einem externen Back Office bearbeitet, das gemeinsam von mehreren Gebietskörperschaften oder einem privaten Anbieter, der die erbrachten Leistungen in Rechnung stellt, getragen werden könnte. Eine weitere Maßnahme zur Verringerung der Fertigungstiefe im Verwaltungssektor könnte darin bestehen, bestimmte, auch hoheitliche Tätigkeiten ganz aus dem Aufgabenkatalog zu streichen und durch kompetente Private erledigen zu lassen. Beispielsweise könnte die Zulassung von Neuwagen komplett durch online angebundene Kfz-Händler erfolgen, wie dies in Italien und den Niederlanden der Fall ist. Die Aufgabe der Verwaltung wäre dann, Regeln zu definieren und ihre Einhaltung zu kontrollieren, um den Missbrauch dieser Befugnisse zu verhindern.

Für eine solche Bündelung und damit für eine Verringerung der Leistungstiefe einzelner Verwaltungen kommen zunächst einmal alle Aufgaben in Betracht, die vergleichsweise stark formalisiert und mit hohen Fallzahlen verbunden sind. In formalisierten Aufgabenfeldern sollte es vergleichsweise einfach möglich sein, sich interkommunal über die Art und Weise der Aufgabenerledigung zu einigen. Hohe Fallzahlen bedingen Kostenvorteile (economies of scale) und senken die Kosten pro Geschäftsvorfall. Die Verlagerung in ein externes Back Office dürfte zudem besonders leicht fallen, wenn es sich weiterhin um Aufgaben handelt, die von den Kommunen im Auftrag des Landes oder des Bundes durchgeführt wird.

Die Aufgaben, die diesen Merkmalen – Formalisierung, Massengeschäft, Auftragsverwaltung – ganz oder in Teilen entsprechen, haben für die einzelne Kommune keinerlei identitätsstiftende, mithin also auch keine strategische Bedeutung. Die mit der Verringerung der Leistungstiefe verbundene Entlastung könnte dazu genutzt werden, sich wieder verstärkt jenen Aufgabenfeldern zu widmen, mit denen Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsverhältnisse vor Ort gestaltet werden und in denen die Kommunen im Wettbewerb stehen.

Diese Gedanken lassen sich auch auf den unmittelbaren Kern von E-Government übertragen: Im formalisierten Massengeschäft sollte die einzelne Kommune Abstand von Eigenlösungen nehmen. Geht es hingegen um die Präsentation nach außen, den Wettbewerb um Bürger und Investoren, dann ist eigenes Engagement gefragt, um im interkommunalen Wettbewerb zu punkten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich der über Kosteneinsparungen im Einzelfall hinausgehende Nutzen von E-Government aus einem Dualismus von Kooperation und Konkurrenz zwischen den Kommunen ergibt: Der verstärkten Kooperation mit öffentlichen und privaten Partnern in den fürs kommunale Profil uninteressanten Aufgabenfeldern steht die Konkurrenz der Kommunen bei der Gestaltung und Vermarktung ihrer Wohn- und Standortfaktoren gegenüber.

#### **4.2 Kosten und Nutzen aus Sicht der Adressaten von E-Government**

Damit E-Government-Angebote überhaupt in Anspruch genommen werden können, müssen die, für die sie gemacht worden sind, erst einmal von ihrer Existenz wissen. Weiterhin müssen diese Angebote von den Anwendern auch bedient werden können (datenschutz nord/TZI 2002). Ergonomisch gut gestaltete und beworbene Angebote sind aber noch immer keine Selbstläufer, sondern werden erst dann auch wirklich genutzt, wenn sie den Adressaten einen wahrnehmbaren Nutzen bieten.

Aus vorliegenden Untersuchungen, Rankings und Wettbewerben lassen sich sechs Dimensionen ableiten, aus deren Zusammenspiel sich die Nützlichkeit von E-Government-Angeboten ergibt (Cimander/Taimanova 2003): Verantwortlich dafür sind demnach inhaltliche und formale Vollständigkeit (1), Erschließung (2), Verständlichkeit (3), Aktualität und Korrektheit (4) sowie Vertrauenswürdigkeit (5). Ferner müssen Online-Angebote einen Zusatznutzen bzw. Mehrwert (6) im Vergleich zu alternativen bzw. herkömmlichen Erledigungsformen bieten. Diese sechs Dimensionen müssen für Informations-, Kommunikations- und Transaktionsangebote durch Kriterien und Indikatoren operationalisiert und damit überprüfbar gemacht werden. Ein Online-Angebot kann letztlich aber nur dann nützlich sein, wenn es auch lebensweltlich relevante Sachverhalte abdeckt. Zu diesem Zweck sollte überprüft werden, welche Angebote in einer bestimmten Situation relevant sind und welche davon bereits online in Anspruch genommen werden können.

Die Nützlichkeit eines E-Government-Angebots ergibt sich demnach aus der Verfügbarkeit möglichst vieler in einer spezifischen Situation relevanten Dienste, deren Informations-, Kommunikations- und Transaktionsbestandteile so gestaltet sein müssen, dass sie den Anforderungen in den sechs genannten Dimensionen gerecht werden. Bildlich lässt sich dieses Modell in Form eines Würfels darstellen (Abb. 14). Ein Instrumentarium zur Selbstevaluation durch die Anbieter von Online-Diensten wird zurzeit am Institut für Informationsmanagement Bremen entwickelt.

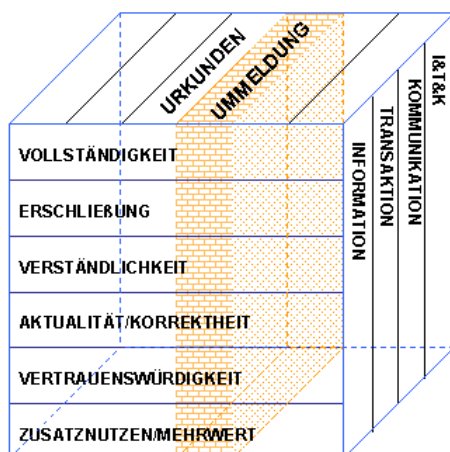


Abb. 14: Nützlichkeit im E-Government

Bietet ein E-Government-Angebot einen deutlichen Nutzen, ist für manche Anwender sicherlich auch die Beschaffung zusätzlich benötigter Komponenten wie elektronischer Signaturen und Kartenlesegeräte kein Hindernis. Wir haben an anderer Stelle (2.3.3) bereits darauf hingewiesen, dass sich diese Entscheidung für professionelle Kunden ganz anders darstellt als für Privatleute. Aus Untersuchungen wie der von BearingPoint wissen wir zudem, dass Unternehmen für manche E-Government-Services sogar zusätzliche Gebühren entrichten würden, weil sie sich von der Online-Erledigung z.B. eine schnellere Erledigung oder eine deutliche Reduzierung des eigenen Aufwands versprechen. Aus dem Angebotsspektrum der Kommunen sind offensichtlich Registerauskünfte von herausgehobener Attraktivität (2.3.1).

#### 4.3 Mehrseitige Kosten-Nutzen-Analyse – die Suche nach Win-Win-Situationen

In der Idealvorstellung bietet E-Government den Kunden und den Verwaltungen gleichzeitig einen nennenswerten Nutzen. Dann liegt eine Win-Win-Situation vor. Diese Fälle sind allerdings seltener als oft vermutet wird. Dies liegt zunächst daran, dass die Häufigkeitsverteilung auf beiden Seiten sehr unterschiedlich ist. Was für die Verwaltung ein Massendienst ist (An- und Ummeldungen), kommt bei dem Einzelnen im Durchschnitt nur alle drei Jahre vor. Dafür lohnt sich der Erwerb einer Signaturkarte nicht.

Eine mehrseitige Kosten-Nutzen-Analyse kann deutlich machen, welcher Nutzen mit welchem Aufwand erzeugt werden kann. Vielfach wird übersehen, dass Online-Transaktionen auch auf der Seite der Bürgerinnen und Bürger mit zusätzlichem Aufwand verbunden sind. Und dieser muss in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen. Dabei sollten dann auch alle zur Verfügung stehenden Kommunikationswege berücksichtigt werden. Wenn eine Geburtsurkunde auch per 'Telefon beim Standesamt angefordert werden kann, ist dies im Vergleich zur Online-Bestellung häufig einfacher. Dasselbe gilt für das erwähnte Beispiel der Online-Wahl im Vergleich zur Briefwahl.

Die zitierten Bremer Zahlen belegen die inzwischen akzeptierte These, dass die Win-Win-Situationen auf absehbare Zeit bei den Transaktionen mit Mittelern und Unternehmen zu finden sind, also mit Rechtsanwälten und Firmen, die Registerauskünfte einholen, mit Architekten, die Bauanträge stellen, etc.

Die Registerauskünfte sind ein besonders gutes Beispiel für eine Win-Win-Situation, weil sie ohne großen Aufwand auf Seiten der Verwaltung realisiert und neben Personaleinsparungen nennenswerte Portoeinsparungen ermöglichen. Demgegenüber sind Vorgänge wie die Ummeldung oder Passverlängerung wahrscheinlich nie wirtschaftlich online realisierbar.

Die Frage nach der Wirtschaftlichkeit von E-Government kann somit nicht generell beantwortet werden, sondern muss dienstespezifisch differenziert werden. Nach derzeitigem Erkenntnisstand gibt es

offenkundige Beispiele für wirtschaftliche und für nicht wirtschaftliche Dienste, jedoch auch noch eine große Menge von Diensten, für die dies erst noch geklärt werden muss.

Dabei kommt es auch auf der Seite der Verwaltung darauf an, einen tragfähigen Vergleichsmaßstab zu wählen. Die Einsparungen im Beispiel des Bremer Mahnbescheids sind auch deswegen hoch ausgefallen, weil zuvor noch nach einem rein manuellen und papiergebundenen Verfahren gearbeitet wurde. Wäre bereits ein Datenträgeraustausch wie in anderen Bundesländern realisiert gewesen, wären die zusätzlichen Einsparungen durch das Online-Angebot geringer.

Für die Beurteilung neuer Projekte sollte stets geklärt werden, ob man das bestehende Verfahren oder nicht eine andere, technisch auch mögliche, aber radikal einfachere Lösung zum Vergleich heranzieht. Wenn die Online-Registrierung von Kraftfahrzeugen mit einer Zentralisierung der Kfz-Register verbunden wird, sind offensichtlich ganz andere Größenordnungen von Einsparungen möglich.

## 5 Kommunales E-Government in NRW

Um festzustellen, ob Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen in Sachen E-Government stark oder weniger stark engagiert sind, müsste der Umsetzungsstand in allen Kommunen landesweit erhoben werden. Dies war im Rahmen dieses Gutachtens nicht vorgesehen und ist unseres Wissens nach bislang auch von keiner anderen Stelle geleistet worden (s. dazu unsere Empfehlung unter 6.4). Um den Vergleich zu anderen Bundesländern herzustellen, würde ein Überblick über die Situation in NRW allein auch gar nicht ausreichen. Erforderlich wäre eine identisch oder ähnlich aufgebaute Untersuchung für mindestens ein weiteres vergleichbares Bundesland, noch besser wäre eine aktuelle Bestandsaufnahme für alle deutschen Kommunen. Eine solche Erhebung gibt es erst Recht nicht.

Zur Ermittlung des Umsetzungsstands müssten die existierenden Internet-Angebote zudem qualitativ bewertet werden. Dies erfordert nicht nur hohen Aufwand, sondern auch methodische Vorklärungen. Erste Einschätzungen des Umsetzungsstands ermöglichen aber die Ergebnisse der von unterschiedlichen Stellen durchgeführten Vergleiche und Wettbewerbe zum kommunalen E-Government in Deutschland. Diese erheben aber keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit und sind von Fall zu Fall mit erheblichen methodischen Problemen verbunden, die wir an dieser Stelle aber ausblenden wollen.

### 5.1 Abschneiden in Vergleichen, Wettbewerben

Auf die ersten Internet-Auftritte deutscher Kommunen folgten recht schnell Städtevergleiche und Rankings, in denen Vertreter aus NRW regelmäßig unter den oberen zehn zu finden sind. Untersuchungsmethoden und untersuchte Qualitätskriterien unterscheiden sich von Studie zu Studie ganz erheblich.

An der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer wurden 1997/1998 durch Kai Masser und Ralf Gerhards die Web-Auftritte deutscher Kommunen hinsichtlich ihrer Informations-, Kommunikations- und Partizipationsangebote untersucht („Kommunen im Web-Test“, <[www.dhvspeyer.de/klages/webtest](http://www.dhvspeyer.de/klages/webtest)>). Die Stadt Bochum findet sich in der Gesamtwertung auf Platz zwei wieder, Castrop-Rauxel teilt sich Platz zehn mit Karlsruhe.

Edgar Einemann hat für das Magazin FOCUS die Internet-Auftritte deutscher Großstädte anhand von 28 Indikatoren „bewertet“ („Internet-Cities“, <[www.einemann.net](http://www.einemann.net)>). In der Rangliste der „Internet-Hauptstädte“ Deutschlands findet sich Düsseldorf auf Platz fünf und Bonn auf Platz acht wieder. Im Bereich „Öffentliche Nutzung des Internet“ landet Dortmund auf Platz sieben. In der Top-Ten-Liste der innovationsfreudigen Städte ist Bonn auf dem siebten, Münster auf dem neunten und die Stadt Hagen auf dem zehnten Platz. Ausschlag gebend in diesem Bereich war etwa die politische Unterstützung von Internet-Aktivitäten oder die Teilnahme an Wettbewerben wie MEDIA@Komm. Ein Lob wird für die Möglichkeiten zur Online-Bürgerbeteiligung in Münster ausgesprochen („publikom“).

In der Studie „Anspruch und Wirklichkeit: eGovernment in Deutschland“ werden durch die Unternehmensberatung Accenture die E-Government-Angebote von 22 Ländern in Amerika, Afrika, Asien und Europa bewertet. Hierzu wurden 165 Online-Dienstleistungen aus Bürgersicht getestet. Auf der deutschen „Service-Rangliste“ findet man Dortmund auf Platz zwei, Essen auf Platz drei, Düsseldorf auf dem achten und Köln auf dem zehnten Platz. Die Accenture-Studie hebt Dortmund und Essen als „Vorreiterstädte“ hervor, die innovativen Geist zeigen würden.

Accenture hat auch im Jahre 2002 ein internationales E-Government-Ranking durchgeführt. Hierzu wurden die 169 E-Government-Dienstleistungen in 23 Ländern aus Bürgersicht getestet. Die Auswertung für Deutschland trägt den Titel „Visionen mit Pragmatismus: eGovernment in Deutschland 2002“.

Dortmund hat nun Bremen auf dem ersten Platz der Service-Reife-Rangliste abgelöst. Düsseldorf steht auf Platz drei, auch Hagen (8.) und Essen (10.) werden positiv erwähnt, Köln wird in Bezug auf die Service-Reife des Internetangebots bundesweit an 17. Stelle eingeordnet. Besonders wichtig waren dem Beratungsunternehmen bei der Bewertung ein „bürgerzentrierter, intentionsbasierter Ansatz“ (Lebenslagenmodell), Public Private Partnerships im E-Government, eine hohe Qualität des

Angebots an Online-Dienstleistungen, eine klare Kunden- (d.h. Bürger-)orientierung und die gute Umsetzung von Portal-Lösungen.

	Stadt	Service-Reife (%)		Stadt	Service-Reife (%)
1	Bremen	28,31	1	<b>Dortmund</b>	31,0
2	<b>Dortmund</b>	24,29	2	Bremen	30,0
3	<b>Essen</b>	18,86	3	<b>Düsseldorf</b>	28,6
4	Hannover	18,62	4	Stuttgart	24,6
5	Hamburg	17,01	5	München	24,3
6	München	15,73	6	Nürnberg	24,2
7	Berlin	11,63	7	Hamburg	23,3
8	<b>Düsseldorf</b>	9,97	8	<b>Hagen</b>	22,4
9	Nürnberg	8,16	9	Frankfurt	19,6
10	<b>Köln</b>	7,72	10	<b>Essen</b>	18,7
Quelle: Accenture 2001 (Auszug, Hervorh. nachträglich eingefügt)			Quelle: Accenture 2002		

Tabelle 2: Abschneiden von Städten aus NRW im Accenture-Ranking

Unter dem Titel „www.landkreis.de“ hat Edgar Einemann 2001 die Internet-Angebote deutscher Landkreise bewertet. Als positiv wird angemerkt, dass alle Landkreise in NRW zum Zeitpunkt des Tests funktionierende Web-Auftritte hatten. Die Angebote zu Umwelt und Naturschutz in den Landkreisen Aachen und Warendorf erhalten im Test die Note „gut“. Ansätze zu interaktiven Angeboten auf den Seiten der Landkreise Wesel und Coesfeld werden positiv hervorgehoben. Der Bereich Kultur in Höxter, Paderborn, Coesfeld und Lippe wird als „gut“ eingestuft. Der Kreis Lippe erhält ein „sehr gut“ im Bereich Soziales, Jugend und Familie. Landkreise aus Nordrhein-Westfalen erreichen insgesamt in der Übersicht der Bundesländer Platz drei. Soest erreicht die Höchstnote im Bereich Bauwesen und Regionalplanung.

Die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer führt seit 1992 den „Speyerer Qualitätswettbewerb“ durch ([www.hfv-speyer.de/Qualitaetswettbewerb/](http://www.hfv-speyer.de/Qualitaetswettbewerb/)). Der bisher alle zwei Jahre stattfindende Wettbewerb wurde 1992 von den Professoren Hill und Klages ins Leben gerufen, um innovative Weiterentwicklungen der öffentlichen Verwaltung sowie des Staats- und Verwaltungshandelns im Sinne einer integrierten Modernisierung zu fördern. Beim 6. Wettbewerb wurden zum zweiten Mal auch Preise im Bereich „Electronic Government“ verliehen. Die Preise in dieser Kategorie gingen 2002 an die Kantone St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden (Schweiz), an die Stadt Hagen (HABIT) für das virtuelle Rathaus und die Stadt Dortmund (Dortmunder Systemhaus) für das Projekt Digitale Stadtverwaltung „doMap“. Zum Wettbewerb angemeldet hatten sich 54 Bewerber aus Deutschland, Österreich und der Schweiz.

Eckart & Partner Consulting hat zusammen mit dem Institut für Marketing der Universität München 2002 in Wien den „European E-City Award“ verliehen ([www.eec-award.com](http://www.eec-award.com)). Der Preisverleihung vorausgegangen ist eine Bewertung der Internetportale 130 europäischer Städte aus Sicht unterschiedlicher Benutzergruppen. Die Stadt Köln wird bei der Bewertung aus Touristensicht auf Platz sieben eingestuft. Auch im Gesamtranking landet Köln auf Platz sieben.

