

Public Performance Measurement – Wirtschaftlichkeit des elektronischen Bauantragsprozesses aus Unternehmens- und Verwaltungssicht

Petra Wolf / Helmut Krcmar

*Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik I17, Technische Universität München
Boltzmannstr. 3, 85748 Garching b. München
{petra.wolf, krcmar}@in.tum.de*

Schlagworte: e-Government, Kosteneffizienz, Public Performance Measurement, Wirtschaftlichkeit

Abstract: Angesichts der angespannten Haushaltssituation der meisten öffentlichen Verwaltungen in Deutschland wird an e-Government-Projekte die Forderung nach Wirtschaftlichkeit gestellt. Ziele wie Transparenz, Vereinfachung der Verwaltungsverfahren und stärkere Kundenorientierung durch e-Government müssen finanzierbar sein. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von e-Government-Projekten bzw nach einem Wirtschaftlichkeitsvergleich von herkömmlicher und digitaler Abwicklung von Verwaltungsprozessen. Die Kunden von Verwaltungsdienstleistungen stehen bei der Konzeption und Umsetzung von e-Government-Projekten meist im Zentrum der Bemühungen, daher muss ihre Perspektive integraler Bestandteil eines Bewertungsrasters sein. Ein solches Raster und seine Anwendung an einem konkreten Projekt wird hier vorgestellt.

1. Einleitung

Verwaltungsprozesse sind häufig nicht nur für „administrative Laien“ undurchschaubar, sondern auch für Insider nicht immer in allen Details transparent. Viele Verfahren wurden im Laufe der Zeit durch Ergänzungen und Hinzufügen von Alternativwegen immer komplexer und haben heute oft um die gesetzlich vorgeschriebenen Prozessschritte eine durch Verwaltungstraditionen eingeschlossene Hülle gebildet. Erst die Modellierung derartiger „Prozessungetüme“ schafft Klarheit über die internen Zusammenhänge und Verfahrensschritte. Im Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Verwaltungsverfahren fällt das Fehlen einer trennscharfen Abgrenzung von Verwaltungsprozessen oder -produkten besonders ins Auge.

Die Unterstützung von Verwaltungsprozessen durch Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) im Rahmen von e-Government-Projekten verfolgt das Ziel, diese Prozesse nach innen und außen transparenter zu machen. Transparenz bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Klarheit geschaffen wird über die einzelnen Prozessschritte und die am Verfahren Beteiligten, für die Verwaltung selbst und für die Kunden der Verwaltungsleistung, dh Bürger bzw Unternehmen. Für die Verwaltungsmitarbeiter zählt hier in erster Linie die Vereinfachung der Zusammenarbeit und die Klärung von Zuständigkeiten, während bspw Unternehmen besonders daran interessiert sind, aktuelle Verfahrensdaten abrufen zu können oder einen konkreten Ansprechpartner für ihr Anliegen zu haben. Darüber hinaus sind alle beteiligten Parteien daran interessiert, die Komplexität des Verwaltungsverfahrens weitestgehend zu verringern.

Angesichts der angespannten Haushaltssituation der meisten öffentlichen Verwaltungen in Deutschland wird an derartige e-Government-Projekte die Forderung nach Wirtschaftlichkeit gestellt. Ziele wie Transparenz, Vereinfachung der Verwaltungsverfahren und stärkere Kundenorientierung durch e-Government müssen finanzierbar sein. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von e-Government-Projekten bzw nach einem Wirtschaftlichkeitsvergleich von herkömmlicher und digitaler Abwicklung der Verwaltungsprozesse.

2. Wirtschaftlichkeit von e-Government

Für eine ganzheitliche Betrachtung der Wirtschaftlichkeit derartiger Projekte ist es erforderlich, die Perspektiven aller Prozessbeteiligten zu berücksichtigen. Im Fall von elektronischen Bürger- oder Unternehmensdienstleistungen (E-Bürgerservices) sind dies die Verwaltungssicht und die Bürger- oder Unternehmenssicht. Die Analyse und Modellierung der zu untersuchenden Prozesse stellt für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eine zentrale Voraussetzung dar, da insbesondere auf Verwaltungsseite bislang Kennzahlen zu Kosten und Nutzen nicht in der erforderlichen Granularität vorhanden sind.

