

# AUS DER PRAXIS DER VERWALTUNG

## E-Government und E-Procurement in Stuttgart

– Parameter und Handlungspfade erfolgreicher kommunaler  
Modernisierungspolitik –

Von Dr. phil. *Markus Reiners*, Stuttgart\*

I. Innovative Modernisierungsprojekte in Stuttgart	270
II. Theoretischer Rahmen	271
III. Electronic Government	273
1. Kommunikationsbeziehungen, Nutzenpotenziale und Anwendungsbereiche	273
2. Erfolgsfaktoren eines e-Government	275
a) Strategie und Leitbild	275
b) Organisation, Projekt- und Changemanagement	275
c) Anwendungen und Online-Services	276
d) Nutzen, Kosten, Finanzierung	276
e) Technikeinsatz	276
f) Marketing und Akzeptanz	276
g) Kooperation und Partnerschaften	277
3. Zielsetzung und Ausgangslage bei der Landeshauptstadt Stuttgart	277
4. Implementation 2004 bis 2007 und Status quo	278
5. Zwei Konzepte im Überblick: www.stuttgart.de und eBürgerkiosk	280
6. Bewertung	281
IV. Shared Services im Bereich e-Procurement	282
1. SSC: Begrifflichkeiten und Hintergründe	282
2. e-Procurement bei der Stadt Stuttgart: Entstehung, Etablierung und Funktionalität	284
3. Akteure und Akteursrationalitäten	285
a) Administrative Vertreter	285
b) Politische Vertreter und administrative Spitzen	287
c) Personalrat	288
4. Bewertung	288
V. Konklusion und Ausblick	289

Der Beitrag konzentriert sich explizit auf zwei öffentliche, aufeinander aufbauende, miteinander verknüpfte Verwaltungsprojekte einer Vorreiterkommune aus Baden-Württemberg.<sup>1</sup> Zunächst wird die Implementation von E-Government in Stuttgart beleuchtet. Die Landeshauptstadt Stuttgart gilt mit seinen E-Government-Projekten in der Bundesrepublik Deutschland als Vorbild. Andererseits existieren neben

\* Der Autor ist Dozent an der Universität Hannover in den Disziplinen Politik- und Verwaltungswissenschaft.

1 Die Informationen entstammen Dokumentenanalysen und Expertengesprächen mit der Stadt Stuttgart (Jahr 2008). Für Anregungen danke ich Frau *Möhrle*, Herrn *Eger* und Herrn *Vogel* (alle vormals Uni Konstanz). Zur öffentlichen Verwaltung vgl. *Bogumil/Jann*, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2005, S. 13; *Scharpf*, Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft, in: Scharpf (Hrsg.), Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, 1973, S. 9 ff.

derart innovativen und noch relativ jungen Modernisierungstrends sowie einigen »Evergreens« bislang auch eher wenig beachtete Konzepte. Der Beitrag konzentriert sich demnach ferner auf das Stuttgarter Shared Service Center Modell und hierbei explizit auf den Bereich E-Procurement. Das Konzept kann quasi als notwendige Folge des vorgenannten erfolgreichen Projekts betrachtet werden.

### *I. Innovative Modernisierungsprojekte in Stuttgart*

*Electronic Government* baut auf zahlreiche technische, organisatorische, rechtliche, soziale, politische und wirtschaftliche Voraussetzungen auf, die es zu erfüllen gilt, damit die positiven Wirkungen zum Tragen kommen.<sup>2</sup> Dies ist bedeutsam, weil die Entwicklungen neuer Informationstechniken in vielen Lebensbereichen zwischenzeitlich zu starken Veränderungen geführt haben. Mobiltelefone oder das Internet sind fester Bestandteil unserer Gesellschaft. Mittlerweile ist es alltäglich, dass Menschen über das Internet einkaufen, soziale Kontakte knüpfen sowie Informationen suchen oder austauschen. Jeder zweite deutsche Internetnutzer hat bereits e-Government-Angebote in Anspruch genommen,<sup>3</sup> weshalb das Thema zunehmend heiß diskutiert wird.<sup>4</sup>

Durch die elektronische Verwaltungsmodernisierung sollen Kosten gesenkt und die Standortattraktivität gesteigert werden. Des Weiteren soll mehr Bürgernähe geschaffen und Angelegenheiten mit und zwischen Behörden erleichtert werden. Dieser Perspektive steht jedoch entgegen, dass wir nicht nur auf kommunaler Ebene größere Umsetzungsdefizite vorfinden, wobei das Stuttgarter Modell über einen Vorzeigecharakter verfügt. Es kann als gelungenes Umsetzungsbeispiel betrachtet werden. So hat die Stadt bereits mehrere Auszeichnungen – z. B. den »European E-City-Award« – erhalten.

Die Thematik ist für Kommunen besonders relevant, da diese vorzugsweise von den Vorteilen profitieren. Die Nähe zur Bürgerschaft spielt auf dieser Ebene eine herausragende Rolle. Der Citizen kommuniziert in den meisten Angelegenheiten vorwiegend direkt mit seiner Behörde. Ferner stehen die Kommunen unter einem Anpassungsdruck, da sich die finanziellen Spielräume in den vergangenen Jahren deutlich reduziert haben. Relevant ist das Thema auch deshalb, weil zwischenzeitlich – gerade auf kommunaler Ebene – eine Weiterentwicklung im Bereich e-Government stattgefunden hat. So befinden wir uns in der Reifephase der dritten Generation des kommunalen e-Governments.<sup>5</sup> Während sich die Kommunen zunächst darauf beschränkten auf ihren Internetseiten Informationen bereitzustellen, sind inzwischen viele dazu übergegangen auch mit ihrer Bürgerschaft zu interagie-

2 v. Lucke/Reinermann, Speyerer Definition von E-Government. Ergebnisse des Forschungsprojektes Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, 2000; Gisler, Einführung in die Begriffswelt des eGovernment, in: Gisler/Spahni (Hrsg.), eGovernment. Eine Standortbestimmung, 2001, S. 13 ff.

3 Vgl. ZEIT Online, E-Mail ans Amt, Ausgabe 23, unter <http://www.zeit.de> (5. 3. 2009), 2004.

4 2000 hat der Bund e-Government zu einer Regierungsaufgabe gemacht und mit der Initiative BundOnline 2005 die Verwaltung ins Netz gebracht; vgl. Die Bundesregierung, E-Government, unter <http://www.verwaltung-innovativ.de> (5. 3. 2009), 2009.

5 Grabow/Siegfried/Wulff, Kommunales E-Government. Eine empirische Bestandsaufnahme, Deutsches Institut für Urbanistik Berlin, 2006, S. 9.

ren. Dies geschieht z. B. durch die elektronische Verfügbarkeit von Antragsformularen. Ein weiterer Schritt besteht im Abwickeln einfacher Prozesse und in Transaktionen.<sup>6</sup> Ist diese Stufe erklimmt – so das Ziel –, verschmelzen die Einzellösungen zu einem konsolidierten Gesamtkonzept, und die dritte Phase wäre erreicht. Gekennzeichnet ist diese Phase nicht mehr in erster Linie durch ein stärkeres Angebot, sondern vor allem durch einen Integrationsmechanismus auf verschiedenen Ebenen.<sup>7</sup>

Entscheidend ist in diesem Kontext, dass ein erfolgreich platziertes e-Government mit hoher Wahrscheinlichkeit auch moderne Folgeprojekte nach sich zieht und damit als Treiber bei der Optimierung verwaltungsinterner Prozesse an Relevanz gewinnt, was insbesondere der Fall ist, wenn ein Zusammenwirken von Informationstechnologie und Organisationsstrukturen erreicht wird. E-Government schafft somit Voraussetzungen und Handlungspfade künftiger Modernisierungsprojekte. Der Beitrag konzentriert sich daher neben einem solch innovativen und noch relativ jungen Reformtrend im Bereich des Public Management,<sup>8</sup> auf ein (zwangsläufiges) Nachfolgeprojekt und eher wenig beachtetes Thema, das von der Verwaltungswissenschaft bislang nur am Rande bearbeitet wurde: das Shared Service Center (SSC) Konzept im Bereich *e-Procurement*.

Shared Services bezeichnen eine kollaborative Strategie, in der Unterstützungsaufgaben in einer neuen, semi-autonomen Organisationseinheit konzentriert werden. Die Organisationseinheit ist darauf ausgerichtet, Effizienz und Wertschöpfung zu steigern, Kosten einzusparen und optimierte Dienstleistungen für interne Kunden des Mutterkonzerns bereitzustellen.<sup>9</sup> Das Konzept ist in vielerlei Hinsicht interessant, vor allem aufgrund von Wirtschaftlichkeitseffekten, die durch die Einführung eines SSC erzielt werden sollen und aufgrund der weit reichenden Auswirkungen, die die Einführung auf die Verwaltungsarbeit entfaltet.<sup>10</sup> Während viele Modernisierungsprojekte des New Public Management mehr ablauforganisatorische Veränderungen hervorrufen, führt die Errichtung eines SSC zu einem ablauf- und aufbauorganisatorischen Veränderungsbedarf.

