

September 2003

Wirtschaftlichkeit von elektronischen Bürgerservices - eine Bestandsaufnahme 2003

Petra Wolf

Technische Universität München, petra.wolf@in.tum.de

Helmut Krcmer

Technische Universität München

Follow this and additional works at: <http://aisel.aisnet.org/wi2003>

Recommended Citation

Wolf, Petra and Krcmer, Helmut, "Wirtschaftlichkeit von elektronischen Bürgerservices - eine Bestandsaufnahme 2003" (2003).

Wirtschaftsinformatik Proceedings 2003. 48.

<http://aisel.aisnet.org/wi2003/48>

This material is brought to you by the Wirtschaftsinformatik at AIS Electronic Library (AISEL). It has been accepted for inclusion in Wirtschaftsinformatik Proceedings 2003 by an authorized administrator of AIS Electronic Library (AISEL). For more information, please contact elibrary@aisnet.org.

In: Uhr, Wolfgang, Esswein, Werner & Schoop, Eric (Hg.) 2003. *Wirtschaftsinformatik 2003: Medien - Märkte - Mobilität*, 2 Bde. Heidelberg: Physica-Verlag

ISBN: 3-7908-0111-9 (Band 1)

ISBN: 3-7908-0116-X (Band 2)

© Physica-Verlag Heidelberg 2003

Wirtschaftlichkeit von elektronischen Bürgerservices – eine Bestandsaufnahme 2003

Petra Wolf, Helmut Krcmar

Technische Universität München

Zusammenfassung: In Zeiten von allgegenwärtigen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen in deutschen Kommunen ist die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens erste Priorität. Dies wird auch für die z.T. umfangreichen Anstrengungen auf dem Gebiet der eBürgerservices postuliert – aber wird es auch kontrolliert? Für die vorliegende Studie wurden große deutsche Kommunen zu diesem Thema befragt und so ein Bild des Status quo erstellt. Wirtschaftlichkeit stellt sich als schwierig zu fassende Größe dar. Obwohl die meisten Kommunen schon einige Erfahrung mit eBürgerervices haben, können nur wenig konkret Auskunft über die Wirtschaftlichkeit ihrer Verfahren geben und noch weniger Kommunen erzielen positive Effekte. Ziel sind Gestaltungsempfehlungen zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit von eBürgerserviceprojekten.

Schlüsselworte: eBürgerservices, Wirtschaftlichkeit, Kommunalverwaltung, Evaluation

1 Einleitung

Wie wirtschaftlich sind elektronische Bürgerservices (eBürgerservices)?

Angesichts leerer Kassen ist die Frage nach der Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens zum zentralen Entscheidungskriterium nicht nur im unternehmerischen Umfeld, sondern auch bei den Kommunen geworden. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat im Juni 2002 ein Verbundprojekt zur Entwicklung von Web Services gestartet, dessen Kernziel explizit die „haushaltswirksame Kosteneinsparung auf Verwaltungsebene und die Effizienzsteigerung der Verwaltung durch die Verwendung von Web Services“ ist [DSt+02, S. 4]. Auch die KGSt betont in einem aktuellen Positionspapier, dass bei „wirklichem“ eGovernment, der Einsatz von IT nicht zum Selbstzweck, sondern zur Produktivitätssteigerung und Innovation dienen müsse [KGSt03, S. 2].

Versucht man nun, Hinweise auf erste Erfolge dieser Bemühungen um Effizienz und Wirtschaftlichkeit zu finden, etwa im Rahmen von Evaluationsberichten oder in einer der zahlreichen Studien zu eGovernment, wird man enttäuscht.

Weder die Untersuchungen verschiedener Unternehmensberatungen zum Thema eGovernment [BiFa02; Acce03; CGEY02] oder auch die von der Initiative D21 veröffentlichte Studie E-Town [Init02] berücksichtigen Wirtschaftlichkeits-Kriterien in ihren Vergleichen. Auch der aktuelle Arbeitsbericht der Begleitforschung des Städtewettbewerbs Media@Komm [Druk03] liefert keine Zahlen über Effizienz und Wirtschaftlichkeit der geförderten Projekte.

Allein die Studie ‚Balanced eGovernment‘ der Bertelsmann Stiftung [Fri+02] nimmt das Kriterium Effizienz (zusammengesetzt aus 16 Indikatoren) mit in den Untersuchungskatalog auf, kommt aber zu dem Ergebnis, dass „bislang nur vereinzelt messbare Effizienzsteigerungen bzw. Kostenreduktionen festgestellt werden“ konnten [Fri+02, S. 132].

Die eGovernmentaktivitäten der deutschen Kommunen konzentrieren sich augenblicklich in erster Linie auf den Ausschnitt eBürgerdienste. Der vorliegende Versuch einer Bestandsaufnahme konzentriert sich daher auf diesen Bereich.

Die Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit von eBürgerdiensten – darunter versteht man die elektronische Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen wie bspw. ‚Elster‘, die elektronische Steuererklärung - setzt sich aus vier Teilen zusammen:

Im folgenden Kapitel werden Erkenntnisse und thematisch verwandte Studien vorgestellt, die sich mit der Evaluation von eBürgerservices auf internationalem Niveau beschäftigen.

Anschließend wird beschrieben, wie die Begriffe ‚Wirtschaftlichkeit‘ und ‚eBürgerservices‘ für diese Untersuchung greifbar gemacht oder operationalisiert wurden und welche Überlegungen, Elemente und Methoden der empirischen Arbeit zugrunde lagen.

Die Auswertung der Untersuchungsergebnisse bildet den Kern dieses Aufsatzes. Der Frage der Wirtschaftlichkeit wird auf der Basis der empirischen Befunde in mehreren Dimensionen nachgegangen.

Schließlich werden diese Ergebnisse verdichtet und Gestaltungsempfehlungen für die Wirtschaftlichkeitskontrolle von eBürgerservice entworfen.