In den vergangenen 20 Jahren nahm das Interesse an der kritischen Überprüfung der Leistungen der öffentlichen Verwaltung unter dem Stichwort „Public oder Government Performance Measurement“ stetig zu. Je nach Fokus der jeweiligen Untersuchung kommen unterschiedliche Messinstrumente zum Einsatz.

¹ Kravchuk, R.S./Schack, R.W., Designing Effective Performance Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993 (1996), Public Administration Review 56 (4), 348–358.

Bereits 1996 wurde von *Scheer et al*² vorgeschlagen, das Konzept des Business Process Engineering auch auf die Domäne der öffentlichen Verwaltung anzuwenden, um die Verwaltungsprozesse transparenter und effizienter zu gestalten. Nach wie vor sind jedoch Referenzmodelle für konkrete Prozesse in der öffentlichen Verwaltung oder entsprechende Reorganisationsprojekte selten³.

Im Rahmen einer im Jahre 2002 durchgeführten Umfrage zum Thema Wirtschaftlichkeit von elektronischen Bürgerservices⁴ wurden bereits Landeshauptstädte und Gewinnerstädte von E-Government-Wettbewerben wie Media@Komm nach der Rentabilität der eingesetzten Online-Verfahren befragt. Als Analyserahmen wurde das von der Bundesverwaltung entwickelte Verfahren WiBe21⁵ herangezogen und auf die konkreten Fragestellungen angepasst.

Die Auswertung ergab, dass zum damaligen Zeitpunkt nur einzelne Städte in der Lage waren, konkrete Angaben zur Wirtschaftlichkeit zu machen, wobei diese Angaben lediglich auf Expertenschätzungen basierten.

Die Ursachen für das Fehlen konkreter Werte und Angaben zur Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Verfahren sind vielschichtig:

- Zum einen haben zahlreiche Kommunen noch nicht ausreichend Erfahrungen mit e-Bürgerservices gesammelt, so dass valide Aussagen zur Wirtschaftlichkeit bislang nur schwer zu treffen sind.
- Andererseits ist die Zurechnung von Kosten und Nutzen in der öffentlichen Verwaltung ein Problem, das nicht originär mit der elektronischen Abwicklung zusammenhängt. Viele Kommunen haben den Weg von der Kameralistik zur Kosten- und Leistungsrechnung noch nicht vollständig vollzogen, so dass eine verursachungsgerechte Zurechnung auf Kostenträger nicht immer auf dem erforderlichen Detailniveau möglich ist.

Für die Auseinandersetzung mit dem Thema Wirtschaftlichkeit von e-Bürgerservices bedeutet dies, dass Vergleichswerte zur Wirtschaftlichkeit entlang einzelner Verwaltungsverfahren erhoben und berechnet werden müs-

² *Scheer, A.-W./Nüttgens, M./Zimmermann, V.*, Business Process Reengineering in der Verwaltung (1996), Veröffentlichungen des Instituts für Wirtschaftsinformatik (IWi) Nr 129, Universität des Saarlandes.

³ *Hagen, M.*, Ein Referenzmodell für Online-Transaktionssysteme im Electronic Government (2001), Hampp, München.

⁴ *Wolf, P./Krcmar, H.*, Wirtschaftlichkeit von elektronischen Bürgerservices – eine Bestandsaufnahme, in: Proceedings of the 6th Internationale Tagung Wirtschaftsinformatik 2003, Dresden, 917–936.

⁵ *Röthig, P.*, WiBe21 – Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT (2001), in: <http://www.kbst.bund.de> (12. 8. 2002).

sen, um Vergleiche anhand von Kennzahlen zwischen herkömmlichen und Online-Verfahren anstellen zu können⁶.

3. Wirtschaftlichkeit am Beispiel des elektronischen Bauantragsprozesses

In der vorliegenden Untersuchung wird im Rahmen einer Fallstudie der Prozess eines gewerblichen Bauantrags in einer Kommune erhoben und das herkömmliche, papierbasierte Verfahren anhand von Kennzahlen (wie bspw Bearbeitungszeiten) mit der Online-Abwicklung über eine elektronische Bauplattform verglichen.

