

24. E-Government-Aktivitäten des Landes

E-Government ist kein Selbstzweck. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten auch für E-Government-Maßnahmen. Bei den geprüften Maßnahmen fehlen überwiegend Ist- bzw. Bedarfsanalysen, Zieldefinitionen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und belastbare Kosten-Nutzen-Analysen ebenso wie Evaluation und Dokumentation.

Die Landesregierung hat versäumt, einen Zeit- und Maßnahmenplan mit verbindlichen Prioritäten zu erstellen. Neue Maßnahmen wurden begonnen, ohne die laufenden abzuschließen.

Der hohe Stellenwert, der E-Government eingeräumt wird, beruht zu einem guten Teil auf überzogenen Erwartungen. Der mit E-Government-Angeboten für die Bürgerinnen und Bürger verbundene Nutzen blieb vielfach aus. Die elektronischen Zugänge zu Verwaltungsverfahren werden weit weniger genutzt als angenommen. Erfahrungen der Privatwirtschaft mit E-Business wurden weitgehend unreflektiert auf die öffentliche Verwaltung übertragen. Teilweise sind spezielle, unabänderliche Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors nicht berücksichtigt worden.

24.1 Vorbemerkung

Der LRH hat in den Jahren 2001 und 2002 die Reformvorhaben der Landesregierung geprüft und eine Bilanz der Modernisierung gezogen.¹ Die Landesregierung ist seinerzeit eine Antwort auf die Frage, ob die Landesverwaltung Schleswig-Holstein durch die vielfältigen Reformmaßnahmen tatsächlich moderner geworden sei, schuldig geblieben, denn es fehlten sowohl eine Eröffnungs- als auch eine Schlussbilanz. Abgesehen von den nicht ermittelten Personalkosten hat der LRH bei der

- Festlegung von Zielen,
 - Durchführung von Ist- und Bedarfsanalysen sowie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen² und
 - bei der Evaluation und Dokumentation
- die größten Defizite der Reformvorhaben festgestellt.

¹ Bericht des LRH an den Landtag und an die Landesregierung gem. § 99 LHO über das Ergebnis der Prüfung Reformvorhaben der Landesregierung; Bilanz der Modernisierung vom 26.11.2002, veröffentlicht als Sonderbericht "Bilanz der Modernisierung" am 05.12.2002.

² § 7 Abs. 2 LHO: „Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.“

Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme zum Prüfungsergebnis zugesagt,

- der Evaluation und Dokumentation von Reformvorhaben besondere Bedeutung beizumessen,
- die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten und
- das Ziel zu verfolgen, „schnellere, bessere und kostengünstigere“ Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger zu schaffen.

Der LRH hat sich entschlossen, den 2001 gewählten Ansatz aufzugreifen und die Bilanz der Modernisierung fortzuführen. Dabei hat er sich auf E-Government-Maßnahmen konzentriert. Dem liegt die Einschätzung der Landesregierung zugrunde, E-Government komme derzeit für die Verwaltungsmodernisierung eine Schlüsselrolle zu.¹

Durch die Entwicklung auf europäischer Ebene hat in letzter Zeit auch der Aspekt der „Europatauglichkeit“ an Bedeutung gewonnen.²

24.2 Begriff/Definition

Noch im Jahr 2005 hat das Finanzministerium für die Benennung der konkreten E-Government-Projekte die Speyerer Definition³ zugrunde gelegt und im Übrigen auf den IT-Gesamtplan 2006 des Landes verwiesen. Danach wären alle IT-Maßnahmen zu den E-Government-Maßnahmen zu zählen. Eine so weitgehende Definition ist nicht zwecktauglich. Nicht alle IT-Maßnahmen dienen der Verwaltungsreform, gehört doch IT seit Jahren zu den selbstverständlichen Arbeitsmitteln der Verwaltung.

Dieser umfassende Begriff ist auch nur selten gemeint, wenn von E-Government die Rede ist. Im Vordergrund steht vielmehr, Kommunikation statt auf konventionelle Weise - per Schriftverkehr, Telefon oder durch persönlichen Kontakt - auf elektronischem Wege abzuwickeln. In erster Linie wird die Kommunikation zwischen Bürgern bzw. Wirtschaft und Verwaltung betrachtet, in zweiter Linie auch die Kommunikation verschiedener Verwaltungsdienststellen untereinander.⁴

¹ IT-Gesamtplan 2006, Tz. 2, S. 4 ff.

² Anforderungen aus dem Entwurf der EU-Dienstleistungsrichtlinie, Art. 6 (Einheitliche Ansprechpartner) und Art. 8 (Elektronische Abwicklung).

