

Effizientes E-Government

von Michael Hokkeler

Den Nachweis, dass sie tatsächlich zu Einspareffekten führen, blieben E-Government-Projekte lange schuldig. Wo sich Investitionen lohnen, zeigt nun die Studie „Effizientes E-Government“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement.

E-Government beschäftigt die öffentliche Verwaltung auf allen Ebenen bereits seit vielen Jahren. Lange Zeit blieben jedoch die durchgeführten Projekte den Beweis schuldig, dass mit E-Government tatsächlich auch Einspareffekte erzielt werden können. Im Gegenteil: Hohen Investitionen in Informationstechnik standen eher bescheidene Ergebnisse im Bereich Wirtschaftlichkeit gegenüber. Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältig. Zu nennen ist insbesondere die Orientierung auf Online-Services für Bürgerinnen und Bürger, also Gelegenheitskunden der Verwaltung. Dienstleistungen über das Internet anzubieten, hat vielerorts hohe Entwicklungskosten verursacht. Die Anwendungen wurden aber häufig mehr schlecht als recht von den potenziellen Nutzern in Anspruch genommen und erzeugten durch fehlende Integration in bestehende Verwaltungsabläufe zuweilen sogar zusätzlichen organisatorischen Aufwand. Nutzungslücken sowie Medien- und Systembrüche sind jedoch im Grunde nur Folgeerscheinungen grundlegender Fehlentwicklungen. In vielen Kommunen existiert eine Strategielücke, die schlichtweg auf fehlendem oder ungenutztem Wissen über die eigenen Prozesse

beruht. Entscheidungen über die Durchführung von E-Government-Projekten werden allzu oft nicht auf Basis vorhandener Kennzahlen gefällt, sondern aus dem schlichten Gefühl heraus, in einem bestimmten Bereich könne man den Nutzern etwas Gutes tun oder der Verwaltung Geld sparen. Um jedoch dauerhaft mehr Effizienz im Verwaltungshandeln zu erreichen, bedarf es einer strategischen Neuausrichtung von E-Government, die auf der alten Erkenntnis beruht, dass E-Government nur in einem umfassenden Verständnis erfolgreich sein kann. Kurz gesagt: Verwaltungsmodernisierung unter bestmöglicher Nutzung von Informationstechnik. Das bedeutet mittel- bis langfristig den Umbau aller Leistungsprozesse, und zwar auch dort, wo sie für den Außenstehenden nicht sichtbar sind. Es geht vor allem darum, die Verwaltungsprozesse im Backoffice durchgehend und medienbruchfrei zu gestalten.

Vor allen Projekten sollte dabei die Frage stehen, in welchen Bereichen sich Investitionen am Ende wirklich lohnen, und wo



E-Government muss sich rechnen.

der Einsatz von E-Government-Lösungen zu Win-win-Situationen für alle Beteiligten führen kann. Antworten darauf will die Studie „Effizientes E-Government“ liefern, welche die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zusammen mit den Unternehmen bit consult und KnowLog Solutions durchgeführt hat. Die Studie untersuchte erstmalig das gesamte Leistungsspektrum von Kommunalverwaltungen systematisch im Hinblick auf die vorhandenen E-Government-Potenziale. Ausgehend von einem um die Leistungs- und Prozessebene erweiterten Produktplan wurden zunächst alle Prozesse mithilfe eines Online-Fragebogens erfasst und bewertet. Daten und Informationen wie Auftragsgrundlage, Fallzahlen, Bearbeitungszeiten und eingesetzte

Software wurden prozessnah, das heißt auf Ebene der Sachbearbeiter und Sachgebietsleiter erhoben. Eine Kernfrage der Untersuchung war, welches Gewicht einzelne Produkte und Leistungen aufgrund ihrer Ressourcenbindung für die praktische Verwaltungsarbeit haben. Darüber hinaus sollte ermittelt werden, ob sich in diesen Prozessen auf der Kunden- und auf der Verwaltungsseite Optimierungspotenziale durch die Realisierung von E-Government-Optionen bieten, wie zum Beispiel die Bereitstellung von Online-Informationen, Formularen, Bezahlfunktion oder E-Vorgangsbearbeitung.