## II. Theoretischer Rahmen

Nach einer theoretischen Einordnung und einem kursorischen Überblick auf den Forschungsstand im Bereich e-Government werden die diesbezüglichen Erfolgsfaktoren und das Stuttgarter Projekt vorgestellt. In einem weiteren Schritt werden die

6 Scheer/Heib/Kruppke, E-Government. Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung, 2003.

7 Grabow/Siegfried/Wulff (Fußn. 5), S. 9.

8 Zum NPM vgl. z. B. Schedler/Proeller, New Public Management, 2006.

9 Vertragspartner sind Nachfrager, Leistungsnehmer, Kunden; vgl. Kagelmann, Shared Services als alternative Organisationsform. Am Beispiel der Finanzfunktion im multinationalen Konzern, 2006, S. 50; Bergeron, Essentials of shared services, 2003; Janssen/Joha, Motives for establishing shared service centers in public administrations, International Journal of Information Management, 26(2), 2006, 102 ff.; Schütz, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung durch »Shared Service Center« (»SSC«), in: Hill (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Sektors, 2006, S. 23 ff.

10 In einer Studie von A. T. Kearney geben 87 % der befragten Unternehmen an eine Kosteneinsparung von 20 % anzustreben. 67 % der Befragten haben dieses Ziel erreicht; A. T. Kearney Inc. (Hrsg.), Success through Shared Services, unter <http://www.atkearney.com> (6. 6. 2008), 2004.

Ziele und Funktionen eines e-Government an den in Stuttgart vorliegenden Maßnahmen vorbeigeführt und mit diesen abgeglichen. Ziel ist es, die Stuttgarter Besonderheiten im Vergleich zu allgemeinen e-Government-Prinzipien herauszustellen, um daraus Empfehlungen für künftige Herausforderungen und andere Kommunen ableiten zu können. Dies deshalb, weil eine erfolgreiche Elektronifizierung als Grundlage für weitere Modernisierungsprojekte anzusehen ist. Im konkreten Fall wird das Stuttgarter Nachfolgeprojekt SSC im Bereich e-Procurement analysiert. Die Implementierung dieses Projekts lässt sich im neo-institutionalistischen Kontext beleuchten.

Während der Teilbereich e-Government deskriptiv aufgebaut ist, folgt der zweite Part dem akteurszentriert-institutionalistischen Konzept. E-Government gehört heute zu den akteursübergreifend und allgemein vielfach anerkannten Notwendigkeiten einer öffentlichen Verwaltung. Insofern sind Widerstände gegen solche Projekte allgemein überschaubarer, eine Deskription soll daher genügen. Hingegen gehört es zu den Alltäglichkeiten eines Verwaltungsumbaus, dass sich insbesondere gegen neuartige Modernisierungsmaßnahmen regelmäßig Widerstand regt. Für das »Folgeprojekt« empfiehlt sich daher eine mehr neoinstitutionalistische Analyse.

Der akteurszentrierte Institutionalismus betont, dass Reformen nicht nur institutionell gesteuert sind, denn Politik wird letztlich von Akteuren gemacht, die im institutionellen Handlungskorridor interagieren. Eine ungünstige Ausgangssituation macht zwar die besten Konzepte und Strategien zunichte, günstige Konditionen – wie ein erfolgreich implementiertes und funktionierendes e-Government zeigt – schaffen allerdings Spielräume. Aufgrund dessen sind ergänzend auch die taktischen Einwirkungen der Akteure und ihre strategischen Möglichkeiten bedeutsam. Wichtig ist, unter welchen Voraussetzungen potenzielle Vetospieler eine kooperative oder destruktive Politik betreiben. Anders als in der Vetospielertheorie unterstellt wird ist davon auszugehen, dass institutionell verankerte Vetopositionen nicht generell die Reformfähigkeit beeinträchtigen. Mit welchen Folgen zu rechnen ist hängt vielmehr von den institutionell beeinflussten Strategien der Vetospieler ab. Diese können innovative Politik verhindern, sie können aber auch konstruktiv zu Problemlösungen beitragen und damit eine Reform unterstützen. Wenn die Funktionslogik von Politik erfasst werden will, muss daher das Zusammenspiel von Handlungsbedingungen und -strategien betrachtet werden.<sup>11</sup>

11 Der Teilbereich ist interpretativ konzipiert; vgl. *Lijphart*, Comparative Politics and the Comparative Method, *The American Political Science Review*, 65(3), 1971, 682 ff.; wissenschaftlich empfiehlt sich der akteurszentrierte Institutionalismus, hierzu *Mayntz/Scharpf*, Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: *Mayntz/Scharpf* (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, 1995, S. 39 ff.; *Scharpf*, Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, 2000; vgl. auch *Richter/Furubotn*, Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung, 1996, S. 7 f.; *Schneider/Janning*, Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, 2006; *Schulze*, Neo-Institutionalismus. Ein analytisches Instrument zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse, in: *Segbers* (Hrsg.), Osteuropa-Institut der Freien Univ. Berlin, Arbeitspapiere des Bereichs Politik und Gesellschaft, Heft 4, 1997, S. 5 ff.; *Czada/Schimank*, Der »Neue Institutionalismus«, Studienkurs 3704, FernUniv. Hagen, 2001, S. 133 ff.; verknüpfen lässt er sich mit dem Veto-Spieler-Theorem; hierzu *Tsebelis*, Veto Players. How Political Institutions Work, 2002;

Was in den Fokus gerät, ist einerseits die Erfassung politischer Prozesse, die durch den institutionellen Kontext gelenkt werden, welcher auf die Akteurskonstellationen wirkt und der das strategische Handeln der Akteure, deren Interaktionen, Interessen, Handlungsorientierungen, -ressourcen und letztlich das Politikergebnis beeinflusst. Andererseits werden Verläufe durch strategisch-taktische Manöver und die Handlungsspielräume der Akteure geleitet und somit durch eine Mischung von institutionellen und nicht institutionellen Einflüssen sowie durch diverse Faktorkonstellationen. Der Blick liegt daher auf der institutionell geformten Interessenlage der beteiligten Akteure, die bei der Errichtung des SSC eine unterstützende oder opponierende Position einnehmen.

Schon im Vorfeld darf daher ein Blick auf den Einführungsprozess des e-Procurementprojekts geworfen werden. Deutlich werden bei den folgenden Ausführungen die institutionell geformten Handlungslogiken der einzelnen kollektiven Akteure und die daraus ableitbaren differierenden Vetopositionen. Die überschaubare Anzahl an Stelleneinsparungen und die zu erwartenden finanziellen Einsparpotenziale kommen dem Projekt entgegen. Neben den (üblichen) administrativen Vorbehalten und moderat kritischen Tönen des Personalrats ist das Projekt interfraktionell gedeckt. Diese institutionelle Absicherung verleiht dem Vorhaben Rückhalt zur Durch- und Umsetzung.

### III. Electronic Government

#### 1. Kommunikationsbeziehungen, Nutzenpotenziale und Anwendungsbereiche

E-Government<sup>12</sup> wird sich nur durchsetzen, wenn es von den Zielgruppen akzeptiert wird. Dies bedarf einer benutzerfreundlichen Handhabung und einem Vertrauen in den Datenschutz und die Datensicherheit.<sup>13</sup> Als Anspruchsgruppen kommen solche in Frage, die mit staatlichen Verwaltungseinheiten Kommunikationsbeziehung pflegen. Ziel einer solchen Beziehung ist entweder ein Informations- oder Leistungsaustausch. Die Kommunikationspartner rekrutieren sich aus diversen externen und internen Gruppen (Bürgerschaft, Wirtschaft, Politik, eigene Belegschaft

vgl. auch *Reiners*, Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz, 2008, S. 94; *Kaiser*, Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze zur Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3 (1998), 524 ff.; *Nemitz*, Erfolgsfaktoren für eine Reform politischer Systeme, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Forschungsberichte 208, 2000, S. 2 ff.; *Bandelow*, Institutionelle Vetopunkte und kollektive Lernprozesse in der britischen und deutschen Europapolitik der 1980er und 1990er Jahre, in: *Lehmkuhl/Zimmermann/Wurm* (Hrsg.), *Deutschland, Großbritannien, Nordamerika. Politik, Gesellschaft und internationale Geschichte im 20. Jahrhundert*; *Benz*, Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen, in: *Mayntz/Streek* (Hrsg.), *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*, FS für Fritz W. Scharpf, 2003, S. 205 (207 f., 230).

12 E-Government ist die Abwicklung geschäftlicher Prozesse beim Regieren und Verwalten mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien; vgl. *v. Lucke/Reinermann* (Fußn. 2), S. 1. Zum E-Government vgl. auch *Reichard*, *Das Reformkonzept E-Government. Potenziale – Ansätze – Erfahrungen*, 2004; *Zechner* (Hrsg.), *Handbuch E-Government. Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit*, 2007; *Gesellschaft für Informatik e. V. (GI)*, *Informationstechnische Gesellschaft (ITG) im VDE*, Memorandum. *eGovernment als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung*, 2000, S. 3; *Gißler* (Fußn. 2), S. 14 ff.

