

August 2004 / Netskill AG

Virtual Roundtable: eGovernment in Deutschland - Status Quo, Trends und Visionen für den modernen Staat

Competence Site:

Bringt eGovernment wirklich die erhofften Effizienzsteigerungen?

Häufig werden eGovernment-Projekte mit hohen Einsparpotenzialen und Effizienzgewinnen in der Zukunft begründet. In der Regel sind jedoch erst einmal (hohe) Investitionen in Technologie notwendig, die zudem Folgekosten z.B. in Form von Ausbildung nach sich ziehen. Mit welchen Potenzialen kann man tatsächlich rechnen? Ist die Verwaltung in der Lage, diese Potenziale zu realisieren? Kann man eine Aussage treffen, wie schnell sich eGovernment-Projekte amortisieren? Welche Beispiele und Erfahrungen – ggf. aus anderen Ländern – gibt es, die hier Maßstäbe darstellen können?

Dipl.-Ing. (FH) Thilo Schuster (cit GmbH):

Die Potenziale, die eGovernment bietet, sind, wenn es richtig gemacht wird, durchaus beachtlich. Dies bedeutet aber, dass von Anfang an die richtigen Entscheidungen getroffen werden müssen. Dazu bedarf es folgender Dinge:

- Analyse der umzusetzenden Prozesse, der Vorschriften und der Organisation
- Analyse des Kosten/Nutzen-Effekts auf Grundlage der Erhebung der tatsächlichen Anwendungsfallzahlen
- Optimierung der Prozesse, ggf. Änderung von Vorschriften, wenn möglich
- Auswahl geeigneter Standards und Technologien, Umsetzung möglichst unter Nutzung von Synergieeffekten
- Konsequente Einführung und Nutzung, ggf. in mehreren Schritten

Diese Schritte müssen stets im Hinblick auf den Bereich durchgeführt werden, in dem Kosten eingespart werden sollen. Der unüberlegte Einsatz von Technologie vernichtet Geld.

Die Amortisationsdauer hängt davon ab, wie oft ein Prozess durchlaufen wird, wie konsequent er optimiert wurde und wie hoch die Kosten für die Umsetzung waren. In manchen Fällen reichen schon relativ kostengünstige technische Lösungen aus, die im Zusammenhang mit einer Änderung der Organisation einen hohen Effekt erzielen.

Dr. Winfried Materna (Geschäftsführer MATERNA GmbH):

Um die Effizienz der Verwaltungsprozesse zu steigern, gilt es zunächst, die Ausgabensteuerung effizienter zu gestalten. Dies gelingt durch die Einführung betriebswirtschaftlicher Systeme und Controlling-Instrumente in der öffentlichen Verwaltung. Vor allem führen automatisierte Abläufe zu mehr Effizienz. Im internationalen Vergleich hebt eine Studie von Accenture die Länder Norwegen und Irland hervor. Hier wurden am Beispiel elektronischer Steuerklärungen allein durch die Bereitstellung von Online-Formularen und die Bearbeitung von Online-Anfragen enorme Kosteneinsparungen erreicht. Vor allem gilt es, den Gesamtheitsaspekt zu berücksichtigen. Online-Dienste allein sind nicht ausreichend. Struktur- und Prozessänderungen sind die Voraussetzung, um Effizienzsteigerungen zu erzielen. Verbesserungen in der Verwaltung beginnen in der Regel zuerst bei den organisatorischen Grundfragen. Die Technik richtet sich dann letztlich an den organisatorischen Anforderungen aus.

Generell lässt sich die Amortisation von IT-Projekten in der Verwaltung ebenso bestimmen wie in der Wirtschaft. Voraussetzung ist die Bewertung der Kostensituation zu Beginn eines Vorhabens und die Festlegung und Ermittlung klarer Kostenziele während aller Projektphasen.