³ Nach der Speyerer Definition wird unter Electronic Government die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mithilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien verstanden (von Lucke/Reinermann, Speyerer Definition von Electronic Government, <http://www.foev.dhv-speyer.de/ruvii/Sp-EGov.pdf>).

⁴ So z. B. im „Leitfaden für Behördenleiter“ des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI): „Electronic Government bezeichnet die Nutzung des Internets und anderer elektronischer Medien zur Einbindung der Bürger und Unternehmen in das Verwaltungshandeln sowie zur verwaltungsinternen Zusammenarbeit.“

Das Finanzministerium legt daher nunmehr den E-Government-Begriff der Europäischen Kommission zugrunde, der das Zusammenspiel der Informations- und Kommunikationstechnologie „mit organisatorischen Veränderungen und neuen Fähigkeiten, um öffentliche Dienste, demokratische Prozesse und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu verbessern“¹, in den Mittelpunkt rückt.

Mit dieser Definition wird deutlich, dass E-Government mehr ist als Digitalisierung tradierter Arbeitsabläufe, wenn es Instrument zur Verwaltungsmodernisierung sein soll. Die meisten Maßnahmen, die im IT-Gesamtplan als E-Government-Maßnahmen bezeichnet werden, genügen diesem Anspruch nicht.

24.3 **Kosten von E-Government**

Die Kostenangaben der Ressorts sind unvollständig und geben nur einen Teil der tatsächlich für E-Government aufgewandten Mittel wieder.

24.3.1 **Sachkosten**

Für den Zeitraum von 2003 bis 2005 haben die Ressorts Sachkosten i. H. v. **rd. 23,8 Mio. €** angegeben. Für das Landesnetz Schleswig-Holstein als IT-Basisinfrastruktur, dessen Nutzung nicht auf E-Government-Maßnahmen beschränkt ist, sind daneben Kosten i. H. v. rd. 25,7 Mio. € entstanden. Zusätzlich sind für die bereits vor 2003 begonnenen Maßnahmen des Justizministeriums Sachkosten i. H. v. **rd. 11 Mio. €** mitgeteilt worden.

Die Beträge lassen lediglich eine Einschätzung der Größenordnung zu, da

- die Ressorts die Beträge teilweise erst nachträglich erhoben haben,
- teilweise Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen, ob die Kosten durch die E-Government-Maßnahme, durch unabhängig davon bestehende Anforderungen der Fachanwendung oder durch die IT-Basisinfrastruktur entstanden sind.

24.3.2 **Personalkosten**

Personalkosten werden für die E-Government-Projekte bisher nicht maßnahmebezogen erfasst. Die aus den Maßnahmeblättern ermittelten Perso-

¹ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Die Rolle elektronischer Behördendienste (E-Government) für die Zukunft Europas“; KOM(2003) 567 endgültig.

² Darin enthalten sind rd. 1 Mio. € Betriebskosten für das GovernmentGateway, die nicht haushaltswirksam sind, sondern mit Synergieleistungen Dataports verrechnet werden.

nalkosten i. H. v. rd. 10,5 Mio. € stellen nur einen Bruchteil der tatsächlich entstandenen Kosten dar. Bei mehr als einem Drittel der Maßnahmen haben die Ressorts keine Angaben zu den entstandenen Personalkosten gemacht. Bei weiteren Maßnahmen wurde angegeben, dass die Personalkosten auf einer Schätzung basieren. Insbesondere bei Maßnahmen, die in der Linienorganisation wahrgenommen werden, werden die Personalzeiten für einzelne Aufgaben nach wie vor nicht erfasst. Die Meinung, das sei nicht erforderlich, weil die Beschäftigten sowieso da seien und bezahlt werden müssten, ist weiterhin verbreitet.

Auch die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnungs (KLR) hat nicht zu der erhofften Verbesserung geführt. Kosten des eigenen Personals können nicht maßnahmebezogen beziffert werden, da die in der KLR nachgewiesene Arbeitszeit für E-Government-Maßnahmen gebündelt erfasst wird.

Bisher ist die KLR nur als Kostenstellenrechnung mit geringen Ansätzen einer Kostenträgerrechnung ausgestaltet. Als Grundlage für ein Controllingssystem ist sie so daher untauglich. Die KLR hat somit bislang keine Steuerungsfunktion. Das Beispiel der Personalkosten zeigt, dass sie selbst für die Ermittlung grundlegender und einfacher Daten für eine Kostendarstellung nicht geeignet ist.¹

Die Erfassung von Personalzeiten muss so ausgestaltet werden, dass die erforderlichen Steuerungsinformationen für eine Erfolgskontrolle verfügbar sind. Solange die KLR dies nicht ermöglicht, sind gesonderte Zeitaufschreibungen erforderlich, um mithilfe der Personalkostentabelle² zumindest näherungsweise eine Ermittlung der Personalkosten zu ermöglichen.