13 Vgl. *Schedler*, *eGovernment und neue Servicequalität der Verwaltung?*, in: *Gisler/Spahni* (Fußn. 2), S. 33 ff.; *Weiss*, *Die Idee des guichet virtuel*, in: *Gisler/Spahni* (Fußn. 2), S. 273 ff.

etc.). Man unterscheidet bei Kommunikationsbeziehungen im Grunde zwischen G2C- (Government-to-Customer), G2B- (Government-to-Business) und G2G-Beziehungen (Government-to-Government).<sup>14</sup>

Diese können hinsichtlich Verbindlichkeitsgrad und Intensität unterschiedlich ausgestaltet sein. Somit eignen sich die Intensität, die Form und die Qualität der Kommunikationsbeziehungen (zwischen der Verwaltung und ihren Kunden) als weitere Beschreibungsdimension.<sup>15</sup> Beispielsweise wird zwischen Information, Kommunikation und Transaktion unterschieden.<sup>16</sup> Da die Abgrenzung fließend verläuft, wurde eine Reihe von Präzisierungsversuchen unternommen. *Isselhorst* unterscheidet demnach zwischen Information, allgemeiner und individueller Dienstleistung.<sup>17</sup> Diese Differenzierung ist zweckmäßig, da sie begrifflich scharf gefasst ist. Information wird auf öffentlich zugängliche Informationen begrenzt, die jeder abrufen kann. Allgemeine Dienstleistungen gehen über die öffentliche Bereitstellung hinaus, sie beinhalten komplexere Kommunikationsprozesse. Bei der individuellen Dienstleistung kommt eine Identifizierung und Authentisierung des Dienstleistungnehmers mit Signaturverfahren hinzu.<sup>18</sup>

Aufgrund dessen kann die Kommunikationsintensität und -qualität zwischen Bürgern und Verwaltung angemessen erfasst werden. Die Unterscheidung zeigt auch den Entwicklungsschritt bei der Internet-Kommunikation zwischen der Verwaltung und ihren Partnern. Problematisch ist allerdings, dass hierbei Aspekte eines fortschreitenden technischen Entwicklungsniveaus und höchst unterschiedliche rechtliche Verbindlichkeitsgrade vorliegen. Des Weiteren enthält fast jeder Geschäftsprozess gleichzeitig Informations-, Kommunikations- und Transaktionselemente.<sup>19</sup> Als Gradmesser für ein Entwicklungsniveau könnte dementsprechend gelten, inwieweit der Bürger sich über das Internet selbst bedient, d. h. ohne Einschaltung von Zwischeninstanzen. Selbstbedienung bedeutet hierbei, dass der Bürger quasi als verwaltungsexterner Mitarbeiter in das Produzentennetzwerk für Verwaltungsdienstleistungen eingebunden wird.

Blickt man auf die Anwendungsbereiche eines e-Government, so ist festzustellen, dass der generelle Nutzen vor allem in einer gesteigerten Effizienz und Effektivität bei der Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen zu suchen ist. Der Bürgernutzen mündet in einer erhöhten Dienstleistungsqualität. Dieser soll darin liegen, dass der Bürger orts- und zeitunabhängig auf Dienstleistungen zugreifen kann.<sup>20</sup> Aus Sicht eines Unternehmens oder einer Behörde kann e-Government zudem konkrete Einsparungen bedeuten, z. B. bei schnelleren Genehmigungsverfahren und der Minimierung des Arbeitsaufwandes für den Antragsteller. Aus politischer Sicht besteht der Nutzen in der Vereinfachung, Informationsverbesserung und Verbesserung der

14 Vgl. *Mehlich*, Electronic Government. Die elektronische Verwaltungsreform. Grundlagen – Entwicklungsstand – Zukunftsperspektiven, 2002, S. 63 ff.; v. *Lucke/Reinermann* (Fußn. 2).

15 *Günter*, NPM und eGovernment in der Praxis, in: Bulletin des Kompetenzzentrums eGovernment der Berner Fachhochschule »eGov Präsenz«, Heft 1, 2001, S. 16 ff.

16 *Europäische Union* (Hrsg.), Grünbuch der Europäischen Kommission über die Informationen des öffentlichen Sektors in der Informationsgesellschaft, Luxemburg, unter <http://europa.eu> (24. 7. 2011), 1998.

17 *Isselhorst*, Klassifikationsschema für eGovernment-Verfahren, in: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) (Hrsg.), E-Government-Handbuch, 2001.

18 *Mehlich* (Fußn. 14), S. 76.

19 *Mehlich* (Fußn. 14), S. 76 f.

20 Vgl. *Teja AG*, Nutzen von eGovernment, unter <http://www.teialehrbuch.de> (14. 3. 2009), 2009.

Prozessqualität bei der Parlaments-, Partei- und Gremienarbeit.<sup>21</sup> Die Potentiale zeigen, dass zwei Bereiche elektronisch abgebildet werden. Einerseits geht es um den amtlichen Geschäftsverkehr mit und zwischen staatlichen Stellen, andererseits ermöglichen sich neue Formen der politischen Partizipation.<sup>22</sup> Weiterhin sollen aber auch elektronische Dienstleistungen bereitgestellt werden, die die alltägliche Lebensgestaltung unterstützen.<sup>23</sup>

## 2. Erfolgsfaktoren eines e-Government

Um das Projekt in der Landeshauptstadt beurteilen zu können, wird im Folgenden kurz dargestellt, welche Qualitäten ein gutes e-Government ausmachen. Dabei erfolgt eine Orientierung an den von *Grabow, Siegfried* und *Wulff* entwickelten Erfolgsfaktoren. Der Analyserahmen ist geeignet, da er speziell auf ein kommunales e-Government ausgerichtet ist, welches sich von einem auf Landes- oder Bundesebene unterscheidet.<sup>24</sup> Zu den Erfolgsfaktoren zählen:

### a) Strategie und Leitbild

Ein umfassendes Konzept ist Garant für eine erfolgreiche Umsetzung auf allen Ebenen. Hierzu gehören langfristige Pläne, die die Akteursinteressen berücksichtigen. Entscheidend ist die Zusammenfassung der Einzelprojekte zu einem konsistenten Gesamtzusammenhang. In einer bundesweiten Analyse stichprobenartig ausgewählter Kommunen belegten *Grabow u. a.*, dass weniger als 50 % der untersuchten Gemeinden über ein solches Konzept verfügen, wobei die Tendenz besteht, dass große Städte ihr e-Government eher an einem Leitbild ausrichten.<sup>25</sup>

### b) Organisation, Projekt- und Changemanagement

E-Government sollte als Querschnittsfunktion betrachtet werden. Entscheidend ist daher die Abstimmung mit anderen kommunalen (Modernisierungs-)Projekten. Eine weitere Frage ist die Zuständigkeit. *Grabow u. a.* kommen zum Ergebnis, dass die meisten Verwaltungen keine neuen Organisationseinheiten zur Überwachung von e-Government-Prozessen vorhalten. Stattdessen liegt die Verantwortung meist bei den Hauptämtern. Allgemein erhofft man sich einen Effekt auf die Organisationsstruktur, weg von einer tayloristischen Aufbauorganisation hin zu mehr Prozessorientierung. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass viele Kommunen darauf ver-

21 *Teja AG* (Fußn. 20), S. 14.

22 *Murlalt-Müller*, E-Government als neue Herausforderung, in: *Gisler/Spahni* (Fußn. 2), S. 3 ff.

23 *Aichholzer/Schmutzer*, E-Government. Elektronische Informationssysteme auf Bundesebene in Österreich (Endbericht), 1999.

24 Die meisten Bundesländer und der Bund haben mit der Strategie BundOnline 2005 umfassende Masterpläne entwickelt, während die Kommunen, aufgrund geringerer finanzieller Ressourcen, oft ein eher kurzfristiges Umsetzungskonzept wählen.

25 Zu den Zielsetzungen gehören z. B. eine bessere Erreichbarkeit der Verwaltung, die transparente Unterstützung der Modernisierung von Politik/Verwaltung, die Imageverbesserung oder der Wunsch nach mehr Effizienz und Effektivität; *Grabow/Siegfried/Wulff* (Fußn. 5), S. 15 ff.

zichten. Immerhin zwei Drittel der größeren Städte verwenden Prozessoptimierungsmaßnahmen.<sup>26</sup>

c) *Anwendungen und Online-Services*

Bei der Entwicklung von e-Government-Anwendungen ist zwischen mehreren Stufen zu unterscheiden:<sup>27</sup> Elektronische Informationen werden inzwischen von fast allen Kommunen angeboten. Der zweite Schritt besteht in der Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung. Auch diese Stufe wurde bereits von vielen erreicht. Auf der nächsten (Transaktions-)Stufe stößt der Bürger umfassende Bearbeitungsprozesse an. Die Ebene ist besonders interessant für »power user« aus der Privatwirtschaft. Der Ausbau der Ebene ist vielfach noch nicht erreicht und bleibt eine Aufgabe für die Zukunft.<sup>28</sup>

d) *Nutzen, Kosten, Finanzierung*

In vielen Kommunen erfolgt die Finanzierung über allgemeine IT-Mittel oder über e-Government-Budgets, die den Fachbereichen explizit zugewiesen sind. Zu klären ist, ob das Vorhaben mit Wirtschaftlichkeitsberechnungen überprüft wurde. Nur dadurch können die von vielen Seiten erhofften Einsparpotentiale belegt und Vorschläge für eine effizientere und damit kostengünstigere Nutzung entwickelt werden.<sup>29</sup>

e) *Technikeinsatz*

Der Einsatz von Technologien und die Organisation derselben sind Voraussetzung dafür, ob sich e-Government erfolgreich realisieren lässt. Dies gilt, obwohl der technische Einsatz den strategischen Zielen untergeordnet werden sollte. Die Autoren belegen, dass die Kommunen der IT-Sicherheit und dem Datenschutz einen hohen Stellenwert einräumen. Die Herausforderungen an die Technik werden künftig eine größere Bedeutung erhalten, da mit zunehmender Intensität der elektronisch abgewickelten Kommunikation der Umfang des Austausches sensibler Daten steigt.<sup>30</sup>

f) *Marketing und Akzeptanz*

Eine Rolle für ein erfolgreiches e-Government spielen zielgruppenspezifische Angebote von Online-Dienstleistungen, die die Akzeptanz erhöhen. Fraglich ist, ob es eine derartige Bedarfsberücksichtigung gibt. Außerdem fragen die Autoren nach Werbemaßnahmen sowie Nutzungsanreizen, wie etwa nach kürzeren Bearbeitungszeiten oder geringeren Gebühren bei Onlineverfahren. Gezeigt wird, dass die Ver-

26 Grabow/Siegfried/Wulff (Fußn. 5), S. 22 ff.

27 Scheer/Heib/Kruppke (Fußn. 6), S. 12.

28 Weitere Herausforderungen: Bedeutung haben Investitionen in Basiskomponenten, entscheidend ist aber, dass diese kompatibel sind, was mehr Innovationsmöglichkeiten sowie eine bessere Integrationsfähigkeit von Onlineangeboten ermöglicht. Darüber hinaus sind Weiterentwicklungen in der technischen Infrastruktur und bei Fachanwendungen bedeutend; Grabow/Siegfried/Wulff (Fußn. 5), S. 28 ff.