Edgar Einemann hat 2002 erneut einen Städtetest für das Magazin FOCUS durchgeführt („Internet-City-Test“). Hierfür wurden die Internet-Angebote von 77 deutschen Großstädten anhand von 139 Indikatoren bewertet. Über ein Drittel der in den Test einbezogenen Städte liegt in Nordrhein-Westfalen. Das Angebot der Stadt Düsseldorf wird als „richtig gut“ eingestuft. Dahingegen wird das Internet-Angebot von Recklinghausen als „ungenügend“ angesehen. Die Angebote von Köln und Dortmund bewertet Einemann als „gerade noch gut“. Besonders hervorgehoben wird, dass die Angebote von Düsseldorf und Bergisch Gladbach sehr benutzerfreundlich sind. Der Stadt Düsseldorf werden vorbildliche Dienste im Bereich der „Politische Information und Bürgerbeteiligung“ bescheinigt. Als negativ wird bewertet, dass die Internetseiten von Hamm im Bereich „politische Informatio-

nen“ nur wenig zu bieten haben. Die Angebote von Herne und Recklinghausen sollen nach diesem Test wenig benutzerfreundlich sein. Im Bereich „Information“ erreicht Bochum Platz vier (nach Hamburg, Bremen und Magdeburg). Schließlich wird im Internet-City-Test der Bereich „Öffentliche Ausschreibung“ im Internetangebot der Stadt Düsseldorf als Pionierleistung gewürdigt.

Die von der Initiative D21 herausgegebene Studie „E-Town 2002 – Deutschlands digitale Hauptstädte“ befasst sich schwerpunktmäßig mit elektronischer Verwaltung, elektronischer Demokratie und der Nutzerfreundlichkeit der Internetangebote deutscher Großstädte. Einbezogen wurden 82 Städte (ab 100.000 Einwohner). Als Best Practice im Bereich kommunale Bebauung werden hier die Angebote der Städte Düsseldorf und Moers angesehen. Die Stadt Essen ist Preisträger im Bereich „E-Administration“. Als nachahmenswertes Beispiel wird das Angebot „Münsters Frauen Online“ der Stadt Münster vorgestellt.

Als Projekt im Rahmen des IST-Programms (Teil des 5. Rahmenplans) wurden im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften von Februar 2002 bis Februar 2003 E-Government-Bürgerdienste in den Mitgliedstaaten evaluiert. Ergebnis des Projektes „Key Elements for Electronic Local Authorities' Networks“ (KEeLAN, [www.keelan.ie](http://www.keelan.ie)) sind Modelle, Roadmaps und Best-Practice-Lösungen. Die Städte Düsseldorf und Dortmund werden für die „Usability“ ihrer Internetangebote gelobt. Als gute Beispiele für E-Government sollen auch die Bibliotheks-Onlinedienste der Städte Köln und Münster dienen. Hervorgehoben wird auch das Onlineangebot zum Bereich Baugenehmigung in der Stadt Soest.

Platz	Stadt	(1)	(2)	(3)	Gesamt	Wertung
1	Bremen	1,63	1,13	2,00	1,57	gut
2	Dresden	1,78	1,75	1,44	1,82	gut
3	Hamburg	2,15	1,33	2,65	2,02	gut
4	<b>Essen</b>	2,03	1,45	2,76	2,04	gut
4	Stuttgart	2,51	1,43	1,65	2,04	gut

*Quelle: COMPUTERBILD 2003*

Tabelle 3: Testergebnisse aus „Computerbild“

Schließlich kann noch darauf hingewiesen werden sich beim „ComputerBILD-Städtetest 2003“ die nordrhein-westfälische Stadt Essen Platz vier mit Stuttgart teilt. Getestet wurden die 25 größten Städte Deutschlands anhand eines Katalogs von 51 Fragen zu Bürgerservice (1), Stadt-Infos (2) und Gestaltung (3).

Masser/Gerhards	1998	Stadt Bochum (2.); Castrop-Rauxel (10.)
Einemann, Internet-Cities	1998	Stadt Düsseldorf (5.), Stadt Bonn (8.)
Masser, Kommunen im Internet	2000	Stadt Düsseldorf
Accenture, Anspruch und Wirklichkeit	2001	Stadt Dortmund (2.), Stadt Essen (3.), Stadt Düsseldorf (8.), Stadt Köln (10.)
Einemann, <a href="http://www.landkreis.de">www.landkreis.de</a>	2001	Kreis Lippe, Kreis Soest
Accenture, Visionen mit Pragmatismus	2002	Stadt Dortmund (1.), Stadt Düsseldorf (3.), Stadt Hagen (8.), Stadt Essen (10.)
6. Speyerer Qualitätswettbewerb	2002	Stadt Hagen, Stadt Dortmund
European E-City Award	2002	Stadt Köln

Einemann, Internet-City-Test	2002	Stadt Düsseldorf,
D21, E-Town 2002, Deutschlands digitale Hauptstädte	2002	Stadt Düsseldorf, Stadt Moers, Stadt Essen, Stadt Münster
EU, Key Elements for Electronic Local Authorities' Networks	2003	Stadt Düsseldorf, Stadt Dortmund, Stadt Köln, Stadt Münster, Stadt Soest
ComputerBILD-Städtefest 2003	2003	Stadt Essen (4.)

Tabelle 4: Abschneiden von Kommunen aus NRW in Vergleichen und Wettbewerben

## 5.2 Verwaltungsübergreifende Kooperationen

Die Durchsicht der Rankings und Wettbewerbe zeigt, dass es einzelnen Großstädten durchaus gelungen ist, sich mit Bestandteilen ihres Angebots bundesweit einen Namen zu machen. Dazu zählen das Virtuelle Rathaus der Stadt Hagen, die digitale Auftragsmappe doMap aus Dortmund, die elektronische Ausschreibung sowie die Seiten zu Stadtplanung und -entwicklung der Stadt Düsseldorf, das Angebot zum Bürgerdialog in Münster und noch einige mehr. Damit wird aber auch deutlich, dass es bislang dem Engagement kommunaler Führungskräfte überlassen geblieben ist, in welchem E-Government-Segment welche Konzepte mit welcher Intensität verfolgt werden. Eine übergeordnete Koordinierung der kommunalen Aktivitäten ist trotz mehrfacher Versuche bisher nicht wirksam geworden. Parallel- und Doppelentwicklungen kennzeichnen immer noch die Situation. Nun wäre an einem gewissen Maß an kommunalem Wettbewerb und Konkurrenz um die besten Lösungen gar nichts auszusetzen. Angesichts knapper Ressourcen und dem noch anstehenden Entwicklungs- und Implementierungsbedarf wäre gleichwohl eine gewisse Bündelung der Kräfte wünschenswert.

Damit findet unter den Vorzeichen von E-Government eine langjährige Tradition ihre Fortsetzung: Spätestens seit Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre ist der IT-Einsatz der Kommunalverwaltungen in NRW von großer Vielfalt geprägt. Damals hatten einige Kommunen erfolgreich gegen das ADV-Gesetz (ADVG) des Landes geklagt, das u.a. einen Anschlusszwang an die kommunalen Datenzentralen vorsah. In der 1984 verabschiedeten Novellierung des ADVG sind die auf den kommunalen Bereich bezogenen Regelungen nahezu vollständig entfallen. Nachdem eine koordinierende Instanz lange Zeit gar nicht vermisst wurde und eine entsprechende Positionierung des Landes von vielen als erneuter Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung interpretiert worden wäre, ist in letzter Zeit verstärkt der Bedarf nach Kooperation artikuliert worden. Dem liegt die Einsicht zugrunde, dass für die weitere Entwicklung von E-Government der Transfer aus erfolgreichen Vorreiterprojekten organisiert und der Aufwand für die weiteren Entwicklungsarbeiten auf möglichst viele Stellen verteilt werden muss. Bereitschaft und Notwendigkeit zu stärkerer Zusammenarbeit kommen in Gemeinschaftsprojekten, in denen mehrere Kommunen gemeinsam mit privaten Partnern an Lösungen und Infrastrukturkomponenten arbeiten, ebenso zum Ausdruck wie in der Bündelung der Aktivitäten kommunaler IT-Dienstleister sowie neuen Anläufen zur landesweiten Koordinierung. Diese Entwicklung wird nachfolgend am Beispiel des Leitprojekts „Digitales Ruhrgebiet/NRW“, des vom Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen initiierten Gemeinschaftsvorhabens „e-Government NRW“, der Veränderungen auf dem Markt der kommunalen Rechenzentren und IT-Dienstleister sowie der Einrichtung eines neuen Ausschusses zur Kooperation zwischen Land und Kommunen illustriert.

### 5.2.1 Digitales NRW (d-NRW)

Organisiert als Public-Private-Partnership soll das Projekt „Digitales Ruhrgebiet/NRW“ (kurz: d-NRW) eine interkommunale Plattform für rechtsverbindliche Transaktionen zwischen Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung entwickeln und betreiben. Diese Plattform soll sich wirtschaftlich selbst tragen bzw. perspektivisch sogar Gewinn erwirtschaften und sukzessive über den E-Government-Kontext hinaus für weitere Anwendungsfelder nutzbar gemacht werden. Auf privater Seite sind die Unternehmensberatung Cap Gemini Ernst & Young, die cosinex GmbH sowie die Technologiepartner IBM und Intel beteiligt. Die öffentlichen Anteile werden von einer Besitzgesellschaft gehalten, das private Konsorti-

um hat eine Betriebsgesellschaft gegründet. Kommunen bzw. kommunale Einrichtungen können für einen Jahresbeitrag von 3.000 € zuzüglich eines Beitrags von 0,02 € pro Einwohner dem öffentlichen Konsortium beitreten. Für eine kreisfreie Stadt mit 300.000 Einwohner errechnet sich daraus ein Jahresbeitrag von 9.000 €. Nach eigenen Angaben von d-NRW bereiteten im Oktober 2003 etwa 70 Gebietskörperschaften ihren Beitritt vor.

Mit dem Aufbau der E-Government-Plattform verbinden sich drei wesentliche Ziele: Erstens sollen bestehende E-Government-Bausteine zu einer interkommunalen Gesamtlösung verbunden werden, ohne dabei die kommunale Eigenständigkeit zu tangieren oder existierende Lösungen und Verfahren ersetzen zu müssen. Zweitens soll mit der gemeinsamen Entwicklung neuer Anwendungen das Portfolio deutlich erweitert werden. Drittens sollen Sicherheits- und Zahlungsfunktionalitäten zentral bereitgestellt werden, so dass sich für die einzelne Kommune der Aufwand verringert und Inkompatibilitäten zwischen solchen Komponenten von vornherein ausgeschlossen werden.

Um zu schnellen Realisierungen in den einzelnen Kommunen zu kommen, ist ein Baukasten „eGovernment“ geplant, der in der ersten Version auf Lösungen aus dem Virtuellen Rathaus der Stadt Hagen und der Dortmunder doMap aufbaut und eine vom „Preferred Partner“ IBM gelieferte technologische Plattform nutzt. Während das Hagener Projekt Best-Practice-Lösungen für den Einsatz elektronischer Signaturen beisteuern kann, hat das Projekt Digitale Stadtverwaltung Dortmund (doMap) das Ziel verfolgt, dem Bürger einen möglichst einfachen und komfortablen Online-Zugang zur Verwaltung zu bieten. Dortmunder Bürger, die den Online-Service in Anspruch nehmen wollen, müssen sich einmal persönlich registrieren lassen. Bei nachfolgenden Verwaltungskontakten werden ihre Wünsche und Aufträge in einer elektronischen Mappe gesammelt und automatisch an die zuständigen Behörden weitergeleitet. Diese „doMap“ ist nach dem Lebenslagenprinzip aufgebaut, d.h. alle mit Geburt, Umzug oder Anmeldung verbundenen Verwaltungsvorgänge lassen sich kombinieren. Da ein Grundbestand persönlicher Daten der Kunden in der doMap vorgehalten wird, können gleichzeitige oder aufeinander folgende Aufträge an die Verwaltung mit erheblicher Arbeits- und Zeitersparnis erteilt werden. Auch Bearbeitungsstand und Arbeitsergebnisse werden in der elektronischen Mappe dokumentiert und können vom Bürger online abgerufen werden.

Weitere Schwerpunkte bei der Entwicklung zusätzlicher Angebote sind gegenwärtig die elektronische Beschaffung und Ausschreibung (bei d-NRW kurz „PeP“ - Public Electronic Procurement - genannt) sowie die elektronische Melderegisterauskunft. Letztere ist ein gutes Beispiel für die Wirtschaftlichkeit einer interkommunalen Plattform: Die heutige Praxis der schriftlich beantragten Meldeauskunft war für alle Beteiligten unbefriedigend: Die Kunden mussten nach einer von d-NRW angeführten Erhebung in extremen Fällen bis zu 54 Tage auf eine Antwort warten. Die Verwaltung wiederum konnte mit den erhobenen Gebühren die anfallenden Kosten nicht decken. Mit elektronischen Anfragen entfallen Wartezeiten, und der Aufwand in den Verwaltungen kann gesenkt werden. Können diese Anfragen sogar über ein Portal gestellt werden, das mehrere Kommune miteinander verbindet, wird das Verfahren für die Kunden noch wirtschaftlicher: Sie müssen ihre Anfragen nur einmal stellen und können in Einzelfällen auch Personen ausfindig machen, die zwischenzeitlich in eine andere Stadt gezogen sind. Wie Erhebungen zeigen, sind professionelle Kunden durchaus bereit, für derartige Dienste eine zusätzliche Gebühr zu entrichten (2.3.1), so dass dieses Angebot mindestens kostendeckend betrieben werden könnte.

Das Projekt d-NRW ist in diesem Jahr mit dem PPP-Award der Initiative D21 ausgezeichnet worden. Neben den Kommunen ist auch das Land NRW involviert. Nach Angaben in einer Präsentation auf dem II. Interkommunalen Workshop „Digitales Ruhrgebiet/NRW“, der am 14. Oktober 2003 in Bochum stattfand, beteiligt sich das Land mit einem Invest von 1 Mio. € und hat weitere 25 Mio. € für innovative Teilprojekte reserviert. Im Innenministerium kommt d-NRW der Status eines „Leitprojekts“ zu, involviert sind weiterhin Staatskanzlei, Wirtschafts- und Finanzministerium.

### 5.2.2 eGovernment NRW

In einer Kooperation unter Leitung des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen haben zwölf Städte und Gemeinden in der Größenordnung von 17.000 bis 140.000 Einwohner gemeinsam mit den Partnern Microsoft Deutschland und der Bertelsmann Stiftung das Gemeinschaftsprojekt „e-

Government NRW“ durchgeführt (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen 2003). In unterschiedlicher Zusammensetzung wurden acht Teilprojekte bearbeitet, wobei zwei Studien erstellt und sechs Verwaltungsvorgänge auf eine weitgehend medienbruchfreie elektronische Online-Bearbeitung umgestellt worden sind (s. Tabelle). Dazu wurden primär die Prozesse im Back-Office Bereich erweitert und ausgebaut und damit die Verwaltungsabläufe und Strukturen in Hinblick auf einen kompletten elektronischen Workflow angepasst.

Verwaltungsvorgang	Pilotkommune(n)
Personenstandswesen	Lippstadt, Olsberg, Paderborn
Bauleitpläne/Bebauungsplan-Auskunft	Gütersloh, Paderborn, Siegburg
Baugenehmigungsverfahren	Herten, Rietberg
Melderegisterauskunft	Rees, Rietberg, Siegburg
Steuerwesen/ Bestellung und Umbestellung von Müllgefäßen	Bergkamen, Coesfeld
Gewerberegisterauskunft, Gewerbean-, ab- und -ummeldung	Herten, Siegburg
Zahlungssysteme (Studie)	Lippstadt, Siegburg
Ratsinformationssysteme (Studie)	Bergisch Gladbach, Lippstadt, Olsberg, Ratingen, Rietberg, Siegburg

Tabelle 5: Teilvorhaben im Rahmen von eGovernment NRW

Um die Übertragbarkeit der entwickelten Lösungen auf weitere Kommunen sicherzustellen, wurde ein e-Government Starter Kit (eGSK) entwickelt.<sup>10</sup> Diese Plattform auf Microsofts .net-Basis beinhaltet neben einem Basispaket (Benutzerverwaltung, Sicherheit usw.) die Fachverfahren Melderegisterauskunft und Anforderung von Personenstandsurkunden. Beide Verfahren können mit bestimmten, weit verbreiteten Fachverfahren (im Bereich Personenstandswesen das Produkt „Autista“ des Verlags für Standesamtswesen und im Bereich Meldewesen das Verfahren „Meso“ des Anbieters HSH) kommunizieren. Das eGSK kann im Stand-Alone-Betrieb wie auch als Mandantenlösung in kommunalen Rechenzentren eingesetzt werden. Nach Projektende soll das eGSK kostenlos allen Projektkommunen und deren Rechenzentren und gegen eine Schutzgebühr auch den Nicht-Mitgliedern zugänglich gemacht werden.

Vereinzelte Nachfragen im Rahmen der Erstellung dieser Studie haben ergeben, dass sich die praktische Nutzung der Pilotentwicklungen je nach Kommune und Anwendung ganz unterschiedlich gestaltet. Einige Anwendungen sind erst seit kurzem im Einsatz, so dass noch keine praktischen Erfahrungen vorliegen, z.B. ist das Modul zum Personenstandswesen in Lippstadt erst seit Anfang November im Einsatz. Bei anderen werden noch kleinere Nacharbeiten vorgenommen, z.B. verhandelte die Stadt Paderborn für die Anwendung zur Bauleitplanung im November noch mit den beteiligten Firmen, um weitere Verbesserungen zu erreichen. Hingegen wird die Online-Anwendung im Bereich Steuerwesen von der Stadt Coesfeld bereits seit dem 31. Januar 2003 erfolgreich im Echtbetrieb eingesetzt. Seither wurden rd. 1.800 Buchungen vorgenommen. 90% der Buchungen wurden durch Mitarbeiter des Bürgerbüros und der Steuerabteilung erfasst, die telefonisch, schriftlich oder persön-

<sup>10</sup> Details unter: <<http://www.microsoft.com/germany/ms/business/government/egsk/pilot.htm>> (Dokument vom 19.9.2003; abgerufen am 18.11.2003)

lich vorgetragene Änderungswünsche der Bürger in das Verfahren eingegeben haben. Rund 10 % der Fälle werden direkt von den Bürgern eingegeben. Hier gab es bisher nur positive Stimmen. Vereinzelt aufgetretene technische Störungen wurden nach Auskunft aus Coesfeld immer zeitnah behoben.

Diese vereinzelt Stimmen erlauben natürlich kein abschließendes Urteil über den Erfolg des zwischenzeitlich abgeschlossenen Projekts, zeugen aber von einer gewissen Nachhaltigkeit der Entwicklungsergebnisse. Interkommunale Zusammenarbeit und Kooperation mit Privaten muss sich also nicht auf Großstädte beschränken, sondern kann auch für kleine und mittelgroße Kommunen interessant sein.