Dr. Manfred Mayer (Ministerialrat, Bayerische Staatskanzlei):

Die Umsetzung von eGovernment-Projekten wird konsequenterweise auch zu einem effektiveren Personaleinsatz führen. Die erwarteten Effizienzgewinne führen zu einer Einsparung von Prozesskosten. Zum anderen ermöglichen sie – bei gleichen Personalressourcen – die Bearbeitung zusätzlicher Aufgaben. Insbesondere durch die Online-Bereitstellung von „Antrags- und Förderverfahren“ können darüber hinaus erhebliche Einsparungen erreicht werden, da es sich um sehr zeitintensive und ressourcenbindende Prozesse zur Leistungserstellung handelt. Des Weiteren sind durch Beschleunigung und Wegfall von Prozessen insbesondere im Bereich der Beschaffung erhebliche Ersparnisse möglich. Nordrhein-Westfalen beispielsweise rechnet mit einer Amortisierung der Investitionen für eGovernment innerhalb von 10 Jahren. Der Bund, der über 1,3 Mrd. € in sein Projekt „BundOnline 2005“ investiert, erwartet ab dem Jahre 2006 einen Reinvest von jährlich 400 Millionen €. Auch in anderen Ländern wie Österreich oder Schweiz wird langfristig mit erheblichen Einsparungen gerechnet.

Willi Kaczorowski (Executive Advisor, Cisco Systems):

Ohne Zweifel erfordert die Umstellung von einer Offline- zu einer Online-Verwaltung Investitionen. Doch bereits die EU-Kommission hat im letzten Jahr nachgewiesen, dass jede Investition in die Informations- und Kommunikationstechnologie der Behörden einen 1,8fachen return on investment bringt. Cisco Systems hat gerade eine Studie vorgelegt, die sich mit den Auswirkungen auf die Produktivität der Behörden befasst, wenn diese verstärkt in IuK investieren. Nach den Ergebnissen von Net Impact 2004 haben die Behörden, die in Prozessumstrukturierung, Internet-Geschäftsanwendungen und Netzwerkinfrastrukturen investieren (und diese integrieren), bei ihren E-

Government-Projekten eine erheblich höhere Produktivität erzielt. Das Potenzial für Kosteneinsparungen ist sehr beachtlich. Net Impact 2004 hat gezeigt, dass Organisationen, die in entsprechende Netzwerktechnologien, Geschäftsprozesse und Netzwerkanwendungen investierten, Einsparungen bei den Betriebskosten zwischen 20 % und 30 % realisierten.

Um eine schnelle Steigerung bei der Kundenzufriedenheit erzielen zu können, sollten sich die Organisationen primär auf zwei Bereiche konzentrieren: a) mehr Menschen davon zu überzeugen, ihre Services zu nutzen (besonders online) und b) kürzere Bearbeitungszeiten für Kundenanfragen zu erreichen. Die befragten deutschen Behörden halten diese beiden Ziele für weniger beachtenswert. Außerdem nannten im Gegensatz zu 26 % der europäischen Partner nur 15 % der deutschen Befragten die Steigerung der Kundenzufriedenheit als verbesserungswürdigen Parameter.

Frühere Net Impact Studien haben gezeigt, dass die Kundenzufriedenheit eng mit der betrieblichen Effizienz zusammenhängt. Je zügiger Bürgeranliegen bearbeitet werden, desto höher die Zufriedenheit. Dieses Ergebnis wurde durch Net Impact 2004 bestätigt. Die Studie hat gezeigt, dass eine 100 %ige Steigerung der Effizienzmessgrößen, wie die durchschnittliche Zeit der Vorgangsbearbeitung bzw. die Zahl der bearbeiteten Vorgänge insgesamt pro Zeitraum in einer durchschnittlichen Steigerung der Kundenzufriedenheit um 30 % bzw. 37 % resultiert.

Professor Dr. Rainer Thome (Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre und Wirtschaftsinformatik an der Universität Würzburg und Vorstand des eGovernment Development Center e.V. (eGoDeC):

Sicherlich verhindert die begrenzte Flexibilität der öffentlichen Verwaltung beim Personalmanagement kurzfristige Einsparungseffekte. Investitionen in IT verursachen selbstverständlich Kosten, was naturgemäß für jegliche Form von Investition gilt und seltsamerweise im Umfeld der öffentlichen Verwaltung immer besonders in den Vordergrund gestellt wird.

Es soll aber nicht in erster Linie Personal eingespart werden. Die Verwaltung soll dabei unterstützt werden, besser und effektiver zu arbeiten, um den Standort Deutschland besser zu positionieren und für Unternehmen attraktiv zu gestalten. Dies erfordert eine umfassende Reform der Verwaltung, die nur mit eGovernment zu erreichen ist.