29 Grabow/Siegfried/Wulff (Fußn. 5), S. 31.

30 Grabow/Siegfried/Wulff (Fußn. 5), S. 34.



marktung der Onlineangebote und die Schaffung von Akzeptanz in den meisten Konzepten der Kommunen kaum eine Rolle spielen.<sup>31</sup> Eine Konzentration auf die Wünsche der Anwender sowie ein verbessertes Marketingkonzept zählen daher noch zu den Herausforderungen.

g) *Kooperation und Partnerschaften*

Aufgrund mangelnder Fachkompetenz und Finanzierungsmöglichkeiten ist es sinnvoll Kooperationen mit anderen Verwaltungseinheiten einzugehen. In größeren Städten kommt es verstärkt zu Kooperationen mit Privaten, meist im Rahmen eines Public Private Partnership.<sup>32</sup> Oft ist die Kooperation auf ein Projekt beschränkt, und selten kommt es zu einer Institutionalisierung solcher Partnerschaften.<sup>33</sup>

3. *Zielsetzung und Ausgangslage bei der Landeshauptstadt Stuttgart*

Der offizielle Start der Umsetzung eines e-Government in der Landeshauptstadt lässt sich auf den 22. 3. 2004 datieren, wenngleich das Projekt einen schon weitaus längeren Vorlauf hat. Das übergeordnete Ziel des Projekts ist die Vereinfachung und Beschleunigung der Verwaltungsprozesse mit Externen. Die Prozesse sollen wirtschaftlicher abgewickelt und die Servicequalität der Verwaltung verbessert werden. Einen wesentlichen Beitrag bei der Optimierung der Geschäftsprozesse spielen hierbei die Informations- und Kommunikationstechnologien. Darüber hinaus sollen externe Organisationen, z. B. Vereine, in interne Arbeitsabläufe einbezogen werden. Dies geschieht mit Hilfe gemeinsamer Kooperationsplattformen. Schon länger besteht dieses Angebot bereits im Bereich der Sportvereine.

Längerfristiges Ziel der Stadt Stuttgart ist es, alle elektronisch durchführbaren Verwaltungsdienstleistungen aus einer Hand anbieten zu können. Dies entspräche einem »One-Stop-Government«, bei dem der Kunde die Möglichkeit hat jede beliebige öffentliche Dienstleistung bei jeder Verwaltungsstelle zu erhalten, unabhängig von der verwaltungsinternen Zuständigkeit.<sup>34</sup> Hierzu ist eine Vernetzung aller Verwaltungsstrukturen notwendig, besonders im Bereich Front- und Back-Office.<sup>35</sup>

Bei der Zielsetzung ist vornehmlich das Kompetenzzentrum e-Government zu erwähnen. Nach der dortigen Vorstellung sollen durch die Einführung von »Selbstbedienungssystemen«, wie z. B. dem Bürgerkiosk Stuttgart und des Online-Stadtauftritt Stuttgarts auf [www.stuttgart.de](http://www.stuttgart.de), Geschäftsprozesse der Kommunalverwaltung bürgerfreundlicher, effektiver und effizienter gestaltet werden. Dieses Self-Service-Konzept kann als Instrument zur Reorganisation von Geschäftsprozessen verstanden werden. Es soll somit zur Erzielung von Rationalisierungspotentialen beitragen und das Dienstleistungspotential verbessern. Gleichzeitig ist das Self-Service-Konzept eine konsequente Umsetzung der geforderten Bürgerorientierung.

31 Grabow/Siegfried/Wulff (Fußn. 5), S. 40.

32 Grabow/Siegfried/Wulff (Fußn. 5), S. 43; Mehlich/Postler, Die virtuelle Kommunalverwaltung, Neue Kooperationsformen durch eGovernment, 2007.

33 Grabow/Siegfried/Wulff (Fußn. 5), S. 45.

34 Mehlich/Postler (Fußn. 32), S. 26.

35 Mehlich/Postler (Fußn. 32), S. 104.

Der Oberbürgermeister hat in diesem Zusammenhang nachfolgende Vorstellung formuliert:

»Um (...) [eine bürgernahe Organisation] zu erreichen, sind die Prozesse, die inneren Strukturen und Arbeitsabläufe so zu gestalten, dass sie (...) aus Sicht des Nachfragers dessen Bedürfnissen entsprechen. Hierzu bedarf es (...) der Strukturoptimierung, Bürgerorientierung (...) als Organisationsprinzip ist das Motto für die künftige organisatorische Gestaltung der Stadtverwaltung (...). Damit kommt implizit zum Ausdruck, dass das System sich am Bürger und Kunden orientiert und nicht umgekehrt. Die Bürger einer Kommune haben das Recht, möglichst nah klare Strukturen und kompetente Ansprechpartner vorzufinden. Die Leistungserbringung läuft im Hintergrund, ohne dass der Kunde damit belastet wird. Dies hat zwingend zur Folge, dass die Stadtverwaltung so strukturiert sein muss, dass Leistungen und Produkte im Regelfall von einer Stelle erbracht werden. Dem Kunden ist das Aufsuchen mehrerer Stellen zu ersparen.«<sup>36</sup>

Blickt man auf die Ausgangslage, so ist voranzustellen, dass das Thema Kundenfreundlichkeit in der Öffentlichkeit schon länger eine zentrale Rolle spielt. Schon im Jahr 1998 gab es daher einen Gemeinderatsbeschluss zum Bürgerservice Stuttgart. 1999 wurde mit der Informations- und Kommunikations-Innovationswerkstatt die Vorgängerorganisation des heutigen Kompetenzzentrums e-Government gegründet. Im Jahr 2000 wurde sodann die Rahmenkonzeption »www.stuttgart.de – Bürgerservice Stuttgart im Internet« vom Gemeinderat verabschiedet. Im Oktober 2001 startete das überarbeitete Internetangebot unter www.stuttgart.de und bereits Ende 2003 war das Entwicklungsprojekt abgeschlossen. Schon dieses Teilprojekt, das im Vorfeld der eigentlichen e-Government-Maßnahmen ablief, ist als erfolgreich zu bewerten. Hierzu erhielt die Stadt den »European E-City-Award« sowie andere Auszeichnungen. Im Oktober 2002 gab der Gemeinderat einen e-Government-Maßnahmenplan bei der Verwaltung in Auftrag, der schließlich am 22. 4. 2004 vom Oberbürgermeister erteilt wurde. Die Tatsache, dass das Thema zur »Chefsache« erklärt wurde, zeigt die wichtige Bedeutung des Reformkonzepts bei der Landeshauptstadt.

#### 4. Implementation 2004 bis 2007 und Status quo

Stuttgart orientiert sich bei der Umsetzung an einigen Rahmenbedingungen. Diese erleichtern die Kommunikation und Koordination und ermöglichen die Konzentration auf bestimmte Fachthemen, während Layout und technische Umsetzung im Hintergrund stehen. Zu diesen Rahmenbedingungen gehört das Prinzip der »Wiederverwendbarkeit von Modulen« beim Aufbau der serviceorientierten Architektur (SOA).<sup>37</sup> Dies bedeutet, dass neue Anwendungen auf bereits vorhandenen Entwicklungsbausteinen aufbauen können, und dadurch die Weiterentwicklung von Programmen vereinfacht und die Kosten reduziert werden. Demnach wird die Möglichkeit genutzt auf vorhandenes Know-How zurückgreifen zu können. Darüber hinaus wird dadurch die Interaktionsfähigkeit zwischen den Anwendungen sichergestellt.

36 *Landeshauptstadt Stuttgart*, Innovative Telematikdienstleistungen in der öffentlichen Verwaltung, Bürgerservice im Internet, unter <http://www.stuttgart.de>, 2000.