Bei einer Betrachtung der Ergebnisse über alle teilnehmenden Kommunen – vier Landkreise und zwei Städte – hinweg, traten bemerkenswerte Gemeinsamkeiten zutage. Die Leistungen der Kommunen lassen sich demnach auf ein Grundmuster zurückführen. Der Vergleich der Produktpläne ergibt eine in hohem Maße vergleichbare Aufgaben- und Produktstruktur. Bei den beteiligten Kreisen existieren allerdings bei einigen Produkten, zum Beispiel beim Liegenschaftskataster, landes- und kreisspezifische Abweichungen, die auf lokale oder regionale Festlegungen zur Aufgabenverteilung zwischen Kreisen, Gemeinden und Ländern zurückzuführen sind. Der Vergleich der Produktpläne auf der Leistungsebene ergibt ebenfalls eine hohe inhaltliche und fachliche Übereinstimmung der kommunalen Leistungen. Es existieren allerdings Varianten bei der Bezeichnung der Leistungen und stärkere Abweichungen bei der Ausdifferenzierung auf der Prozessebene. Dies liegt unter anderem an einem unterschiedlichen Verständnis bei der Definition

von Prozessen und bei der Abgrenzung von Prozessen und Prozessvarianten. Grundsätzlich besteht aber die Möglichkeit, auch für die Ebene der kommunalen Leistungen und Prozesse eine aus fachlicher und semantischer Sicht idealtypische Normstruktur zu entwickeln. Dies ist insofern von großer Bedeutung, weil es die Übertragbarkeit der Ergebnisse aus einzelnen Kommunen zumindest strukturell auf jede kommunale Verwaltung in Deutschland zulässt. Nicht jede Kommune muss also ihre eigene Potenzialanalyse durchführen, sondern kann auch auf das bereits ermittelte überörtliche Kernportfolio zurückgreifen. Einmal modellierte Prozesse können so als Muster oder Blaupausen für Prozessoptimierungen in anderen Kommunen dienen. Wenn man einmal das gesamte kommunale Produkt- und Leistungsportfolio einer Kreisverwaltung betrachtet, ist das durchaus ein Aspekt von Wirtschaftlichkeit. Es besteht im Durchschnitt aus 200 Produkten, die insgesamt 1.000 bis 2.000 Prozesse – je nach Ausdifferenzierung im Produktplan – umfassen. Allerdings binden 10 bis 20 Prozent dieser Prozesse rund 80 bis 90 Prozent der Personalressourcen in der Kommune. Diese Prozesse sind demzufolge die Kernprozesse der Kommune. Eine der Hauptfragen der Studie – die nach dem Gewicht einzelner Produkte und Prozesse für die praktische Verwaltungsarbeit – lässt sich daher wie folgt beantworten: Bezogen auf die Ressourcenbindung gibt es auf kommunaler Ebene durchschnittlich etwa 30 Kernprodukte mit 200 dazugehörigen Kernprozessen. Maßnahmen zur Prozessoptimierung können sich zunächst auf diese Prozesse konzentrieren.

Auch bei der Frage, inwieweit E-Government Optimierungspotenziale in diesen Kernprozessen bietet, zeichnet sich ein ähnliches Bild ab. Rund 80 Prozent der Kernprozesse haben ein signifikantes E-Government-Potenzial, sie lassen sich durch die Einführung von E-Government-Komponenten also deutlich effizienter gestalten. Hier lohnt es sich, genauer hinzuschauen und exakt nachzurechnen, denn hier sind Erfolge schneller realisierbar und Investitionen in Technik schneller refinanzierbar.

Detaillierte Analysen im Rahmen der Studie haben für diese 80 Prozent ein Kosteneinsparpotenzial durch Prozessoptimierung mittels E-Government im Front und Back Office von 20 bis 40 Prozent identifiziert. Dieses Ergebnis lässt sich aus bisher rund 30 Prozessanalysen in neun Kommunen ableiten. Auch wenn diesen noch die konkreten Investitionskosten gegenübergestellt werden müssen, lassen sich mittel- bis langfristig erhebliche Einsparpotenziale absehen. Prozessoptimierung mittels E-Government wird sich bei den an der Studie beteiligten Kommunen in Zukunft auf die ermittelten Kernprozesse konzentrieren. Einsatzmöglichkeiten bestehen an der Schnittstelle zum Kunden, zum Beispiel durch elektronische Anträge, insbesondere aber in der Verwaltung selbst. Nach Einschätzung der Verwaltungsmitarbeiter haben 80 Prozent der Kernprozesse ihren Nutzenschwerpunkt auf Seiten der Verwaltung und nur 20 Prozent auf der Kundenseite. Folglich sind besonders große Effekte zu erzielen, wenn Verwaltungen E-Vorgangsbearbeitung, E-Akte und ein ganzheitliches E-Schrift- ►

gut-Management einsetzen. Damit verbunden ist aber gleichzeitig eine veränderte IT-Infrastruktur: weg von isolierten Fachanwendungen hin zu einer durchgehenden IT-Unterstützung von Arbeitsprozessen – vom Posteingang über die fachliche Bearbeitung bis hin zum Versand von Bescheiden und zur Aktenablage – mit allen informationstechnischen Komponenten und Lösungen, die eine medien- und systembrucharme Prozessunterstützung gewährleisten.