Als Evaluationsrahmen wird das im Zuge der letztjährigen Untersuchung⁷ entwickelte Analyseraster zu Grunde gelegt. Es basiert auf dem Ansatz der Erweiterten Wirtschaftlichkeit⁸, der mit dem Modell WiBe21⁹ und den empirischen Erfahrungen kombiniert wurde. Den Untersuchungsdimensionen Kosten/Nutzen, Qualität/Strategie, Dringlichkeit sowie Flexibilität werden zwei verschiedene Perspektiven – Unternehmens- bzw Bürgersicht und Verwaltungssicht – gegenübergestellt, unter denen der Untersuchungsgegenstand betrachtet werden soll.

Auf der Basis von Dokumentenanalyse, Interviews und Gruppendiskussionen werden Prozessmodelle von typischen Fällen eines Bauantrags erstellt, die im Rahmen eines Pilotprojektes vergleichend auf herkömmlichem bzw elektronischem Weg durchgeführt werden. Entlang dieser Prozessmodelle werden mittels Interviews und Selbstaufschreibung die oa Untersuchungsdimensionen und -perspektiven erhoben. Da für das Online-Verfahren keine grundsätzlichen Änderungen am Prozessablauf des Bauantragsverfahrens vorgenommen wurden, müssen keine gesonderten Prozessmodelle für neues und altes Verfahren erhoben und zueinander in Bezug gesetzt werden.

Kernelement der Untersuchung ist die Erhebung und Modellierung des Bauantragsprozesses mit Teilnehmern des Pilotprojektes aus Kommune und Unternehmen. Im Zuge der Modellierungswshops werden die Perspektiven von Unternehmen und Kommunalverwaltung (in diesem Fall va des Bauamtes) auf den Bauantragsprozess erhoben und so für beide Parteien transparent gemacht. Ziel ist es, im nächsten Schritt entlang der modellierten Prozessschritte variable Personal- und Sachkosten zu erheben, Kostentreiber zu identifizieren, um so schließlich zu einer verglei-

⁶ Siehe FN 2.

⁷ Siehe FN 4.

⁸ Reichwald, R./Möslein, K./Sachenbacher, H./Englberger, H./Oldenburg, S., Telekooperation: Verteilte Arbeits- und Organisationsformen (1998), Springer, Berlin et al.

⁹ Siehe FN 5.

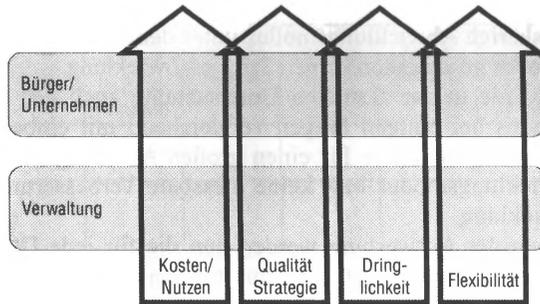


Abbildung 1: Konzept zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

chenden Prozesskostenrechnung von herkömmlichem und Online-Verfahren zu kommen.

Der Detailgrad des zu erhebenden Prozessmodells soll möglichst genaue Zuordnungen von Unterschieden zwischen herkömmlichem und Online-Verfahren ermöglichen. Das Prozessmodell kann jedoch auch nicht zu exakt werden, um eine gewisse Übertragbarkeit auf andere Baubehörden zu gewährleisten, da trotz gesetzlich vorgeschriebener Rahmenbedingungen die Gestaltung dieses Verwaltungsverfahrens uneinheitlich ausfällt.

Die Erhebung von Kosten und Nutzen entlang der Prozesskette soll es schließlich ermöglichen, Unterschiede zwischen herkömmlichem und Online-Verfahren nicht nur global ausweisen, sondern differenziert bestimmten Schritten zuordnen zu können.

Bereits in der Modellierungsphase zeichnen sich zwei wichtige Erkenntnisse für die am Bauantragsprozess Beteiligten ab:

- Zum einen schafft der Prozess der Modellierung Transparenz über die Schritte des Bauantragsverfahrens für die eigene und auch für die Perspektive des jeweils anderen Partners. Damit können die eigenen Schritte insbesondere auf Seiten des Antragstellers besser auf die Abläufe und Erfordernisse auf Bauamtsseite abgestimmt werden.
- Zum anderen ermöglicht die Darstellung der Abläufe und Schritte in Zusammenhang mit den unterschiedlichen beteiligten Kooperationspartnern auch Überlegungen hinsichtlich der Vereinfachung und Neuorganisation von Prozesselementen.