24.4 **Wirtschaftlichkeit von E-Government**

Als ein wesentliches Ziel von E-Government wird die damit zu erzielende Kostenersparnis genannt.

Soll E-Government zu einer Kosteneinsparung führen, muss der Rationalisierungsgewinn aus der Verlagerung der Datenerfassung zum Bürger, aus dem Wegfall von Doppelarbeiten, Aktentransporten und ganzen Organisationseinheiten höher ausfallen als die mit der Einführung und dem Betrieb verbundenen Kosten. Die Erwartungen in diese Richtung sind bisher zu optimistisch, denn

¹ Siehe auch Stellungnahme des LRH zur Modernisierung der Haushaltswirtschaft vom 07.02.2003 (Umdruck 15/3023) sowie Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 17.

² Z. B. Personalkostentabelle 2005/2006 des Finanzministeriums, veröffentlicht unter dem Stichwort „Personalkostentabellen“ im SHIP.

- es bleibt unberücksichtigt, dass die meisten Behördenkontakte nicht alltäglich sind, sondern einer besonderen Situation entspringen, die - bezogen auf den Einzelnen - nur selten eintritt. Hinzu kommt, dass dem eingesparten Weg zur Behörde die Hürde gegenübersteht, eine bisher vielfach unbekannte IT-Anwendung nutzen zu müssen,
- im Falle von Vorgängen, die der Schriftform und der Zuordnung bedürfen, ergeben sich zusätzliche Probleme einer nicht vorhandenen Akzeptanz für Signaturkarten und deren erheblichen Kosten. Pilotanwendungen haben gezeigt, dass die Nutzung vielen Anwendern zu kompliziert ist, zumal sich angesichts langer Zeitabstände zwischen den Benutzungen auch keine Routine einstellt,
- schließlich erübrigt der Online-Zugang nicht alle persönlichen Behördenkontakte. Beim populären Beispiel der Zulassung eines Kraftfahrzeugs wird dies offensichtlich, denn Kennzeichen und Plaketten müssen auch künftig beschafft werden. Selbst das Argument, die Zulassung werde künftig in jedem Amt möglich sein, sodass insbesondere bei einer Ummeldung im Rahmen eines Umzugs der Weg zur Zulassungsstelle entfallen könne, vermag die Wirtschaftlichkeit für den Bürger nicht zu begründen.

Der Online-Zugang zu Verwaltungen stellt regelmäßig nur ein zusätzliches Angebot dar. Dies ist im Sinne der Bürgerfreundlichkeit auch nachvollziehbar, weil davon auszugehen ist, dass nicht alle über die erforderliche Infrastruktur verfügen, um online kommunizieren zu können. Insbesondere für viele Ältere bedeutet die Nutzung elektronischer Medien eine hohe Hürde.

Die Einrichtung von E-Government als zusätzliche Möglichkeit bedingt, dass der traditionelle Weg des Behördenkontakts erhalten bleibt.¹ Die dazu erforderliche Infrastruktur (Besuchs- und Warteräume, Personalkapazität) kann nur in dem Maße entfallen, wie der traditionelle Weg zur Behörde durch Online-Zugänge ersetzt wird. Kurz- und mittelfristig ist nicht mit einer wesentlichen Kostenersparnis zu rechnen.

Diese Feststellung setzt sich zunehmend auch auf Verwaltungsseite durch. Deshalb werden Überlegungen angestellt, durch die Einführung von unterschiedlichen Gebührensätzen die Nutzung von E-Government zu fördern.

¹ Dies gilt im Grundsatz auch bei der Umgestaltung von Verwaltungsabläufen nach dem Prinzip Front-Office/Back-Office, das vielfach im Zusammenhang mit der Einführung von E-Government als Instrument zur Verbesserung der Verwaltungsorganisation diskutiert wird. Denn allein die Verlagerung des Behördenkontakts auf ein - bei welcher Behörde auch immer angesiedeltes - Front-Office führt offensichtlich lediglich zur Verlagerung dieser Aufgabe, nicht aber zu deren Entfall.

Eine nennenswerte Steigerung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns mit E-Government wird nur möglich sein, wenn eine Konzentration auf die Maßnahmen erfolgt, bei denen zuvor ein tatsächlicher konkreter Bedarf festgestellt worden ist oder bei denen der gesamte Prozess überprüft und neu geordnet wird.