### 5.3 Bündelung auf dem Markt der kommunalen IT-Dienstleister

Die verstärkte Kooperationsbereitschaft zwischen den Kommunen sowie zwischen Kommunen und Land ist ganz wesentlich auf die immer geringeren finanziellen Spielräume zurückzuführen, die auch auf dem Markt der kommunalen IT-Dienstleister zu Veränderungen geführt haben.

Die Landschaft der kommunalen IT-Dienstleister in NRW ist geprägt durch einen Flickenteppich starker kommunaler Daten(verarbeitungs)zentralen mit regionaler Ausrichtung. Ende 2002 existierten in NRW etwa 30 solcher Datenzentralen, davon wurde etwa die Hälfte von mehreren Kommunen getragen (Gemeinsame Kommunale Datenverarbeitungszentralen, GKD). Neun der Gemeinsamen Datenzentralen hatten mehr als zwei angeschlossene Kommunen. Die beiden größten Einrichtungen sind die Kommunale Datenverarbeitungszentrale Hellweg-Sauerland in Iserlohn und das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein in Moers mit jeweils über 40 Anwendern. Die Datenzentralen sind in unterschiedlichen Rechtsformen organisiert, finanzieren sich aber allesamt ausschließlich über Umlagen unter den Mitgliedern und/oder erwirtschaftete Erlöse.

Damit unterscheidet sich NRW von den Bundesländern, in denen nur einige wenige Datenzentralen tätig sind. Beispielsweise existiert in Bayern mit der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB) nur eine landesweite Einrichtung. Ähnlich überschaubar ist die Situation in Baden-Württemberg wo die Datenzentrale Baden-Württemberg und fünf regionale Rechenzentren den DV-Verband des Landes bilden. Die Koordination in Sachen DV-Einsatz auf kommunaler Ebene wurde in NRW vor allem durch zwei selbstverwaltete Anwenderorganisationen geleistet: Die Arbeitsgemeinschaft Kommunale Datenverarbeitung (AKD) entstand 1967 als Zusammenschluss der IBM-Anwender. Drei Jahre später wurde 1970 die Kommunale Datenverarbeitung Nordrhein-Westfalen (KDN) als lockerer Zusammenschluss der Kunden von Siemens ins Leben gerufen. Beide Organisationen sind noch heute tätig und haben ihren Wirkungsbereich auch über NRW ausgedehnt. Zu den Mitgliedern der AKD zählen beispielsweise auch die bayerische AKDB sowie die ekom21 GmbH, die Anfang 2001 als Zusammenschluss der meisten hessischen Datenzentralen entstand.

Um den Service zu verbessern und Kosten zu sparen, wurde 2003 die Gründung eines Zweckverbandes IT-Kooperation Rhein/Ruhr (IT-K R/R) mit Sitz in Düsseldorf vereinbart. Träger des Verbandes sind die kommunalen Datenzentralen der Städte Düsseldorf, Bochum, Duisburg und Mönchengladbach, das Kommunales Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) in Moers und die Kommunale Datenverarbeitungszentrale (KDVZ) in Neuss. Die beteiligten Partner wollen in den unterschiedlichen Feldern der Informationstechnik zukünftig enger zusammen arbeiten. Der Verband soll im Herbst 2003 seine Arbeit aufnehmen. Als erste gemeinsame Maßnahme soll beim KRZN Moers ein sogenanntes Competence-Center Rechenzentrum (CC-RZ) die Großrechnerleistungen für alle Mitglieder des Zweckverbandes übernehmen. Gleichzeitig wird ein weiteres CC für die Verarbeitung der Bürgerdaten bei der Stadt Duisburg aufgebaut. Ein drittes CC wird für den Bereich Personalwirtschaft von der Stadt Bochum eingerichtet. Diese CC arbeiten im Wege der Amtshilfe gleichzeitig für alle Partner der Kooperation. Im Verlauf der Arbeit des Zweckverbandes IT-K R/R sollen weitere CC die Kompetenzen aus vielen Bereichen der Informationstechnik an einer Stelle bündeln und zentral zur Verfügung stellen. Die Gründung der IT-K RR ist der bislang deutlichste Ausdruck der Konsolidierungserfordernisse auf dem Markt der IT-Dienstleister in NRW.

Veränderungen haben sich auch bei den Anwenderorganisationen AKD und KDN ergeben: Im Rahmen der AKD hatten Anfang 1999 sieben Kommunen aus Nordrhein-Westfalen die Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Software vereinbart. Diese Projektgemeinschaft unter der Bezeichnung E7NRW strebte eine flexible, für weitere Beteiligungen offene Organisation mit verbindlichen Regeln an. Im November 2000 ist als Nachfolgeorganisation schließlich die bis heute tätige Stiftung IFAKS (Institut für anwendungsorientierte kommunale Software) entstanden. Zu den Stiftern zählen die Städte Aachen, Bochum und Düsseldorf, die Kommunale Datenverarbeitungszentrale Hellweg-Sauerland in Iserlohn, das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein aus Moers sowie die Kommunale Datenzentrale Westfalen-Süd aus Siegen. Die Geschäftsführung von AKD und IFAKS wird in Personalunion wahrgenommen. Die Stiftung versteht sich als Moderator und „Drehscheibe“ für kommunale IT-Kooperationen und die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistern. Aus der KDN als ehemaligem Zusammenschluss der Siemens-Anwender ist der zum 1. Oktober 2003 gegründete Zweckverband „KDN – Dachverband kommunaler IT-Dienstleister“ hervorgegangen. Zu den Gründungsmitgliedern zählen die Städte Bonn, Gelsenkirchen, Hagen, Köln, Mülheim an der Ruhr und Ratingen, der Kreis Mettmann, die Gemeinschaft für Kommunikationstechnik, Informations- und Datenverarbeitung Paderborn sowie die Gemeinsame Kommunale Datenverarbeitung Rhein-Sieg/Oberberg.

Die beschriebenen Entwicklungen sind sicherlich erst der Auftakt zu weiteren Kooperationen und Zusammenschlüssen, mit denen IT-Dienstleister ihren wirtschaftlichen Betrieb konsolidieren wollen. Die interkommunale Kooperation im E-Government-Segment dürfte dadurch tendenziell eher erleichtert werden. Deutlich wird aber auch, dass in NRW auch in Zukunft größere Vielfalt als in anderen Bundesländern anzutreffen sein wird.

#### 5.4 Koordination zwischen Land und Kommunen

Fragmentierung und Zersplitterung der kommunalen IT-Landschaft in NRW leben also fort – wenn auch auf geringerem Niveau. Dies muss nicht nachteilig sein, wenn es gelingt, die wünschenswerte Koordination und Kooperation durch andere Mechanismen herbeizuführen bzw. abzusichern.

In § 9 des 1984 novellierten ADV-Gesetzes ist die Einrichtung eines staatlich-kommunalen Kooperationsausschusses vorgesehen. Dieser Kooperationsausschuss AIV (Automatisierte Informationsverarbeitung) regelt verwaltungsinterne Verfahren wie den Datenaustausch in der Steuer- oder der Umweltverwaltung. Hinsichtlich der Zusammenarbeit im E-Government besitzt dieses Gremium keinerlei Kompetenzen.

Um auch in diesem Feld aber zu stärkerer Abstimmung zu kommen, ist unter Federführung des Innenministeriums der Kooperationsausschuss E-Government ins Leben gerufen worden. Ziel ist die Aufstellung und Umsetzung eines ebenenübergreifenden Masterplans für NRW. Das Gremium hatte bis November 2003 erst zweimal getagt, so dass noch keine Arbeitsergebnisse vorliegen. Deutlich erkennbar sind aber die Fixpunkte, an denen sich die weitere Entwicklung ausrichten wird:

- Dies ist an erster Stelle das Projekt d-NRW, in dessen Rahmen wesentliche Funktionalitäten für E-Government zentral bereitgestellt, neue Angebote entwickelt und bestehende kommunale Lösungen und Infrastrukturen in einen Verbund eingebettet werden (s. 5.2.1).
- Zu nennen ist zweitens das Landesverwaltungsnetz, das seit kurzem auch von Kommunen genutzt werden kann, wovon bis November 2003 nach Auskunft des Innenministeriums etwa 70% auch Gebrauch gemacht haben. Das Landesverwaltungsnetz dient als Infrastrukturkomponente für den Datenaustausch zwischen Kommunen (z.B. im Zuge der zukünftigen Meldeverfahren) sowie zwischen Land und Kommunen.
- Drittens engagieren sich Land und Kommunen im Rahmen der bundesweiten Initiative DeutschlandOnline (2.2.4). Zu erwarten ist, dass dortige Entwicklungen in den Masterplan NRW Eingang finden und umgekehrt Resultate aus Projekten in NRW in DeutschlandOnline eingebracht werden. Das Land NRW hat bei DeutschlandOnline die Federführung in den Bereichen Justizregister und Geodaten übernommen und wirkt in anderen Projektgruppen aktiv mit. Außerdem haben über 30 Städte des Landes Interesse an einer aktiven Mitwirkung bekundet oder engagieren sich

bereits. Beispielsweise koordiniert Dortmund die Standardisierung der Inhaltsdaten für Anwendungen der Standesämter („XPersonenstand“). Auch dieses gemeinsame Engagement von Vertretern des Landes und der Kommunen dürfte sich förderlich auf die Koordination innerhalb des Landes NRW auswirken. Viertens und letztens sei an dieser Stelle auch das von der Staatskanzlei NRW betreute Bürger- und Service-Center „C@ll NRW“ ([www.callnrw.de](http://www.callnrw.de)) erwähnt, das unter Umständen auch im Auftrag einzelner Kommunen tätig werden könnte.

Eine koordinierende Rolle könnte auch der European Society for eGovernment e.V. (ESG) zukommen, die vom damaligen Ministerpräsidenten Clement ins Leben gerufen worden ist. Innerhalb der ESG arbeitet als Public Private Partnership das European Center for eGovernment, das ursprünglich die Entwicklung neuer Anwendungen vorantreiben sollte. Diese Aufgabe wurde und wird aber bereits an anderer Stelle wahrgenommen, so dass die Aufgaben von ESG und ECG eher in Moderation, Innovationsmanagement, Schulungen und Erprobung liegen könnten. Soweit dies aus externer Sicht zu beurteilen ist, bedarf es dazu aber einer gewissen Neuorientierung sowie intensiver Kooperation mit anderen, auf diesem Feld bereits tätigen Einrichtungen, etwa dem aus der AKD hervorgegangenen IFAKS. Fraglich ist allerdings, welche Aufgabe für ESG/ECG bleibt, sollte es zu dem aus d-NRW heraus angeregten E-Government-Zentrum NRW kommen.

### 5.5 Konturen bilden sich aus, aber aus alten Fehlern lernen

Halten wir als Ergebnis dieses Abschnitts fest:

- In Rankings und Wettbewerben schneiden einige Kommunen aus NRW regelmäßig gut ab. Besonders erfolgreich waren Düsseldorf und Dortmund, gefolgt von Essen und Köln sowie Hagen und Münster. Diese Resultate sind aber im Wesentlichen dem örtlichen Engagement und nicht einem landesweit abgestimmten und koordinierten Vorgehen zu verdanken. Von einer Technologieführerschaft beim E-Government kann allerdings keine Rede sein.
- Mit dem Projekt d-NRW wird ein ambitionierter Ansatz verfolgt, der im Erfolgsfall für E-Government einen Quantensprung bedeutet und den daran beteiligten Unternehmen in den betreffenden Segmenten des E-Government-Markts eine sehr gute Wettbewerbsposition verschaffen kann. Ob sich die hoch gesteckten Ziele sowohl technisch als auch wirtschaftlich realisieren lassen, wird das nächste Jahr zeigen. Der Ansatz, Komponenten zentral bereitzustellen, neue Anwendungen gemeinsam zu entwickeln und über eine gemeinsame Plattform die kommunalen Anwendungen und Angebote zu verknüpfen, verdient in jedem Fall Zustimmung und weitere Unterstützung.
- Pragmatische Projekte wie das vom Städte- und Gemeindebund durchgeführte „eGovernment NRW“ zeigen, dass sich Partnerschaften zwischen Öffentlichen und mit Privaten auch für kleine bis mittlere Kommunen anbieten.
- Die Zusammenarbeit innerhalb der IT-Kooperation Rhein/Ruhr und die Gründung des KDN-Dachverbands bringen die Konsolidierung auf dem Markt der kommunalen und regionalen IT-Dienstleister zum Ausdruck. Unter dem Druck knapper werdender Finanzmittel ist hier mit einer weiteren Konzentration der Anbieter zu rechnen.
- Auf den im Zuge von E-Government entstandenen Kooperationsbedarf und die gestiegene Kooperationsbereitschaft ist mit der Einberufung des Kooperationsausschusses E-Government die richtige Antwort gegeben worden. Die Entwicklung eines ebenenübergreifenden Masterplans kann sich an bestehenden Initiativen und Aktivitäten (d-NRW, Nutzung des Landesverwaltungsnetzes, Engagement bei DeutschlandOnline etc.) orientieren.

Aber es muss auch vor zu hohen Erwartungen gewarnt werden. Ähnliche Ziele, wie sie für d-NRW formuliert werden, gab es auch schon für die Task Force Electronic Cities, die Initiative KOM-ON und die Task Force Multimedia in der öffentlichen Verwaltung (s. Abb. 15), deren Arbeitsprogramme dann sehr viel bescheidener ausgefallen sind und von denen man heute kaum noch Spuren im Internet findet.

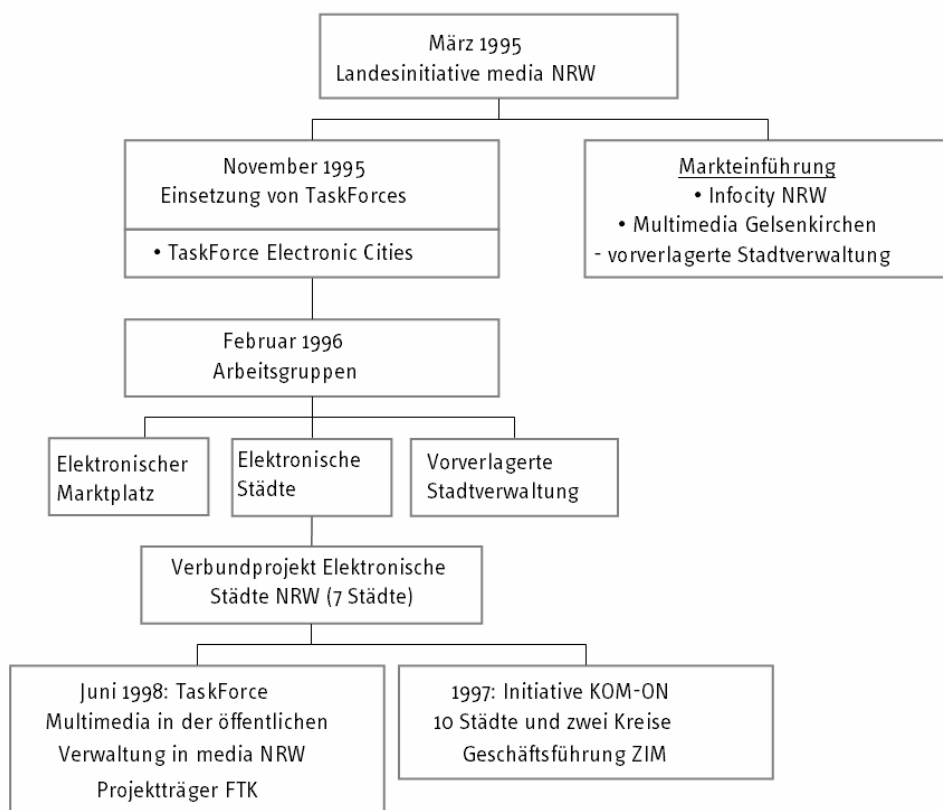


Abb. 15: Vorangegangene Initiativen in NRW

Dabei fing alles so erfolgversprechend an: Mit der Landesinitiative media NRW hat Nordrhein-Westfalen schon sehr früh die Entwicklung von Infrastrukturen und innovativen Anwendungen gefördert (vgl. u.a. Krebs 1996). Neben Kabelpilotprojekten wie Infocity NRW mit VEBACOM und Multimedia Gelsenkirchen mit RWE wurden auch Task Forces für die koordinierte Entwicklung von Anwendungen eingesetzt. Die im November 1995 initiierte und vom Kölner Zentrum für Interaktive Medien (ZIM) betreute Task Force Electronic Cities erstellte u. a. das Handbuch Electronic Cities, das als erste umfassende Darstellung und Anleitung für kommunale Internetangebote gelten kann. Dort wurden technische, inhaltliche, rechtliche und wirtschaftliche Aspekte von ausgewiesenen Fachleuten fundiert und verständlich dargestellt (MWMTV 1998).

Der Task Force standen jedoch keine Mittel für die eigene Umsetzung oder die Vergabe von Entwicklungsprojekten zur Verfügung. Im Verbundprojekt Elektronische Städte NRW schlossen sich dann auf Initiative der Stadt Köln die Städte Bochum, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Köln, Münster und Paderborn zusammen. Auf dem Medienforum 1997 wurde die Initiative KOM-ON gegründet, in der sich diese sieben Städte mit neun weiteren und zwei Kreisen zusammenschlossen, um Erfahrungen auszutauschen, Entwicklungen zu koordinieren und gemeinsame Projekte anzustoßen (Hoppen 1999). Die Initiative wurde mit Unterschriften der Oberbürgermeister oder Oberstadtdirektoren förmlich besiegelt. Das Kölner ZIM wurde mit der kommissarischen Geschäftsführung beauftragt. 1998 wurden in einem Bericht Arbeitsschwerpunkte definiert und Anfang 1999 als Abschluss der Definitionsphase den Entscheidungsträgern der beteiligten Städte und Kreise zugeleitet. Als gemeinsamen Arbeitsschwerpunkt werden dort genannt (KDN 2000):

- (virtuelles) kommunales Trustcenter
- Bürgerservice
- Formularserver

- kommunale Redaktionssysteme
- Veranstaltungskalender/Buchungssysteme
- Presseservice/Amtliche Veröffentlichungen
- technische Sicherheit
- Begleitung der Rechtsentwicklung
- Akzeptanzschaffung in der Verwaltung

Daraus wurden 1999 sechs ausgewählt, für die KOM-ON-Arbeitsgruppen gebildet wurden (KDN 2000):

- digitale Signatur/Trustcenter
- Formularserver
- Datenschutzleitfaden
- kommunaler Thesaurus
- Akzeptanzuntersuchung kommunaler Online-Angebote
- Firewall Monitoring der Kommunalen Datenverarbeitung NRW (KDN)

In einem Report aus dem Jahr 2000 wurde über die Arbeitsplanung von vier Gruppen berichtet. Danach ist über KOM-ON nichts mehr zu erfahren. Auf den Internetseiten des Kölner ZIM, das die Geschäftsführung hatte, findet man eine Kurzbeschreibung mit einem Link, der ins Leere führt.

