

Deutsche Städte vorn

von Helmut Drüke

Die Pfade des kommunalen e-Government verlaufen weltweit recht unterschiedlich. Eine aktuelle Untersuchung zeigt länderspezifische Markenzeichen – und macht deutlich, wieso internationale Rankings nur bedingt aussagekräftig sind.

Es ist ein weltweites Phänomen: e-Government im Zuge der Studie „Monitoring internationaler Anwendungsfälle des kommunalen e-Government“, die das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) als Teil der MEDIA@Komm-Begleitforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit durchführt, wurden daher jetzt sieben Länder aufgrund ihrer Typik des Staatsaufbaus und der e-Government-Strategien zum Vergleich einbezogen: Australien, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Japan, die Niederlande und die USA. Dabei ergab sich: Bei aller prinzipiellen Übereinstimmung in den übergreifenden Zielen des e-Government

zeigen sich doch Unterschiede in den Ansatzpunkten, Schwerpunkten und Vorgehensweisen, die sich als Länderbesonderheiten verdeutlichen lassen (siehe Abbildung).

Das Monitoring hatte vor allem zum Ziel, zu ermitteln, wie sich der deutsche Weg des kommunalen e-Government, wie er vor allem mit der Förderung MEDIA@Komm konturiert ist, im Vergleich entwickelter Nationen positioniert und wo ein wechselseitiger Lernprozess möglich ist. Partnerteams haben daher in den Untersuchungsländern die Ausprägung der zehn Erfolgsfaktoren Leitbild und Strategie, Organisation, Anwendungen, Nutzen und Kosten, Angepasste Technolo-

gien, Motivation und Qualifikation, Akzeptanz und Marketing, Kooperation, Ressourcen, Rechtmäßigkeit untersucht. Die Forschungsfragen sind somit eng an den Bedürfnissen der verschiedenen Akteure orientiert, die am Förderprojekt MEDIA@Komm beteiligt sind. Parallel zu diesem Monitoring wurde vom Hans-Bredow-Institut eine Studie zu den Unterschieden im Staatsaufbau und den nationalen Strategien zu e-Government durchgeführt.

Ein wesentliches Ergebnis des Ländervergleichs ist die Erkenntnis, dass sich – bedingt durch unterschiedliche Schwerpunktsetzung beim e-Government – Gruppen ausmachen lassen: Verwandt sind

Markenzeichen des kommunalen e-Government

Deutschland	Fokus auf der sicheren, rechtsverbindlichen und vertrauenswürdigen medienbruchfreien Transaktion unter Einsatz möglichst der qualifizierten Signatur
Finnland	Pragmatischer, problemorientierter Ansatz mit Blick auf die Förderung der Wirtschaftsentwicklung im regionalen Raum und auf die Ausbildung sowie auf Bürgerbeteiligung
Frankreich	Stärkung der Zivilgesellschaft und der Bürgerschaft, geringe Bedeutung der Unternehmen, Zentralisierung der Zahlungsfunktionen
Großbritannien	Starke Kundenorientierung („Customer-First“, Multi-Channeling, One-Stop-Shop), in Förderpolitik gezielt eingebaute Kooperation zwischen Kommunen
Niederlande	Effektive und transparente Verwaltung, Kundenorientierung
Japan	e-Government ist Kernbestandteil der allgemeinen Aufholstrategie in der Informationstechnologie. Effektive und transparente öffentliche Verwaltung. Gleiche Bedeutung für e-Administration und e-Democracy
Australien	Starke Kundenorientierung (auf private Kunden wie auf Unternehmen), lange Tradition in der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, sehr pragmatischer Umgang mit Sicherheit in Transaktionen
USA	Starke Kundenorientierung (auf private Kunden wie auf Unternehmen), lange Tradition in der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, sehr pragmatischer Umgang mit Sicherheit in Transaktionen

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

die englischsprachigen Länder wie Großbritannien, Australien und die USA, die stärker als andere Länder die „Stadt als Konzern“ begreifen und e-Government als weiteren Schritt zur Umsetzung dieses Modernisierungsprinzips begreifen. Dies schlägt sich vor allem in der Zentralität der Kundenorientierung und in den Anforderungen an Effektivität und Effizienz nieder. Die Niederlande haben sich dem gleichen Ansatz verschrieben.