Einsparungen werden auch durch die Konsolidierung von Anwendungen und IT-Systemen, wie z. B. Rechenzentren, erreicht. Wenn diese dann auch noch von Spezialisten anstatt von Verwaltungsfachkräften betreut werden, können neben monetären auch noch qualitative Effekte erreicht werden. Die Konsolidierung soll sich jedoch nicht nur auf die Technik beziehen. Durch die Zentralisierung von Aufgaben, wie sie beispielsweise im Meldewesen angestrebt wird, sowie einem Übergang von der Funktions- zur Fallorientierung, z. B. im Bürgerbüro, können enorme Vorteile generiert werden.

In konkreten Anwendungsbereichen von Standardsoftware in der öffentlichen Verwaltung ist uns der Nachweis der Wirtschaftlichkeit bereits gelungen. Aufgrund des kurzen Betrachtungszeitraums und

der oben angemahnten Fehler ist jedoch das gesamte Potential noch nicht glaubhaft darstellbar. Es bietet sich jedoch der Vergleich mit Erfahrungen aus der Wirtschaft an. Eventuell verdeutlicht es der Slogan: Wenn die Unternehmen in Deutschland nicht in starkem Maße Informationstechnologien einsetzen würden, wären sie international nicht wettbewerbsfähig; wenn die deutsche Verwaltung nicht in eGovernment investiert, wird sie mit dem Standort Deutschland in der Zukunft nicht wettbewerbsfähig sein.

Herr Horst Müller (Gesellschafter von ADMAC Consult GbR):

Lösung:

1. Erkennbarkeit qualitativer Vorteile

Der mit eGovernment erzielbare Nutzen ist deutlich. Am Sichtbarsten sind die *nichtmonetäre Vorteile*, die allerdings mittelbar auch zu Wirtschaftlichkeitsvorteilen führen können, vornehmlich:

- der *Servicenutzen* für Bürger und Unternehmen, dessen Potenzial bei weitem nicht ausgeschöpft ist;
- die *Beschleunigung der Geschäftsprozesse*, wenn und soweit Transport-, Liege- oder Bearbeitungszeiten zu reduzieren sind;

(Transportzeiten lassen sich meist deutlich optimieren. Liegezeiten sind nur eingeschränkt zu verringern. Deutliche Zeitvorteile bei der Bearbeitung entstehen bei automatisierbaren Prozessen. Offene und komplexe Ablaufstrukturen verlangen dagegen nach einem IT-optimierten Umfeld, wenn sich Zeitvorteile ergeben sollen.)

- *vielfache Qualitätsgewinne*;
(Leistungsmerkmale der IT können die (sachliche und rechtliche) *Richtigkeit* des Ablaufs von Prozessen der Leistungserstellung und ihre *Transparenz* sowie die korrekte Darstellung und Übermittlung der Arbeitsergebnisse (*formale Qualität*) unmittelbar sichern (*Qualitätssicherung*). IT-basierte oder IT-unterstützte Informations- und Wissenssysteme erhöhen das *Informations- und Wissenspotenzial* der Handelnden und damit mittelbar die Qualität der Leistungen (*Qualitätssteigerung*). Fortgeschrittene IT-Strukturen erweitern zudem durch ihre Leistungsfähigkeit unmittelbar und mittelbar das Spektrum der staatlichen Handlungsmöglichkeiten und eröffnen ein heute noch weit unterschätztes Nutzenpotenzial (*Mehrwertpotenzial*). Das gilt vornehmlich für die breite Einführung und Verwendung betriebswirtschaftlicher Verfahren und Instrumente.
- *demokratische Prozesse* lassen sich durch ein verbreitetes und vertieftes Informationsangebot sowie durch vertiefte Kommunikation und neue Kommunikationsformen deutlich unterstützen.

2. Kostenvorteile lassen sich nur partiell nachweisen, verbindliche Aussagen zur Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojekts eGovernment sind jedoch nicht möglich

Monetäre Vorteile des Gesamtprojekts eGovernment lassen sich generell weder berechnen noch umfassend belegen (unklare kostenrelevante Rahmenbedingungen; Komplexität; Fehlen zuverlässiger Daten). Beweisbar sind allenfalls Kostenvorteile bei einzelnen Verfahren unter festgelegten Annahmen. Dafür gibt es anerkannte Methoden und im Einzelfall ermöglicht das auch die Feststellung von Wirtschaftlichkeitsvorteilen und Amortisationszeiten. Vergleicht man konventionelle und ausgereifte IT-unterstützte Prozesse der Leistungserstellung und betrachtet man die Einzelkosten, dann zeigen die Erfahrungen mit bisher durchgeführten Projekten Kostenvorteile beim Überschreiten einer konkret zu ermittelnden Produktmenge. Dabei werden die Grenzkosten zunehmend geringer, solange keine Kapazitätserweiterungen erforderlich sind. Die Kostenvorteile ergeben sich aus der fachlichen Neukonzeption der Abläufe ('Re-Engineering'). Die Quelle ist nicht ausschließlich aber meist der dadurch reduzierte Personalaufwand. Wird die erfolgskritische Produktmenge – aus welchen Gründen auch immer – nicht erreicht, dann ist der wirtschaftliche Ertrag allerdings negativ.