2 Hintergrund und Ziel der Untersuchung

eBürgerservices stellen die eBusiness-Version der Öffentlichen Verwaltung für Bürger- und Unternehmenskontakte dar und können dementsprechend in Citizen to Administration- (C2A) und Business to Administration-Kontakte (B2A) untergliedert werden. Im Augenblick wird in diesem Zusammenhang viel über Standards, Signaturen und Softwarelösungen diskutiert. Über die Wirtschaftlichkeit solcher Verfahren ist bislang wenig Konkretes zu lesen.

Von allen Beteiligten wird für die Zukunft ein hohes Einsparpotenzial vermutet und angepeilt sowie eine Reihe anderer Ziele wie Qualitätssteigerung, Beschleunigung von Vorgängen oder mehr Kundenfreundlichkeit usw. werden in diesem Zusammenhang genannt.

In einer im Frühjahr 2000 durchgeführten Befragung zum Thema Verwaltungsmodernisierung und eGovernment [KPMG00] machten die befragten Kommunen Angaben zur Priorisierung der von ihnen verfolgten Modernisierungsziele: Wirtschaftlichkeit, verbesserte Steuerung und Bürgerzufriedenheit lagen eindeutig vorne.

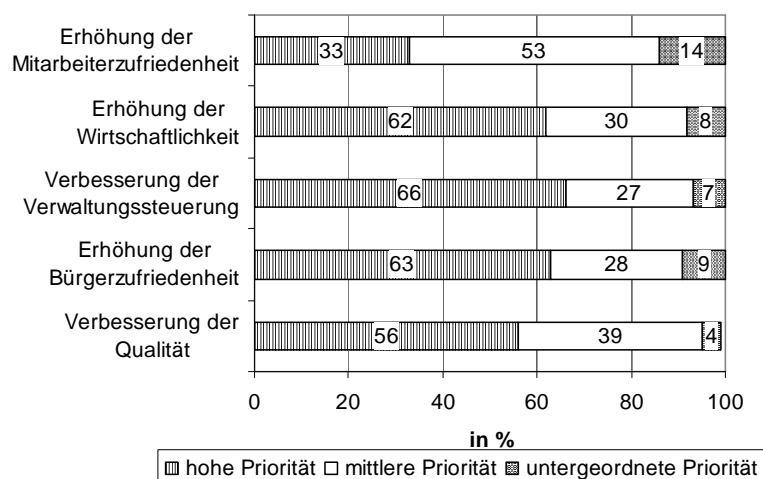


Abbildung 1: Prioritäten bei Modernisierungszielen, Quelle: [KPMG00, S. 14]

Genauso wurden die Optimierung der Geschäftsprozesse (67% der Nennungen), eine bessere externe Zusammenarbeit (66%) und Bürgerorientierung (64%) als besonders wichtige Ziele beim Einsatz von Internet-Technologien in Behörden eingestuft.

Zu diesem Zeitpunkt hatten mehr als die Hälfte der befragten Kommunen das Diskussionsstadium zu eBürgerservices nach eigener Aussage bereits hinter sich gelassen und befanden sich bereits am Experimentieren oder gar im Normalbetrieb entsprechender elektronischer Verfahren.

Ausgehend vom damaligen Status quo wurden für die kommenden drei Jahre verschiedene Leitsätze für die Verwirklichung von eGovernment¹ formuliert [KPMG00, S. 20ff]:

¹ eGovernment steht für die elektronische Unterstützung aller Kooperationsbeziehungen, die im Zusammenhang mit der Arbeit der öffentlichen Verwaltung

- eGovernment muss zur Chefsache erklärt werden: Wichtig für eine erfolgreiche Implementierung von eGovernment ist die Verankerung des Themas in der Führungsetage. eGovernment erfordert eine umfassende Strategie und wirkungsvolle Instrumente zu ihrer Umsetzung.
- Im Zentrum aller eAktivitäten der Behörden steht die Prozessoptimierung. IT-Unterstützung entfaltet ihr Potenzial erst vollständig bei Abbildung zusammenhängender Wertschöpfungsketten.
- Verwaltungsmitarbeiter und -führungskräfte müssen für die Arbeit mit den neuen Medien qualifiziert werden und wirkungsvolle Strukturen für den Aufbau und die Weitergabe von Knowhow geschaffen werden.
- Schrittweises und systematisches Vorgehen ist die Grundlage für langfristig erfolgreiche eGovernment-Aktivitäten.
- Verwaltungsmodernisierung und eGovernment sind stark mit einander verzahnt. Diesen Wechselwirkungen muss mit einer integrativen Strategie Rechnung getragen werden.

Die spannende Frage ist nun - drei Jahre später - was sich in den deutschen Kommunen im Hinblick auf die Umsetzung der genannten Leitlinien getan hat.

Konnte durch den Einsatz von eBürgerservices tatsächlich eine höhere Wirtschaftlichkeit, mehr Bürgernähe und effizientere Prozesse erreicht werden? Welche Methode ist die geeignet, um Auskunft über sinnvolle Möglichkeiten zur Umsetzung bspw. von eBürgerservices zu geben und vielleicht sogar Best-Practices zu identifizieren ?

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, einen Überblick über den Status quo der Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von Projekten zu eBürgerservices in deutschen Kommunen zu schaffen und Gestaltungsempfehlungen für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung solcher Projekte zu geben.

2.1 eBürgerservices im internationalen Vergleich – E-Europe-Survey

Das von der Europäischen Kommission aufgelegte Projekt E-Europe hat sich zum Ziel gesetzt, die Nutzung des Internets in Europa zu fördern. Einer der Zielbereiche sind eBürgerservices der öffentlichen Verwaltungen, d.h. elektronische Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen. Als einer von 23 Indikatoren im europäischen Benchmarking der E-Europe-Maßnahmen wird daher im zweijährigen Rhythmus der Anteil der online angebotenen Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen in den 15 Mitgliedstaaten plus Norwegen und Island untersucht

entstehen, sowohl intern als auch extern. eBürgerservices stellen einen Ausschnitt hieraus dar. Beide Begriffe werden aber häufig synonym verwendet.