37 SOA: Lose Koppelung der einzelnen Anwendungsbausteine; *Gesellschaft für Informatik e. V.* (Fußn. 12).

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

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

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

Das langfristige Sparziel der Stadt Stuttgart liegt bei p. a. 12 Mio. €. Um die Erreichbarkeit des Ziels zu überprüfen, wurde in Zusammenarbeit mit dem Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation eine Untersuchung ausgewählter e-Government-Dienste hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit durchgeführt. Mit dem »eGovernment-Rechner« erfolgte demnach eine standardisierte Messung von Effizienz und Effektivität des e-Government-Angebots. Errechnet wurde der Transformationseffekt, als Differenz aus den Gesamtkosten des klassischen Verwaltungsprozesses und den Kosten des neuen Prozesses. Für die fünf untersuchten Bürgerdienste ergab sich ein Einsparpotential von 530 000 € p. a. Mittelfristig wird erwartet, dass sich der Wert auf 300 000 € pro Jahr einpendeln wird; dies unter der Bedingung, dass 40 % der klassischen Dienstleistungen durch e-Government-Anwendungen ersetzt werden. Es deutet daher darauf hin, dass ein Electronic Government Möglichkeiten zur Kostensenkung bietet. Bei detaillierter Betrachtung zeigt sich darüber hinaus, dass nicht nur enorme Einsparungen mit der Transaktionsebene verknüpft sind, sondern durch e-Government-Angebote, allein auf der Informationsebene, viele Arbeitstage Beratungszeit pro Jahr eingespart werden können.

Die Landeshauptstadt stellt mit ihren Tochter- und Beteiligungsgesellschaften ein sehr breit gefächertes Angebot von Seiten und Informationen im Internet bereit. Ein Mangel gründete zunächst im anfänglichen Fehlen von Querverweisen zu verschiedenen städtischen Angeboten. Da die Angebote zeitlich und inhaltlich unabhängig voneinander entwickelt wurden, fehlte es daher noch an einer einheitlichen Navigation. Die Angebote waren demnach von unterschiedlicher Qualität und Quantität. Verwendet wurden diverse Layouts und Logos, was ein einheitliches Corporate Identity erschwerte. So wurden anfänglich die Nutzungspotentiale gemeinsamer Ressourcen verschenkt.<sup>38</sup>

38 *Landeshauptstadt Stuttgart* (Fußn. 36), S. 24.

Für die Akzeptanz bei den Nutzern kann dies dauerhaft Folgen haben. Auf Nutzerseite entsteht ein gewisses Vertrauen durch ein einheitliches Erscheinungsbild. Dadurch findet sich der Nutzer auch schneller mit weiteren städtischen e-Government-Anwendungen zurecht. Unter dieser nach und nach verbesserten Angebotsvielfalt gibt es heute viele ausgezeichnete Angebote, wie z. B. das der Stadtbücherei. Diese erhielt 1999 den Design-Award, nachdem die Stadt schon Preise im Bereich Wirtschaftsinformation und Web-Literatur bekommen hatte.<sup>39</sup>

Mit Stand des Jahres 2007 sind folgende Online-Transaktionen durch das e-Government-Projekt realisiert: Einfache Gewerberegisterauskunft, Beantragung des Landesfamilienpasses, Reservierung des Kfz-Wunschkennzeichens oder die Bestellung von Personenstandsurkunden. Einen Schwerpunktbereich bei den Online-Transaktionen bildet die Abfallwirtschaft. So ist von der elektronischen Müllbehälterbestellung bis hin zum Online-Entsorgungsauftrag alles elektronisch hinterlegt. In der jüngsten Vergangenheit hat ferner die Beantragung der seit März 2008 notwendigen Feinstaubplakette das Onlineangebot erweitert. Künftig ergeben sich daher neue Herausforderungen vornehmlich im Bereich des Datenschutzes und der IT-Sicherheit.

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

##### 5. Zwei Konzepte im Überblick: *www.stuttgart.de* und *eBürgerkiosk*

Die Stadt Stuttgart startete am 16. 10. 2001 offiziell ihr neues Internet-Angebot auf [www.stuttgart.de](http://www.stuttgart.de). Die Website präsentiert sich seitdem in einem neuen Layout und auf Basis eines Content-Management-Systems. Dadurch kann die Öffentlichkeit auf ein weit reichendes Informations- und Dienstleistungsangebot zugreifen. Die Plattform [www.stuttgart.de](http://www.stuttgart.de) hat sich zu einem attraktiven Internetportal entwickelt. Eine zielgerichtete Erschließung von Informationen und Online-Dienstleistungen, das Erscheinungsbild sowie die Navigation und Suchfunktionen haben dafür gesorgt. Um dies zu verwirklichen, hat die IuK-Innovationswerkstatt (heute: Kompetenzzentrum e-Government) eine Rahmenkonzeption entworfen, welche einstimmig vom Gemeinderat beschlossen wurde. Es können derzeit so manche Verwaltungsvorgänge online über das Internet erledigt werden. Des Weiteren werden elektronische Ausschreibungen angeboten, es lassen sich zahlreiche elektronische Formulare abrufen, und zur Verfügung stehen darüber hinaus umfangreiche Adress-, Einrichtungs- und Publikationsverzeichnisse. Durch weitere Angebote wie Fahr-, Stadt-, Lagepläne und Auskunftssysteme sind nützliche Zusatzinformationen vorhanden.

<sup>39</sup> *Landeshauptstadt Stuttgart* (Fußn. 36), S. 25.

Das Projekt lief bis Ende des Jahres 2003, wird jedoch ständig erweitert und verbessert.<sup>40</sup>

Ein weiteres Beispiel für Bürgernähe ist der eBürgerkiosk. Im Zusammenhang mit dem Ausbau des Bürgerservice Stuttgart wurden Multimedia-Kiosksysteme in geschützten Bereichen des Bürgerservice aufgestellt. Diese sind während den üblichen Öffnungszeiten erreichbar und sollen einen weiteren Zugang zu städtischen Informationen und Dienstleistungen anbieten. Die Benutzer greifen über die Website [www.stuttgart.de](http://www.stuttgart.de) auf diverse Informationen zu, die detailliert hinsichtlich Stadtbezirk und Standort aufbereitet sind. Ferner bestehen Möglichkeiten der Kommunikation mit der Stadtverwaltung sowie Transaktionselemente in Anspruch zu nehmen. Um die Bürgerkioske auf dem aktuellen Stand zu halten, ist jeder Kiosk via ISDN mit einem zentralen Server vernetzt, der tagesaktuell aus dem Bestand der zentralen Datenbank Informationen erzeugt.<sup>41</sup> Somit wird es jedem möglich – vor allem denjenigen, die über keinen Internetanschluss verfügen – an gewünschte Informationen zu gelangen und an weiteren Online-Angeboten zu partizipieren, ohne lange Wartezeiten in Kauf nehmen zu müssen.

## 6. Bewertung

Gleicht man das Projekt kursorisch mit den dargelegten Erfolgsfaktoren ab, führt dies zu nachfolgender Bewertung:

Die Stadt hat für die Umsetzung eine Strategie entwickelt, die dem Ziel einer schnelleren und effizienteren Prozessabwicklung untergeordnet ist. Institutionalisiert wurde dieses Leitbild mit der Rahmenkonzeption »[www.stuttgart.de](http://www.stuttgart.de)«, die im Jahr 2000 vom Gemeinderat verabschiedet wurde. Die Strategie wird auch dadurch untermauert, dass sich die Landeshauptstadt einige Rahmenbedingungen zur Umsetzung gesetzt hat, hierzu gehören etwa eine einheitliche Grundstruktur der Onlineanwendungen sowie die Weitergabe gesammelter Erfahrungen. Die Umsetzungsmaßnahmen der Onlineanwendungen sind schon sehr weit entwickelt. Die Feinstaubplakette ist lediglich ein Beispiel dafür, dass auch für völlig neue Verwaltungsaufgaben sofort ein Äquivalent auf Online-Basis bereitgestellt werden kann. Die kurze Entwicklungszeit dieser Anwendung zeigt, dass das Datenmanagement flexibel und effizient funktioniert.

Zuständig für die Umsetzung der Maßnahmen war ab 1999 die IuK-Innovationswerkstatt, das heutige Kompetenzzentrum e-Government. Während zunächst eher das Kompetenzzentrum die Impulse gab, ist dies inzwischen umgekehrt. Die Fachabteilungen haben erkannt welches Potential das Thema e-Government in sich birgt und fragen immer mehr Onlineanwendungen nach. Ein Hauptgrund hierfür ist, dass aufgrund des Sparzwangs immer mehr Stellen gestrichen werden, und eine angemessene Bewältigung der Verwaltungsaufgaben nur noch durch die Unterstützung von e-Government möglich ist. Dies geschieht z. B. dadurch, dass Mitarbeiter entlastet

40 *Stuttgart.de*, Politik, Verwaltung und Bürgerservice, unter <http://www.stuttgart.de> (11. 3. 2009), 2009 a.

41 *Stuttgart.de*, Projekt [www.stuttgart.de](http://www.stuttgart.de), unter <http://www.stuttgart.de> (12. 3. 2009), 2009 b.

werden, wenn sich die Bürger auf der Homepage über Verfahren und Kontaktadressen informieren können, anstatt sich telefonisch oder persönlich zu erkundigen.

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

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

Schließlich existiert eine Kooperationsplattform mit den Stuttgarter Sportvereinen. Die Bürgerschaft kann sich hier über die vorhandenen Möglichkeiten informieren. Darüber hinaus existiert ein Datenaustausch zwischen dem Stadtportal und dem des Landes mit dem Innenministerium. Die Qualität der Onlineanwendungen zeigt sich in der Tatsache, dass sich einige Städte an den Angeboten der Landeshauptstadt Stuttgart orientieren. Das e-Government-Projekt liefert die entscheidenden Grundlagen für ein innovatives e-Procurement-Modell, das sich in dessen »Windschatten« erfolgreich entwickeln konnte.

