

MÜLLER + FORTMÜHLER

Verwaltungsmanagement und Verwaltungsberatung
ADMAC Administrative Management and Consulting

eGovernment 2004

Zeit zum Paradigmenwechsel

Erwartungen Potenziale Strategien

| | Staat | Bürger | Unternehmen | NPO/NGO |
|-------------|------------|------------|-------------|------------|
| Staat | G2G | G2C | G2B | G2N |
| Bürger | C2G | C2C | C2B | C2N |
| Unternehmen | B2G | B2C | B2B | B2N |
| NPO/NGO | N2G | N2C | N2B | N2N |

Januar 2004

Zusammenfassung – Management Summary

Ziele der Studie

Die Studie verfolgt zwei Ziele. Zunächst geht es darum, die Unschärfe des Begriffs 'eGovernment' auf eine Definition zu verdichten, die den Gegenstand nicht nur phänomenologisch beschreibt, sondern zugleich erfasst, welche Änderungen die fortschreitende Durchdringung des öffentlichen Sektors mit Informationstechnologie bewirken soll. Dadurch lassen sich Ansatzpunkte für operationale Implementationsstrategien gewinnen.

Aussagekräftige Terminologie

Zum Zweiten sollen die verbreiteten Annahmen und Vorstellungen (Paradigmen) zum Nutzen des eGovernment auf ihren Realitätsgehalt und die daraus abgeleiteten strategischen Ziele auf ihre Zweckmäßigkeit geprüft werden. Bisherige Erfahrungen lassen nämlich vermuten, dass einerseits erwartete Vorteile nicht gegeben sind und andererseits Potenziale nicht erkannt oder genutzt werden.

Mythos versus Realität

Electronic Government ('eGovernment')

'eGovernment' wird bestimmt als "Systemprägende Verwendung digitalisierter Informationen bei der Wahrnehmung von Staatsaufgaben".

Definition

eGovernment betrifft den gesamten öffentlichen Sektor und umfasst alle Staatsfunktionen (eLegislation, eJustice, eAdministration), Ebenen und Organisationsformen. Aktionsräume sind sowohl die System-Umwelt-Beziehungen (externes eGovernment) wie auch die internen Beziehungen (internes eGovernment). Bezugsobjekte sind in gleicher Weise die primären öffentlichen Aufgaben wie die zu ihrer Erbringung erforderlichen unterstützenden Aktivitäten ('enabling services').

Reichweite

Das Merkmal "Systemprägung" bezeichnet einen anzustrebenden Zustand. Er ist gegeben, wenn dem digitalen Informationshandling Priorität eingeräumt und das Potenzial der IT bei der Modellierung der zur Ausführung kommenden Geschäftsprozesse auch ausgenutzt wird. Das setzt das Re-Engineering und die Koordination der Abläufe sowie die möglichst medienbruchfreie intra- und interinstitutionelle Datenintegration von Workflow, Datenbanken und Fachanwendungen voraus.

Systemprägung

Nutzenerwartungen

Feste Überzeugungen auf schwankendem Grund

Es besteht zwar ein fester und überwiegend akzeptierter Kanon von Vorstellungen zum Nutzen des eGovernment; dabei geht man von weitreichenden Effektivitäts- und Effizienzpotenzialen aus. Die Nutzenvorstellungen sind aber nach wie vor mehr hypothetischer Art als durch valide empirische Untersuchungen gesichert.

Angenommene Effektivitätsvorteile

Als *Effektivitätsvorteile* des eGovernment werden betrachtet:

- die Vermehrung, die Erweiterung des Umfangs sowie die Verbesserung der Qualität von öffentlichen Dienstleistungen (*Servicenutzen*);
- eine verstärkte Transparenz des staatlichen Handelns und erweiterte Möglichkeiten zur Mitwirkung an staatlichen Willensbildungsprozessen (*Partizipationsnutzen*);
- die Verbesserung des Ansehens der öffentlichen Institutionen, ihrer Repräsentanten sowie der Qualität von Standorten (*Imagenutzen*).

Angenommene Effizienzgewinne

Effizienzgewinne werden - zumindest auf längere Frist - angenommen, weil entweder ein identischer Bestand von Aufgaben zu geringeren Kosten wahrgenommen werden kann oder bei gleichen Kosten qualitativ verbesserte Leistungen oder/und Mehrleistungen erbracht werden können.

Keine Konflikte, jedoch Inkongruenz bei den Erwartungen

Diese Skalen spiegeln die kumulierten Nutzenerwartungen aller an eGovernment-Prozessen Beteiligten wider. Das sind neben den Institutionen des öffentlichen Sektors (eGovernment-Anbieter) die Bürger, Unternehmen und gesellschaftlichen Gruppen (eGovernment-Adressaten). Zwischen den Erwartungen von Anbietern und Nutzern bestehen zwar keine Widersprüche, sie sind aber auch nicht deckungsgleich. Interessegeleitet unterschiedlich sind die Vorstellungen zur Reichweite, zu den Schwerpunkten und den angestrebten Prioritäten.