Kostenvorteile können auch entstehen durch

- eine gemeinsame technische und personelle Infrastruktur für eine Vielfalt von Produktionsprozessen;
- Standards in der Datenhaltung;
- die breite Nutzbarkeit identischer Basiskomponenten bei den Anwendungsverfahren (Verzeichnisdienste, Dokumentenmanagement- und Workflowsysteme, Bezahlungssysteme, digitale Signaturen);
- die Möglichkeit der Integration von Geschäftsprozessen und die Verringerung von Schnittstellen;
- die Konsolidierung vorhandener heterogener DV-Anwendungssysteme.

Methodisch fehlerhaft und unzulässig ist jedoch die häufig geübte generalisierende Hochrechnung solcher Teilergebnisse auf eGovernment als Gesamtprojekt. Den verbreiteten *allgemeinen Aussagen* über monetäre Einsparpotenziale fehlt deshalb überwiegend eine tragfähige und intersubjektiv vermittelbare Grundlage. Sie entsprechen dem Märchen von des Kaisers neuen Kleidern.

3. Gesamtnutzen kann allerdings vermutet werden

Eine plausible Hypothese ist die Annahme, dass die umfassende Neukonzeption von Abläufen und vor allem auch eine optimierende Implementationsstrategie zu Kostenvorteilen führen können, wenn Rationalisierungs- und Mehrwertpotenziale konsequent genutzt werden. Eine günstige Beurteilung ermöglichen zudem Analysemethoden, die nichtmonetäre Effekte in die Bewertung einbeziehen (Nutzwertanalysen, Kosten-Wirksamkeits-Analysen). Die Wirtschaftlichkeit von eGovernment lässt

sich damit zwar vermuten und nutzwertanalytisch belegen, jedoch ex ante nicht unanfechtbar berechnen.

Roland Ruisz (Regiomarkt®):

Schon seit 1997 vertrete ich die Meinung, dass sich die Mär von den Einsparpotentialen so nicht erfüllen wird. Da E-Government lediglich einen neuen Kanal zum Kunden hin aufmacht, werden in diesem Bereich eher neue Kräfte benötigt; anders sieht es dagegen im Back-end aus. Durch die Reorganisation von IT und den Einsatz von IuKT sind dort Verluste an Arbeitsplätzen programmiert. Diese werden vor allen Dingen Routinetätigkeiten wie Dateneingabe etc. betreffen.

Die Stadt Maulbronn hat eine Anwendung für die Vorbestellung von Konzertkarten eingeführt; der Aufwand war minimal, der Einspareffekt sehr groß (Ruisz, R. (2004). *E-Business – einfaches Formular, große Wirkung: Fallbeispiel Klosterkonzerte Maulbronn. BWGZ (in press). Stuttgart*).

Jon Abele (Managing Director, BearingPoint GmbH):

Auch in Deutschland werden eGovernment Projekte mit hohen Einsparpotenzialen und Effizienzgewinnen umgesetzt. Zu häufig werden aber die alten Prozesse und Zuständigkeiten nur automatisiert anstatt auch die Strukturen zu verändern. Hiefür ist in Deutschland aber erfahrungsgemäß mehr Zeit notwendig, den die eng gesteckten eGovernment Fahrpläne nur bedingt hergeben, sowie eine andere Motivationslage der Entscheider. Auf der anderen Seite erleben wir derzeit auch nur eine weitere Stufe im fortlaufenden Veränderungsprozess der Verwaltung. Nicht als Revolution sondern als Evolution ist die Veränderung durch eGovernment zu beschreiben. In der nächsten Welle sollten die Versäumnisse der vergangenen beseitigt werden.