#### *IV. Shared Services im Bereich e-Procurement*

##### *1. SSC: Begrifflichkeiten und Hintergründe*

Unter dem Begriff Shared Services wird die Konsolidierung und Zentralisierung von Dienstleistungsprozessen verstanden. Dabei werden gleichartige Prozesse aus diversen Bereichen zusammengefasst und von (einer) zentralen Stelle(n) oder Abteilung(en) erbracht. Der anbietende Bereich wird in der Regel als SSC bezeichnet. Andere Abteilungen, welche die Dienstleistungen in Anspruch nehmen, stehen in einer Art Kundenverhältnis zum SSC. Im Unterschied zum Outsourcing, bei dem externe Dienstleister mit einer Dienstleistung beauftragt werden, handelt es sich bei der SSC-Konstruktion um eine Art internes Outsourcing. Der Kern des SSC-Kon-

zepts liegt in der Auslagerung und Bündelung von Unterstützungsaufgaben in eine(r) semi-autonome(n) Organisationseinheit. Das Konzept stammt aus der Privatwirtschaft.<sup>42</sup>

Bei Unterstützungsaufgaben handelt es sich um Aufgaben, die in sehr vielen oder allen Organisationseinheiten anfallen. Die Aufgaben müssen zur Wahrung des reibungslosen und gesetzmäßigen Betriebs erbracht werden und gehören nicht zu den Kernaufgaben. Zur Auslagerung in ein SSC eignen sich besonders Aufgaben, die eine hohe Standardisierbarkeit, ein großes Volumen und die Erfordernisse spezieller Kenntnisse aufweisen.<sup>43</sup> In der Verwaltung treffen diese Merkmale vor allem auf das Personalwesen, die Beschaffung, die Organisation und IT-Beratung, den Haushalt und die Finanzen, das Gebäudemanagement oder die Informationstechnologie zu.<sup>44</sup>

Generell kann unter vier verschiedenen Arten der Leistungserbringung unterschieden werden: Zentralisierung/In-sourcing (»Offer«), Dezentralisierung/Eigenfertigung (»Make«), Outsourcing (»Buy«) und Bündelung (»Share«) in einem SSC.<sup>45</sup> Um das SSC-Konzept, d. h. die Bündelung von Unterstützungsaufgaben, noch exakter fassen zu können, ist es notwendig nachzuvollziehen, wie sich dieses von anderen Arten der Leistungserbringung unterscheidet, denn auf den ersten Blick versteht sich die Bündelung wie eine Zentralisierung. In beiden Fällen werden die Leistungen von einer Stelle für alle anderen erbracht. Es gibt allerdings gravierende Unterschiede beider Formen. Zunächst agiert ein SSC semi-autonom, d. h. es gehört zwar organisationsrechtlich zur beauftragenden Institution, steht aber funktional neben ihr. Überdies ist das Verhältnis zwischen einem SSC und dem Leistungsnehmer ein anderes als bei der Zentralisierung. Während bei der Zentralisierung die Leistungen unabhängig von den Empfängern produziert und von diesen genutzt werden, besteht bei der Bündelung ein Kundenverhältnis. Wie bei der Dezentralisierung verbleibt die strategische Steuerung beim Kunden.<sup>46</sup>

Der Unterschied zur Dezentralisierung ist hingegen leichter erkennbar. Die Leistungserbringung erfolgt gebündelt und nicht dezentral. Die Bündelung stellt auch keine Variante eines Outsourcings dar. Die Aufgabenerfüllung wird zwar ausgelagert, verbleibt aber grundsätzlich innerhalb der Organisation und wird nicht an Externe übertragen. Das SSC-Konzept versucht folglich die Vorteile einer Zentralisierung (Skaleneffekte, Professionalisierung, Standardisierung), Dezentralisierung (Flexibilität, Freiheit, Kundennähe) und eines Outsourcings (Konzentration auf Kernaufgaben) zu kombinieren, ohne die damit verbundenen Nachteile zu übernehmen.<sup>47</sup>

Ferner ist von Bedeutung, dass bei der Übertragung von Konzepten aus der Privatwirtschaft üblicherweise Vorsicht geboten ist. Aufgrund unterschiedlicher Rationalitäten kann eine unkritische

42 A. T. Kearney (Fußn. 10).

43 Schütz (Fußn. 9), S. 28.

44 Vgl. Thiel, Führungskräfteforum Shared Service Center. BMI Berlin, 2006, Präsentation 14. 11. 2006, unter [www.fuehrungskraefteforum.de](http://www.fuehrungskraefteforum.de) (6. 6. 2008), 2006; Schwarz, Shared Services im öffentlichen Sektor. Trends national und international. IBM Global Business Services, Präsentation 24. 1. 2007, unter [www.fuehrungskraefteforum.de](http://www.fuehrungskraefteforum.de) (6. 6. 2008), 2007, S. 3.

45 Vgl. Gewalt, Shared Service Centers in der Informationstechnologie. Treiber & Trends, Düsseldorf, unter <http://www.fuehrungskraefteforum.de> (6. 6. 2008), 2007, S. 8.

46 Schütz (Fußn. 9), S. 26.

47 Schütz (Fußn. 9), S. 26.

Übertragung zu Fehlschlägen führen.<sup>48</sup> Im Falle des SSC-Konzepts bestehen für Verwaltung und Wirtschaft allerdings vergleichbare Ausgangsbedingungen. In beiden Fällen ist die Wahrnehmung von Unterstützungsaufgaben teils stark fragmentiert und ohne Kundenorientierung partiell zentriert. Zum Teil ist das Ausmaß dieser Sachlage in der Verwaltung, aufgrund rechtlicher Restriktionen und der Organisationsgröße, noch wesentlich stärker ausgeprägt. *Schütz* konstatiert, dass die Administration, angesichts einer teils hohen Fragmentierung, bei gleichzeitigem Vorliegen gemeinsamer Spielregeln (z. B. Haushaltsordnung und Geschäftsordnung), ideale Voraussetzungen für ein SSC biete. Man könne das Konzept wohl nicht immer 1:1 übertragen, die Erfolgsaussichten seien jedoch besser als in der Privatwirtschaft.<sup>49</sup> Diese Annahme lässt sich, auch wenn das Konzept in der Verwaltung bisher nur geringe Verbreitung gefunden hat, vereinzelt belegen. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) strebte z. B. für die beiden SSC »Personal« und »Finanzen« eine Kosteneinsparung von 20 % (1,6 Mio. € p. a.) an.<sup>50</sup> Diese Schätzung wird im laufenden Betrieb mit 20,7 % (Finanzen) bzw. 26,4 % (Personal) sogar noch übertroffen.

## 2. e-Procurement bei der Stadt Stuttgart: Entstehung, Etablierung und Funktionalität

Die Initiierung respektive erste Überlegung für das Projekt »Einführung einer e-Procurement-Lösung« bei der Landeshauptstadt erfolgte bereits 2001 aufgrund einer e-Procurement-Messe. Auch in der Stadtverwaltung wollte man die Vorteile im Zuge des Ausbaus der Elektronifizierung nutzen, die von Lösungen und Produkten ausgingen, die für die Privatwirtschaft schon entwickelt worden waren. Im Jahr 2006 konnte sodann ein Pilotprojekt gestartet werden, um den Lösungsansatz eines zentralen Einkaufs auf seine Tauglichkeit zu testen. Nach zweijähriger Testphase wurde Anfang 2008 der Regelbetrieb aufgenommen. Anfangs waren fünf Ämter in das Konzept integriert, Kunden des SSC-Centers »Zentraler Einkauf«. Bis Ende des Jahres wurde die Zahl der Kunden auf etwa zwanzig ausgedehnt. Letztlich sollen alle Ämter, bei denen eine zentrale Beschaffung lohnenswert ist, eingebunden werden.

Das SSC besteht aus zwei unterschiedlichen Elementen. Zum einen der elektronischen Abbildung der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) sowie der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) und zum anderen aus einem System zur e-Beschaffung, das katalogbasiert aufgebaut ist. In der VOL und der VOB sind alle rechtlichen Details für die Vergabe von Leistungen bzw. Bauaufträgen geregelt. Die teilweise hochkomplexen Regelungen erfordern einigen Sachverstand bei der Umsetzung. Da eine fehlerhafte Vergabe gerichtlich anfechtbar ist und

48 Zu Differenzen öffentlicher/privater Organisationen: *Naschold/Bogumil*, Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, 2000, S. 91 ff.; *Scherez*, Besonderheiten der strategischen Steuerung in Öffentlichen Institutionen und der Beitrag der Balanced Scorecard, in: *Scherer/Alt* (Hrsg.), Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen, 2002, S. 3 ff.; *Rainey/Backoff/Levine*, Comparing Public and Private Organizations, *Public Administration Review*, 36(2), 1976, 233 ff.; *Reiners*, Wandlungsfähigkeit des Staates. Anspruch und Wirklichkeit im politisch-administrativen-System, APuZ, Heft B 51, 2003, 23 ff.

49 *Schütz* (Fußn. 9), S. 30.