[CGEY01, S. 3ff]. Die Untersuchungsreihe soll Best-Practice-Fälle identifizieren und dokumentieren und den teilnehmenden Ländern Vergleichsmöglichkeiten mit ihren europäischen Nachbarn bieten. Das Hauptaugenmerk liegt auf dem internationalen Vergleich des online-Angebots der Behörden, d.h. Prozesse und Strukturen, die diesen ‚Frontend-Angeboten‘ zugrunde liegen, wurden nicht berücksichtigt.

Als Untersuchungsobjekte wurden 20 Behördendienstleistungen ausgewählt, von denen sich 12 an Bürger richten und 8 an Unternehmen.

Geprüft wird nun, ob und in welchem Umfang (von reiner Information bis hin zu vollständiger Transaktion) die ausgewählten Dienstleistungen online angeboten werden.

Das Transaktionsniveau wird in den untersuchten Onlineangeboten bislang nur in Ausnahmefällen erreicht. Der Anteil der Dienstleistungen, die interaktiv angeboten werden (d.h. noch ohne Abrechnungsmodus) schwankt zwischen 7% bei Services im Gesundheitsbereich und 81% bei Services im Zusammenhang mit Arbeitsplatzsuche, der Durchschnitt liegt bei 45%.

Außerdem zeigt sich, dass unternehmensorientierte Dienstleistungen eher online angeboten werden als bürgerorientierte Dienstleistungen, und es scheint sich auch ein Übergewicht von einfach strukturierten, zentral koordinierten Vorgängen bei den Onlineangeboten zu geben.

Auskunft über die Wirtschaftlichkeit der untersuchten Online-Angebote kann die Untersuchung leider nicht liefern.

2.2 Begix-Untersuchung der Bertelsmann-Stiftung

Im Rahmen einer Studie der Bertelsmann-Stiftung wurden weltweit eGovernment Portale von nationalen Regierungen auf der Basis einer sog. ‚Balanced eGovernment Scorecard‘ untersucht und mittels des daraus abgeleiteten ‚Balanced eGovernment Indexes‘ bewertet [Bert02, S. 3ff].

Grundlage für die Konzeption der Balanced eGovernment Scorecard sind fünf Forschungshypothesen, die sich von ePartizipation über eDemocracy bis hin zu Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns erstrecken.

Im Bereich Effizienz bzw. Effizienzsteigerung durch eGovernment kommt die Bertelsmann-Studie zu dem Ergebnis, dass bei den untersuchten Portalen bislang nur vereinzelt Effizienzeffekte zu verzeichnen sind und diese auch mit ganz unterschiedlichen Mitteln erzielt werden. Im Gegenzug werden Einsparerfolge häufig mit einer Steigerung der Komplexität von Verfahren eingekauft. Häufigstes Problem bei der Verwaltungsmodernisierung durch Informationstechnik (IT) ist die Integration unterschiedlichster, in der Regel nicht kompatibler Fachanwendungen

[Fri+02]. Den hier konstatierten Effizienzeffekten noch konkreter nachzugehen, war das Ziel der vorliegenden Untersuchung.

3 Vorgehen

Gängige betriebswirtschaftliche Methoden zur Bestimmung der Wirtschaftlichkeit bzw. des Nutzens eines Informationsverarbeitungs(IV)-Vorhabens oder eines durch IV unterstützten Verfahrens basieren darauf, dem Vorteil oder Nutzen des Verfahrens die dafür aufzuwendenden Kosten gegenüber zu stellen [Krcm03, S. 330ff]. Sowohl die Kosten- (Input) als auch die Nutzenseite (Output) werden in unterschiedlicher Weise operationalisiert, in Kriterien und Punktesysteme gefasst und miteinander ins Verhältnis gesetzt. Insbesondere die Erfassung des erzielten Nutzens erweist sich als schwierig, da dieser häufig nicht in direkt messbare Kennziffern gefasst werden kann.

Gegenwärtig sind die wenigsten Kommunen, die bereits eBürgerservices anbieten, so weit, dass sie zahlenbasierte Kosten-Nutzen-Vergleiche anstellen könnten. Zudem ist davon auszugehen, dass die beträchtlichen Anfangsinvestitionen, die für die Bereitstellung von eBürgerservices geleistet werden, sich erst in mittel- bis langfristigen Zeiträumen auszahlen werden.

Vor diesem Hintergrund wurde WiBe21, d.h. die *Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung*, als Methode für die vorliegende Untersuchung herangezogen, um die eBürgerservice-Projekte in deutschen Kommunen zu untersuchen und auf die Berücksichtigung von Entwicklungs- und Einführungskosten der jeweiligen Systeme verzichtet.

Im Rahmen von WiBe21 werden Elemente aus drei verschiedenen Nutzenkategorien (strategische Wettbewerbsvorteile, Produktivitätsverbesserung, Kostenersparnis) einbezogen und operationalisiert. Dabei wird der Schwierigkeit der Bewertung von Nutzen durch die Einführung von qualitativen Indikatoren Rechnung getragen.

3.1 Methodik

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nach WiBe21 unterscheidet drei verschiedene ‚Wirkungsdimensionen‘ [Röth01, S. 15ff]:

1. Wirtschaftlichkeit im monetären Sinne, d.h. Rentabilität. Hier werden alle quantifizierbaren Kosten- und Nutzengrößen untersucht und auf den Effekt der geplanten oder durchgeführten Maßnahme hin geprüft. Unterschieden wird in einmalige und laufende Kosten und Nutzen aber auch in unmittelbare und mittelbare Effekte.

2. Dringlichkeit des IT-Verfahrens. Diese Dimension der WiBe befasst sich mit Aspekten, die sich zwar meist nicht monetär quantifizieren lassen, aber dennoch Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit eines IT-Verfahrens im weiteren Sinne haben. Hierzu gehören bspw. Herstellerunterstützung für Hardware (HW) oder Software (SW) oder auch geänderte Verwaltungsvorschriften und Gesetze, die Umstellungen bei Verfahren nötig machen.
3. Qualitativ-strategische Bedeutung des IT-Verfahrens. Hierunter fallen (noch) nicht-quantifizierbare Aspekte einer erweiterten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wie bspw. der Pilotcharakter eines Projektes.