Nicht zu eruieren ist aus den verfügbaren Dokumenten das Verhältnis zwischen der Initiative KOM-ON und der Media-NRW Task Force 'Multimedia in der Verwaltung', die ebenfalls die Elci-Aktivitäten fortsetzen sollte. Sie wurde vom Wirtschaftsministerium gefördert und von Kienbaum Management Consultants unterstützt. Arbeitsschwerpunkte waren (Bayer 1999):

- elektronische Unterschrift
- Verwaltungsinformations-System
- Call Center
- automatisiertes Abrufverfahren (Grundbuch)
- Telearbeit in der öffentlichen Verwaltung

Unter dem damals angegebenen Link auf den Seiten von Media NRW wird kein Dokument mehr gefunden. Auch diese Task Force und ihre Ergebnisse haben keine auffindbaren Spuren hinterlassen.

Selbst wenn einige der von den Gruppen definierten Arbeitsschwerpunkte umgesetzt worden sein sollten, erscheinen diese gemessen an den ursprünglichen Zielen doch recht bescheiden. Der Anspruch war auf die Abstimmung von Entwicklungsvorhaben und die Vermeidung von Doppelarbeit gerichtet. Die Arbeitsschwerpunkte betreffen überwiegend Entwicklungen für das Front Office und sekundäre Dienste sowie Studien. An die großen und teuren Verfahren im Back Office und grundlegende Änderungen in den Verwaltungsverfahren haben sich die Arbeitsgruppen wohl nicht herangetraut. Es erscheint sinnvoll, den Gründen für das schrittweise Sterben dieser früheren Initiativen nachzugehen, damit bei den neuen Ansätzen zumindest nicht dieselben Fehler noch einmal gemacht werden.

## 6 Handlungsoptionen für die Landesgesetzgeber und Landesregierung

E-Government auf kommunaler Ebene ist eng mit Entwicklungen auf der Landes- und Bundesebene verbunden, zum Teil weil kundenorientiert Dienstleistungen verschiedener Ebenen gebündelt werden sollten, zum Teil weil die Kommunen nur Annahmestellen für Bundes- oder Landesbehörden sind und erst eine elektronische Weiterverarbeitung einen spürbaren Nutzen schafft, zum Teil weil Landes- oder Bundesrecht die Gestaltungsspielräume der Kommunen bei der Suche nach Verbesserungen begrenzt. Das Land kann die Entwicklung attraktiver E-Government-Angebote auf kommunaler Ebene durch Rechtsetzung, Infrastrukturen sowie gemeinsame Entwicklungen und Unterstützung des Transfers fördern.

### 6.1 Anpassung des Rechtsrahmens

Prinzipiell kann das Land durch das Parlament als Gesetzgeber Einfluss auf die Arbeit der Verwaltungen in den Städten und Gemeinden – und damit auch auf kommunales E-Government – ausüben. Allerdings setzt die im Grundgesetz verankerte kommunale Selbstverwaltung dem Wirken des Landes hier enge Grenzen. Außerdem sind viele der von Städten und Gemeinden wahrgenommenen Aufgaben nicht durch Landes-, sondern durch Bundesrecht geregelt. Dies wird in der Übersicht in Kapitel 8 beispielhaft anhand der 20 Verwaltungsvorgänge verdeutlicht, die im Auftrag der EU-Kommission regelmäßig auf ihre E-Government-Umsetzung hin überprüft werden. Dies bedeutet: Das Land sollte erstens den Bedarf nach Rechtsanpassungen im eigenen Zuständigkeitsbereich klären. Zu fragen wäre, welche Regelungen wie verändert werden sollten, um E-Government zu fördern, also elektronische Transaktionen zu erleichtern oder sogar erst zu ermöglichen. Zweitens sollte das Land – gemeinsam mit den Kommunen – an den Bundesgesetzgeber herantreten, wenn im Bundesrecht entsprechende Anpassungserfordernisse identifiziert worden sind.

Bei der Überprüfung des bestehenden Rechtsrahmens bietet sich die enge Verknüpfung von E-Government und anderweitigen Reformansätzen – etwa den aktuellen Projekten zur Entbürokratisierung – an.

So können inzwischen bei vielen Vorgängen und Willenserklärungen, in denen der Gesetzgeber die Schriftform vorgesehen hat, alternativ zur herkömmlichen Unterschrift auf Papier elektronische Signaturen eingesetzt werden. Diese Entwicklung ist zweifellos zu begrüßen. Allerdings hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass für Privatpersonen die Anschaffung einer Signaturkarte kaum attraktiv ist. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund dieser Entwicklung – aber auch unter dem Gesichtspunkt der Entbürokratisierung – sollte überprüft werden, ob Schriftformerfordernisse von Fall zu Fall nicht auch ersatzlos entfallen können. In diesem Sinne sind beispielsweise im Rahmen des Bremer MEDIA@Komm-Projekts zahlreiche Vorschriften der Landesbauordnung und der Bauvorlagenverordnung geändert worden (Arbeitsgruppe "Bau eines Hauses" des Bremer MEDIA@Komm-Projekts). Kann oder soll auf den Einsatz elektronischer Signaturen nicht verzichtet werden, stellt sich die Frage, welches Sicherheitsniveau tatsächlich erforderlich ist. Dazu wird in vielen Fällen die Abstimmung mit dem Bundesgesetzgeber erforderlich sein, der selbst von der Systematik des Signaturgesetzes abgewichen ist, um der Elektronischen Steuererklärung größere Akzeptanz zu verschaffen (s. Fn.6).

Ein weiteres Hindernis für die vollständige Abwicklung von Verwaltungsvorgängen übers Netz besteht in der Notwendigkeit, einem Antrag weitere Unterlagen und Belege beifügen zu müssen. Auch hier sollte kritisch geprüft werden, ob dies tatsächlich in allen Fällen erforderlich ist. Alternativ zum Verzicht auf diese Unterlagen könnte auch darüber nachgedacht werden, statt einer Übersendung durch den Bürger als Regelfall eine stichprobenartige Anforderung weiterer Belege durch die Behörde vorzusehen. Dann könnte der Vorgang online durchgeführt werden und nur ein Teil der Antragsteller müsste Papier auf dem Postweg übersenden. Schon heute können die von Bürgern oder Unternehmen in Verwaltungsverfahren gemachten Angaben ja nur stichprobenartig überprüft werden. Der Hinweis, dass jeder mit einer detaillierten Überprüfung seiner Angaben rechnen muss, sollte auch bei Online-Verfahren die sachliche Korrektheit der übermittelten Daten sicherstellen.

Sehr viel eleganter wäre eine Regelung, nach der eine Bescheinigung unter einer bestimmten Internet-Adresse (URL) auf dem Server der ausstellenden Behörde verbleibt und die Betroffenen der fordernden Dienststelle statt einer beglaubigten Kopie nur diese URL vorlegen. Dies könnte für Studienbescheinigungen, Wohnberechtigungsscheine, Geburts- und Heiratsurkunden und viele andere Dokumente zu deutlichen Einsparungen und Erleichterungen führen.

Rechtlich geregelt sind auch die Modalitäten der Gebührenerhebung durch die öffentliche Verwaltung. Wir haben darauf hingewiesen, dass insbesondere Unternehmen in manchen Fällen gewillt zu sein scheinen, für elektronische Angebote zusätzliche Gebühren zu zahlen (2.3.1). Dies sollte ebenso diskutiert werden wie die Gebührendifferenzierung in Form einer Gebührenreduzierung, um die Nutzung elektronischer Verfahren für den Bürger attraktiver zu machen und auf diese Weise weitere Effektivitäts- und Effizienzgewinne innerhalb der Verwaltung zu realisieren.

Die rechtswissenschaftliche Begleitforschung zu MEDIA@Komm ist der Frage nachgegangen, ob die Gebühren für Online-Verwaltungsdienste von den allgemeinen Gebührensätzen abweichen dürfen (Eifert u.a. 2003). Die rechtliche Zulässigkeit einer Gebührendifferenzierung richtet sich nach den Vorgaben des allgemeinen Verwaltungsgebührenrechts. Danach müssen Gebühr und korrelierende Leistung zum einen in einer verhältnismäßigen Beziehung zueinander stehen (Äquivalenzprinzip), zum anderen dürfen Gebühren in der Regel die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten nicht überschreiten (Kostendeckungsprinzip). Nach Auffassung der Autoren stehen im Grundsatz weder Äquivalenzprinzip noch Kostendeckungsprinzip einer Gebührendifferenzierung entgegen. Das Kostendeckungsprinzip verbiete lediglich, dass Gebühreneinnahmen den durch eine Leistung erzeugten Aufwand übersteigen, das Äquivalenzprinzip lege lediglich einen Rahmen für die Bemessung der Gebühr fest. Hingewiesen wird ferner auf den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Auch dieser stehe der Gebührendifferenzierung nicht entgegen, wenn der Anreiz zur Nutzung von Online-Angeboten der Verwaltung als ausreichender sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung angesehen werde.

Noch überzeugender als diese Auslegungen geltenden Rechts wäre es sicherlich, wenn der Landesgesetzgeber die einschlägigen Vorschriften (insb. Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung NRW) entsprechend ändern würde.

Nennenswerte Verbesserungen und Einsparungen sind allerdings nach unserer Auffassung nur von radikal umgestalteten Verwaltungsverfahren und einer datentechnischen Zentralisierung zu erwarten, wie der mehrfach erwähnten Verbindung zwischen Standesamt, Meldebehörde und Landesversorgungsamt beim Erziehungsgeld oder der Zusammenlegung der Kfz-Register. Hierfür sollte eine Abstimmung zwischen Kommunen und Land stattfinden, deren Ergebnisse, soweit Bundesrecht betroffen ist, z.B. bei DeutschlandOnline eingebracht werden könnten.

## 6.2 Aufbau und Nutzung einer gemeinsamen Infrastruktur

In letzter Zeit ist erkennbar geworden, dass im Zuge knapper werdender Finanzmittel, aber auch bedingt durch Lernfortschritte in Sachen E-Government die Bereitschaft zu verwaltungsübergreifender Kooperation gestiegen ist. Projekte wie d-NRW (5.2.1), Gremien wie der neu einberufene Kooperationsausschuss E-Government und infrastrukturelle Maßnahmen wie die Öffnung des Landesverwaltungsnetzes für die Kommunen (5.4) sind Zeichen dieser Entwicklung. Je stärker Aspekte wie der Datenaustausch zwischen Behörden und der vereinheitlichte Zugang zu Verwaltungsangeboten für Bürger und Wirtschaft in den Vordergrund treten, desto deutlicher wird die Bedeutung infrastruktureller Komponenten und Maßnahmen. Insofern war die Öffnung des Landesverwaltungsnetzes ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, dem weitere folgen sollten. Insbesondere sollte darüber nachgedacht werden, bestimmte Dienstleistungen über eine zentrale Plattform verfügbar zu machen, die elektronische Kommunikation zwischen Behörden mit einer verwaltungsinternen Public-Key-Infrastruktur zu unterstützen und über eine vereinheitlichte Chipkarten-Infrastruktur nachzudenken, die perspektivisch auch der Verbreitung elektronischer Signaturen dienen könnte.

Zu denken wäre beispielsweise an eine zentrale Plattform für sekundäre Dienstleistungen wie das Online-Bezahlen von Gebühren oder den Umgang mit elektronischen Signaturen (3.1.4). Sollten diese

Funktionen – anders als derzeit geplant – nicht über die von d-NRW geplante Plattform verfügbar gemacht werden oder sollte sich eine nennenswerte Anzahl an Kommunen nicht an d-NRW beteiligen, müsste über alternative Wege nachgedacht werden. Andernfalls müsste sich jede Behörde selbst um eine technische Lösung für Bezahlen und Signieren kümmern, was wirtschaftlich wenig sinnvoll erscheint, mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Inkompatibilitäten zwischen den unterschiedlichen Lösungen führt und nach außen hin zu einem wenig überzeugenden Angebot führt. Dem Bürger oder Unternehmen wird es kaum zu vermitteln sein, warum im Kontakt mit einer Landesbehörde andere Verfahren zu bedienen sind als bei Geschäftsvorfällen mit der Heimatkommune.

Ergänzend zur Plattform-Lösung für sekundäre Dienstleistungen könnte auch über die zentrale Entwicklung und Bereitstellung solcher Anwendungen nachgedacht werden, mit denen sich kein für private Investoren attraktives Geschäftsmodell verbinden lässt, die aber gleichwohl für E-Government bedeutsam sind. Dies gilt beispielsweise für Anwendungen zur Bürgerbeteiligung. Hier existiert zwar schon eine Reihe interessanter Lösungen. Diese sind aber über das Stadium eines Pilotprojekts vielfach nicht hinausgekommen und auf andere Kommunen nicht ohne weiteres transferierbar. In dieser Situation könnte es hilfreich sein, eine Plattform aufzubauen, über die interessierten Landesbehörden ebenso wie Kommunen bedarfsweise die zur Unterstützung von Beteiligungsverfahren gewünschten technischen Komponenten verfügbar gemacht werden (Application Service Providing). Diese würden sich als Mandanten auf der Plattform ihr eigenes Angebot konfigurieren und dieses über die eigenen Webseiten durch Verlinkung zugänglich machen. Technisch könnte u.a. auf Vorarbeiten des in Sankt Augustin ansässigen Fraunhofer Instituts Autonome Intelligente Systeme<sup>11</sup> aufgebaut werden. Die hier für Online-Diskussionen und -Diskurse entwickelte Internet-Plattform Dito (vormals Zeno) ist in den letzten Jahren in zahlreichen Projekten erprobt und auf den dabei gesammelten Erfahrungen weiterentwickelt worden.

Für die verwaltungsinterne elektronische Kommunikation sollte über eine Public-Key-Infrastruktur (PKI) nachgedacht werden, die von Landes- ebenso wie von Kommunalbehörden genutzt werden kann. Diese PKI würde die Signaturzertifikate und -schlüssel der Beschäftigten von Landesbehörden und Kommunalverwaltungen erzeugen und verwalten. Diese Technik ermöglicht es, schnell und unkompliziert den Absender elektronisch eingegangener Nachrichten zu verifizieren. Es ist damit zu rechnen, dass mit zunehmender elektronischer Kommunikation der Bedarf nach solchen Verfahren steigen wird. Sofern möglich, sollte NRW hier keine isolierte Lösung verfolgen, sondern sich an bundesweiten Projekten beteiligen. Dann könnte das gleiche Verfahren, das innerhalb des Landes genutzt wird, auch in der Kommunikation zwischen Bundesländern oder zwischen Ländern und dem Bund gute Dienste leisten. Entsprechende Aktivitäten („PKI-1-Verwaltung“) verfolgt gegenwärtig das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).<sup>12</sup>

Ein gänzlich anderes Thema ist die Verbreitung elektronischer Signaturen unter den Bürgerinnen und Bürgern. Deren Einsatz in Online-Transaktionen wäre durchaus im Interesse der Verwaltung – für die seltenen Verwaltungskontakte allein wird sich aber kaum ein Bürger eine Signaturkarte zulegen. Neben der kritischen Prüfung des im Einzelfall tatsächlich erforderlichen Signaturniveaus wäre es empfehlenswert, auf eine Vereinheitlichung der immer wieder an verschiedenen Stellen zu beobachtenden Pläne zum Einsatz von Kartensystemen hinzuwirken. Auf absehbare Zeit ist festzuhalten, dass eine monofunktionale Signaturkarte für Privatpersonen völlig unattraktiv ist. Ganz anders sähe es aus, wenn auf bestehenden oder im Aufbau befindlichen Kartensystemen aufgebaut werden könnte, die ihren Inhabern Vorteile ganz anderer Art bieten und auf denen die Signaturfunktionalität als zusätzliches „Feature“ aufgebracht werden könnte. Ergänzend zu den Karten der Kreditwirtschaft wäre an Kundenkarten großer Handels- oder Dienstleistungsunternehmen sowie der Verkehrsverbände oder an moderne Studentenausweise der Universitäten und Fachhochschulen zu denken. Ein in diesem Sinne interessantes Projekt betreibt die RuhrCard GmbH als Tochter des Kommunalver-

---

<sup>11</sup> <<http://www.ais.fraunhofer.de/>>

<sup>12</sup> <<http://www.bsi.bund.de/aufgaben/projekte/sphinx/verwpki/konzept.htm>>  
(Dokument evom 3.2.2003; abgerufen am 20.11.2003)

bands Ruhrgebiet. Haupteinsatzfeld der hier geplanten Karte sind Veranstaltungen und Touristik, eine elektronische Signatur auf fortgeschrittenem Niveau ist ebenfalls vorgesehen.

Einige dieser Optionen stehen beispielsweise auch auf der Agenda des neuen Zweckverbands IT-Kooperation Rhein/Ruhr. Dabei ist darauf zu achten, dass eine weitestmögliche Abstimmung zwischen diesen und den Angeboten des Landesverwaltungsnetzes an die Kommunen erfolgt.

### 6.3 Gemeinsame Entwicklungen

Die gestiegene Kooperationsbereitschaft bezieht sich erfreulicherweise nicht nur auf Infrastruktur-Komponenten, sondern ebenso auf die darauf aufbauenden Anwendungen. Im Rahmen der bundesweiten Strategie DeutschlandOnline (2.2.4) ist das Prinzip „Einige-für-alle“ zur Leitlinie erhoben worden, nach dem neue Anwendungen in verwaltungsübergreifender Kooperation entwickelt werden, an der Kommunen ebenso beteiligt sind wie Landes- oder Bundesbehörden. Dieses Verfahren sollte auch bei Entwicklung und Umsetzung landesspezifischer E-Government-Pläne gewählt werden. Auf diese Weise werden nicht nur Ressourcen gebündelt, durch die engere Abstimmung der Entwicklungsvorhaben und die Harmonisierung der eingesetzten Verfahren und Anwendungen werden auch die horizontale und vertikale Integration der Verwaltungsangebote (3.1) vorbereitet bzw. verbessert. Zum Gegenstand solch gemeinsamer Entwicklungen sollten auch Komponenten werden, die dem Bürger bzw. Unternehmen die Navigation im Behördenangebot erleichtern. Beispielhaft zu nennen wären Register- und Thesaurus-Module, die es erleichtern, den gewünschten Verwaltungsdienst auch dann zu finden, wenn die sachlich korrekte Bezeichnung nicht bekannt ist (was eher die Regel als die Ausnahme sein dürfte). Ebenso nützlich wäre ein „Zuständigkeitsfinder“, der Suchende zuverlässig an die für ihr Anliegen zuständige Stelle bzw. deren Internet-Angebot weitervermittelt. Derartige Funktionalitäten sind für eine adressatengerechte Bündelung des Verwaltungsangebots unverzichtbar. Generell sollte sich die Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Angebote und Anwendungen nicht auf Verwaltungen aus NRW beschränken, sondern so weit wie möglich eine Einbindung in die Aktivitäten von DeutschlandOnline verfolgt werden. Soweit erkennbar, entspricht dies auch der gegenwärtig von Land und engagierten Kommunen verfolgten Linie.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass Landesprojekte, mit denen bestimmte Entwicklungen angestoßen und deren Ergebnisse nachfolgend transferiert werden sollen, nicht unproblematisch sind und mit der Zeit zu versanden drohen. Auf media NRW und das Verbundprojekt Elektronische Städte NRW haben wir bereits an anderer Stelle hingewiesen. Erfahrung wie diese zeigen, dass der geplante Transfer nur gelingen kann, wenn

- der Gegenstand der Entwicklungsbemühungen so modular aufgebaut ist, dass dem Transferadressaten ein auf dessen Bedarf zugeschnittenes Angebot unterbreitet werden kann;
- an den einzelnen Modulen noch Anpassungen möglich sind und
- der Entwicklungs-, Transfer- und Anpassungsprozess professionell organisiert und auch mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet wird.