50 *Paolino/Jaki*, Shared Service Center. Erfahrungsbericht einer Machbarkeitsstudie für Shared Service Center beim Eidgenössischen Finanzdepartement, in: *Informatik und Kommunikation*, unter <http://www.sgvw.ch> (16. 6. 2008), 2005, S. 28 ff.



dies teilweise starken finanziellen Schaden verursachen könnte, ist eine fachgerechte Umsetzung besonders wichtig. Mit der digitalen Abbildung der beiden Regelwerke kann durch geeignete Software die Vergabe unterstützt werden. Da die Mitarbeiter des Zentralen Einkaufs über alle Beschaffungsvorhaben informiert sind, besteht darüber hinaus im Rahmen eines Controllings die Möglichkeit eine rechtskonforme Vergabe sicherzustellen. Während über die VOL und die VOB vor allem große und komplexe Beschaffungen getätigt werden, sind einfachere und standardisierte Produkte über die elektronische Beschaffung abzuwickeln. Hierbei werden vom Zentralen Einkauf Rahmenverträge abgeschlossen, aus denen bestimmte Produkte abgerufen werden können. Die Ämter können demnach aus einem Katalog die gewünschten Produkte aussuchen. Diese werden in der weiteren Folge vom Zentralen Einkauf beschafft. Das System hat den Vorteil, dass aufgrund hoher Stückzahlen wesentlich niedrigere Preise erzielt werden können. Legt man das Beschaffungsvolumen der Landeshauptstadt mit rd. 100 Mio. € zugrunde, und kalkuliert man bei einer Bündelung der Beschaffung mit Einsparungen in Höhe von 10 %, dann tritt die Lukrativität des Vorhabens zu Tage. Dieses Argument hat geholfen das Projekt im Gemeinderat genehmigen zu lassen, welches allerdings mit Stellenkürzungen gekoppelt ist. Zunächst hatte man von der Projektleitung die Einsparung von fünfzig Stellen gefordert. Mittlerweile hat man sich auf fünfundzwanzig Stellen geeinigt.

Zur Steuerung des Projekts wurde eine Projektlenkungsgruppe installiert, in der alle wichtigen Entscheidungen abgestimmt werden. Der Lenkungsgruppe gehören die Amtsleiter der beteiligten Ämter, der zuständige Bürgermeister, einige Stadträte und die Projektleitung an. Sie soll dazu dienen über strittige Themen bereits im Vorfeld eine Einigung zu erzielen, um den Projektverantwortlichen die Arbeit zu erleichtern.

### *3. Akteure und Akteursrationalitäten*

Die nachfolgenden Akteure handeln innerhalb der strategischen Leitvorgaben und des institutionellen Rahmens der Kommunalverwaltung der Stadt Stuttgart. Sie sind in ihrem Handeln an diesen Kontext gebunden. Manchen kommt darüber hinaus die Rolle eines Vetoplayers zu. Es geht nun darum, kursorisch die Rolle der relevanten Akteursgruppen zu analysieren und das Ergebnis im Lichte einer elektronischen Stadtverwaltung und des SSC-Projekts zu betrachten.

#### *a) Administrative Vertreter*

Die Rolle des Zentralen Einkaufs lässt sich relativ einfach beschreiben. Aus diesem Bereich kam der Anstoß für das Projekt. Er ist auch für die Umsetzung in der Pflicht. Der Bereich treibt das Projekt seither voran und stellt auch den Projektleiter. Ansonsten kommt aus der Administration eher Widerstand, welcher seitens der Abteilung Informations- und Kommunikationstechnik ausgeprägt ist, was zunächst überrascht. Schon beim Vorgängerprojekt e-Government wurde deutlich, dass die Innovationsschübe mittlerweile aus den Fachabteilungen kommen, die erkannt haben welches Potential sich hinter den Online-Anwendungen verbirgt. Zu diagnostizieren sind grundsätzliche Differenzen der IT-Abteilung zur Auffassung des Zentralen Einkaufs. Um die Widerstände überschaubar zu halten, wurde relativ schnell

ein Beschluss des Gemeinderats zur Projektrealisierung erwirkt, der sich im vorgegebenen strategischen Handlungspfad bewegt, nämlich ein Ziel zu verfolgen, das eine schnelle und effiziente Abwicklung von Verwaltungsprozessen zur Grundlage hat und somit die Vorreiterposition der Landeshauptstadt bezüglich elektronischer Lösungen fortsetzt. Die IT-Abteilung war dadurch nicht mehr in der Lage das Projekt zu stoppen. Allerdings ist zu befürchten, dass sich dieses Vorgehen negativ auf künftige Projekte auswirken könnte. So gibt es weitere Stuttgarter SSC-Projekte, die bereits von der IT-Abteilung blockiert wurden.<sup>51</sup> Weitere administrative Vertreter, so z. B. betroffene Ämter, waren erwartungsgemäß ebenfalls nicht allzu begeistert. Der Grund hierfür liegt in eingeschränkten Einflussmöglichkeiten, Kompetenzbeschneidungen und den einhergehenden Stellenkürzungen.

Die Widerstände aus der Administration sind nachvollziehbar und gründen auf mikropolitischen Sachgesetzmäßigkeiten. Bei der Implementation und im Vorfeld ist vorwiegend das administrative mittlere Management involviert, dessen Interessen auf Machterhalt, -ausbau, Stattsicherung und Autonomieorientierung gerichtet sind. Die Machtmittel ergeben sich aus der Anwendung von Organisationsregeln, der Kontrolle von Informationskanälen und ihrem Expertenwissen.<sup>52</sup> Entscheidung ist ihre Doppelfunktion als Opfer und Träger, denn einerseits tangieren Veränderungen vielfach deren Interessen, was mit einem Verlust von Besitzständen einhergeht. Andererseits konzentriert sich auf dieser Ebene der organisatorische und technische Sachverstand, was Verhandlungsmacht verleiht. Die institutionelle Nähe zur Spitze bietet zudem Profilierungsmöglichkeiten. Hierbei entstehen Loyalitäts- und Vertrauensbeziehungen und privilegierte Zugänge zu Netzwerken und Expertenkulturen. Zugleich wird die Ebene aus politischen Gründen zur Aufrechterhaltung der rationalen Fassade des Verwaltungsbetriebs benötigt. Die administrativen Spitzen betrachten den Prozess unter der Prämisse der politischen Verwertbarkeit. Ein Zuviel an Konflikten mit dem (mittleren) Management würde die Legitimationsbasis in Frage stellen. Auf eine partielle Kooperation können die Spitzen daher kaum verzichten.<sup>53</sup>

Die übrige Mitarbeiterschaft hat einen nur sehr eingeschränkten Akteursstatus, meist nur in der Phase der Implementation und auch nur diejenigen, die sich am jeweiligen Projekt beteiligen. Die Machtmittel reduzieren sich auf die Verweigerung bzw. Mobilisierung von Fähigkeiten und Wissen. Insgesamt fürchten sie vielfach – ähnlich wie das mittlere Management – um den Erhalt der Arbeitsbedingungen und den Arbeitsplatz, denn Modernisierungen werden fast durchweg als reine Spar-

51 Zu den Auswirkungen früherer Entscheidungen vgl. *Pierson*, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton (Princeton University Press), 2004.

52 *Bogumil/Kißler*, *Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse*, in: Budäus/Conrad/Schreyögg (Hrsg.), *Managementforschung* (8. New Public Management), 1998, S. 123 ff.

53 *Göbel*, *Verwaltungsmanagement unter Veränderungsdruck. Eine mikropolitische Analyse*, 1999; *Ortmann/Becker*, *Management und Mikropolitik. Ein strukturaktionstheoretischer Ansatz*, in: Ortmann (Hrsg.), *Formen der Produktion. Organisation und Rekursivität*, 1995, S. 43 ff.

maßnahmen interpretiert.<sup>54</sup> Oft werden die Beschäftigten am wenigsten beachtet, obwohl gerade sie die Veränderungen realisieren sollen. Mitarbeiter aller Ebenen, Interessenorganisationen, Personalräte etc. »mitzunehmen« kann nur gelingen, wenn sie von den Veränderungen überzeugt sind. Werden sie »übereumpelt« entfacht sich Widerstand, und die Fronten verhärten sich. Da der Stellenabbau überschaubar und das Projekt interfraktionell abgesichert ist, konnte diese Überzeugungsleistung gelingen. Der Prozess degeneriert nicht zur reinen Rationalisierungsmaßnahme.

### b) Politische Vertreter und administrative Spitzen

Der Gemeinderat ließ sich von den Einsparmöglichkeiten überzeugen. Er bestreitet konsequent den bisherigen Handlungspfad in der Verwaltungsmodernisierung und der elektronischen Umgestaltung der Administration. Als Vetoplayer tritt er folglich nicht auf. Die dortigen Rationalitäten sind ebenfalls nachvollziehbar. Die Arbeit im Gemeinderat einer Landeshauptstadt, mit 60 Gemeinderäten, ist stark parteipolitisch ausgerichtet. Insofern greifen hier Mechanismen der Parteienkonkurrenz und einer offensiven, diametralen »Abgrenzungs- und Differenzierungspolitik«,<sup>55</sup> wiewohl Modernisierungsmaßnahmen oft nur ein Randthema darstellen, da damit häufig keine großen Profilierungsmöglichkeiten verbunden sind, was sich jedoch regelmäßig ändert, wenn die Aussicht besteht, auf dem Wege der Modernisierung Wählerstimmen gewinnen zu können. Ferner ist es schwer zu proklamieren sich einem innovativ ausgerichteten Modernisierungsthema zu verschließen, mit dem finanzielle Einsparungen verbunden sind. Die Landeshauptstadt verfolgt den Anspruch bei elektronischen Projekten im Südwesten an der Spitze der Entwicklung zu stehen. Insofern ist es keine Besonderheit, dass solch eine Maßnahme parteiübergreifende Zustimmung erntet.