24.5 **Landeshaushaltsordnung nicht beachtet**

Wie bei der Bilanz der Modernisierung stellt der LRH auch bei den geprüften E-Government-Maßnahmen fest, dass die zentralen Vorgaben der LHO (insbesondere § 7) nicht beachtet wurden. Bei den geprüften Maßnahmen fehlen überwiegend Ist- bzw. Bedarfsanalysen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und belastbare Kosten-Nutzen-Analysen ebenso wie Evaluierungen. Auch bei der Festlegung von Zielen und bei der Dokumentation der Maßnahmen hat der LRH erhebliche Mängel festgestellt.

24.6 **Zeit- und Maßnahmenplan fehlen**

Eine Bilanzierung des in Schleswig-Holstein erreichten Stands ergibt ein ernüchterndes Bild. Nur im technischen Bereich sind die Voraussetzungen für ein erfolgreiches E-Government in Schleswig-Holstein positiv zu bewerten:

- Schleswig-Holstein steht im Bereich der Infrastruktur mit dem Landesnetz und der weitgehenden Standardisierung der IT-Arbeitsplätze¹ in der Landesverwaltung an vorderer Stelle.
- Es konnte diesen Vorteil auch bei der Einrichtung einer Basisinfrastruktur für E-Government (E-Government-Plattform) nutzen. Diese Entwicklung ist inzwischen so weit fortgeschritten, dass die Basis für E-Government-Fachanwendungen vorhanden ist.
- Das Land hat sich bei der Entwicklung der E-Government-Plattform lange Zeit an zu optimistischen Nutzungserwartungen orientiert. Es ist aber inzwischen dazu übergegangen, nur noch die Basiskomponenten weiter zu entwickeln, für die ein konkreter Bedarf besteht.

Der LRH erkennt die positiven technischen Rahmenbedingungen an, bedauert aber, dass es dem Land bisher nicht gelungen ist, diesen technischen Vorsprung zu nutzen.

Eine „elektronische Verwaltung“, die alle dafür geeigneten Dienstleistungen für Wirtschaft und Bürger leicht zugänglich online zur Verfügung stellt und auch intern ohne Medienbrüche abwickelt, ist bislang weder konzeptionell noch faktisch vorhanden. **Die Landesregierung ist aufgefordert,**

¹ Auf den IT-Arbeitsplätzen des Landes wird ressortübergreifend der Landesstandard IKO-TECH III eingesetzt.

die notwendigen Vorhaben zu definieren und ihre Vernetzung untereinander sowie ihre Verschränkung mit anderen Maßnahmen darzustellen. Auf dieser Grundlage ist ein detaillierter Zeit- und Maßnahmenplan zu erstellen.

Die Umsetzung von Maßnahmen muss in angemessener Zeit erfolgen. Das ist bisher nicht der Fall. Folge sind Unterbrechungen in der Umsetzung, die eintreten, wenn das zuständige Personal Aufgaben übernehmen muss, deren Priorität höher eingeschätzt wird. Das führt nicht nur zu unverhältnismäßig langen Planungs- und Entwicklungszeiten, sondern auch zu vermeidbarem Mehraufwand für die wiederholte Einarbeitung und die Anpassung von Konzepten an die schnelllebige technische Entwicklung. Diese Vorgehensweise ist unwirtschaftlich.

Soll E-Government als Instrument der Verwaltungsmodernisierung eingesetzt werden, reicht es nicht aus, bestehende Arbeitsabläufe zu digitalisieren. Vielmehr müssen die technischen Möglichkeiten als Hilfsmittel betrachtet werden, um sowohl bestehende Prozesse (Arbeitsabläufe) als auch die Aufbauorganisation infrage zu stellen. Die dabei bestehenden Grenzen, die sich z. B. aus der Eigenständigkeit der kommunalen Körperschaften ergeben, müssen als Rahmenbedingungen (und nicht als Hindernisse) betrachtet werden.

Die Priorisierung der E-Government-Maßnahmen muss auf der Grundlage fundierter Bedarfsanalysen vorgenommen werden. Nur eine Ausrichtung an den Bedürfnissen der „Kunden“ kann sicherstellen, dass der erwartete Nutzen auch eintritt.

Es ist sinnvoll, die vorhandenen Kräfte zu bündeln und sich vermehrt Maßnahmen zu widmen, die intern umgesetzt werden können. Im Sinne einer guten Relation zwischen Kosten und Nutzen ist dies ein Beitrag, E-Government einen angemessenen Stellenwert zukommen zu lassen.