Die gegenwärtige Vorgehensweise ist wieder einmal stark auf die Entwicklung und Bereitstellung technischer Komponenten ausgerichtet. Die begleitenden Erfolgsfaktoren verdienen stärkere Beachtung.

### 6.4 Begleitung und Unterstützung des Transfers

Vielfalt und Dezentralität in der deutschen E-Government-Entwicklung werden mehr und mehr von einem arbeitsteiligen Vorgehen mit aufeinander abgestimmten Projekten an unterschiedlichen Orten abgelöst. Eigen- und Doppelentwicklungen sollen so vermieden und stattdessen die an einem Ort oder in einer Projektkooperation entstandenen Ergebnisse in möglichst viele Verwaltungen transferiert werden. Diese Orientierung ist aus den in vorangegangenen Abschnitten mehrfach herausgestellten Gründen zu begrüßen. Ein derartiger Transfer ist aber beileibe kein Selbstläufer. Er bedarf vielmehr der professionellen Begleitung – und dies gleich in mehrfacher Hinsicht:

- Voraussetzung für Transfer ist, dass bekannt ist, welche „transferwürdigen“ Ergebnisse es überhaupt an welcher Stelle gibt. Wünschenswert wäre also eine kontinuierlich fortgeschriebene Bestandsaufnahme zu den Projekten in der Landesverwaltung und den Kommunen in NRW. Diese müsste um ein nationales, vielleicht sogar internationales Monitoring ergänzt werden, um Stand und Qualität der eigenen Arbeiten einschätzen und interessante Entwicklungen aus anderen Ländern bzw. Staaten aufgreifen zu können. Bestandsaufnahme und Monitoring sind nicht notwendigerweise von einem Bundesland allein zu organisieren, sondern könnten ebenfalls in Deutschland online eingebettet werden. Sollte dies dort aber nicht vorgesehen werden, würde es sich für ein ambitioniertes Bundesland wie NRW empfehlen, einen eigenen Auftrag an eine geeignete Stelle zu vergeben.
- Transfer- und Kooperationsprozesse werden meist mit viel Enthusiasmus gestartet, sind aber mit dauerhaftem Organisations- und Unterstützungsaufwand verbunden. Beispielsweise muss geklärt werden, welcher Modularisierungsgrad für die Übertragbarkeit einer Lösung erforderlich ist, welche Anpassungen in den einzelnen Verwaltungen vorgenommen werden müssen usw. Weitere Aufgaben liegen in der Recherche und Zusammenstellung der von Projektteams benötigten Informationen, der Dokumentation der Entwicklungen, der Moderation der Prozesse usw.
- Die Aufarbeitung ähnlich gelagerter Vorhaben aus der Vergangenheit sowie die systematische und kontinuierliche Begleitung und Auswertung laufender Prozesse kann aufschlussreiche Erkenntnisse über die begleitenden Faktoren liefern, die beim Transfer technischer Lösungen zu beachten sind.

Für übergreifendes Projektmanagement und die evaluierende Begleitung im beschriebenen Sinne empfiehlt sich die Einrichtung eines mit den erforderlichen Ressourcen ausgestatteten Projektbüros. Der Transfer erfolgreicher Lösungen aus wenigen in viele Verwaltungen kann im Vergleich zu einem unkoordinierten Vorgehen sicherlich erhebliche Mittel sparen, erfordert aber seinerseits gewisse Investitionen in Organisation und Personal. Dies mag in Zeiten knapper Ressourcen schwer durchsetzbar sein. Die Mittel sind aber gut investiert, wenn auf diese Weise der Transfergedanke mit der erforderlichen Nachhaltigkeit versehen und gleichzeitig verhindert wird, dass alte Fehler unter neuen Vorzeichen wiederholt werden.

## 6.5 Maßnahmen zum Controlling von E-Government

Mit zunehmendem „Reifegrad“ von E-Government werden entsprechende Projekte auch verstärkt unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu bewerten sein. An dieser Stelle ergeben sich zwei Probleme: Erstens verfügen viele Kommunalverwaltungen allen Bemühungen zum Neuen Steuerungsmodell zum Trotz noch immer nicht über eine ausreichend ausdifferenzierte Kosten-Leistungsrechnung. Und selbst wenn sie bei der Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente fortgeschritten sind, stellt sich die Frage, wie die Effekte von E-Government konkret bewertet und berechnet werden sollen. Beispielsweise hängt es von ganz unterschiedlichen Faktoren ab, ob die Angebote für Bürger und Unternehmen von diesen tatsächlich in der gewünschten Form genutzt werden und sich die erhofften Einspareffekte realisieren lassen.

In NRW ist das vom Innenministerium NRW und sieben Kommunen durchgeführte Pilotprojekt zur Einführung eines doppischen Finanzhaushalts auf großes Interesse gestoßen.<sup>13</sup> In einem weiteren Pilotprojekt könnten in Zusammenarbeit zwischen Land und interessierten Kommunen Methoden und Instrumente zum Produkt- und Prozess-Controlling (im Gegensatz zum bereits entwickelten Projekt-Controlling) erarbeitet werden. Um die Anwendung der hier erarbeiteten Ergebnisse sicherzustellen, müsste von vornherein darauf geachtet werden, dass den spezifischen Voraussetzungen und Anforderungen von Kommunen unterschiedlicher Größe sowie den speziell mit IT-Dienstleistungen verbundenen Kostenarten ausreichend Rechnung getragen wird.

---

<sup>13</sup> <<http://www.neues-kommunales-finanzmanagement.de>>

## 6.6 E-Government und Verwaltungspolitik

Auch als eine Art Schlusswort sei eine letzte Option, eher noch eine Empfehlung für zukünftige Aktivitäten des Landes dargestellt: Wir haben insbesondere in den ersten Teilen dieser Studie Untersuchungsergebnisse referiert, die auf mangelnde strategische Orientierung und fehlendes Engagement von Politik und Verwaltungsspitzen hinweisen. Die sich daran anschließende Kritik von Politik und Verwaltung mag für die frühen Phasen im E-Government auch durchaus berechtigt gewesen sein. Inzwischen stellt sich aber die Frage, in welchem Maße eine einzelne Kommune überhaupt in der Lage ist, eine weit reichende Strategie zu entwickeln. Vieles von dem, was vor Ort vorstellbar und wünschenswert wäre, setzt die Abstimmung mit anderen Akteuren und auch Weichenstellungen auf Landes- und Bundesebene voraus. Zudem sind die Optionen, die sich aus der allgegenwärtigen technischen Vernetzung und dem inzwischen erreichten technischen Entwicklungsstand ergeben, bislang bestenfalls ansatzweise diskutiert worden.

Im Zusammenhang mit E-Government wird (zu) viel über technische Infrastrukturen, Anwendungen, Standards, Online-Plattformen usw. diskutiert. Die politischen Spitzen in den Verwaltungen haben sich teilweise aus diesen Diskussionen herausgehalten, weil sie sich nicht in die technischen Details vertiefen wollten oder konnten. Dadurch haben sie aber indirekt dazu beigetragen, dass die E-Government-Diskussion diese starke Techniklastigkeit erhalten und die wichtigen verwaltpolitischen Fragen bisher nicht hinreichend thematisiert hat. Inzwischen haben sich zwar Stimmen Gehör verschafft, die begleitende organisatorische Überlegungen anmahnen – die Überlegungen zur horizontalen und vertikalen Integration sind ein Beispiel dafür. In Fortführung der bisherigen Entwicklungen und Konzepte und vor dem Hintergrund der dramatischen Situation öffentlicher Haushalte müssen nun aber verwaltpolitische Diskussionen über die zukünftige Gestalt der öffentlichen Verwaltung in Deutschland geführt werden. Beispielsweise wäre durchaus vorstellbar, dass sich Kommunen noch sehr viel intensiver darum bemühen, Aufgaben arbeitsteilig zu erledigen, dafür gemeinsame Ressourcen zu nutzen oder sie auf Private zu verlegen, um Freiräume für die Bearbeitung neuer bzw. strategisch wichtiger Aufgaben oder für die Intensivierung des Bürgerdialogs zu schaffen (vgl. dazu auch unsere Ausführungen zum „Make or Buy?“ in Abschnitt 4.1.3). In den USA hatte Mitte der 90er Jahre Vize-Präsident Al Gore die Losung „Re-Inventing Government“ ausgegeben. Es sollten Modelle für eine Verwaltung erarbeitet werden, die besseren Service bietet und gleichzeitig weniger kostet. Dazu wurden interministerielle Arbeitsgruppen eingesetzt, interne Wettbewerbe ausgeschrieben und ein spezielles Vorschlagswesen eingerichtet, Preise verliehen, Boni für Behörden verteilt und so insgesamt ein positives Innovationsklima geschaffen, das eine Reihe interessanter Vorschläge hervorgebracht hat. (Dass viele davon nicht umgesetzt worden sind, spricht nicht gegen diese Bemühungen, sondern liegt an den besonderen Vorbehalten, die die Bundesstaaten und Kommunen in den USA gegen den Bund hegen.)

Um auch die langfristigen Optionen und Möglichkeiten von E-Government zur Umgestaltung der Verwaltung zu konkretisieren und zu nutzen, könnte das Land eine ähnliche Initiative starten und in Form von Kongressen, Workshops und kleineren Forschungs- und Begutachtungsaufträgen einen verwaltpolitischen Strategiedialog initiieren und moderieren, der dann als Richtschnur für die weiteren Planungen dient. Als Initiator könnte z.B. der neu eingerichtete Koordinierungsausschuss E-Government fungieren. Planung und Durchführung der damit verbundenen Maßnahmen könnten an die Stelle delegiert werden, die auch mit den zur Unterstützung und Begleitung des Transfers erforderlichen Maßnahmen betraut wird.

## 7 Literaturübersicht

### 7.1 Zitierte Quellen

Accenture GmbH (Hrsg.)  
*Anspruch und Wirklichkeit: eGovernment in Deutschland*  
online seit 25.04.2001, Stand Mai 2001  
Kronberg / Ts., 2001  
<http://www.accenture.de/4publika/4studien/index.jsp>  
abrufbar am 21.11.2003

Accenture GmbH (Hrsg.)  
*Visionen mit Pragmatismus: eGovernment in Deutschland 2002*  
online seit 17.05.2002  
Kronberg / Ts., 2002  
<http://www.accenture.de/4publika/4studien/index.jsp>  
abrufbar am 21.11.2003

Accenture GmbH (Hrsg.)  
*Was-will-der-Bürger.de - Online-Angebot und Nachfrage im öffentlichen Sektor*  
Eine Bedarfsanalyse von Accenture in Zusammenarbeit mit der Bayerischen Staatskanzlei  
online seit 05.09.2002  
Kronberg / Ts., 2002  
[http://www.igedo.com/o-website/deutsch/eGo/2\\_competence/download/Accenture-Was-will.pdf](http://www.igedo.com/o-website/deutsch/eGo/2_competence/download/Accenture-Was-will.pdf)  
abrufbar am 21.11.2003  
(Accenture 2002)

Backhaus, Klaus; Voeth, Markus  
*Stadtinformationssysteme*  
Ergebnisse einer Akzeptanzuntersuchung bei Privathaushalten in Münster (Westf.)  
Münster, 1997  
ISBN 3-8258-3296-1, Lit-Verlag

Bayer, Susanne  
*Task Force "Multimedia-Anwendungen in der öffentlichen Verwaltung" NRW*  
in: Kubicek, Herbert u.a. (Hrsg.)  
Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999: Multimedia@Verwaltung  
Heidelberg, 1999  
S. 379-380  
(Bayer 1999)

BearingPoint GmbH; IBM Deutschland GmbH  
E-Government Studie NRW  
online seit Januar 2003  
Düsseldorf, 2003  
<http://www.im.nrw.de/inn/doks/egov/egovstudie2003.pdf>  
abrufbar am 21.11.2003  
(BearingPoint/IBM 2003)

BearingPoint GmbH (Hrsg.)  
*Elektronische Abwicklung von Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung mit der Wirtschaft*  
Status quo und Perspektiven - Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern (BMI)  
Dokument erstellt am 28.10.2003  
München, 2003  
[http://www.bearingpoint.de/media/library\\_industry\\_ps/Studie\\_Geschaeftsprozesse\\_Oeff\\_Verwaltung.pdf](http://www.bearingpoint.de/media/library_industry_ps/Studie_Geschaeftsprozesse_Oeff_Verwaltung.pdf)  
abrufbar am 21.11.2003  
(BearingPoint/BMI 2003)

Bertelsmann Stiftung, Zuurmond, Arre  
*Computer für die Stadt der Zukunft*  
Der strategische Einsatz von Informationstechnologie in der Kommune - Internationale Recherchen und Fallbeispiele  
Gütersloh, 1998  
ISBN 3-89204-403-1, Verlag Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung; Clifford Chance Pünder; Initiative D21 (Hrsg.)  
*Prozessleitfaden Public Private Partnership*  
PPP für die Praxis  
Dokument erstellt am 24.06.2003, letzte Änderung am 01.07.2003  
Gütersloh / Kassel, 2003  
[http://www.initiaved21.de/druck/news/publikationen2003/doc/41\\_1057831599.pdf](http://www.initiaved21.de/druck/news/publikationen2003/doc/41_1057831599.pdf)  
abrufbar am 21.11.2003  
(Bertelsmann Stiftung/Projektgruppe PPP der Initiative D21 2003)

Bertelsmann Stiftung; Clifford Chance Pünder; Initiative D21 (Hrsg.)  
*Public Private Partnership und E-Government*  
Eine Studie der Bertelsmann-Stiftung in Zusammenarbeit mit der Universität Kassel (PPP für die Praxis)  
Dokument erstellt am 25.06.2003  
Gütersloh / Kassel, 2003  
[http://www.begix.de/PPP\\_BST.pdf](http://www.begix.de/PPP_BST.pdf)  
abrufbar am 21.11.2003  
(Bertelsmann Stiftung/Universität Kassel 2003)

Brinckmann, Hans; Kuhlmann, Stefan  
*Computerbürokratie - Ergebnisse von 30 Jahren öffentlicher Verwaltung mit Informationstechnik*  
Opladen, 1990  
ISBN 3-531-12140-5, Westdeutscher Verlag  
(Brinckmann und Kuhlmann 1990)

Buchstein, Hubertus; Neymanns, Harald (Hrsg.)  
*Online-Wahlen*  
Opladen, 2002  
ISBN 3-8100-3380-4, Leske + Budrich  
(Buchstein/Neymanns)

Bundesverband deutscher Banken (Hrsg.)  
*Internet, Online-Banking, E-Commerce*  
Dokument erstellt am 20.10.2000  
Demo/skopie Nr. 10, 2000  
<http://www.bdb.de/download/demoskopie/00-10.pdf>  
abrufbar am 21.11.2003  
(Bundesverband deutscher Banken 2000)

Burmeister, Klaus  
*Die Förderung von Multimedia in Städten - das Beispiel Nordrhein-Westfalen*  
in: Kubicek, Herbert u.a. (Hrsg.)  
Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999: Multimedia@Verwaltung  
Heidelberg, 1999  
S. 100-103  
(Burmeister 1999)

Cap Gemini, Ernst & Young (Hrsg.)  
*Webbasierte Untersuchung des elektronischen Service-Angebots der Öffentlichen Hand*  
online seit 05.20.2003, Dokument erstellt im Oktober 2002  
Berlin, 2003  
<http://www.de.cgey.com/servlet/PB/show/1005708/eEurope.pdf>  
abrufbar am 21.11.2003

Cimander, Ralf; Taimanova, Viktoria

*Evaluationmethoden im eGovernment und eCommerce*

Beitrag zur Tagung EMISA 2003: Auf dem Weg in die E-Gesellschaft, Münster, 16.-17. Oktober, 2003

Arbeitsberichte des Instituts für Wirtschaftsinformatik an der Universität Münster, 2003

S. 119-137

(Cimander/Taimanova 2003)

datenschutz nord GmbH; Technologie-Zentrum Informatik der Universität Bremen (Hrsg.)

*Qualitätskriterien für einen bürgerfreundlichen und sicheren Web-Auftritt*

Beitrag zu Teil IV A des E-Government-Handbuchs (Anforderungen und Qualitätssicherung)

Dokument erstellt am 13.12.2002

E-Government-Handbuch des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik, 2002

[http://www.bsi.de/fachthem/egov/download/4\\_Qualit.pdf](http://www.bsi.de/fachthem/egov/download/4_Qualit.pdf)

abrufbar am 21.11.2003

(datenschutz nord/TZI 2002)

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Hrsg.), Masser, Kai

*Kommunen im Web-Test*

online seit November 1997

Speyer, 1997

<http://www.dhv-speyer.de/klages/webtest>

abrufbar am 21.11.2003

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Hrsg.); Hill, Hermann; Klages, Helmut

6. Speyerer Qualitätswettbewerb 2002

Dokumente erstellt im August 2002

Speyer, 2002

<http://www.hfv-speyer.de/Qualitaetswettbewerb/>

abrufbar am 21.11.2003

Deutscher Städtetag (Hrsg.)

*Bildschirmtext - kommunal*

Berlin, Köln u.a., 1984

ISBN 3-17-008756-8, Verlag W. Kohlhammer

(Deutscher Städtetag 1984)

Eckart & Partner Consulting / Universität München, Institut für Marketing (Hrsg.)