Eine zweite Gruppe setzt sich aus Finnland und Frankreich zusammen, die dem Aspekt der Bürgerbeteiligung eine zumindest gleiche Bedeutung wie der effektiven Verwaltung beimessen. Japan strebt die Modernisierung der Verwaltung in Balance mit einer verstärkten Bürgerbeteiligung an. Deutschland steht mit seinem Fokus auf der sicheren, rechtsverbindlichen und vertrauenswürdigen medienbruchfreien Transaktion unter Einsatz möglichst der qualifizierten Signatur sozusagen als Einzelfall in der globalen e-Government-Landschaft.

Was macht nun das Projekt kommunales e-Government zum Erfolg? Als – in der Ordnung der zehn vom Difu ermittelten Erfolgsfaktoren – erster Faktor wird von den interviewten Stadtvertretern übereinstimmend die Identifizierung der politischen Führung und Verwaltungsspitze in der Stadt mit dem Projekt e-Government genannt. Chefsache meint, dass die Spitzenpersonen durch ihre besondere Motivierung und ihr permanentes Engagement als zentrale Promotoren des Projektes nach innen wie nach außen wirken. In Frankreich und den USA vor allem spielte das

persönliche Auftreten der Bürgermeister in der Öffentlichkeit wie innerhalb der Verwaltung eine herausragende Rolle dafür, dass sich Bürger, Verwaltungskräfte und Unternehmen gezielt mit dem Projekt auseinandersetzen. Ohne diese persönliche Identifikation wäre in manchen e-Government-Vorzeigestädten der Amtsschimmel kaum so auf Trab kommen.

Als zweiter Erfolgsfaktor wird in allen Länderstudien die Notwendigkeit des professionellen Projekt- und Change-Managements angeführt. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass sich aus den Länderstudien keine eindeutige Präferenz für eine bestimmte Organisationsform herauschält. Sehr wohl aber ist eine zentrale Koordinierung und Verantwortung notwendig, um die Einzelinitiativen zu bündeln, Ressourcen zu sichern, Unterstützung zwischen den verantwortlichen Stellen sicherzustellen und die Verknüpfung des e-Government-Projektes mit den sonstigen Initiativen der Stadtpolitik zu gewährleisten.

Als dritter Erfolgsfaktor muss die Integration gelten. Dies meint die Integration von Anwendungen der Information, Kommunikation und Transaktionen, Integration als Angebotsbündelung zum Beispiel in Lebenslagen sowie Integration der Zugangswege („Multi-Channeling“) von Web, Festnetz- und Mo-

biltelefon, betreuten PCs und anderes mehr. Schließlich ist Integration im Sinne der Verknüpfung der „Distributionsseite“ mit der „Produktionsseite“ (siehe auch den Beitrag zur britischen Kommune Tameside auf Seite 38/39) erforderlich, damit eine medienbruchfreie Vorgangsbearbeitung möglich wird.

Vierter Faktor ist die Entwicklung einer technischen Infrastruktur, um e-Government auf hohem Niveau zu gewährleisten. Die wesentliche



Monitoring: Internationales e-Government.

Herausforderung liegt hier auf den Feldern der Standardisierung und der Interoperabilität, von denen in allen Fallstudien berichtet wird, sowie auf den Feldern der Organisation und dem Bewusstsein der Handelnden. Amtsstellen und Behörden müssen bereit sein, Insellösungen, die in der Vergangenheit zur Binnenoptimierung isoliert wirkender Amtsstellen entwickelt wurden, zugunsten einer integrativen Lösung aufzugeben.

Der fünfte Erfolgsfaktor ist die sichere, rechtsverbindliche und vertrauenswürdige Transaktion. Aus dem internationalen Vergleich ist deutlich geworden, dass Deutschland aufgrund seiner Bemühungen

in den MEDIA@Komm-Städten weltweit einen Entwicklungsvorsprung erarbeitet hat, der nach anfänglicher Skepsis in anderen Ländern zunehmend auf Interesse und Anerkennung stößt.

Die untersuchten Kommunen gehen im Hinblick auf die Gewährleistung von Integrität, Rechtsverbindlichkeit, Authentizität und Sicherheit in Transaktionen der Verwaltung mit ihren Geschäfts- und Rechtspartnern verschiedene Wege.