Selbst wenn man die notwendigen Investitionen, Abschreibungen und gegebenenfalls weitere Kosten berücksichtigt, liegen die geschätzten Einsparmöglichkeiten einer bestmöglichen Nutzung von Informationstechnik in Prozessen mit hohen Fallzahlen und Bearbeitungskosten im sechsstelligen Eurobereich pro Jahr. Dies hat die KGSt beispielsweise für die Bearbeitung von Verwarn- und Bußgeldern in einer Kreisverwaltung errechnet. Erhebliche Potenziale können sich auch hinter elektronischen Services verbergen. So kann die Einrichtung einer Internet-Schnittstelle bereits zu spürbaren Einsparungen – und für den Bürger zu Service-Verbesserungen – führen. Beispielsweise wurde im Rahmen der Studie für die stufenweise Optimierung des Geschäftsprozesses „BAföG-Anträge bescheiden“ in einer Kreisverwaltung bei einem Ausgangspunkt von 2.300 laufenden Fällen und 1.400 Neuanträgen ein Einsparpotenzial von knapp 77.000 Euro pro Jahr errechnet, wenn nur 30 Prozent der Antragsteller den elektronischen Service nutzen. Die Optimierungsmaßnahmen bestehen im Einzelnen aus den Schritten: Alt-Verfahren ablösen oder integrieren und Ver-

fahrensschnittstellen optimieren. E-Schriftgut-Management einführen, also Posteingänge digitalisieren. 2D-barcodiertes Antragsformular und E-BAföG-Akte einführen. Das Webfront-End zum BaföG-Berater mit Selbstinformation und Plausibilitätsprüfungen ausbauen. Durch diese Maßnahmen lässt sich der telefonische Beratungs- und insbesondere der Nachbereitungsaufwand (bei derzeit 90 Prozent fehlerhaften und unvollständigen Anträgen) erheblich reduzieren. Mit zunehmender Nutzung des Online-Angebots fallen die Einsparpotenziale entsprechend höher aus. Welche Möglichkeiten die konsequente Nutzung von Informationstechnik bei Serviceprozessen birgt, illustriert ein anderes Beispiel. Im Rahmen der Studie interessierte sich eine etwa 200.000 Einwohner zählende Stadt für die Potenziale einer IT-Komponente für Gebührenbearbeitung inklusive Bezahlung, die in vielen Geschäftsprozessen als Baustein benötigt wurde. Errechnet wurde ein Einsparvolumen von 2,5 Millionen Euro pro Jahr (ohne Investitionen und laufende Kosten der technischen Lösung) bei einer flächendeckenden Einführung in der Verwaltung.

Die Studie der KGSt erhebt nicht den Anspruch einer repräsentativen Erhebung, sondern gleicht vielmehr einer Momentaufnahme des kommunalen Geschehens an wenigen Orten. Die beteiligten Kommunen haben dabei einen Einblick in die Struktur ihrer Aufgabenorganisation und in ihre Aktivitäten beim E-Government ermöglicht. Aufgrund ähnlicher Aufgaben und Handlungsrahmen von Kommunen gleichen Typs sind die Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Aufbau- und Ablauforganisation begrenzt. Im Einzelfall gewon-

nene Erkenntnisse über Strukturen und Ordnungsmuster sind daher in hohem Maße übertragbar und zumindest in Teilen standardisierbar. Die Studie zeigt, dass effizienten Prozessen im Backoffice und einer abgestimmten IT-Infrastruktur, die Optimierungspotenziale mit wiederverwendbaren Bausteinen schneller realisierbar macht, eine besondere Bedeutung zukommen. Eine Strategie zur Weiterentwicklung des kommunalen E-Government sollte aus Sicht der KGSt und ihrer Projektpartner daher zunächst die verwaltungsinterne Optimierung der Geschäftsprozesse und der prozessnahen Informationstechnik im Fokus haben. Das setzt zum einen ein enges Zusammenspiel von Organisation und IT und zum anderen ein Umdenken in der Nutzenbeurteilung von E-Government voraus: Neben Kundenakzeptanz und Außenwirkung ist die Produktivitätssteigerung in den Geschäftsprozessen das vorrangige, messbare und mindestens mittelfristig haushaltswirksame E-Government-Ziel. Positive Effekte auf der Kundenseite ergeben sich dann insbesondere durch kürzere Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten nahezu von selbst. Nach den vorliegenden Ergebnissen der Studie „Effizientes E-Government“ liegen in den Verwaltungsprozessen noch erhebliche Einsparpotenziale und damit vorrangiger Handlungsbedarf für die öffentliche Verwaltung in den nächsten Jahren. Diese Aussage gilt umso mehr für organisationsübergreifende Prozessgestaltung – übrigens auch vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen wie der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie.

Michael Hokkeler ist Referent im Programmbereich Informationsmanagement der KGSt, Köln.