*European E-City Award, Vienna*

online seit 05.09.2002

München, 2002

<http://www.eec-award.com>

abrufbar am 21.11.2003

Einemann, Edgar

*Internet-Cities - Das Internet und die deutschen Großstädte zu Beginn des neuen Jahrtausends*

online seit 28.09.2003, Stand Februar 2000

Bremen, 2000

<http://www.einemann.net/Focus2000.pdf>

abrufbar am 21.11.2003

Einemann, Edgar

*www.landkreis.de - Der Internet-Auftritt der deutschen Landkreise*

online seit 11.06.2001, Stand Mai 2001

Bremen, 2001

<http://www.einemann.net/Landkreis.htm>

abrufbar am 21.11.2003

Einemann, Edgar

*Internet-City-Test – Der Internet-Auftritt der deutschen Großstädte im September 2002*

online seit 27.10.2002

Bremen, 2002

<http://www.einemann.net/ict.pdf>

abrufbar am 21.11.2003

Ellwein, Thomas

*Das Dilemma der Verwaltung*

Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland

Mannheim u.a., 1994

ISBN 3-411-10381-7, B.I.-Taschenbuchverlag

(Ellwein 1994)

Enquete-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" Deutscher Bundestag (Hrsg.)

*Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft*

Opladen, 2002

ISBN 3-8100-3246-8, Leske + Budrich

(Enquete-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements")

Forrester Research (Hrsg.)

*Der Staat geht online - Verwaltungs(r)evolution per Internet*

erschienen im März 2001

Frankfurt a.M., 2001

(Forrester Research 2001)

Friedrichs, Stefan (Hrsg.); Abraham, Wolfgang; Clauditz, Sonja u.a.

*Virtuelle Medien als Chance für die Stadt der Zukunft - strategische Herausforderung für die politische Führung*

Endbericht, PSEPHOS-Institut für Wahlforschung und Sozialwissenschaft, Bertelsmann-Stiftung

Dokument erstellt im Oktober 2000, online seit 13.08.2001

Bonn/Essen/Hamburg, 2000

<http://www.bhh.nrw.de/bertelsmann/docs/virtmed.pdf>

abrufbar am 21.11.2003

(Friedrichs 2000)

Gabriel, Oscar W.

*Bürgerbeteiligung in Kommunen*

in: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, 2002

S. 121-160

(Gabriel 2002)

Gartner Group (Hrsg.)

*Government Services*

online seit 28.09.2000

Stamford, Connecticut (USA), 2000

[http://www4.gartner.com/1\\_researchanalysis/government\\_services\\_brochure.pdf](http://www4.gartner.com/1_researchanalysis/government_services_brochure.pdf)

abrufbar am 21.11.2003

(Gartner Group 2000)

Gesellschaft für Informatik e.V. (Hrsg.)

*Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung*

Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE

online seit September 2000, letzte Änderung 31.10.2000

Bonn, 2000

[http://www.gi-ev.de/informatik/presse/presse\\_memorandum.pdf](http://www.gi-ev.de/informatik/presse/presse_memorandum.pdf)

abrufbar am 21.11.2003

(GI/VDE 2000)

Habel, Franz-Reinhard; Hoffmann, Helmut; Müller, Wolfgang (Hrsg.)  
*Multimedia - Interaktive Medien in Städten und Gemeinden*  
Düsseldorf, 1993  
ISBN 3-928349-08-2, GEMINI Multimedia Verlag

Heitmüller, Hans-Michael (Hrsg.); Bütow, Steffi; Floeting, Holger  
*Elektronische Stadt- und Wirtschaftsinformationssysteme in den deutschen Städten*  
Stuttgart, 1999  
ISBN 3-09-302901-5, Dt. Sparkassen-Verlag  
(Bütow/Floeting 1999)

Hill, Hermann / Klages, Helmut (Hrsg.)  
*Innovationen durch Spitzenverwaltungen - eine Dokumentation zum 4. Speyerer Qualitätswettbewerb 1998*  
Stuttgart/Berlin/Bonn u.a., 1999  
ISBN 3-88649-543-4, Raabe

Hoffmann, Helmut (Hrsg.); Kanitz, Horst  
*Kommune online - Multimedia-Leitfaden für Kommunen und Regionen*  
von der bürokratischen zur interaktiven Verwaltung  
Berlin, 1998  
ISBN 3-503-05072-8, Erich Schmidt

Hoppen, Peter  
*Die „KOM-ON!“-Initiative*  
in: Kubicek, Herbert u.a. (Hrsg.)  
Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999: Multimedia@Verwaltung  
Heidelberg, 1999  
S. 384-388  
(Hoppen 1999)

Initiative D21 (Hrsg.)  
*E-Town 2002 - Deutschlands digitale Hauptstädte*  
Dokument erstellt im Juni 2002  
Hamburg, 2002  
[http://www.initiaved21.de/druck/news/publikationen2002/doc/25\\_1053502717.pdf](http://www.initiaved21.de/druck/news/publikationen2002/doc/25_1053502717.pdf)  
abrufbar am 21.11.2003

Institute of Electronic Business e.V.; DIHK; DE-CODA (Hrsg.)  
*E-Government B2G - Anforderungen der Deutschen Wirtschaft*  
erschieden im Juli 2002  
Berlin, 2002  
(Institute of Electronic Business 2002)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.)  
*Key Elements for Electronic Local Authorities' Networks (KEeLAN)*  
online seit Februar 2002  
Dublin/Brüssel, 2002  
<http://www.keelan.ie>  
abrufbar am 21.11.2003

Kommunale Datenverarbeitung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)  
*Neue Softwarestrategie und Softwareauswahl "Kommune der Zukunft"*  
KDN-Report 3-00  
online seit 13.01.2003  
Köln, 2003  
[http://www.kdn.de/KDN-Report/2000-3/kdnreport\\_300\\_art1.htm](http://www.kdn.de/KDN-Report/2000-3/kdnreport_300_art1.htm)  
abrufbar am 21.11.2003  
(KDN 2000)

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.)  
*Kommune und Internet - strategische Überlegungen und Hilfen zur Umsetzung*  
KGSt-Bericht Nr. 01/2000  
Köln, 2000  
ISBN 3-89804-276-6, KGSt

KPMG Consulting AG (Hrsg.)  
*Verwaltung der Zukunft - Status quo und Perspektiven für eGovernment 2000*  
online seit 29.05.2000  
Berlin, 2000  
[http://www.bearingpoint.de/media/library\\_2000/2000\\_05\\_29\\_eGovernment.pdf](http://www.bearingpoint.de/media/library_2000/2000_05_29_eGovernment.pdf)  
abrufbar am 21.11.2003  
(KPMG 2000)

KPMG Consulting AG (Hrsg.)  
*Verwaltung der Zukunft - Status quo und Perspektiven für 2001/2002*  
online seit 23.11.2001  
Berlin, 2001  
[http://www.bearingpoint.de/media/industries\\_infrastructure\\_services/eGovernmentstudie\\_2001\\_2.pdf](http://www.bearingpoint.de/media/industries_infrastructure_services/eGovernmentstudie_2001_2.pdf)  
abrufbar am 21.11.2003  
(KPMG 2001)

Krebs, Hartmut  
*Landesinitiative MEDIA Nordrhein-Westfalen*  
in: Kubicek, Herbert u.a. (Hrsg.)  
Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1996: Öffnung der Telekommunikation: Neue Spieler - Neue Regeln  
Heidelberg, 1996  
S. 312-315  
(Krebs 1996)

Kubicek, Herbert; Hagen, Martin u.a.  
*Interaktive Rathäuser in Deutschland*  
Eine Evaluation kommunaler Verwaltungsangebote im World Wide Web  
Forschungsberichte des Studiengangs Informatik der Universität Bremen, 1998  
Bericht 5/98  
ISSN 0722-8996, Universität Bremen  
(Kubicek u.a. 1998)

Kubicek, Herbert; Taube, Wolfgang  
*Die gelegentlichen Nutzer als Herausforderung für die Systementwicklung*  
Informatik-Spektrum, Band 17, 1994  
S. 347-356  
ISSN 0170-6012, Gesellschaft für Informatik e.V.  
(Kubicek/Taube 1994)

Kubicek, Herbert; Wind, Martin  
*Bundestagswahl per Computer?*  
in: Buchstein/Neymanns, 2002  
S. 91-112  
(Kubicek/Wind 2002)

Momentum Research Group (Hrsg.)  
*Benchmarking eGovernment*  
online seit 29.08.2000, erstellt am 26.07.2000  
Overland Park, Kansas (USA), 2000  
[http://www.nicusa.com/pdf/EGOV\\_Benchmark.pdf](http://www.nicusa.com/pdf/EGOV_Benchmark.pdf)  
abrufbar am 21.11.2003  
(Momentum 2000)

MWMTV NRW (Hrsg.)

*ECi - electronic cities (media NRW 9)*

Definition, Evaluation und Realisation kommunaler Online-Dienste im Verbund mit NRW-Städten  
Düsseldorf, 1998

Nolan, Richard L.

*Managing the Computer Resource - A Stage Hypothesis*

Communications of the ACM, Vol. 16 (1973), No. 7, 1973

S. 399-405

ISSN 0001-0782, ACM Press New York

(Nolan 1973)

Nolan, Richard L.

*Managing the Crisis in data processing*

Harvard Business Review 57(2), 1979

S. 115-126

ISSN 0017-8012

Harvard Business School

(Nolan 1979)

Ostermann, Jürgen; Langguth, Manfred; Kassner, Uwe

*Informationstechnologien für die Verwaltung - Chancen zur Erneuerung*

Köln, Berlin, Stuttgart u.a., 1987

ISBN 3-555-00720-3, Deutscher Gemeindeverlag

(Ostermann, Langguth und Kassner 1987)

PwC Deutsche Revision AG (Hrsg.)

*Die Zukunft heißt E-Government - Deutschlands Städte auf dem Weg zur virtuellen Verwaltung*

Ergebnisse einer Umfrage von Price Waterhouse Coopers mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund  
online verfügbar seit 24.08.2000

Frankfurt a.M., 2000

[http://www.pwcglobal.com/de/ger/ins-sol/survey-rep/E\\_Govern.pdf](http://www.pwcglobal.com/de/ger/ins-sol/survey-rep/E_Govern.pdf)

abrufbar am 21.11.2003

(PwC/DStGB 2000)

Reinermann, Heinrich / von Lucke, Jörn (Hrsg.)

Portale in der öffentlichen Verwaltung - Internet, Call-Center, Bürgerbüro

Speyerer Forschungsbericht 205

2., erw. Aufl., Speyer, 2000

ISBN 3-932112-43-1, Forschungsinst. für Öffentl. Verwaltung

(Lucke/Reinermann 2000)

Reinermann, Heinrich / von Lucke, Jörn (Hrsg.)

*Electronic Government in Deutschland - Ziele, Stand, Barrieren, Beispiele, Umsetzung*

Speyer, 2002

ISBN 3-932112-64-4, Forschungsinst. für Öffentl. Verwaltung

Städte- und Gemeindebund NRW (Hrsg.)

*Dokumentation „Pilotprojekt e-Government NRW“*

Städte und Gemeinden auf dem Weg zum virtuellen Rathaus

Dokumente erstellt am 15.07.2003

Düsseldorf, 2003

<http://www.dvmb.de/egovernment/>

abrufbar am 21.11.2003

TNS / Taylor Nelson Sofres (Hrsg.)  
*Government Online - an international perspective - Annual Global Report*  
 Dokument erstellt am 06.11.2002  
 London/Bielefeld, 2002  
[http://www.tns-emnid.com/presse/GO\\_2002Global\\_TNS.pdf](http://www.tns-emnid.com/presse/GO_2002Global_TNS.pdf)  
 abrufbar am 21.11.2003  
 (Taylor Nelson Sofres 2002a)

TNS / Taylor Nelson Sofres (Hrsg.)  
*Government Online - an international perspective - Annual Country Report*  
 Dokument erstellt am 17.10.2002  
 London/Bielefeld, 2002  
[http://www.tns-emnid.com/presse/GO\\_2002\\_Germany\\_rep\\_TNS.pdf](http://www.tns-emnid.com/presse/GO_2002_Germany_rep_TNS.pdf)  
 abrufbar am 21.11.2003  
 (Taylor Nelson Sofres 2002b)

TNS Emnid GmbH; Initiative D21 (Hrsg.)  
*(N)Onliner Atlas 2003 - Eine Topographie des digitalen Grabens durch Deutschland*  
 Dokument erstellt am 18.03.2003  
 Bielefeld, 2003  
[http://www.nonliner-atlas.de/downloads/NONLINER-Atlas2002\\_TNS%20Emnid\\_InitiativeD21.pdf](http://www.nonliner-atlas.de/downloads/NONLINER-Atlas2002_TNS%20Emnid_InitiativeD21.pdf)  
 abrufbar am 21.11.2003  
 (TNS Emnid/Initiative D21 2003)

Trénel, Matthias; Märker, Oliver; Hagedorn, Hans  
*Bürgerbeteiligung im Internet - Das Esslinger Fallbeispiel*  
 WZB Mitteilungen (94), 2001  
 S. 29-34  
 ISSN 0174-3120, Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung  
 (Trénel/Märker/Hagedorn 2001)

Witte, Eberhard (Hrsg.)  
*Multimedia in Städten und Regionen*  
 Tagungsband zu Fachkonferenz am 11.05.1998 in München  
 Heidelberg, 1998  
 ISBN 3-7785-3912-4, Hüthig

## 7.2 Bibliographie: IT-gestützte Verwaltungsmodernisierung und E-Government in NRW

In diesem Abschnitt wird der Versuch einer Literaturübersicht zum Thema E-Government / IT-gestützte Verwaltungsmodernisierung gewagt. Hierbei werden sowohl Monographien als auch Zeitschriftenbeiträge und weiteres Schrifttum, sowie schließlich einige Online-Quellen einbezogen.

### 7.2.1 Literatúrauswahl zum EDV-Einsatz in der NRW-Verwaltung vor 1996

Deutscher Landkreistag (Hrsg.): *Elektronische Datenverarbeitung in den Kreisen*, Bonn, 1970

In diesem vom Deutschen Landkreistag herausgegebenen Werk wird auf den Seiten 51-54 die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen beschrieben.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.), Warnke, Rüdiger: *Automatization und Selbstverwaltung - Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung und der Anschluß kommunaler Gebietskörperschaften an Datenverarbeitungszentralen*, Köln, 1976, gleichzeitig Hamburg, Univ., Diss., 1976, ISBN 3-555-00257-0, Deutscher Gemeindeverlag

Rüdiger Warnke erläutert in seiner Dissertation Organisationsmodelle der automatisierten Datenverarbeitung - ADV - in Nordrhein-Westfalen (S. 51-55, 77).

Ostermann, Jürgen; Langguth, Manfred; Kassner, Uwe: *Informationstechnologie für die Verwaltung - Chancen zur Erneuerung*, Köln, Berlin, Stuttgart, Hannover, Mainz, München, 1987, ISBN 3-555-00720-3, Deutscher Gemeindeverlag

Als gutes Beispiel für den Einsatz von Informationstechnologie in der öffentlichen Verwaltung wird hier das EDV-Konzept des Märkischen Kreises genannt (S. 77 ff.).

### 7.2.2 Literatúrauswahl zum E-Government in NRW: 1995 bis 2003

Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr NRW (Hrsg.): *Visionen für eine künftige Medien- und Informationsgesellschaft (media NRW 1)*, Düsseldorf 1995

Dokumentation zur Eröffnungsveranstaltung der Landesinitiative MEDIA NRW am 24.03.1995 in Köln. Erster Band der Schriftenreihe „media NRW“.

Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr NRW (Hrsg.): Studie für eine zukunftsorientierte Wirtschafts-, Technologie- und Strukturpolitik für NRW (media NRW 2), Düsseldorf 1995

Studie der Landesinitiative MEDIA NRW zur Wirtschafts-, Technologie- und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen.

Kubicek, Herbert; Klumpp, Dieter; Müller, Günter; Neumann, Karl-Heinz; Raubold, Eckart; Roßnagel, Alexander (Hrsg.): *Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1996*. Öffnung der Telekommunikation: Neue Spieler – Neue Regeln, Heidelberg, 1996, ISBN 3-7685-0996-6, v. Decker

Hartmut Krebs stellt im Bereich „Szene“ die „Landesinitiative MEDIA Nordrhein Westfalen“ vor (S. 312-315). Die Initiative wurde im Jahre 1995 gestartet, um als die Aktivitäten im Bereich der Medienpolitik zu bündeln. Auf diese Weise sollte die Entwicklung, Produktion, Anwendung und Verbreitung neuer Multimedia-Produkte in Nordrhein-Westfalen gefördert werden.

Erstes Handlungsfeld war die Medienwirtschaftsförderung, hier wurden unter anderem kleine und mittelständische Unternehmen unterstützt, die „Multimedia-Produkte“ herstellen.

Die Initiative sollte auch die Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen für die Neuen Medien vorantreiben. In diesem zweiten Bereich ging es etwa um die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes oder Multimedia-Pilotprojekte in Nordrhein-Westfalen.

Als drittes ist der gesellschafts-, kultur- und bildungspolitische Aktivitätsbereich zu nennen. Beabsichtigt war insbesondere eine Förderung der Medienkompetenz der Bevölkerung in NRW.

Bullerdiel, Thorsten; Greve, Manfred: *Öffentliche Verwaltung im Internet*. Praktischer Ratgeber für Behörden, Bürger, Parteien, Regierungen und Verbände, 1. Aufl., München, 1997, ISBN 3-406-42182-2, C.H. Beck

Nachdem das Internet zunehmend zum Massenphänomen wurde, wagten sich auch erste Kommunen und Landesverwaltungen ins WWW. Bullerdiel und Greve beschreiben unter anderem das Angebot der Landesregierung NRW online (S. 48).

Hanraths, Stefan; Rossenbach, Wolfgang; Baum, Jürgen: *Erst zuhören, dann programmieren - Internet am Beispiel Hennef (Sieg)*, Städte- u. Gemeinderat (ISSN 0342-6106) 1997, S. 144-146

Schritte zur Gestaltung eines kommunalen Internetauftritts dargestellt am Beispiel Hennef (Sieg).

Hanraths, Stefan; Rossenbach, Wolfgang; Baum, Jürgen: *Verwaltungsinformationen im Internet – ein Beispiel einer mittleren kreisangehörigen Stadt*, DVP (ISSN 0945-1196) 1997, S. 449-452

Das Bürgerinformationssystem der Stadt Hennef (Sieg) als Beispiel für die Bereitstellung von Verwaltungsinformationen über das Internet.

Kubicek, Herbert; Schmid, Ulrich; Wagner, Heiderose: *Bürgerinformation durch „neue“ Medien? Analysen und Fallstudien zur Etablierung elektronischer Informationssysteme im Alltag*, Wiesbaden, 1997, ISBN 3-531-12991-0, Westdt. Verlag

Das Elektronische Informationssystem im Bürgeramt Unna wird als gutes Beispiel für EIS in der öffentlichen Verwaltung vorgestellt (S. 135-160).

Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr NRW (Hrsg.): *MEDIA NRW Projekte (media NRW 3)*, Düsseldorf 1997

Zwischenbericht zu den Projekten der Landesinitiative MEDIA NRW.

Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr NRW (Hrsg.): *ECi – electronic cities (media NRW 9): Definition, Evaluation und Realisation kommunaler Online-Dienste im Verbund mit NRW-Städten*, Düsseldorf, August 1997

Der neunte Band aus der Schriftenreihe der Landesinitiative media NRW enthält die wesentlichen Ergebnisse des Verbundprojektes „eCi – Definition, Evaluation und Realisation kommunaler Online-Dienste im Verbund mit NRW-Städten“, das im Rahmen einer Arbeitsgruppe der „TaskForce Electronic Cities“ durchgeführt wurde.

Das Projekt wurde durchgeführt unter Leitung der ZIM Multimedia Forschungs- und Entwicklungs- GmbH (Köln) im Auftrag der Städte Bochum, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Köln, Münster, Paderborn, der Strukturförderungsgesellschaft Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler sowie des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW.

Die einzelnen Beiträge behandeln zentrale Fragestellungen kommunaler Onlinedienste wie informationelle Grundversorgung, öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen, allgemeine juristischen Fragen und Akzeptanzuntersuchungen.

Gefordert wird eine weit gehende Deregulierung und Liberalisierung der neuen Medien. In den Bereichen Bildung, Gesundheit, Soziales und Sicherheit soll eine moderne Informations-, Kommunikations- und Dienstleistungsstruktur gefördert werden. Die Einführung von Online-Dienstleistungen soll in der öffentlichen Verwaltung, auch in Kommunen, zur „Chefsache“ gemacht werden.

Im Rahmen des Projektes wurde auch eine Analyse der vorhandenen Internetangebote durchgeführt. 1997 waren beschränkt die Internetauftritte der Verwaltung überwiegend die Bereitstellung von Informationen. Der Bericht fordert, das Angebot zunehmend um Kommunikations- und Interaktionsmöglichkeiten zu erweitern.

Eine Kosten-/Nutzenbetrachtung führt zu dem Ergebnis, dass die Kommunalverwaltung Einsparungen durch Internetdienste erst langfristig, und nur dann erreichen kann, wenn eine verbesserte Interaktion zwischen Kommune und Bürger realisiert wird.

Kubicek, Herbert; Hagen, Martin u.a.: *Interaktive Rathäuser in Deutschland – Eine Evaluation kommunaler Verwaltungsangebote im World Wide Web*. Forschungsberichte des Studiengangs Informatik der Universität Bremen (Bericht 5/98), ISSN 0722-8996

Untersucht wurden etwa die Internetangebote von Bielefeld, Bochum, Düsseldorf, Geldern, Hagen, Jülich, Leverkusen, Münster, Paderborn, Ratingen, Remscheid, Troisdorf, Wachtendonk, Werne und Witten.

Schäfer, Roland: *Städte und Gemeinden im Internet – Schritte zur kommunalen Homepage*. Städte- u. Gemeinderat, ISSN 0342-6106, 1998, S. 21-27

Roland Schäfer beschreibt den Weg zur kommunalen Internetpräsenz am Beispiel der Stadt Bergkamen. Hierbei werden technische, rechtliche und organisatorische Aspekte eines solchen Projektes beleuchtet.

Hagen, Martin; Kubicek, Herbert: *Internet und Multimedia in der öffentlichen Verwaltung – Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung*. Dokument erstellt am 20.03.1999, <http://www.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/00520.pdf>

Im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung wird hier der Stand der Möglichkeiten der Anwendung von Internet und Multimedia in Städten und Gemeinden analysiert. Im zweiten Teil des Gutachtens werden Fallbeispiele beschrieben, die als wegweisend angesehen werden.

Aus Nordrhein-Westfalen ist dies zum einen das Projekt „halb-automatisierte Kfz-Anmeldung über das Internet“ in Gelsenkirchen (S. 39 ff.) zum anderen das Medienbildungskonzept der Stadt Köln (S. 54 ff.).

Kubicek, Herbert; Klumpp, Dieter; Braczyk, Hans-Joachim; Müller, Günther; Neu, Werner; Raubold, Eckhard; Roßnagel, Alexander (Hrsg.): *Multimedia@Verwaltung – Marktnähe und Bürgerorientierung mit elektronischen Dienstleistungen – Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999*, Heidelberg, 1999, ISBN 3-7785-3918-3, Hüthig

Das Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999 beschäftigt sich mit Multimediadiens-ten und Interneteinsatz in der öffentlichen Verwaltung.

Burmeister, Klaus: *„Die Förderung von Multimedia in Städten – das Beispiel Nordrhein-Westfalen“*, S. 100-103

Burmeister dokumentiert, was das Land Nordrhein-Westfalen bis 1999 im Bereich „Stadt und Multimedia“ hervorgebracht hat. Große Bedeutung wird der Initiative „media NRW“ zugeschrieben, die an die Erfahrungen der Landesinitiativen „Zukunftstechnologien“ von 1985 sowie „TELETECH NRW“ von 1987 anknüpft.

Eine Besonderheit von „media NRW“ ist, dass zwar auch klassische Steuerungsmedien wie Geld und Recht eingesetzt werden, der Schwerpunkt aber auf Kommunikation, Kooperation und Moderation gelegt wird.

Als Beispiel können die Aktivitäten der TaskForce „Electronic Cities“ genannt werden. Im Februar 1996 wurden drei Arbeitsgruppen („Elektronische Städte“, „Elektronischer Marktplatz“, „Vorverlagerte Stadtverwaltung“), die inhaltlich das Profil der TaskForce prägen.

Aus der Arbeitsgruppe „Elektronische Städte“ ging das Verbundprojekt „Elektronische Städte NRW“ hervor. Hier kooperieren die Städte Bochum, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Köln, Münster und Paderborn bei der Entwicklung neuer elektronische Verwaltungsdienste.

Im Juni 1998 ging die TaskForce „Electronic Cities“ inhaltlich und personell in der TaskForce „Multimedia-Anwendungen in der öffentlichen Verwaltung“ auf, die im Bereich „Szene“ des Jahrbuchs vorgestellt wird (Susanne Bayer, S. 379/380). Themenschwerpunkte der TaskForce sind unter anderem: Elektronischen Unterschrift in der öffentlichen Verwaltung, Workflow-Management-Systeme, der Aufbau eines Verwaltungsinformations-Systems und die „Call Center Offensive NRW“.

Peter Hoppen beschreibt die nordrhein-westfälische „KOM-ON!“-Initiative (S. 384-388). Die KOM-ON!-Initiative führt die Ergebnisse von eCi weiter mit dem Ziel, die Entwicklung kommunaler Online-Systeme in NRW abgestimmt voranzutreiben. Insbesondere sollen Online-Anwendungen mit Transaktionsbezug im Hinblick auf Verwaltungsdienstleistungen in Projekten realisiert werden.

Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr NRW (Hrsg.): *Telearbeit in öffentlichen Verwaltungen (media NRW 16)*, Düsseldorf 1999

Mit dem 16 „media NRW“-Band werden vom MWMTV NRW (TaskForce Telearbeit) Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Einführung von Telearbeit in öffentlichen Verwaltungen bereitgestellt.

Hagen, Martin; Kubicek, Herbert: *One-Stop-Government in Europe, Results of 11 national surveys*. Bremen, 2000, ISBN 3-88722-468-x, Universität Bremen

Im Bereich „Case Studies“ werden die Internetangebote der Städte Unna und Hagen beschrieben (S. 253-261), das virtuelle Rathaus Hagen wird zudem als „Best Practice“-Beispiel vorgestellt (S. 291-294).

Masser, Kai: *Kommunen im Internet – Eine theoretische und empirische Evaluation kommunaler Internet-Angebote*. Neuwied / Kriftel / Berlin, 2000, Speyer, Hochschule für Verwaltungswiss., Diss., 2000, ISBN 3-472-03856-X, Luchterhand

Als vorbildliche Beispiele werden „Electronic Cities NRW“ (S. 32) und das Angebot der Stadt Düsseldorf (S. 175) herausgegriffen.

Reinermann, Heinrich / von Lucke, Jörn (Hrsg.): *Portale in der öffentlichen Verwaltung – Internet, Call-Center, Bürgerbüro*. Speyerer Forschungsbericht 205, 2., erw. Aufl., Speyer, 2000, ISBN 3-932112-43-1, Forschungsinst. für Öffentl. Verwaltung

Reinermann und von Lucke stellen das Internetangebot der Stadt Köln und die „Köln Card“ vor (S. 151-169).

Stember, Jürgen / Joswig, Michael: *Der digitale Bauantrag*. FiWi (ISSN 0863-2499) 2000, S. 201-209

Das Projekt „Digitaler Bauantrag“ beim Kreis Soest wird als gutes Beispiel für einen interaktiven E-Government-Dienst beschrieben.

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): *E-Government in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen – Sachstandsbericht Juni 2001*.

<http://www.im.nrw.de/inn/doks/it/bericht2001.pdf>

Das Innenministerium NRW zieht eine vorläufige Bilanz. Vorgestellt werden die Informations-, Interaktions- und Transaktionsdienste der Landesverwaltung unter <www.nrw.de>, sowie auf kommunaler Ebene das „Virtuelle Rathaus Hagen“.

Im Netz bereitgestellt werden unter anderem die Strukturdaten des Landes, Informationen zu den Aufgaben der Landesregierung und zu aktuellen Themen, etwa zu neuen Gesetzen und Verordnungen.

Das Kommunikationsmedium E-Mail wird von der Landesverwaltung inzwischen intensiv genutzt. Als Modell für sichere E-Mail-Kommunikation wird im Finanzministerium das Projekt FinMail durchgeführt.

Inzwischen sind auch einige Online-Transaktionen möglich, genannt werden etwa

- die elektronische Bewerberanmeldung bei der Lehrereinstellung,
- die Online-Registerrückmeldung bei Amtsgericht Essen,
- die elektronische Einkommsteuererklärung (ELSTER) und das
- Online-Mahnverfahren.

Das „Virtuelle Rathaus Hagen“ wird bundesweit als ein Vorreiterprojekt für E-Government im kommunalen Bereich angesehen. Erste Anwendungen, wie die elektronische Meldeauskunft oder der Zugriff auf Liegenschaftsdaten werden bereits im Echtbetrieb eingesetzt. Zur Entrichtung von Gebühren werden im Hagener Projekt Online-Bezahlungsfunktionen angeboten (Kreditkarte, GeldKarte).

Alle Gemeinden in Nordrhein-Westfalen haben die Möglichkeit, an den Erfahrungen aus dem Projekt teilzuhaben und technische oder organisatorische Lösungen zu übernehmen.

Kröger, Detlef (Hrsg.): *Internetstrategien für Kommunen*, Köln, 2001, ISBN 3-504-56015-0, Otto Schmidt

Weßendorf, Klaus: „*Erfahrungen beim Aufbau einer Regio.NET – mehr Bürgernähe durch Stadtverwaltung-Online*“, S. 261-273

Weßendorf berichtet über seine Erfahrungen bei der Umsetzung von Online-Angeboten für Kommunalverwaltungen im Kreis Steinfurt. Als gutes Beispiel wird das „virtuelle Rathaus“ der Stadt Emsdetten vorgestellt.

Hoge, Andreas; Dokters, Stefan: „*Verwaltung im WWW – die interaktive Stadt Emsdetten*“, S. 275-289

Hoge und Dokters beschreiben am Beispiel der Stadt Emsdetten, wie E-Government als Werkzeug zur Verwaltungsmodernisierung genutzt werden kann.

Hagen, Martin: *Ein Referenzmodell für Online-Transaktionssysteme im Electronic Government*. München/ Mering, 2001, ISBN 3-87988-612-1, Hampp

Eine der Fallstudien zu Online-Transaktionssystemen beschreibt das Projekt POLIVEST im Rhein-Sieg-Kreis (S. 150-163). Aus der umfassenden Dokumentation des Baugenehmigungsverfahrens ging eine Anforderungsdefinition hervor, um Produkte zur Unterstützung des Verfahrens auszuwählen. Das Ziel einer weit gehenden Online-Abwicklung des Baugenehmigungsverfahrens konnte noch nicht erreicht werden.

Blaschke, Peter; Karrlein, Wolfgang; Zypries, Brigitte (Hrsg.): *E-Public, Strategien und Potenziale des E- und Mobile-Business im öffentlichen Bereich*. Berlin, Heidelberg u.a., 2002, ISBN 3-540-42921-2, Springer

Klinger, Peter: „*Das Virtuelle Rathaus der Stadt Hagen*“, S. 71-89

Durch das „Virtuelle Rathaus“ der Stadt Hagen soll die Verwaltung bürgerfreundlich und interaktiv werden. Klinger beschreibt, welche Ergebnisse bisher erzielt werden konnten. Durch Einbindung der elektronischen Signatur und elektronischer Bezahlverfahren in das Internetangebot können Onlinedienste bereits sicher und medienbruchfrei durchgeführt werden. In den folgenden Jahren sollen weitere Dienstleistungen umgesetzt werden und das Angebot im Sinne des Lebenslagenkonzeptes vervollständigt werden.

Accenture GmbH; Bertelsmann Stiftung; Staatskanzlei NRW (Hrsg.): *Standortfaktor Verwaltung – E-Government und Kundenservice in Nordrhein-Westfalen*. Kronberg / Ts., 2003, Dokument erstellt am 18.09.2003, <http://www.begix.de/standortfaktor.html>

Im Frühjahr 2003 wurde durch das „C@LL NRW“, das Callcenter der Landesregierung, eine Nutzerbefragung zum Thema „Bürgerservices“ durchgeführt. Befragt wurden insgesamt 669 Bürger und Unternehmen aus Nordrhein-Westfalen. Alternativ zur telefonischen Erhebung wurde der Fragebogen auch über das Internet angeboten.

Schwerpunktmäßig wurde nach Onlinediensten zur Wirtschaftsförderung gefragt.

Großes Interesse besteht an der Online-Melderegisterauskunft. Häufig gefordert wurden auch die Online-Gewerbeanmeldung (64 %) und ein Onlinedienst zur Gewerbesteuer (68 %). Es wird gefordert, dass Medienbrüche soweit möglich verhindert werden, gutes Beispiel ist hier das Online-Mahnverfahren.

Bertelsmann Stiftung; Clifford Chance Pünder; Initiative D21 (Hrsg.): *Public Private Partnership und E-Government – Eine Studie der Bertelsmann-Stiftung in Zusammenarbeit mit der Universität Kassel*. Gütersloh / Kassel, 2003, Dokument erstellt am 25.06.2003, [http://www.begix.de/PPP\\_BST.pdf](http://www.begix.de/PPP_BST.pdf)

Das Projekt „Digitales Ruhrgebiet“ wird als gutes Beispiel für PPP unter Einbeziehung von Kommunen vorgestellt (S. 20/21). Die beteiligten Kommunen können auf standardisierte von ressourcenstarken Partnern entwickelte E-Government-Plattform-Lösungen zurückgreifen, sich an der Formulierung von Qualitätsstandards und Projektprioritäten beteiligen und gegebenenfalls selbst entwickelte Best Practices einbringen.

Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Drüke, Helmut; Riedel, Daniela; Schimpeler, Patricia: *E-Government in Deutschland – Profile des virtuellen Rathauses*; MEDIA@Komm Arbeitspapier 8/2003, Berlin, 2003, Difu

Das MEDIA@Komm-Arbeitspapiers 8/2003 soll eine Momentaufnahme des Electronic Government in deutschen Städten und Gemeinden im Juni 2002 zu präsentieren. Hierzu wurde das E-Government-Profil von 26 deutschen Städten untersucht. Herangezogen wurden zehn Erfolgsfaktoren für kommunale E-Government-Angebote: Leitbild und Strategie; Organisation, Projekt- und Change Management; Anwendungen; Nutzen und Kosten; adäquate Technologien und Organisation des Technikeinsatzes; Kompetenzen, Motivation und Qualifizierung; Schaffung von Akzeptanz, Marketing; Kooperation und Partnerschaft; Nachhaltige Sicherstellung von Ressourcen und schließlich auch Rechtmäßigkeit.

Die Städte Düsseldorf und Hagen werden als „systematische Modernisierer“ beschrieben (S. 90-99).

Das E-Government-Projekt der Stadt Düsseldorf wird für seine systematische Vorgehensweise, die Zielgerichtetheit und die Verankerung des Projektes in die allgemeine Stadtpolitik gelobt. Der Ansatz war hier nicht etwa die rasche Präsentation von Online-Dienstleistungen, sondern die Neugestaltung von Verwaltungsstrukturen und Arbeitsprozessen unter Einsatz moderner Informationstechnologien.

Das Projekte „Virtuelles Rathaus Hagen“ hat als Ziel die Stärkung von Bürger- und Kundenorientierung. Das Projekt verfolgt – wie das der Stadt Düsseldorf – den Ansatz, ein System und eine Infrastruktur als solide Basis für die Realisierung von Online-Diensten zu schaffen. Der Difu-Bericht stellt mit Bedauern fest, dass sowohl die Verwaltungsspitze als auch die Sachbearbeiter mit Voranschreiten des E-Government-Projektes immer weniger in das Projekt einbezogen wurden.

Landesregierung NRW (Hrsg.), BearingPoint GmbH, IBM Deutschland GmbH: *E-Government Studie NRW*. Düsseldorf, 2003, <http://www.im.nrw.de/inn/doks/egov/egovstudie2003.pdf>

Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat von BearingPoint und IBM eine Studie erstellen lassen, um einen Orientierungsrahmen für E-Government-Maßnahmen in NRW zu schaffen. Es wird eine E-Government-Strategie für die Landesverwaltung NRW entwickelt und ein Handlungsrahmen für den Zeitraum 2003 bis 2005 festgelegt.

Alle bedeutenden internetfähigen Verwaltungsdienstleistungen in NRW sollen bis 2005 über das Internet zur Verfügung gestellt werden. Der Schwerpunkt wird hierbei auf Fachverfahren gelegt, die sich an Bürger, Wirtschaft und öffentliche Stellen außerhalb der Landesverwaltung richten.

Für die Landesverwaltung wurden 92 „E-Government-fähige“ Verwaltungsdienstleistungen identifiziert, die im Bereich Kommunikation und Interaktion angesiedelt sind. Die Verfahrenstypen „Antragsverfahren“ und „Förderverfahren“ bilden den Schwerpunkt der zukünftigen E-Government-Aktivitäten.

Der Umsetzungsplan ist an einer schnellen Realisierung eines hohen Kundennutzens orientiert. Transaktionsangebote für die Wirtschaft und umfassende Informations- und zunehmend auch Transaktionsangebote für die einzelnen Bürger sollen möglichst schnell umgesetzt werden. Wo es möglich ist, soll der Ausbau der erforderlichen Basiskomponenten noch 2003 beginnen.