Für die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von eBürgerservices waren in erster Linie die Dimensionen 1 und 3 von Bedeutung.

Vorbereitend zur Städtebefragung wurden telefonische Experteninterviews geführt, um die Annahmen und die Struktur, die der Befragung zugrunde gelegt werden sollte, zu überprüfen und zu erweitern.

Die Expertenaussagen flossen zum einen in die konkrete Ausarbeitung eines Fragebogens mit ein - bspw. bei der Erstellung des Katalogs an Zielen, die von einer Kommune mit elektronischen Bürgerservices verfolgt werden – zum anderen werden sie aber auch bei der Auswertung der Befragungsergebnisse mit herangezogen.

3.2 Städtebefragung

Auf der Basis der WiBe21-Kriterien und den Ergebnissen der Expertenbefragung wurde für die vorliegende Untersuchung ein standardisierter Fragebogen entworfen, der die Grundlage für telefonische Interviews darstellte.

Im Rahmen der empirischen Erhebung wurden alle Landeshauptstädte, die Gewinnerstädte des Media@Komm-Projektes² sowie Dortmund mit dem Projekt do4u³ befragt.

² Siehe <http://www.mediakomm.net>

³ Siehe <http://v2.www.dortmund.de/start.htm>

Kategorie/ Dimension	Fragengruppe (beispielhaft)
Rahmenbedingungen	Erfahrungen mit dem el. Verfahren
	Umfang der eBürgerdienste
	Zielgruppe d. Verfahren
	Ziele bei der Umsetzung
Wirtschaftlichkeit im monetären Sinn - Rentabilität	Veränderung der laufenden Sachkosten
	Veränderung der laufenden Personalkosten
	Neue Einnahmenquellen
Qualitativ-strategische Bedeutung des Verfahrens	Priorität im IT-Konzept
	Abstimmung mit Bundes- oder Landesprojekten
	Veränderung der Bürgernähe

Tabelle 1: Struktur des verwendeten Fragebogens

Die Interviews wurden im Zeitraum der KW 35-39 des Jahres 2002 durchgeführt. Auf Anfrage wurde der Fragebogen den Interviewpartnern auch per e-mail zugeschickt, bspw. wenn diese zur Beantwortung der Fragen Rücksprache mit anderen Abteilungen halten wollten. Interviewpartner waren in der Regel Mitarbeiter der PR-Abteilung, des eBürgerservices-Projektbereichs oder der IuK-Abteilung der befragten Städte. Von den 19 ausgewählten Städten nahmen 14 an der Befragung teil, die Teilnehmerstädte sind aus Tabelle 2 ersichtlich.

Bundesland	Kommune	Einwohner
Baden-Württemberg	Esslingen	95.000
Baden-Württemberg	Stuttgart	580.000
Bayern	Nürnberg	500.000
Berlin	Berlin	3.500.000
Brandenburg	Potsdam	130.000
Bremen	Bremen	540.000
Hamburg	Hamburg	1.700.000
Mecklenburg-Vorpommern	Schwerin	101.000
NRW	Dortmund	580.000
NRW	Düsseldorf	570.000
Rheinland-Pfalz	Mainz	198.000
Saarland	Saarbrücken	185.000
Sachsen-Anhalt	Magdeburg	230.000
Thüringen	Erfurt	200.000

Tabelle 2: Teilnehmerstädte der Befragung zur Wirtschaftlichkeit von eBürgerservices

4 Untersuchungsergebnisse

4.1 Rahmenbedingungen

Am Beginn der Auswertung der Befragungsergebnisse steht eine priorisierte Auflistung der Ziele, die von den interviewten Kommunen mit ihren Angeboten zu eBürgerservices verfolgt werden. An diesen Zielen sollten die Kommunen sich messen lassen. Außerdem steht zu erwarten, dass die Erreichung dieser Ziele in Anbetracht der finanziellen Dimensionen derartiger Projekte im Auge behalten wird.

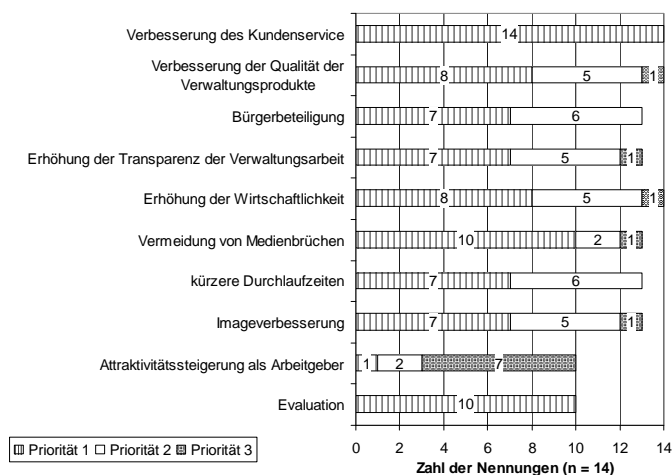


Abbildung 2: Ziele der eBürgerservices-Aktivitäten

Die meisten der befragten Kommunen (12 von 14) bieten bereits seit über einem Jahr eBürgerservices wie bspw. den Download von Meldeformularen an. Infolge dessen gibt auch der Großteil (10 von 14) an, dass das entsprechende Projekt mittlerweile keinen Pilotcharakter mehr hat, sondern bereits in den Normalbetrieb übergegangen ist.

In Anbetracht der bislang noch immer kontrovers geführten Debatte über digitale Signaturen ist es erstaunlich, dass 10 von 14 befragten Kommunen angeben, bereits Formulare zur Online-Bearbeitung, d.h. zur Transaktion anzubieten. Von diesen 10 bieten 9 Kommunen Online-Transaktionen sowohl für Bürger als auch für Unternehmen an, nur eine Kommune beschränkt dieses Angebot bislang auf Unternehmen.