Ein Blick auf die Alterstruktur der öffentlichen Verwaltung lässt dabei eine Erkenntnis aus den Vereinigten Staaten in den Mittelpunkt rücken. Ähnlich wie in den USA werden in den nächsten 10 Jahren sehr viele der öffentlichen Bediensteten in den Ruhestand gehen. Sollte sich die Verwaltung bis dahin nicht erhebliche Effizienzpotenziale erschlossen haben, wird es aus demographischen Gründen weder möglich sein, die frei gewordenen Stellen qualifiziert neu zu besetzen, noch mit erheblich weniger Personal auszukommen. Aus diesem Grund schafft eGovernment die Voraussetzungen, den Herausforderungen der Zukunft zu begegnen, auch wenn sofortige Personaleinsparungen häufig nicht umgesetzt werden. Ein Abwarten, bis die Stellen von selbst freiwerden, ist aber vor dem Hintergrund der mangelnden Fähigkeit der Verwaltung große Evolutionsschritte auf einmal zu durchlaufen, keine Lösung.

Vor diesem Hintergrund sind auch eGovernment Projekte sinnvoll, die sich betriebswirtschaftlich nicht innerhalb von wenigen Jahren rechnen, da die Potenziale im Bereich des Stellenabbaus mit einer vertretbaren Verzögerung gehoben werden können.

Professor Dr. Christoph Lattemann (Inhaber des Lehrstuhls für Corporate Governance und E-Commerce an der Universität Potsdam):

Die Einsparpotenziale und Effizienzgewinne in eGovernment-Projekten sind m.E. ähnlich gelagert, wie in jedem herkömmlichen Unternehmen. Der Unterschied zu Unternehmen besteht darin, dass die Unternehmen durch den Markt geradezu gezwungen werden, Geschäftsprozesse zu elektronisieren. Dies gilt für die öffentliche Verwaltung nur in dem Fall, indem sie mit anderen Volkswirtschaften konkurrieren. Insofern existieren kaum adäquaten Anreizstrukturen im Bereich der öffentlichen Verwaltung zur Elektronisierung.

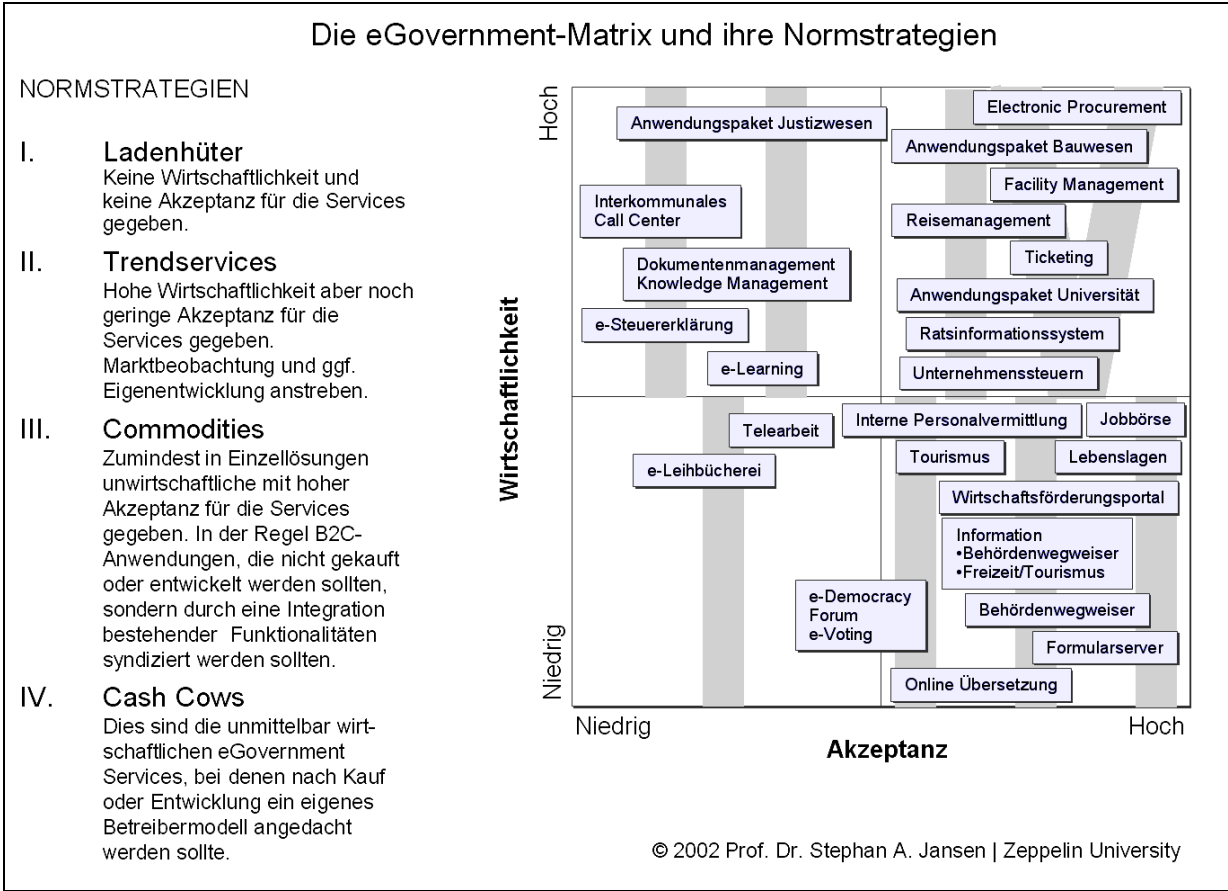
Unerlässlich ist es, dass die öffentliche Verwaltung auch im eGovernment auf die Erfahrungen im privatwirtschaftlichen Bereich zurückgreift. Die Etablierung von PPP, oder ähnlichen organisatorischen Konstrukten ist dringlichst geboten.