Blickt man auf die Spitzen der Administration, so ist zu diagnostizieren, dass es sich in aller Regel um die zentralen Motoren von Modernisierungsprozessen handelt. Sie sind dem Projekt zugeeignet, da sich ihre Interessen auf die Erhöhung der Steuerungsfähigkeit der Verwaltung, Kostenreduzierung und persönliche Profilierung richten. So unterstützen der Oberbürgermeister, der zuständige Bürgermeister und der Amtsleiter des Haupt- und Personalamtes das Vorhaben. Sie sind zu Einsparungen gezwungen, und bei der Errichtung des SSC handelt es sich tendenziell um ein politisch eher wenig brisantes Projekt. Letztere sind Mitglieder der Lenkungsgruppe. Organisationshoheit, Expertenmacht und Informationsvorsprung sind deren zentrale Machtmittel. Das Modernisierungskonzept wird in Anlehnung an die Privatwirtschaft erstellt. Es gelingt dieser Ebene die wesentlichen Inhalte zu bestimmen und die politischen Vertreter davon zu überzeugen. Im Konfliktfall könnten sich die Spitzen ohnehin auf ihre Organisationshoheit zurückziehen, wobei die vordersten Spitzen üblicherweise durch ihre Mehrheitsfraktion(en) gedeckt sind. Sie verfügen sozusagen über ein Letztentscheidungsrecht.<sup>56</sup>

54 *Bogumil/Kißler* (Fußn. 52).

55 Die Maximierung von Wählerstimmen steht auf politischer Ebene über allen Zielen, wie vielfach bekannt ist; *Reiners* (Fußn. 48), S. 24; vgl. *Wallerath*, Verwaltungsreform in der Rationalitätenfalle?, in: *Wallerath* (Hrsg.), *Verwaltungsrenewierung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*, 2001, S. 41 ff.; vgl. *Bogumil/Kißler* (Fußn. 52).

56 An den Schnittstellen der Administration zur politischen Ebene gibt es im kommunalen Bereich einige Besonderheiten. So ist der direkt gewählte OB nicht nur Vorsitzender des Gemeinderats, sondern auch Chef der Administration. Die in Stuttgart zugeordneten – vom Gemeinderat ge-

c) *Personalrat*

Über die Personalräte kommt den Beschäftigten Akteursqualität zu. Die Rationalität der Personalvertretungen ist auf Beschäftigtenschutz, Einflussicherung und Wiederwahl angelegt. Vor allem der Rationalisierungsschutz und eine größere Partizipation stehen hierbei im Vordergrund. Die Verwaltung ist auf deren Mitarbeit angewiesen, wodurch ein nicht unbeträchtliches Verhandlungspotential besteht. Die konkurrierende Akteursbeziehung wird durch Verhandlungsprozesse bestimmt, in denen die Akteure zu kooperativen Lösungen gelangen können. In aller Regel dominiert jedoch die Verwaltung die Abläufe und es kommt nur selten zu einer gleichberechtigten Mitsprache. Dennoch verfügt der Personalrat über eine nicht zu unterschätzende Macht aufgrund der Option eines non-decision-making,<sup>57</sup> mit Blockade zu drohen, den Ablauf zu verzögern und damit den Modernisierungsprozess zu stören.<sup>58</sup> Vom Personalrat geht bei Modernisierungsprojekten oft immenser Widerstand aus. Da mit Reformen in den meisten Fällen Stellenkürzungen verbunden sind, stehen viele Personalräte solchen Projekten skeptisch gegenüber. So war es auch im vorliegenden Fall. Der Widerstand hielt sich jedoch in Grenzen, da die Stellenkürzungen überschaubar waren, auch der Personalrat die Notwendigkeit von Einsparungen erkannte und das Projekt daher in seiner Gesamtheit nicht blockiert hat.

4. *Bewertung*

Deutlich werden bei der Darstellung des e-Procurement-Projekts die institutionell eingebetteten Handlungslogiken der einzelnen Akteure und deren differierende Vetopositionen. Die überschaubare Anzahl an Stelleneinsparungen und die zu erwartenden finanziellen Einsparpotentiale kommen dem Projekt entgegen. Neben den (üblichen) administrativen Vorbehalten und moderat kritischen Tönen auf Seiten des Personalrats ist das Projekt interfraktionell gedeckt. Diese institutionelle Absicherung verleiht dem Modernisierungsvorhaben den nötigen Rückhalt zur Durch- und Umsetzung. Ganz entscheidend hinsichtlich einer erfolgreichen Implementation ist der Umstand, dass eine Vielzahl der Akteursgruppen dem strategischen Handlungspfad einer umfassenden elektronischen Verwaltung, der Vorreiterrolle bei der schnelleren und effizienteren Abwicklung von Verwaltungsprozessen und somit der Maxime einer »Bürgernähe« folgen. Die durchgreifenden Erfolge im Bereich e-Government spielen bei diesem Projekt und weiteren elektronischen Modernisierungsmaßnahmen eine entscheidende Rolle. Die Erfolge erzeugen bei allen Akteuren der Stadtverwaltung eine ausgeprägte Vertrauenskultur auf dem Weg zu einer modernen Verwaltung.

wählten – sieben Bürgermeister (Beigeordnete) repräsentieren in gewisser Weise die Mehrheitsverteilung im Gemeinderat (so zumindest der theoretische Anspruch). In der Bürgermeisterriege finden sich Vertreter von CDU, SPD, FDP und den Grünen, die ihren Fraktionen oft näher stehen als dem Stadtoberhaupt. Die hohe Zahl an Beigeordneten und diese Sachgesetzlichkeiten führen dazu, dass die Lenkung der Landeshauptstadt hoch politisiert und ein zuweilen nicht einfaches Unterfangen ist; Reiners (Fußn. 48), S. 24 ff.; vgl. Bogumil/Kißler (Fußn. 52).

57 Bogumil/Kißler (Fußn. 52), S. 132.

58 Reiners (Fußn. 48), S. 26.

## V. Konklusion und Ausblick

Die Diskussionen über die vielfältigen Nutzeranforderungen und Anwendungsmöglichkeiten eines e-Government zeigen, dass ein großes Potential in der konsequenten Verwirklichung der e-Government-Vision vorhanden ist, und zwar für alle Beteiligten: für Bürger, Unternehmen, die öffentliche Verwaltung, die Politik und die Gesellschaft insgesamt. Aufgrund der enormen Vorteile liegt in einem e-Government die Zukunft der Administration. Zwar gibt es noch eine ganze Reihe von Herausforderungen organisatorischer, finanzieller oder personeller Art, für die es aber schon durchdachte praktische Ansätze gibt. In den vergangenen Jahren konnte gerade im kommunalen Bereich bei der Umsetzung von e-Government viel erreicht werden. Das Beispiel der Landeshauptstadt Stuttgart zeigt, wie ein erfolgreiches e-Government auf kommunaler Ebene aussehen kann. Beim Abgleich mit den Faktoren für ein solches wird deutlich, dass die baden-württembergische Landeshauptstadt in fast allen Bereichen gute Arbeit geleistet hat.

Abstriche gibt es beispielsweise im Bereich Marketing, hingegen ist die Innovationsfähigkeit der Onlineangebote äußerst positiv zu erwähnen. Die Entwicklung der Feinstaubplakettenanwendung kann hier als Prestigeprojekt bezeichnet werden. Diese hat große Popularität erlangt und wird – beispielsweise von Dortmund oder Bremen (in angepasster Form) – bundesweit verwendet. Im Bereich des kommunalen e-Government gibt es künftig allerdings noch viel zu tun. Besonders hinsichtlich der EU-Dienstleistungsrichtlinie und der damit einhergehenden Forderung nach einem Wandel von einer hierarchischen hin zu einer prozessorientierten Verwaltung, mit dem Angebot eines »One-Stop-Government«, stehen noch viele Aufgaben an. E-Government alleine kann diese Aufgabe nicht erfüllen. Diese muss vielmehr durch ein entsprechendes Changemanagement unterstützt werden.

Die Stadt Stuttgart ist mit ihren e-Government-Projekten mit führend in Deutschland. Durch das Ausmaß und die Qualität des e-Government-Angebots steigt auch der Stellenwert des Standortes Stuttgart. Um das Potential jedoch wirklich nutzen zu können, ist man auf die Akzeptanz der Nutzer angewiesen. Es ist daher entscheidend Begeisterung zu wecken, dass sich die Gesellschaft nicht vor solchen Neuerungen verschließt. Das in Stuttgart erfolgreich zu bewertende e-Government hat bislang auf jeden Fall bewirkt, dass hiervon ein »Pull-Effekt« auf andere elektronische Projekte ausgeht.

Blickt man auf das »Folgekonzept«, das SSC im Bereich e-Procurement, dann ist Folgendes zu diagnostizieren: Das Projekt konnte sich nur im Windschatten eines erfolgreichen e-Governments entwickeln. Die Akteure folgen dem strategischen Handlungspfad der Vorreiterkommune. Das Beispiel der Landeshauptstadt Stuttgart zeigt auch, dass sich das Konzept gut von der Privatwirtschaft auf die Verwaltung übertragen lässt. Einzelne Widerstände sind überschaubar und verständlicherweise mit Stellenkürzungen und Kompetenzverlusten einzelner Beteiligter zu erklären. Die Voraussetzung für eine Wegweisung des Modernisierungskonzepts wird schließlich sein, dass die finanziellen Einsparungen dauerhaft realisierbar sind.