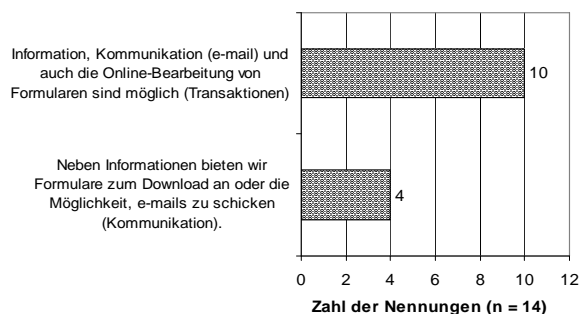


Abbildung 3: Interaktionsgrad der angebotenen eBürgerservices

Ausschlaggebend für die Auswahl der online angebotenen Transaktionen sind hauptsächlich die Zahl der abzuwickelnden Fälle, hier bieten sich hochstandardisierte Verfahren mit hohen Fallzahlen an und Verfahren, die einfach über das digitale Medium abgebildet werden können bspw. weil sie keine digitale Signatur benötigen wie die Online-Reservierung von Wunschkennzeichen..

Ein Blick hinter die z.T. aufwändig gestalteten Frontends der Bürgerportale zeigt, dass die meisten Kommunen noch einiges an Integrationsarbeit vor sich haben, bevor die IT-Unterstützung der online abgebildeten Verfahren den gesamt Wertschöpfungsprozess umfasst. Nur zwei der 10 Kommunen, die Online-Transaktionen anbieten, geben an, dass die dort von den Bürgern bzw. Unternehmen eingegebenen Daten medienbruchfrei in die weiterverarbeitenden Systeme durchgereicht werden. Die meisten Kommunen (7 von 10) haben diese Integration erst zum Teil umgesetzt.

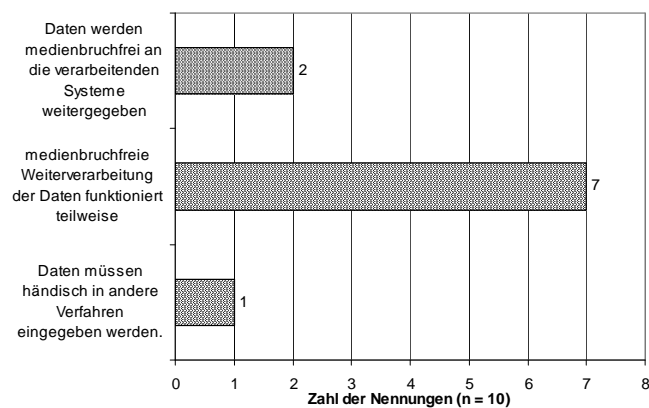


Abbildung 4: Weiterverarbeitung der Daten aus Online-Transaktionen

4.2 Wirtschaftlichkeit im Sinne von Rentabilität

Die Antworten auf die Frage nach Einsparungen bei den laufenden Kosten im Personal- und Sachbereich ergeben das erwartete, diffuse Bild:

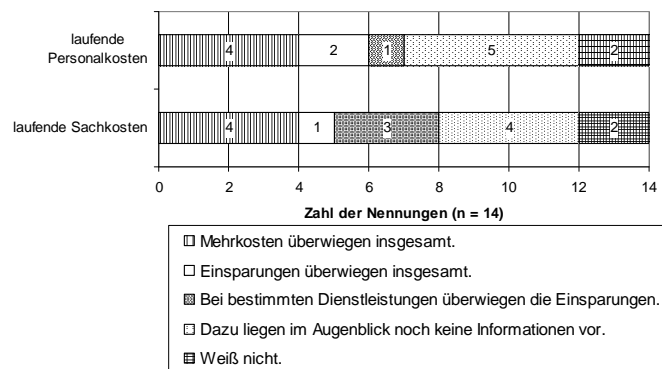


Abbildung 5: Änderung der laufenden Sach- und Personalkosten durch das Angebot von eBürgerservices

Die Hälfte bzw. knapp die Hälfte der befragten Kommunen hat zu diesen Fragestellungen bislang noch keine Informationen – und dies, obwohl 12 Kommunen ihr entsprechendes Projekt bereits länger als ein Jahr betreiben und 10 Kommunen den Schritt aus der Pilotphase gewagt haben.

Vier Kommunen geben an, dass sowohl im Sach- als auch im Personalkostenbereich die Mehrkosten durch das neue Verfahren bislang überwiegen. Nur 2 Kommunen können Einsparungen im Personalkostenbereich und ein Kommune im Sachkostenbereich verzeichnen.

Interessant ist hier die Tatsache, dass die Kommune, die Einsparungen in beiden Bereichen meldet, noch keine vollständige Integration der nachgelagerten Verfahren erreicht hat, d.h. Daten aus Online-Transaktionen müssen hier teilweise noch händisch in andere Verfahren übertragen werden.

Bereiche, in denen Einsparungen erzielt werden können, sind solche, in denen Datenauskünfte entgeltlich vertrieben werden, bspw. Geodaten oder Auskünfte aus dem Melderegister.

Ein Teil der Kommunen (5 von 14) hat sich mit dem Angebot eines eigenen Bürgerportals neue Einnahmequellen erschlossen, durch die die Mehrausgaben für die eBürgerservices ganz oder teilweise ausgeglichen werden können. Diese neuen Einnahmequellen sind bspw. der Vertrieb von e-mail-Adressen oder Bannerwerbung, entgeltliche Dienstleistungen (Wunschkennzeichen) oder die genannten Datenauskünfte. Strenggenommen müssten Datenauskünfte aus diesen Aufzählungen allerdings gestrichen werden, da sie in den meisten Fällen auch schon vor der Einrichtung elektronischer Services angeboten wurden.

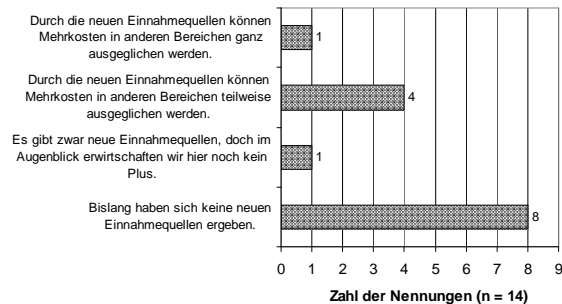


Abbildung 6: Neue Einnahmequellen durch das Angebot von eBürgerservices

Die Nutzung und Akzeptanz der Angebote an eBürgerservices entspricht im Großen und Ganzen dem erwarteten Umfang. In manchen Bereichen werden diese Erwartungen übertroffen in anderen nicht erfüllt.