Visionäre Erwartungen des öffentlichen Sektors

Visionär und weitreichend stellen sich die Nutzenerwartungen im öffentlichen Sektor dar. Allerdings zielen die Realisierungsstrategien gegenwärtig meist nur auf den Service- und Imagenutzen. Herrschende Leitstrategie ist es, 'kundenorientiert' internetfähige Dienstleistungen (Informationsbereitstellung, Kommunikationsservice, Transaktionen) möglichst bald und umfassend online zur Verfügung zu stellen (Frontend-Ansatz). Effizienzgewinne verspricht man sich mittelbar, vornehmlich durch die Restrukturierung der damit verbundenen Geschäftsprozesse.

Begrenzte Vorstellungen der eGovernment-Adressaten

Begrenzt sind dagegen die Nutzenvorstellungen der Bürger, der Unternehmen und der gesellschaftlichen Gruppen. Bei ihnen steht gegenwärtig zwar ebenfalls der Servicenutzen im Vordergrund des

Interesses. In erster Linie geht es dabei um zusätzliche und einfachere Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten. Auf die tradierten Kommunikationswege (persönliche Vorsprache, Telefon) will man jedoch nicht verzichten. Die Bereitstellung onlinefähiger Transaktionen wird zwar abstrakt gewünscht, konkret legt man aber bestenfalls Wert auf offline gewohnte, formalisierte und standardisierte Verfahren. Unternehmen betonen zudem deren Integritätsfähigkeit in eigene Anwendungen. Tatsächlich werden Internetangebote bis jetzt nur in geringem Umfang genutzt, wenn auch meist damit Zufriedenheit besteht. Kaum angestrebt werden erweiterte Partizipationsmöglichkeiten über das Internet.

Die Differenz in den Nutzenerwartungen bei eGovernment-Anbietern und eGovernment-Adressaten sowie die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage werden sich langfristig verringern oder ausgleichen. Die momentane Zweckmäßigkeit der Leitstrategie ist jedoch in Frage zu stellen.

Problematische Leitstrategie

Erzielbarer Nutzen

Noch offener als eine zuverlässige Antwort auf die Frage, ob die Nutzenerwartungen bei den Beteiligten wirklich so bestehen, wie das verbreitet angenommen wird, ist die Antwort auf die Frage, ob sich der prognostizierte Nutzen auch realisieren lässt. Die Prüfung führt zum Ergebnis, dass das nur zum Teil der Fall sein wird.

Schwierige Prognose

Effektivitätspotenzial

Ein hohes und bei weitem nicht ausgeschöpftes Potenzial besteht beim *Servicenutzen*. Aber auch negative Nutzeneffekte sind nicht auszuschließen, wenn konventionelle Leistungen nicht mehr erbracht werden, obwohl ein Bedürfnis besteht, oder wenn die Leistungen mit nicht mehr adäquaten Entgelten belastet werden, um möglichst schnell einen 'Return on Invest' zu erzielen. In der Regel verursachen umfangreichere und qualitativ verbesserte Dienstleistungen auch zusätzliche Kosten, die sich allerdings durch geeignete Implementationsstrategien reduzieren lassen.

Dienstleistungen besitzen ein hohes Nutzenpotenzial für die Adressaten

Demokratische Prozesse lassen sich vornehmlich durch ein verbreitertes und vertieftes Informationsangebot sowie durch vertiefte Kommunikation und neue Kommunikationsformen deutlich unterstützen. Das Potenzial wird aber weder ausreichend erkannt noch genutzt. Aus rechtlichen, technischen und finanziellen Gründen nicht unproblematisch erscheinen gegenwärtig noch Internetwahlen und Internetabstimmungen.

eGovernment kann Demokratie entschieden fördern

eGovernment bringt weder den öffentlichen Institutionen noch ihren Repräsentanten wesentliche *Imagevorteile*, weil das Wettbewerbsumfeld vergleichbare Leistungen erbringt und damit kein Al-

Geringer Imagenutzen

leinstellungsmerkmal gegeben ist. Allenfalls wirkt das deutliche Unterschreiten üblicher Standards nachteilig. Für Unternehmen ist eGovernment - im Gegensatz zu verbalen Bekundungen - in aller Regel kein relevantes Merkmal der Standortqualität.

Effizienzpotenzial

Geschäftsprozesse lassen sich nur bedingt beschleunigen

Eine *Beschleunigung der Geschäftsprozesse* lässt sich erreichen, wenn und soweit die Technologie Transport-, Liege- oder Bearbeitungszeiten zu reduzieren vermag. Transportzeiten lassen sich meist deutlich optimieren. Liegezeiten sind nur eingeschränkt reduzierbar. 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.