3.1. Auswertung der Dimensionen Qualität, Dringlichkeit und Flexibilität

Die Auswertung des erhobenen Materials erfolgt entlang des angepassten WiBe-Rasters, das für die einzelnen abgefragten Evaluationsdimensionen Punkte vergibt und gewichtet. Das WiBe-Verfahren untersucht in erster

Linie den bisherige Abwicklungsmodus unter dem Fokus der so erzielbaren Qualität oder gesetzeskonformen Prozessabwicklung.

Parallel wurde in der aktuellen Untersuchung auch der digitale Abwicklungsmodus bei einigen Fragen vergleichend mit einbezogen. Eine hohe Punktezahl spricht hier für einen großen Ablösungsbedarf des bisherigen Abwicklungsmodus bzw keine messbare Verbesserung durch die digitale Abwicklung.

Im Rahmen der Auswertung werden nun die für jede Dimension ermittelten Punkte gewichtet und – getrennt für den herkömmlichen und den digitalen Abwicklungsmodus – addiert. Per Definition der Gewichtungsfaktoren können in jeder Dimension maximal 1000 Punkte erreicht werden. Das WiBe-Konzept sieht vor, dass ab Erreichen eines Wertes über 500 Punkten in einer Dimension die Ablösung des bisherigen Abwicklungsmodus zu empfehlen ist. Zum Vergleich werden auch die Punktebewertungen für den digitalen Abwicklungsmodus addiert, um zu überprüfen, ob auf diesem Wege tatsächlich eine Verbesserung zu erzielen ist.

Die Dimension Dringlichkeit bspw zeigt hier positivere Werte für den herkömmlichen Abwicklungsmodus. Die ausstehende gesetzliche Regelung der digitalen Abwicklung des Bauantragsverfahrens und insbesondere der Archivierung digitaler Prozessdokumentationen sorgt hier für schlechte Noten für die elektronische Abwicklung im Vergleich zum gesetzlich abgesicherten herkömmlichen Weg.

3.2. Auswertung der Kosten-Nutzen-Dimension

Die Auswertung der Kosten-Nutzen-Dimension erfolgt idealerweise im Sinne einer Prozesskostenrechnung. Allerdings führt die Qualität der verfügbaren Daten hierbei zu Einschränkungen: Personalkosten werden von Seiten der öffentlichen Verwaltung als Arbeitsplatzkosten angegeben, die eine Kombination aus leistungsmengenneutralen Kostenarten, wie bspw Bereitstellungskosten für Hardware und Software oder auch Büromöbel, und leistungsmengeninduzierten Kostenarten, wie bspw Personalkosten, darstellen.

Derartig aggregierte Kostenarten lassen eine Definition von verursachungsgerechten Kostentreibern im Sinne der Prozesskostenrechnung nicht zu. Um dennoch eine erste Vergleichsrechnung vornehmen zu können, wurde der Ansatz der Bewertung von E-Governmentpotenzialen des BSI herangezogen, der entsprechend der erhobenen Prozessschritte angepasst wurde¹⁰.

Für jeden Prozessbeteiligten bzw jede am Prozess beteiligte Abteilung oder Organisationseinheit werden in der in Tabelle 1 dargestellten Form die jeweils relevanten Prozessschritte zusammengestellt und die ermittelten Kostenarten für den herkömmlichen und den digitalen Abwicklungsmodus

¹⁰ Siehe FN 11.