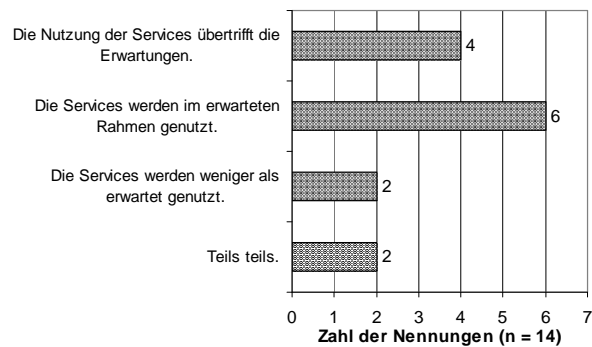


Abbildung 7: Nutzung/ Akzeptanz der eBürgerservices

4.3 Qualitativ-strategische Aspekte

In den meisten befragten Kommunen (10 von 14) wird das Projekt ‚eBürgerservices‘ innerhalb der IT-Rahmenkonzeption der Kommune als sehr wichtig angesehen.

Allerdings stehen die meisten Kommunen mit der Integration ihrer verschiedenen IT-Projekte noch am Anfang. Auf die Frage nach der Weitergabe der gewonnenen Informationen aus den eBürgerservices an Führungsinformationssysteme gaben nur drei der befragten Kommunen an, hier bereits eine Schnittstelle geschaffen zu haben.

Im Zusammenhang mit der Diskussion um Standards bei der Umsetzung elektronischer Verfahren wird häufig der Ruf nach Erhaltung des Föderalismus und der individuellen Interessen und Aufgabestellungen der Kommunen laut. Dennoch geben acht Kommunen an, sich um eine möglichst enge Verzahnung und Synergien mit übergeordneten Projekten und Strategien bspw. des Bundes und der Länder zu bemühen. Weitere drei Kommunen prüfen, wo Abstimmung Sinn macht, und kooperieren in den betreffenden Fällen.

Eine mögliche Alternative, die Effizienzsteigerung in einem nicht-monetären Kriterium zu fassen, ist die Frage nach der Leistungssteigerung oder Beschleunigung von Vorgängen durch die Einführung von eBürgerservices. Nur knapp die Hälfte der befragten Kommunen (6 von 14) kann hier merkbare positive Effekte verzeichnen. In den übrigen Kommunen werden die positiven Effekte durch Mehraufwand an anderer Stelle aufgezehrt (3 von 14) oder es liegen hierzu noch keine Informationen vor.

Die Einführung von eBürgerservices hat auch Auswirkungen auf die Kommunen in ihrer Rolle als Arbeitgeber. Insbesondere im Hinblick auf die Gewinnung von Nachwuchskräften erscheint die Ausstattung von Arbeitsplätzen mit moderner IT-Unterstützung und die Aussicht auf dahingehende Qualifizierungsmöglichkeiten von strategischer Bedeutung zu sein. Tatsächlich geben fünf Kommunen an, die Attraktivität der Arbeitsbedingungen habe sich erhöht und acht Kommunen wollen so moderne Arbeitsplätze und Qualifikationen sicherstellen.

Die Befürchtung, dass das Angebot von eBürgerservices zu einem Verlust der Bürgernähe führen könne, wird von keiner der befragten Kommunen geteilt. Durch die zeitlichen Einsparungen bei Routinevorgängen bleibt hingegen mehr Zeit für persönliche Beratung (7 von 14 Kommunen), und auf elektronischem Weg sind Bürger auch in größerem Umfang als bislang bereit, Feedback über erbrachte Leistungen zu geben (5 von 14 Kommunen), so dass auf diesem Weg die Nähe zu Bürgerbedürfnissen noch vergrößert werden kann.

5 Wirtschaftlichkeit von eBürgerservices

Nach wie vor sind konkrete Zahlen zur Wirtschaftlichkeit von eBürgerservices Mangelware. Ein Großteil der Kommunen hat zwar laut eigener Aussage die Testphase ihrer eBürgerservices-Angebote bereits verlassen, dennoch gibt man sich mit der mittel- bis langfristigen Hoffnung auf Einsparungen zufrieden, oder geht gar davon aus, dass Mehrkosten eben im Zuge der Modernisierung in Kauf genommen werden müssen.

Eigene Evaluationen der Kommunen (6 von 10 Kommunen, die eine Evaluation durchführen oder in Auftrag gegeben haben, wollten hier auch den Bereich Wirt-

schaftlichkeit untersuchen) liefern meist (noch) keine Zahlen zu diesem Thema oder können nicht herausgegeben werden.

Erste Erfolge im Hinblick auf Effizienzsteigerungen oder Einsparungen sind dort zu verzeichnen, wo man sich medienbruchfreie Weiterverarbeitung von Daten und Angaben zum Ziel gesetzt hat (auch wenn diese noch nicht immer durchgängig erreicht wurde) und die Umgestaltung in Richtung auf eAdministration dazu genutzt wird, auch Strukturen und Abläufe auf ihre Sinnhaftigkeit und Effizienz hin zu durchleuchten und gegebenenfalls zu verändern.