Eine Reihe von Kommunen aus Deutschland, Finnland und Großbritannien setzt auf die qualifizierte elektronische Signatur. Großbritannien weist insofern eine Besonderheit auf, als die zentrale Regierung selbst auf zwei Gleisen fährt. Einerseits setzt sie auf die Verwendung von Software-Attributen mit verschiedenen Sicherheitsstufen (level 0 bis level 5), andererseits fördert sie einige Pilotprojekte, wie die „Pfadfinder-Projekte“ in Southampton oder Cornwall, in denen es um die Verwendung von Smart-Card-Technologie mit der integrierten qualifizierten Signatur

auf mit Deutschland vergleichbarem Sicherheitsniveau geht.

Am anderen Ende des Spektrums steht Frankreich, das gemäß der zentral festgelegten Politik durchgängig Softwarelösungen verwendet. Was die Transaktionssicherheit angeht, hängt die französische Lösung stark von dem reibungslosen Funktionieren des Zentralportals www.service.public.fr ab. Über dieses Nationalportal werden alle Zahlungen online abgewickelt. Der Benutzer wird über die Entsprechung der eingegebenen Daten zu den bei der ersten Transaktion gespeicherten Angaben identifiziert.

Bezogen auf andere Erfolgsfaktoren zeigen sich weitere Unterschiede zwischen den untersuchten Kommunen. Markant sind Unterschiede in der Kenntnis und der Anwendung von Methoden und Instrumenten der Evaluierung und Bewertung von e-Government-Projekten. Während ex-ante-Risikoanalyse, in-process-Evaluation oder post-mortem-Evaluation von den Projektverantwortlichen in Großbritannien, den USA und den fortschrittlichen finnischen Kommunen

breit angewandt werden, nutzen Projektverantwortliche in Deutschland, Frankreich und Japan diese Methoden nur in Ausnahmen. Die Städte, die im Verlaufe der Umsetzung der Verwaltungsreform in Fragen der Methodik und Systematik der Prozess- und Ergebnissteuerung Fortschritte erzielt hatten, können von den früheren Lernprozessen profitieren.

Ein weiterer Unterschied betrifft Inhalte und Reichweite der Fortbildung. In allen untersuchten Ländern wird Fortbildung zu Themen des e-Government – neben den finanziellen Engpässen – als größter Mangel und wichtigster Hemmschuh in der Verwirklichung des virtuellen Rathauses angeführt. In der Praxis geben allenfalls die USA und einige Kommunen in Großbritannien e-Government in der Weiterbildung einen besonderen Raum.

Ein herausragendes Beispiel ist überdies die Stadt Espoo (siehe Beitrag auf Seite 36/37) in Finnland, wo sich Top-Manager der Verwaltung obligatorisch einem Weiterbildungsprogramm von zwölf Tagen unterziehen. Die Themen in fünf Modulen sind:

- Change-Management und der Gebrauch von Interaktion und Offenheit im Netz;
- Networking und strategische Partnerschaften;
- Angebot von Dienstleistungen und Produkten im Netz und das Management von Kundenbeziehungen (Wechsel der Kunden, CRM, Lernen vom Kunden);
- Herausforderungen und Erfahrungen mit e-Business und dem Management von e-Business-Aktivitäten in Espoo.

Die Entwicklungstufen im Virtuellen Rathaus

Low End:	a) Information und Kommunikation b) Information zum Stadtleben	a) e-Administration b) e-Democracy
Advanced Status:	a) einfache Transaktion plus Information und Kommunikation b) Erreichbarkeit von Ratsmitgliedern und Verwaltungsmitarbeitern über e-Mail; inquiries, chats and fora	
High-End light:	a) integrierte Angebote für Kunden, One-Stop-Shop; interne Optimierung (CMS, DMS, Workflow, Multichannel, Archive); b) Kommunikation mit der Verwaltung; Information von Seiten des Rats und der Verwaltung; informelle und formelle Beteiligung oder e-Voting	
High-End:	a) Integrierte Angebote; medienbruchfreie Verarbeitung im Backend; sichere und rechtsverbindliche Transaktion b) Erreichbarkeit; Information betreffend Rat und Verwaltung; formelle Beteiligung; e-Voting	

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik

Innovative Lösungen zur Verknüpfung von Zugang und Fortbildung für eine breite Öffentlichkeit wurden in Tampere (Finnland) und Liverpool (Großbritannien) mit dem Internet-Bus gefunden. e-Government kommt zu den Bürgern, Hemmschwellen werden überwunden, wenn der Einkaufsbummel oder Wartezeiten bei Arztbesuchen durch angeleitetes Surfen oder durch zugeschnittene Weiterbildung unterbrochen werden können.