Prozessaktivitäten	Personal- aufwand (in Perso- nentagen)	durchschn. Tagessatz (in Euro)	Personal- kosten (in Euro)	Kosten Sachmittel (in Euro)	Kosten Kommuni- kation (in Euro)	Summe Kosten je Aktivität (in Euro)
Kontaktaufnahme mit Behörden(n)						
Prüfung der Antragunterlagen auf Vollständigkeit						
Erstellung der Vorgangs- dokumentation						
Eingangsmitteilung an den Antragsteller						
Mitteilung an den Antragsteller über fehlende Unterlagen						
Übertragung der Antragsdaten in die Fachanwendung						
Ämter werden um Stellungnahmen gebeten						
Ämter geben Stellungnahmen ab						
Stellungnahmen werden in den Antrag übernommen						
Gesamtkosten (in Euro)						

Tabelle 1: Auswertungsraster entsprechend des BSI-Modells¹¹

addiert. Sowohl für die Verwaltungsseite als auch für die Unternehmensseite können so die Kosten für einen Prozessdurchlauf nach herkömmlichem und digitalem Abwicklungsmodus summiert und miteinander verglichen werden.

3.3. Erste Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Dimension

Insbesondere im Bereich Liegezeiten und Transportzeiten lassen sich auf Seiten der Unternehmen und auch der Bauverwaltung Einspareffekte durch die elektronische Abwicklung verzeichnen. Verringerungen der Transportzeiten von mehreren Tagen hin zu wenigen Minuten sind keine Seltenheit. Allerdings schlägt sich dies nicht direkt auf die Gesamtbearbeitungszeit nieder, da nach wie vor Liegezeiten durch Bearbeitungsverzögerungen ent-

¹¹ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, E-Government-Handbuch (2004), <http://www.bsi.de/fachthem/egov/3.htm> (16. 2. 2004).

stehen. Das Aufkommen von Materialkosten bspw beim Erstellen von Planungsdokumenten für den Bauantrag wird unterschiedlich bewertet. Auf Unternehmenseite liegen hier große Einsparpotenziale, die mit über 2000 Euro pro Bauantrag beziffert werden. Auf Verwaltungsseite hingegen werden hier eher noch zusätzliche Kosten vermutet, da Ausdrucke von Plänen nach wie vor erforderlich sind und nun nicht mehr von Antragsteller geliefert werden.

Für einen beispielhaften Bauantrag kann auf der Basis des oben dargestellten Rasters für das beteiligte Bauordnungsamt ein Einsparpotenzial von über 1800 Euro errechnet werden, während die Berechnung für die federführende Abteilung auf Unternehmenseite eine mögliche Einsparung von über 3700 Euro durch die elektronische Abwicklung ergibt.

Auf beiden Seiten ergibt sich bei einer Gesamtbetrachtung natürlich ein differenzierteres Bild, es gibt Stellen mit vergleichsweise hohem Einsparpotenzial und Stellen, die nur wenig oder keine Zeit- oder Kostenersparnis im Vergleich zur herkömmlichen Abwicklung aufweisen. Allerdings muss hier auch der mangelnden Routine mit dem neuen System und dem Pilotcharakter des Projekts Rechnung getragen werden.

4. Zusammenfassung

Viele Erwartungen und Anforderungen an e-Government wie bspw mehr Transparenz von Verwaltungsprozessen oder Verbesserung der Dienstleistungsqualität können dauerhaft nur erzielt und finanziert werden, wenn die entsprechenden e-Government-Projekte auch ihre Wirtschaftlichkeit unter Beweis stellen.

Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit von e-Government-Projekten gestaltet sich allerdings insbesondere auf Seiten der öffentlichen Verwaltung als schwierig, da hier die kostenrechnerischen Voraussetzungen zur verursachungsgerechten Zurechnung und dem Vergleich von Prozesskosten häufig noch nicht gegeben sind.

Unter diesen Voraussetzungen stellt das vorgestellte Konzept zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einen handhabbaren Ansatz dar, der auch bei eingeschränkter Verfügbarkeit von Daten einen ersten Eindruck der Kosten-Nutzen-Situation eines e-Government-Projektes erlaubt. Darüber hinaus liefert die Modellierung des zu untersuchenden Verwaltungsprozesses bereits wertvolle Einsichten und einen Gewinn an Transparenz für alle Beteiligten. Schließlich ergänzen die Untersuchungsdimensionen Qualität, Dringlichkeit und Flexibilität das Evaluationsergebnis zu einem ganzheitlichen Bild von e-Government. Auch bei einem ausgeglichenen Kostenvergleich von herkömmlichem und digitalem Abwicklungsmodus kann bspw das Ergebnis des Qualitätsvergleichs den entscheidenden Ausschlag geben.