Am Beispiel von Esslingen sollen erste Wirtschaftlichkeitserfolge geschildert werden⁴:

- Durch die elektronische Abbildung von Formularen und deren medienbruchfreie Weiterverarbeitung werden in Esslingen pro Formularseite 3 € eingespart, dadurch dass die Bearbeitung des Formulars von den Bürgern selbst übernommen wird. Fehleingaben bzw. Korrekturaufwand wird dadurch auch noch gegenüber der Papierversion verringert, dass die Formulare eine Führung für den Anwender anbieten und Fehleingaben in gewissem Umfang ausschließen. Laut Schätzungen werden pro Jahr etwa eine Million Unterschriften auf Formulare gesetzt, was einen Eindruck des Potenzials für elektronische Formulare vermittelt.
- Die Einrichtung eines elektronischen Baurechtsamtes in Esslingen sorgt auf Verwaltungsseite für Einsparungen in Höhe von 230 € je Bauantrag. Auf Seiten der beauftragten Architekten können sogar 2000 € Einsparungen je Antrag erzielt werden. Pro Jahr werden in Esslingen etwa 890 Bauanträge bearbeitet.

In den letzten Jahren hat in den öffentlichen Verwaltungen ein Umdenkprozess eingesetzt, der die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns in den Blickpunkt rückt. Die Forderung nach der Verwirklichung von eGovernment und nach dem zeitgemäßen Angebot von Verwaltungsdienstleistungen sollte zum Anlass genommen werden, überkommene Strukturen und Verfahrensweisen auf den Prüfstand zu stellen. Das Verwaltungsgebäude sollte nicht nur ein neues Portal bekommen, sondern die Wege und Abläufe darin sollten nach Effizienz- und Wirtschaftlichkeitskriterien ebenfalls umgestaltet werden.

Die im Jahr 2000 aufgestellten Leitsätze [KPMG00, S. 20f] haben nach wie vor Geltung, sie sollten allerdings um einen weiteren ergänzt werden:

Ein weiterer zentraler Erfolgsfaktor für das Gelingen von eGovernment Projekten oder auch ganz konkret von Projekten zu eBürgerservices ist die Erfolgskontrolle. Gemeint ist die stringente Ausrichtung der Planung und Durchführung an definierten Zielkriterien, deren Erreichung schon während des Projektverlaufs kontrolliert und gegebenenfalls Korrekturmaßnahmen ergriffen werden.

⁴ Basierend auf Interviews mit der Projektleitung des MediaKomm-Projektes Esslingen.

Im Fall der Zielgröße Wirtschaftlichkeit bei eBürgerservices sind geeignete Methoden und Verfahren in das Projekt zu integrieren, um ihre Erreichung zu überprüfen und so auch sicher zu stellen.

Im folgenden wird ein Modell zur Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von eBürgerservices vorgeschlagen, das für detailliertere Erhebungen zur Erfolgskontrolle herangezogen werden kann.

6 Weitere Schritte – ein Modell zur Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von eBürgerservices

6.1 Ansatz der Erweiterten Wirtschaftlichkeit

Der von Reichwald entwickelte Ansatz der Erweiterten Wirtschaftlichkeit stellt ein Modell dar, das zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von eBürgerservices herangezogen werden kann [Rei+98, S. 277].

Der Begriff „Erweiterte Wirtschaftlichkeit“ beschreibt dabei den Versuch des Ansatzes, die Betrachtung des Nutzens nicht nur auf Produktivität oder Rentabilität als monetäre Größen zu beschränken. Die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit soll um qualitative Indikatoren ergänzt erfolgen. Demzufolge umfasst das Bewertungsmodell mehrere Ebenen, Dimensionen und Perspektiven [Rei+98, S. 277]. Als Betrachtungsebenen werden von Reichwald Arbeitsplatz, Leistungsprozess, Gesamtorganisation und Marktentwicklung vorgeschlagen. Der Begriff Dimensionen bezieht sich auf die Unterscheidung qualitativ und quantitativ. Mit Hilfe der Perspektiven werden unterschiedliche Interessengruppen wie Kunden, Mitarbeiter und die Gesellschaft berücksichtigt.

Aufgrund der Mehrdimensionalität sowie der Berücksichtigung unterschiedlicher Perspektiven bietet sich der Ansatz der erweiterten Wirtschaftlichkeit auch zur Bewertung des von Verfahren zu eBürgerservices an.

Tabelle 3 zeigt eine Übersicht über den Ansatz der Erweiterten Wirtschaftlichkeit.

Ebenen	Dimensionen	Perspektiven
Arbeitsplatz	Kosten	Kunden
Leistungsprozess	Zeit	Mitarbeiter
Gesamtorganisation	Qualität	Gesellschaft
Marktentwicklung und Gesellschaft	Flexibilität	Humansituation

Tabelle 3: Ansatz der Erweiterten Wirtschaftlichkeit, Quelle: In Anlehnung an [Rei+98, S. 277]

Für die jeweilige Bewertung werden auf allen Ebenen Indikatoren aus den fünf Dimensionen gebildet. Dabei muss darauf geachtet werden, dass alle Perspektiven in der Bewertung berücksichtigt sind [Rei+98, S. 279].

6.2 Modell zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Basierend auf den Ergebnissen der Untersuchung, dem Modell der WiBe21 und dem Ansatz der Erweiterten Wirtschaftlichkeit wurde folgendes Rahmenkonzept für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Projekten zu eBürgerservices entwickelt:

Dimension Perspektive	Zeit	Kosten	Qualität	Flexibilität
Bürger	Wartezeiten Vorgangsgesamtdauer	Aufgewandte Wartezeit	sachgerechte Entscheidungen; mehr Transparenz; besserer Kundenservice; höhere wahrgenommene Qualität d. Verwaltungsprodukte; Bürgerbeteiligung	Umgang mit unvorhergesehenen Bedürfnissen (Bsp. Flut)
Mitarbeiter	Bearbeitungszeit je Vorgang	Geringere Kosten je Vorgang	Leistungssteigerung; Berücksichtigung v. mehr Aspekten bei der Entscheidung; attraktivere Arbeitsplätze; Benutzerfreundlichkeit der Systeme	Ausbau, Erweiterung; Anpassung an Vorschriften/ Gesetze
Gesamtverwaltung	Durchgängige Unterstützung von Prozessen (keine Medienbrüche); kürzere Prozessdurchlaufzeiten	Entwicklungskosten/ -Nutzen; Betriebskosten/ -Nutzen	Weniger Einsprüche gegen Entscheidungen; besseres Image; Akzeptanz der Verwaltung	Ausbau, Erweiterung; Anpassung an Vorschriften/ Gesetze

Tabelle 4: Konzept zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit bei eBürgerservice-Projekten

Um der Wirtschaftlichkeit der eBürgerservices auf den Grund zu gehen, sind die Elemente dieses Modells zu operationalisieren und auf konkrete Projekte anzuwenden. Hierzu bieten sich fallstudienartige intensive Untersuchungen in Zusammenarbeit mit den betreffenden Kommunen an, um so das vorgestellte Konzept in der Anwendung weiter zu verfeinern und schließlich zusammen mit den gewonnenen Erfahrungen anderer Kommunen und Behörden zur Verfügung zu stellen.