Dipl-Betriebswirt (BA) Michael Bartz (USU AG):

Grundsätzlich gilt es, zwei Ebenen zu betrachten: Aus der Sicht des Kunden, also des Bürgers, sind Nutzerfreundlichkeit, Reaktionszeit, kontextsensitive Informationen und und die Kosten wichtige Faktoren. Aus der Perspektive des Prozess-Eigners, also der Behörde, sind einerseits konkrete Eigenschaften wie Effizienz, Stabilität, Durchlaufgeschwindigkeit etc., andererseits strukturelle Punkte wie Steuerungsfähigkeit oder Flexibilität bei gesetzlichen oder organisatorischen Änderungen erfolgskritisch. Bisherige Initiativen setzten insbesondere auf den Nutzen für den Bürger, u.a. durch verbesserte Auskunftsfähigkeit, ersparte Ämtergänge etc. Für eine echte Effizienzsteigerung bedarf es jedoch noch wichtiger Reformen innerhalb der Verwaltungen. Die Frage lautet also nicht, ob die Verwaltung in der Lage ist, diese Potentiale zu realisieren. Vielmehr sind neue Lösungen häufig die einzige Möglichkeit, bestimmte Dienstleistungen mit vorhandenen Ressourcen überhaupt im notwendigen Rahmen zu erbringen.

Prof. Dr. rer. pol. Stephan A. Jansen (Zeppelin University gGmbH):

Es gibt eine Reihe von Anwendungen, die Effizienzgewinne mit sich bringen und darüber hinaus auch weitere, oftmals nicht unmittelbar bewertbare Qualitätsverbesserungen der betroffenen Prozesse auslösen. Dennoch sind Aussagen über Wirtschaftlichkeit nicht unabhängig von der betrachteten Lösung innerhalb des weiten Bereiches eGovernment treffbar. Wie auch in der Industrie geht es um die richtige Wahlentscheidung bei der Allokation von Ressourcen. Im Jahr 2002 haben wir eine Analyse der eGovernment-Services nach Wirtschaftlichkeit und Nutzer-Akzeptanz vorgenommen und daraus Normstrategien abgeleitet (siehe Abbildung).



Grundsätzlich ist aber die schlichte betriebswirtschaftliche Logik hier zu kurz ge-griffen. Es geht um eine höhere Service-Orientierung und die Prozesskosteneinsparung auch bei den Anspruchsgruppen des Staates. Damit ist die Wirtschaftlichkeitsrechnung immer eine Mischkalkulation – von betriebswirtschaftlich interessanten Services und von politisch als notwendig erachteten Services. Damit sind die Währungen der Amortisation immer auch Kosteneinsparung und (!) Wählerstimmen!

So lange ein virtuelles Rathaus und die Möglichkeit der digitalen Anmeldung zur Hundesteuer aufgrund einer politischen Bewertung des Services für den Wähler im Vergleich zu wirklich sinnvollen und wirtschaftlichen Anwendungen im Bereich der Fiskalverwaltung wie dem Public eProcurement höher priorisiert werden, kann die Antwort über alle bekannten Erfahrungen hinweg nicht positiv ausfallen.