Es wird eine grobe Einschätzung des Einsparungspotenzials der Maßnahmen gewagt. Jährlich sollen bei Umsetzung aller Verfahrensumstellungen insgesamt Einsparungen zwischen 28 und 48,3 Mio. € möglich sein.

Kaczorowski, Willi; König, Ricarada; Meyer, Rüdiger; Wensauer, Daniel: *eGovernment in den Bundesländern – Sachstand und Perspektive*. Bonn 2003, Dokument erstellt am 24.01.2003, ISBN 3-89892-153-0, [http://www.capgemini.de/servlet/PB/show/1006065/eGovernment\\_Laender\\_FES.pdf](http://www.capgemini.de/servlet/PB/show/1006065/eGovernment_Laender_FES.pdf)

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat in Zusammenarbeit mit Cap Gemini Ernst & Young eine Studie zum Stand des E-Government in den Bundesländern erarbeitet. Die wesentlichen Aussagen dieser Studie mit Bezug auf das Land NRW sind:

- In Nordrhein-Westfalen wird E-Government als unterstützender Faktor für die Verwaltungsmodernisierung gesehen (S. 18).
- NRW ist im Vergleich zu Baden-Württemberg, Hamburg und Bremen Nachzügler, denn das Land erarbeitet sich erst jetzt eine übergeordnete E-Government-Strategie (S. 21).
- In Nordrhein-Westfalen gibt es bereits ein Informationsfreiheitsgesetz (S. 25).
- Externe Partner werden bei der Umsetzung von Projekten eng beteiligt (S. 29).
- Nordrhein-Westfalen entwickelt (wie Bayern, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern) zurzeit eine umfassende E-Government-Infrastruktur (S. 36).
- In NRW wurde mit dem Dienst „C@ll NRW“ ein Bürger- und Servicecenter eingerichtet, das dem Ratsuchenden Fragen beantwortet oder zumindest mit der Vermittlung des entsprechenden Experten bedient (S. 40).
- Berlin, Hamburg und NRW haben angekündigt, sich mit Multi-Channel-Management auseinander zu setzen.

Stember, Jürgen: *Integrierter Behördenservice online – Der virtuelle Verwaltungsleitfaden im Kreis Soest*. DVP (ISSN 0945-1196) 2003, S. 89-98

Hier werden die Ergebnisse eines Forschungsprojekts der Hochschule Harz beschrieben. In das Internetangebot des Landkreises Soest wird ein virtueller Verwaltungsleitfaden eingebunden, der auf die speziellen Bedürfnisse von Unternehmen zugeschnitten ist.

Städte- und Gemeindebund NRW (Hrsg.): *Dokumentation „Pilotprojekt e-Government NRW“ – Städte und Gemeinden auf dem Weg zum virtuellen Rathaus*. Düsseldorf, 2003, <http://www.dvmb.de/egovernment/>

Dokumentation zum „Pilotprojekt e-Government NRW“. Zwölf kreisangehörige Städte auswählte Verwaltungsverfahren auf elektronische Abwicklung umgestellt. Im dem vom Städte- und Gemeindebund NRW initiierten und geleiteten Vorhaben, an dem die Microsoft Deutschland GmbH sowie die Bertelsmann Stiftung mitgewirkt haben, wurden Lösungen geschaffen,

die – nach Angaben der Projektbetreiber – kostengünstig, auf andere Kommunen übertragbar und leicht auszubauen sind.

## 8 Übersicht über Zuständigkeiten bei E-Government-Diensten

### 8.1 Öffentliche Dienstleistungen für Bürger

Dienstleistung	Definition	Gesetzgebung	Ausführung
Einkommensteuer	Einkommensteuererklärung eines Angestellten	Am Aufkommen der Einkommensteuer sind Bund und Länder je zur Hälfte beteiligt (Art. 106 III GG). Demnach hat der Bund in Bezug auf das Einkommensteuerrecht die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 105 II GG), die er in vollem Umfang wahrgenommen hat.	Die Finanzämter sind Teil der Landesverwaltung.
Arbeitsplatzsuche	Arbeitssuchdienste offizieller Arbeitsämter	Nach Art. 74 I Nr. 12 GG fallen Arbeitsrecht und Arbeitsvermittlung in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit. Der Bund hat in diesem Bereich umfassende Regelungen getroffen (etwa SGB III, IV, V, VI, IX, XI, Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, Betriebsverfassungsgesetz). Das 2001 vom Bund erlassene Job-AQTIV-Gesetz (Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente) hat erhebliche Änderungen für den Bereich der Arbeitsförderung mit sich gebracht.	Arbeitssuchdienste werden von Arbeitsämtern – den örtlichen Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit – und von der Bundesanstalt selbst angeboten (bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts nach Art. 87 Abs. 2 GG).
Sozialleistungen	Bezug von Sozialleistungen	Sozialleistungen (wie Arbeitslosengeld oder Familienlastenausgleich) unterliegen gem. Art. 74 I Nr. 12 GG der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit. Im Sozialbereich sind bundeseinheitliche Regelungen getroffen worden.	Ausführung durch die Sozialämter in Landkreisen, Städten und Gemeinden und andere Sozialleistungsträger. Die Leistungsträger haben den gesetzlichen Auftrag, „darauf hinzuwirken, dass ... der Zugang zu den Sozialleistungen möglichst einfach gestaltet wird“ (§ 17 I SGB I).
Persönliche Dokumente (I)	Persönliche Dokumente: Pass	Der Bund hat gem. Art. 73 Nr. 3 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Passwesen.	Pässe und Personalausweise werden durch die Meldebehörden in Städten und Gemeinden ausgegeben.
Persönliche Dokumente (II)	Persönliche Dokumente: Führerschein	Im Bereich Straßenverkehr und Kraftfahrwesen besteht konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 I Nr. 22 GG). Der Bund hat hier umfassende Regelungen getroffen. Die Ausstellung von Fahrerlaubnissen und Führerscheinen ist in § 2 Straßenverkehrsgesetz (StVG) geregelt.	Fahrerlaubnisbehörde ist häufig das Straßenverkehrsamt einer Kreisverwaltung.

Kfz-Zulassung	Autozulassung (neue, gebrauchte und importierte Fahrzeuge)	Der Bund hat die Bereiche Straßenverkehr und Kraftfahrtwesen im Rahmen der Gesetzgebungszuständigkeit nach (Art. 74 I Nr. 22 GG) Gesetze und weitere Vorschriften erlassen, so dass kein Raum für landesrechtliche Regelungen besteht.	Die Kraftfahrzeug-Zulassung erfolgt durch die Kfz-Zulassungsbehörden, auch dies sind zumeist die Straßenverkehrsämter in Kreisverwaltungen.
Antrag auf Baugenehmigung	Beantragung einer Baugenehmigung	Das Baurecht ist Landesrecht und daher von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich.	Nach § 63 der Bauordnung des Landes Nordrhein-Westfalen muss etwa für die Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung oder den Abbruch baulicher Anlagen im Regelfall eine Baugenehmigung bei der Bauaufsichtsbehörde (§ 60 BauO NW) schriftlich beantragt werden.
Anzeige bei Polizei	Offizielle Anzeige eines Diebstahls bei einer lokalen Polizeibehörde	Regelungen zum Polizei- und Ordnungsrecht sind den Ländern überlassen.  Der Bund besitzt nach dem Grundgesetz (Art. 73 Nr. 10) lediglich die Gesetzgebungskompetenz für die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei, für den Bundesverfassungsschutz, das Bundeskriminalamt, den Bundesgrenzschutz und für internationale Verbrechensbekämpfung.  Gesetze zu Strafrecht und Strafvollzug fallen gem. Art. 74 I Nr. 1 GG unter die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Der Bund hat diese Möglichkeit etwa durch das Strafgesetzbuch (StPO) und die Strafprozeßordnung (StPO) wahrgenommen.	Ein Ermittlungsverfahren durch die Strafverfolgungsbehörden wird durch eine Erklärung gegenüber der Polizei (Strafanzeige und evtl. Strafantrag, § 158 StPO) eingeleitet. Eine solche Erklärung kann etwa auch elektronisch eingereicht werden (z.B. über <a href="https://ssl.polizei.nrw.de/koeln/email/">https://ssl.polizei.nrw.de/koeln/email/</a> ).
Öffentliche Bibliotheken	Einsichtnahme in Kataloge öffentlicher Bibliotheken	Die Bereitstellung von öffentlichen Bibliotheken fällt grundsätzlich in den Bereich der Kulturhoheit der Länder. Eine Ausnahme bildet die Deutsche Bibliothek in Frankfurt am Main. Das Gesetz über die Deutsche Bibliothek (DBibIG) konnte der Bund aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung erlassen (Art. 74 I Nr. 13 GG).  Zu den wichtigsten gesetzlichen Regelungen für Bibliotheken zählt das vom Bund erlassene Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (UrhG).	Öffentliche Bibliotheken sind zumeist Einrichtungen von Kommunen oder Ländern. Die Aufrechterhaltung der Bibliotheken in Städten und Gemeinden ist zunehmend durch die schlechte Finanzlage der deutschen Kommunen gefährdet.

Geburts- und Heiratsurkunde	Vorgehen zum Erhalt eine Geburts- und Heiratsurkunde	In Bezug auf das Personenstandswesen besteht konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 I Nr. 2 GG). Mit dem Personenstandsgesetz (PStG), der Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes (PStV) und der Dienstanweisung für die Standesbeamten und ihre Aufsichtsbehörden (DA) regelt der Bund fast alle Aspekte des Personenstandswesens bundeseinheitlich.	Geburts- und Heiratsurkunden werden durch die Standesämter der Städte und Gemeinden ausgestellt.
Immatrikulation an Hochschulen	Einschreibung an Hochschulen und Universitäten	Dem Bund steht nach Art. 75 I Nr. 1a GG die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens zu. Diese wurde durch das Hochschulrahmengesetz (HRG) wahrgenommen. Als allgemeine Voraussetzung für die Immatrikulation verlangt § 27 HRG den Nachweis der für das Studium erforderlichen Qualifikation. Regelungen zu Zugangshindernissen und Formvorschriften enthält das jeweilige Landesrecht (etwa in NRW § 65 des Hochschulgesetzes i.V.m. der entsprechenden Regelung in der Einschreibungsordnung der Hochschule oder Universität).	Hochschulen und Universitäten sind Einrichtungen der Länder oder des Bundes.
Meldung Adressänderung	Ankündigung der Adressänderung einer Privatperson	Nach Art. 75 I Nr. 5 kann der Bund Rahmenbestimmungen für das Meldewesen festlegen. Dies hat er mit dem Erlass des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) getan. Dazu kommt etwa eine Verordnung des Bundes zur Durchführung von regelmäßigen Datenübermittlungen zwischen Meldebehörden verschiedener Länder (BMeldDÜV 1).  Die allgemeine Meldepflicht ergibt sich aus § 11 MRRG und der entsprechenden Landesvorschrift, in Nordrhein-Westfalen § 13 Meldengesetz NW (MG NW).	Meldebehörden sind nach § 1 MRRG die zuständigen Behörden der Länder, nach § 1 MG NW sind dies in Nordrhein-Westfalen die Gemeinden als örtliche Ordnungsbehörden.
Gesundheitsbezogene Services	Vereinbarung eines Termins in einem öffentlichen Krankenhaus	Dienste der öffentlichen Krankenhäuser richten sich nach Landesrecht (etwa nach dem Krankenhausgesetz des Landes NRW). Für die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser kann der Bund Regelungen treffen (konkurrierende Zuständigkeit, Art. 74 I Nr. 19 GG).	Träger öffentlicher Krankenhäuser kann eine kommunale Gebietskörperschaft, ein Bundesland oder der Bund sein (Bundeswehrkrankenhäuser).

## 8.2 Öffentliche Dienstleistungen für die Wirtschaft

Dienstleistung	Definition	Gesetzgebung	Ausführung
Sozialbeiträge für Mitarbeiter	<i>Erklärung von Sozialbeiträgen für Mitarbeiter durch Unternehmen</i>	Nach Art. 74 I Nr. 12 GG besteht bei der Sozialversicherung konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit. Im Bereich der Sozialbeiträge besteht eine umfassende bundeseinheitliche Regelung (etwa durch die Datenerfassungs- und -übermittlungsverordnung), so dass gem. Art. 72 I GG keine Landesregelungen mehr möglich sind.	Die Verwaltung der Rentenversicherung wird von bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts (Art. 87 Abs. 2 GG), den Rentenversicherungsträgern, durchgeführt. Träger der Rentenversicherung sind die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, die Landesversicherungsanstalten sowie die Sees- kasse, die Bahnversicherungsanstalt und die Bundesknappschaft.  Träger der sozialen Pflegeversicherung sind die bei den Krankenkassen errichteten Pflegekassen.  Der Arbeitgeber meldet die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung bei einer Krankenkasse. Damit wird die Vergabe der Versicherungsnummer durch den zuständigen Rentenversicherungsträger ausgelöst. Der Arbeitgeber muss jährlich im das versicherungspflichtige Brutto-Arbeitsentgelt bescheinigen (§ 10 DEÜV).
Körperschaftsteuer	<i>Erklärung der Unternehmenssteuer für Einkommen aus gewöhnlicher Geschäftstätigkeit</i>	Die Körperschaftsteuer ist eine besondere Art der Einkommenssteuer für juristische Personen, andere Personenvereinigungen und Vermögensmassen. Die Körperschaftsteuer steht nach Art. 106 III GG dem Bund und den Ländern gemeinsam zu. Da dem Bund das Steueraufkommen hier zu Teil zusteht besteht konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 105 II GG). Die umfassende Bundesregelung entfaltet hier allerdings nach Art. 72 I GG Sperrwirkung für Landesregelungen. Die Regelungen zu Körperschaftsteuererklärung und -bescheid sind bundeseinheitlich.	Die Körperschaftsteuer wird von den Ländern erhoben.

Umsatzsteuer	<i>Umsatzsteuererklärung für Transaktionen aus gewöhnlicher Geschäftstätigkeit</i>	Die Umsatzsteuer steht dem Bund und den Ländern gemeinsam zu, soweit das Aufkommen der Umsatzsteuer nicht nach den Gemeinden zugewiesen wird (Art. 106 III GG). Das Umsatzsteuerrecht fällt in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 105 II GG). Auch die Umsatzsteuererhebung ist bundesweit einheitlich geregelt (UStG und Steuerdaten-Übermittlungsverordnung).	Die Umsatzsteuer wird von den Finanzämtern erhoben. Diese sind Teil der Landesverwaltung.
Gewerbeanmeldung	<i>Anmeldung eines neuen Unternehmens</i>	Für die Gesetzgebung zum Gewerberecht sind Bund und Länder nebeneinander zuständig (Art. 74 I Nr. 11 GG, „Recht der Wirtschaft“), wobei Bundesregelungen Vorrecht haben. Die grundlegende Regelung zur Anmeldung eines neuen Unternehmens findet sich in § 14 GewO.	Die Fachaufsicht im Gewerberecht wird von den zuständigen Landesbehörden als eigene Angelegenheit ausgeübt.
Statistik-Daten	<i>Einreichung von Daten bei Statistikbehörden</i>	Bei der Einreichung von Daten bei Statistikbehörden ist zwischen Statistiken für Bundes- und für Landeszwecke zu unterscheiden.  Die Statistik für Bundeszwecke liegt im Bereich der ausschließlichen Bundesgesetzgebung (Art. 73 Nr. 11). Die Statistik für Landeszwecke wird durch das Recht der einzelnen Bundesländer geregelt (zur Abgrenzung etwa BVerfGE 8, 104).	Die statistischen Landesämter sind zuständig für die Durchführung und Aufbereitung sämtlicher Statistiken, auch für den Bund. Sie führen die Erhebungen als eigene Angelegenheit durch.
Zollerklärungen	<i>Zollerklärungen für die gewöhnliche Geschäftstätigkeit eines Unternehmens</i>	Der Bund hat nach Art. 73 Nr. 5 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Zollwesens und nach Art. 105 die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle (hiervon gibt es keine Ausnahmen, vgl. BVerfGE 8, 260). Art. 105 GG hat allerdings stark an Bedeutung verloren, nachdem nach Art. 23 EGV der Zollrecht den Europäischen Gemeinschaften zusteht.	Der Zoll ist Teil der Bundesfinanzverwaltung (Bundesamt für Finanzen). Einfuhrzollanmeldungen sind gegenüber dem Zoll abzugeben, die Formvorschriften sind europarechtlich geregelt.

Umweltkonzessionen	<i>Umweltbezogene Genehmigungen</i>	<p>Im Bereich der Umweltkonzessionen, d.h. der umweltbezogenen Genehmigungen (einschließlich Berichterstattung) ist die Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern aufgeteilt.</p> <p>Zwar hat der Bund nicht, wie zunehmend gefordert, die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für alle Bereiche der Umweltschutzes, allerdings in großen Einzelbereichen. Dazu gehören im Wesentlichen Abfallwirtschaft, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung (Art. 74 I Nr. 24 GG), Kernenergie und Strahlenschutz (Art. 74 I Nr. 11a GG). Existieren in einem dieser Bereiche bundesrechtliche Regelungen gehen diese dem Landesrecht vor. Im Gebiet des Atomrechts hat der Bund ein weitgehendes Weisungsrecht gegenüber den Ländern.</p> <p>Der Bund hat das Recht der Rahmengesetzgebung u.a. für die Bereiche Wasserhaushalt (Art. 75 I Nr. 4 GG), Naturschutz und Landschaftspflege (Art. 75 I Nr. 3 GG) sowie Raumordnung (Art. 75 I Nr. 4 GG). Die Länder müssen diesen Rahmen durch eigene Gesetze ausfüllen und umsetzen.</p>	<p>Die Umweltbehörden in den Ländern führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus.</p> <p>Bei Genehmigungen zum Umgang mit radioaktiven Stoffen handeln die Länder allerdings im Bundesauftrag (§ 24 AtG).</p>
--------------------	-------------------------------------	--	---

Öffentliche Beschaffung	<i>Ausschreibung einer öffentlichen Vergabe</i>	<p>Die wesentlichen Regelungen zur öffentlichen Beschaffung sind bundesrechtlich (konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 74 I Nr. 11 GG, „Recht der Wirtschaft“). Das Vergaberecht in Deutschland ist bestimmt durch die so genannte „Kaskade“, bestehend aus dem Vierten Teil des GWB, der Vergabeverordnung und den Verdingungsordnungen (Verwaltungsvorschriften des Bundes).</p> <p>Daneben sind bei Beschaffungen im Landes- und Kommunalbereich das Landeshaushaltsrecht (in NRW etwa § 55 LHO), Landesvergabegesetze und entsprechende Durchführungsverordnungen zu beachten.</p>	Jede Verwaltung beschafft die Sachgüter, Dienstleistungen und Informationen die zur Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen nötig sind selber oder im Verbund mit anderen.
-------------------------	---	---	---