7 Ausblick

Das Ergebnis der Untersuchung macht deutlich, dass ein Internetauftritt allein nur ein kleiner Schritt zum eGovernment ist. Michael Hammer wird folgendes Zitat zugeschrieben: „Wenn man einfach nur eine Web-Seite vor schlechte Prozesse setzt, zeigt man nur der ganzen Welt, wie schlecht diese Prozesse sind. Man muss

zunächst eine interne Integration herstellen, wenn man eine externe Integration angehen möchte.“

Die zum nachhaltigen Betrieb erforderliche Nachhaltigkeit durch Wirtschaftlichkeit entsteht durch die umfassende Betrachtung jeweils eines Gesamtprozesses bei allen Akteuren als Portfolio. Daneben sind die Rahmenbedingung zu klären, insbesondere die Klarheit in der Aufgabenverteilung der politischen Ebene und die Rolle des Wettbewerbs bei Portalen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene.

Die Erfolgsfaktoren von Portalen sind in Aufbau-, Inbetriebnahme und Betriebsphase unterschiedlich. Während für den Aufbau vor dem Hintergrund der verteilten Zuständigkeiten vor allem eine klare Aufgabenstellung entscheidend ist, sind in der Inbetriebnahmephase vor allem die Bekanntmachung des Portals selbst, die Integration in die BackOffice-Prozesse und z.B. bei Landesportalen die Integration auch in kommunale Portale entscheidend. In der Betriebsphase sind stets zutreffende Inhalte, klar definierte organisatorische Wartungsprozesse je Inhaltselement, dauerhafte Anbindung an BackOffice-Prozesse, die Kostenstruktur des Portalbetriebs sowie ein Betreibermodell, das alle Akteure dauerhaft einbezieht, erforderlich.

Das E in eGovernment ist nur sinnvoll, wenn es als Ansatz zur Prozess-Reorganisation genutzt wird. Wenn nicht, trifft das Produktivitätsparadoxon der IT Nutzung auch die öffentliche Verwaltung. Diese Reorganisation betrifft nicht nur die Schnittstelle zu den Anspruchsgruppen, sondern vor allem den Prozess des „Government“ selbst.

Vielfältige Initiativen, Diskurse und Kollegs fördern diesen Bewusstwerdungsprozess – nicht Aktionismus, sondern langer Atem ist erforderlich, denn eGovernment muss ökonomisch, politisch und sozial sinnvoll, technisch machbar und rechtlich zulässig sein, um durchgesetzt zu werden, bzw. sich durchzusetzen.

Die vorliegende Studie will Anlass geben, sich ganzheitlich mit eGovernment auseinander zu setzen, denn nur so sind nachhaltige Erfolge auch im Sinne von Effizienz und Wirtschaftlichkeit zu erzielen. Der Überblick über den aktuellen Status Quo zeigt, dass hier vieles auch an Forschungsarbeit noch zu leisten ist. Aufgabe weiterer Untersuchungen wird es sein, Good Practice Fälle zu untersuchen und zu dokumentieren, um anderen Kommunen Handlungsempfehlungen für eigenen eGovernment-Aktivitäten geben zu können.

Literatur

- [Acce03] Accenture (Hrsg.): eGovernment Leadership: Engaging the Customer. o.O., 2003.
- [Bert02] Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Balanced E-Government. <http://www.begix.de>, 2002, Abruf am 2002-08-07.

- [BiFa02] Bill, H.; Falk, S.: Visionen mit Pragmatismus: eGovernment in Deutschland. Accenture: o.O., 2002.
- [CGEY01] CAP GEMINI ERNST & YOUNG (Hrsg.): Summary Report; Web-based Survey on Electronic Public Services. http://europa.eu.int/information_society/europe/egovconf/documents/pdf/eeurope.pdf, 2001, Abruf am 2002-08-12.
- [CGEY02] CAP GEMINI ERNST & YOUNG (Hrsg.): Webbasierte Untersuchung des elektronischen Service-Angebots der Öffentlichen Hand. Berlin, 2002.
- [Drük03] Drüke, H.: E-Government in Deutschland - Profile des virtuellen Rathauses. Deutsches Institut für Urbanistik: Berlin, 2003.
- [DSt+02] DStGb; KDVZ; IBM; Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Pilotprojekt Webservices. o.O., 2002.
- [Fri+02] Friedrichs, S.; Hart, T.; Schmidt, O. (Hrsg.): E-Government Effizient verwalten - demokratisch regieren. Bertelsmann Stiftung: Gütersloh, 2002.
- [Init02] Initiative D21: E-Town - Deutschlands digitale Hauptstädte. Berlin, 2002.
- [KGST03] KGSt (Hrsg.): Nicht die Homepage im Internet ist E-Government, sondern die technikinduzierte Verwaltungsreform. Köln, 2003.
- [KPMG00] KPMG (Hrsg.): Verwaltung der Zukunft - Status quo und Perspektiven für eGovernment 2000. <http://www.kpmg.de>, 2000, Abruf am 2001-05-15.
- [Krcm03] Krcmar, H.: Informationsmanagement. Springer: Berlin, 2003.
- [Rei+98] Reichwald, R. et al.: Telekooperation: Verteilte Arbeits- und Organisationsformen. Springer: Berlin, 1998.
- [Röth01] Röthig, P.: WiBe21 - Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT. <http://www.kbst.bund.de>, 2001, Abruf am 2002-08-12.