Deutliche und unterschätzte Qualitätsgewinne

eGovernment kann unter mehrfachen Aspekten zu *Qualitätsgewinnen* führen. 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 unterschätztes Nutzenpotenzial (*Mehrwertpotenzial*).

Wirtschaftlichkeitsvermutung

Keine monetäre Berechenbarkeit

Die *Kosteneffizienz des Gesamtprojekts* eGovernment lässt sich ex ante aus einer Reihe von Gründen nicht monetär berechnen (unklare kostenrelevante Rahmenbedingungen; Komplexität; Fehlen zuverlässiger Daten). Berechenbar sind bestenfalls abgegrenzte Teilprojekte. Aussagen über monetäre Einsparpotenziale von eGovernment fehlt deshalb eine tragfähige, intersubjektiv vermittelbare Grundlage und sie erinnern an das Märchen von des Kaisers neuen Kleidern.

Hypothese: Positiver Gesamtnutzen ist wahrscheinlich

Eine plausible Hypothese stellt dagegen die Annahme dar, dass die Neukonzeption von Abläufen und vor allem auch eine optimierende Implementationsstrategie zu Effizienzgewinnen führen können, wenn Rationalisierungs- und Mehrwertpotenziale konsequent genutzt werden. Eine günstigere Beurteilung ermöglichen weiterhin Analysemethoden, die nichtmonetäre Effekte in die Bewertung einbeziehen (Nutzwertanalysen, Kosten-Wirksamkeits-Analysen). Die Wirtschaftlichkeit von eGovernment lässt sich damit zwar vermu-

ten und bestenfalls nutzwertanalytisch belegen, jedoch nicht unanfechtbar begründen.

Paradigmenwechsel

Die doppelte Inkongruenz zwischen Erwartungen der eGovernment-Träger und der eGovernment-Adressaten sowie zwischen dem angenommenen und dem erzielbaren Nutzen führt bei der Entwicklung von Implementationsstrategien zu suboptimalen Zielen und Maßnahmeprogrammen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, Strategien fortzuschreiben und inhaltlich neu auszurichten.

Suboptimale Ziele und Programme erfordern Fortschreibung der Strategien

Die Effektivitäts- und Effizienzpotenziale lassen sich am besten erschließen, wenn die internen Strukturen und Prozesse in Relation zum externen eGovernment neu gewichtet werden. Neben einer Überprüfung und Fortentwicklung der technischen und organisatorischen Infrastruktur geht es um homogene Muster der Prozessmodellierung sowie um Anwendungen, deren Einführung einen Zusatznutzen (Mehrwert) erschließt.

Neuer Fokus:
Internes eGovernment

Als aktuelle *Handlungsschwerpunkte* vorgeschlagen werden

Schwerpunkte

- der weitere Ausbau und die Verknüpfung der Kommunikationsnetze;
- die umfassende Reorganisation und Konsolidierung der IT-Infrastrukturen (Hardware, Software, Personal, Organisation);
- der konsequente Übergang zur elektronischen Aktenführung;
- die Lösung der Blockaden bei der Nutzung qualifizierter elektronischer Signaturen;
- der IT-gestützte Ausbau eines betriebswirtschaftlichen Instrumentariums (neues öffentliches Rechnungswesen auf doppischer Grundlage; Entwicklung einer Ebenen übergreifenden einheitlichen Systematik der öffentlichen Aufgaben / Leistungen / Produkte) sowie die Einführung von ERP-Systemen, die in ihrer Softwaregestaltung dezidiert den Bedürfnissen des öffentlichen Sektors entsprechen;
- eine systematische Entwicklung des Wissensmanagements.

eGovernment hat weitreichende Folgen für das Arbeitsumfeld, die Personal- und Führungsstrukturen in der Verwaltung, die äußere und innere Aufbauorganisation, den Aufgabenbestand und vor allem für die Gestaltung der Beziehungen zwischen verfasstem Staat einerseits und Bürgern, Unternehmen und gesellschaftlichen Gruppen andererseits. Es handelt sich deshalb um eine Schlüsselinnovation, deren Management zentrale Führungsaufgabe ist.

Schlüsselinnovation

Impressum

Autor:

Horst Müller

Herausgeber:

Müller + Fortmühler

Verwaltungsmanagement und Verwaltungsberatung
ADMAC Administrative Management and Consulting

Angerhöhe 9
95497 Goldkronach

Telefon: 09208 570 99 44
Fax: 09208 570 99 45
eMail: mail@admac-consult.de
Internet: www.admac-consult.de

Stand:

Januar 2004