24.7 **Verknüpfung der E-Government-Maßnahmen**

Bei den meisten E-Government-Maßnahmen des Landes stehen bisher nicht organisatorische Veränderungen, sondern die Schaffung technischer Voraussetzungen, die bloße Präsentation der Arbeitsergebnisse im Internet oder die Digitalisierung tradierter Arbeitsabläufe im Mittelpunkt. Die Möglichkeiten, die E-Government für die Modernisierung der Verwaltung bietet, werden so nicht hinreichend genutzt.

Es ist dringend erforderlich, die einzelnen Vorhaben nunmehr untereinander und mit anderen Reformmaßnahmen konsequent zu vernetzen, insbe-

sondere mit der geplanten Übertragung vieler Verwaltungsaufgaben auf die kommunale Ebene. Anderenfalls droht der beabsichtigte Spareffekt durch Mehraufwand bei bislang einheitlich wahrgenommenen IT-Aufgaben kompensiert zu werden. In der E-Government-Vereinbarung¹ zwischen dem Land und den Kommunen von 2003 wurde das Ziel fixiert, ein die Landes- und Kommunalverwaltungen umfassendes E-Government-Angebot zu realisieren. Nach 3 Jahren ist festzustellen, dass messbare Umsetzungen nicht erfolgt sind. Eine Ursache liegt in den unterschiedlichen Vorstellungen in welchem Umfang das Land den Kommunen die Basisinfrastruktur für E-Government zur Verfügung stellt, wer sie bezahlt und ob ihre Nutzung freiwillig oder verpflichtend sein soll.

Es fehlt eine Strategie, um die Funktionsfähigkeit der IT-Anwendungen sicherzustellen, die notwendigen Informationsflüsse zu gewährleisten und gleichzeitig Mehraufwand zu vermeiden.

24.8 **Fazit**

Wird E-Government als Motor der Verwaltungsmodernisierung verstanden, steht häufig das technisch Machbare im Zentrum der Betrachtung. Aus dieser Warte erscheinen bestehende rechtliche Hürden als lästige Hindernisse, die es zu beseitigen gilt, um die aus technischer Sicht wünschenswerte Lösung realisieren zu können.

E-Government ermöglicht Aufgabenteilung über beliebige Entfernungen und über sämtliche Organisationseinheiten hinweg. Die Rahmenbedingungen können selbstverständlich neu gestaltet werden. Dabei muss zunächst Klarheit über die (politisch) gewollte Entwicklung hergestellt werden, wobei rechtliche Gegebenheiten und Zweckmäßigkeitsüberlegungen im Zentrum der Betrachtungen stehen müssen.

So wichtig es ist, strategisch und zielgerichtet zu arbeiten und in den erstellten Konzepten auch die langfristigen, inhaltlich wünschenswerten Ziele zu berücksichtigen, sollte man sich bei der Umsetzung auf das Machbare konzentrieren. Zunächst sollten beispielgebende Lösungen präsentiert werden, um mit diesen sichtbaren Ergebnissen werbend und überzeugend auf diejenigen zu wirken, die auf dem Weg zu einem umfassenden E-Government mitgenommen werden sollen.

Nach Auffassung des **Finanzministeriums** erfordere der erfolgreiche Einsatz von Elementen des E-Governments, dass die Ablauf- und Organisa-

¹ Vereinbarung zur gemeinsamen Entwicklung von E-Government-Strukturen und Prozessen (E-Government-Vereinbarung) zwischen dem Land Schleswig-Holstein und den Kommunalen Landesverbänden vom 19.12.2003, veröffentlicht im SHIP.

tionsprozesse in der öffentlichen Verwaltung zunächst analysiert und - soweit erforderlich - unter Berücksichtigung der einzusetzenden Informations- und Kommunikationstechniken optimiert werden. Daher arbeite das Finanzministerium an einer umfassenden E-Government-Strategie und an rechtlichen Regelungen. Die E-Government-Maßnahmen müssten den Anforderungen der EU hinsichtlich der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie entsprechen. Um dieses Ziel erreichen zu können, sei ein abgestimmtes Handeln über alle Ebenen der Landesverwaltung und der Kommunen zwingend erforderlich.

Aus Sicht des Finanzministeriums wird mit dieser Prüfung deutlich, dass noch viele Hindernisse überwunden werden müssen, um ein funktionierendes E-Government-Angebot vonseiten des Landes Schleswig-Holstein flächendeckend zur Verfügung stellen zu können.