Aus der Verfolgung der Entwicklungen und Diskussionen weltweit lässt sich ein Umdenken der Entscheidungsträger im Hinblick auf e-Government festmachen. Dies hat gewiss damit zu tun, dass nach der ersten Welle des Aufbaus von Stadtinformationssystemen, häufig in Portalen integriert, nunmehr e-Government im wahren Sinne des Wortes, nämlich der sicheren und rechtsverbindlichen Transaktion möglichst ohne Medienbruch sowie der weitgehenden Partizipation der Bevölkerung an Entscheidungsprozessen in der Stadt (siehe Abbildung Seite 14), weltweit auf der Tagesordnung steht.

Mit Blick auf die Erfordernisse im High-End-Stadium wird auf Basis der Erfahrungen in den MEDIA@Komm-Städten, den sonstigen empirischen Forschungen und theoretischen Überlegungen, die These aufgestellt, dass die Kommunen, die bereits Erfahrungen mit der Organisation des Einsatzes der qualifizierten elektronischen Signatur gesammelt haben, die besten Voraussetzungen haben, um den Herausforderungen der neuen Generation des e-Government begegnen zu können. Vor diesem Hintergrund

relativeren sich die gängigen Ergebnisse zur Position von Deutschland im weltweiten Vergleich der Länder erheblich. Wenn, wie in den jüngsten Studien (Cap Gemini Ernst & Young, Accenture) zumeist geschehen, der Webauftritt, die Anzahl der Dienstleistungen und ihre Qualität als Bewertungsaspekte herangezogen werden, mag eine Einstufung deutscher Kommunen im Mittelfeld begründet sein. Jedoch muss der Bewertungsmaßstab aus dem präziser definierten Begriff des e-Government gebildet werden. Hier sieht das Ergebnis auf der Basis von 50 Fallstudien zum e-Government in sieben Ländern deutlich anders aus: Deutsche Kommunen, vor allem die MEDIA@Komm-Städte, aber auch die Spitze der nicht vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit geförderten Städte, gehören aufgrund ihrer Leistungen auf dem Gebiet der Gewährleistung der sicheren, rechtsverbindlichen und authentifizierten Transaktion weltweit im kommunalen e-Government zur Spitzengruppe.

Was in allen Ländern dringend ansteht, ist der take-up, also die Sicherung einer großen Anzahl von Transaktionen und der Beteiligung einer möglichst großen Anzahl von Nutzern. Take-up ist aufgrund der Spezifik der Netzwerk-Ökonomie, nämlich dass nur über das Erreichen einer kritischen Masse von Nutzern eine Standardsetzung möglich ist, ein Ziel mit hoher Priorität. Höhere Nutzung bedeutet höheren Wert, was wiederum zu größerer Effizienz führt. Der Nutzen von e-Government kann nur realisiert werden, wenn viele das Angebot nutzen.

In den Bemühungen, diese Netzwerkeffekte anzustoßen, werden die un-

terschiedlichen Ansätze des kommunalen e-Government deutlich. Frankreich intensiviert die Bürgerbeteiligung und die Entwicklung von Diensten für die Bürgerschaft, während Großbritannien und die MEDIA@Komm-Städte vor allem auf die power-user wie etwa Kfz-Händler, Fachkräfte im Bauwesen (Architekten, Makler, Baufirmen),



e-Government-Erfordernis: Hohe Nutzerzahlen.

Notare und Rechtsanwälte, setzen. Dieser Fokussierung auf kommerzielle Nutzer im Mittelstand liegt die zutreffende Überlegung zugrunde, dass in Ermangelung einer Killer-Applikation für die Masse der Bürger solche Nutzergruppen vorrangig „bedient“ werden sollen, die Dienste des kommunalen e-Government in vergleichsweise großer Zahl, häufig und kontinuierlich nutzen.

Die Herausforderungen wie große Nutzerzahlen, breit akzeptierte, kommerziell erfolgreiche Anwendungen, sichere und rechtsverbindliche Transaktionen sind weltweit identisch, während sich die Strategien zu ihrer Bewältigung zwischen den Kommunen verschiedener Länder deutlich unterscheiden.

Dr. Helmut Drüke ist Wissenschaftler am Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin.