

Auszug aus

Denkschrift 2011

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 4

E-Government in der Landesverwaltung



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

E-Government in der Landesverwaltung

Das Internet ist für alle Bereiche der Landesverwaltung ein wichtiges Informationsmedium und eröffnet einen weiteren Zugang zu Verwaltungsverfahren. In der Pionierzeit ist dabei eine unnötige Vielfalt technischer Lösungen entstanden. Vieles kann zusammengeführt und gebündelt werden. Kosten-Nutzen-Betrachtungen müssen künftig eine größere Rolle spielen.

1 Ausgangslage

Die Finanzkontrolle hat eine Untersuchung über die vielfältigen Internetaktivitäten der Landesverwaltung durchgeführt. Gegenstand waren das Bürgerportal „service-bw“, Informationsangebote, die sich über das Internet an Bürger und Unternehmen wenden sowie Online-Verfahren, über welche Bürger und Unternehmen Verwaltungsprozesse teilweise oder ganz elektronisch abwickeln können. Internetangebote, die sich an andere Behörden oder an Landesbedienstete richten, blieben ausgeklammert.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Umfangreiche Informationsangebote im Internet

Die Landesbehörden sind mit 835 behördenbezogenen Informationsangeboten („Homepages, Websites“) und 317 Themenportalen, z. B. zur Gesundheit, zur Umwelt oder zum Verbraucherschutz, im Internet präsent. Dafür sind 230 verschiedene technische Lösungen im Einsatz, welche bei 80 unterschiedlichen Dienstleistern („Providern“) betrieben werden. Die zusammen 1.152 Informationsportale umfassen mindestens 177.000 Seiten, die zu erstellen waren und inhaltlich aktuell gehalten werden müssen.

Zu allen Themen und Aufgaben der Landesverwaltung gibt es Informationsangebote im Internet. Ein Fachbereich, der auf ein Internetangebot verzichtet, ist nicht bekannt. Bei den Internetseiten stellen sich dieselben Fragen wie beim Broschürenwesen in der Öffentlichkeitsarbeit: Was ist technisch möglich, was ist notwendig, was kann hilfreich sein? Die Frage des Nutzens steht bislang eher im Hintergrund. Selbst wenn die Verwaltung gesetzlich verpflichtet ist, vorhandene Daten zu veröffentlichen, ist zu prüfen, welcher Aufwand notwendig und wirtschaftlich ist.

2.2 Steuerung der Internetangebote

Eine landesweite Steuerung ist nicht feststellbar. Ebenso wenig steuern alle Ministerien die Internetangebote ihres Geschäftsbereichs zentral.

Das Staatsministerium hat einen sogenannten Styleguide als Orientierungshilfe zur einheitlichen Gestaltung von Internetauftritten herausgegeben. Nicht alle Behörden halten sich daran.

Die vorliegenden Nutzungsdaten der Informationsangebote eignen sich nur sehr bedingt zur Steuerung. Zum einen werden unterschiedliche Messgrößen verwendet und unterschiedliche technische Verfahren angewandt. Zum anderen werden teilweise keine Nutzungsstatistiken geführt und keine Kennzahlen gebildet. Ergebnisse werden nirgends zusammengeführt. Mangels einheitlicher Vorgehensweise kann der Nutzungsgrad der Internetangebote nur schwer miteinander verglichen werden. Kosten und Nutzen sind nicht transparent.

2.3 Unterschiedliche technische Lösungen

Für die Informationsangebote bietet das Land den Behörden zwei unterschiedliche zentrale technische Lösungen bei verschiedenen Betreibern an. Die eine wurde im Projekt „service-bw“ vom Innenministerium zur Verfügung gestellt und wird von einem privaten Provider betrieben. Für das andere Projekt hat das Staatsministerium die Federführung. Diese zweite zentrale Lösung mit anderer Software wird vom kommunalen Rechenzentrum KIVBF (Kommunale Informationsverarbeitung Baden-Franken) auf Basis eines Rahmenvertrags betrieben. Die Notwendigkeit für die Parallelität ist nicht überzeugend dargelegt und deren Wirtschaftlichkeit nicht bewiesen.

Einige Ministerien setzen beide Lösungen ein, auch das für die IuK-Technik zuständige Innenministerium. Daneben wurde eine Reihe weiterer Individuallösungen geschaffen, die von unterschiedlichen privaten Unternehmen, zum Teil aber auch durch Landeseinrichtungen betrieben werden.

Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr setzt für fast alle seine Internetangebote abweichend eine Entwicklungsplattform eines Fraunhofer-Instituts ein.

2.4 Kosten der Internetangebote

Die Kosten für Internetangebote setzen sich aus mehreren Positionen zusammen: Konzeption und (Weiter-)Entwicklung, technischer Betrieb, Erstellung und Aktualisierung der Inhalte, jeweils intern und/oder extern.

Mangels aussagefähiger Unterlagen lässt sich auch nicht annähernd genau feststellen, welcher Anteil des Landeshaushalts auf die vor wenigen Jahren nicht vorhandene Aufgabe E-Government entfällt. Als externe Ausgaben haben die Ministerien 2008 etwa 6 Mio. Euro und 2009 etwa 5,6 Mio. Euro gemeldet. Geht man davon aus, dass für Aufbau und Pflege von 1.000 Informationsseiten eine Person gebunden ist, beträgt der Personal-Gesamtaufwand 177 Vollzeitäquivalente beziehungsweise 13 Mio. Euro jährlich.

Ein Vergleich der Betriebskosten der beiden zentralen Lösungen zeigt Vorteile von 18 Prozent zugunsten des (kommunalen) Betreibers KIVBF. Der Vergleichsberechnung wurde die Annahme zugrunde gelegt, dass der eine Betreiber jeweils die Aufgaben des anderen mit übernimmt. Die Differenz

liegt bei 149.000 Euro jährlich. Unabhängig davon erscheinen die Preise beider Betreiber zu hoch. Sie wurden im Laufe der Jahre nur teilweise an das fallende Preisniveau am Markt angepasst.

2.5 Benutzerfreundlichkeit und Aktualität

Benutzerfreundlichkeit und Aktualität sind Qualitätskriterien. Hier besteht bei vielen Angeboten Optimierungspotenzial. Stichproben führten zu veralteten Inhalten. Andere sind für Bürger nicht benutzerfreundlich oder noch nicht barrierefrei.

2.6 Wirtschaftlichkeit

Zur gesellschaftlichen Teilhabe gehört auch, dem Bürger den Umgang mit den Behörden so leicht wie möglich zu machen. Daher ist es notwendig, Informationen leicht zugänglich über das Internet zur Verfügung zu stellen. Zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gehört aber auch die Prüfung, ob eine Aufgabe durch- beziehungsweise weitergeführt werden muss (Aufgabenkritik). Internetangebote müssen sich daher an der Frage orientieren: Welchen (belegbaren) Nutzen haben Bürger/Unternehmen und/oder die Verwaltung von dem Angebot? Die Internetangebote orientieren sich nicht immer an dieser Frage.

2.7 „service-bw“

„service-bw“ ist ein Internetportal, mit dem die Landesverwaltung Bürgern und Unternehmen vielfältige Leistungen anbietet:

- ein Behördenverzeichnis mit Adressen, Telefonnummern und Öffnungszeiten („Behördenfinder“),
- Beschreibungen von Verwaltungsverfahren mit Voraussetzungen, Verfahrensablauf, erforderlichen Unterlagen, Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten („Lebenslagen“),
- Formulare zum Download beziehungsweise Links zu Online-Verfahren,
- ein Bürgerforum, in dem Anliegen, Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge eingebracht werden können und
- Suchfunktionen.

Seine umfangreichen Informationen werden auch von manchen Kommunen in deren Internetauftritte eingebunden. Insoweit wird Doppelarbeit vermieden.

Technisch realisiert und betrieben wird „service-bw“ durch einen Generalunternehmer. Ein 2001 geschlossener Portalvertrag umfasst die Entwicklung und Weiterentwicklung von „service-bw“, die Pflege der Inhalte (insbesondere Verfahrensbeschreibungen) sowie den technischen Betrieb des Systems.

„service-bw“ bietet auch eine technische Lösung, mit der Behörden der Landesverwaltung ihren eigenen Internetauftritt realisieren können. Das Justizministerium, das Kultusministerium und weitere Landesbehörden machen davon Gebrauch.

Dem Innenministerium ist es gelungen, insgesamt ein innovatives Projekt mit großem Potenzial zu realisieren. Dennoch gibt es Verbesserungsmöglichkeiten:

2.7.1 Migration auf Microsoft Office Sharepoint Server

Bei der letzten Änderung des Portalvertrags hat das Innenministerium die Umstellung der Internetauftritte von der Software Pirobase auf die Software Microsoft Office Sharepoint Server vereinbart. Für diese Leistungen hat der Auftragnehmer allerdings kein Alleinstellungsmerkmal. Daher hätte dieser Teil ausgeschrieben werden müssen. Eine produktneutrale Ausschreibung hätte dabei wirtschaftlichere technische Alternativen aufzeigen können. Diese Möglichkeit wurde nicht genutzt. Die freihändig vergebene Umstellung läuft seit mehr als 22 Monaten. Sie liegt weit hinter dem vereinbarten Zeitplan zurück. Der Aufwand stieg von geplanten 475 Tagen auf 719 Tage. Der Generalunternehmer hat es bislang nicht geschafft, die bisherigen Internetauftritte so auf die neue Technik umzustellen, dass kein Rückschritt für die Anwender eintritt. Der Softwarehersteller hat inzwischen empfohlen, das Projekt abzubrechen, neu aufzusetzen und nicht mehr auf die schon wieder veraltete, sondern auf die aktuelle Softwareversion umzustellen. Das Kultusministerium sieht die Ursachen für die Explosion der Kosten und den massiven Zeitverzug in einer ursprünglich mangelhaften Projektvorbereitung begründet.

2.7.2 Kosten

Die Preise im Portalvertrag wurden zwar reduziert. Der Vertrag enthält jedoch keine Anpassungsklausel, die sicherstellt, dass die Preise regelmäßig marktgerecht angepasst werden. Dies wäre aber insbesondere bei Preispositionen wichtig, bei denen aufgrund der technischen Entwicklung Reduzierungen zu erwarten sind.

„service-bw“ hat bis Ende 2009 etwa 21 Mio. Euro gekostet. Dazu kommen interne Personalkosten von etwa 3 Mio. Euro. Die jährlichen Betriebskosten betragen etwa 1,3 Mio. Euro. Nach verschiedenen Vergleichsrechnungen erscheinen dem Rechnungshof die Betriebskosten um jährlich 700.000 Euro zu hoch. Auch für die Benutzerbetreuung sind Preisreduzierungen angebracht.

2.7.3 Nutzen

Dem Aufwand stehen Nutzeneffekte gegenüber: Bürger und Unternehmen können sich schneller und sicherer informieren und sparen Behördengänge. Behörden werden entlastet, da weniger telefonische und persönliche Bür-

gerkontakte erforderlich sind. Diese Nutzeneffekte treten bei den Kommunen und bei den Landesbehörden auf. Sie lassen sich im Einzelnen nur schwer quantifizieren.

2.7.4 Wirtschaftlichkeitspotenziale

Die Erstellung und Pflege von Verfahrensbeschreibungen ist zwar eine neue, aber durchaus typische Behördenaufgabe. Sie wird für 784.000 Euro jährlich von Externen erbracht. Die Aufgabe könnte durch eigene Mitarbeiter und mit stärkerer Unterstützung durch die Ressorts wirtschaftlicher erledigt werden. Berücksichtigt man die dezentral entstehenden Nutzeneffekte, muss dies sogar ohne zusätzliches Personal möglich sein. Personal müsste innerhalb der Verwaltung umgeschichtet werden. Dadurch könnten jährlich 784.000 Euro eingespart werden. Die externen Kosten von „service-bw“ von derzeit 3,12 Mio. Euro jährlich könnten insgesamt um 1,48 Mio. Euro (47 Prozent) auf 1,64 Mio. Euro reduziert werden.

Das Innenministerium arbeitet bei „service-bw“ mit anderen Ländern zusammen. Durch eine Verstärkung dieser Kooperationen könnten sich beim Betrieb und der technischen Fortentwicklung Einsparungen ergeben.

2.8 Online-Verfahren

Der Bürger hat mehr Berührungspunkte mit der Gemeindeverwaltung als mit Landesbehörden. Deshalb gibt es mehr kommunale als staatliche Onlineverfahren zur Bearbeitung von Fachaufgaben. Die wesentlichen staatlichen sind: Das Verfahren zur Abgabe von Steuererklärungen (ELSTER), Verfahren zur Erhebung von Statistikdaten, Verfahren für den Antrag zum Erlass von Mahnbescheiden (Online-Mahnverfahren), das Registerportal, Verfahren für den elektronischen Rechtsverkehr, das Ausschreibungsverfahren E-Vergabe sowie das Verfahren Flächeninformation mit Online-Antrag (FIONA) für Landwirte. Diese haben einen unterschiedlichen Verbreitungsgrad mit steigender Tendenz. Die ELSTER-Quote liegt bei 30 Prozent. Das Statistische Landesamt erhielt 2009 mehr als 260.000 Online-Meldungen. Damit hat sich die Zahl dieser Meldungen innerhalb von drei Jahren mehr als verdoppelt. Der elektronische Rechtsverkehr im Zivilrecht wird im Gegensatz zum Online-Mahnverfahren hingegen kaum genutzt.

Gemeinsam ist den Verfahren, dass sie zusätzliche Zugangswege zu Verwaltungsleistungen sind und damit zunächst Kosten verursachen. Hier gelten dieselben Grundsätze der Wirtschaftlichkeit wie für Papierverfahren: Die Kosten sind niedrig zu halten, der Nutzen ist festzustellen, zu dokumentieren und zu realisieren. Aussagefähige Unterlagen hierzu liegen nicht vor. Weder die Herstellungs- noch die IuK-Betriebskosten für die Verfahren noch die finanziellen Auswirkungen auf die Ablaufprozesse in den Behörden und den Staatshaushaltsplan sind offengelegt.

3 Empfehlungen

3.1 Internetauftritte

Bei allen Internetaktivitäten, insbesondere auch bei den Informationsangeboten, sollten die Behörden den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz beachten. Angebote, die keinen erkennbaren Nutzen für Bürger und Verwaltung haben, erhöhen die Informationsflut, sind aber nicht wirtschaftlich.

Den Nachweis, dass zwei nebeneinanderstehende und technisch sowie betriebsorganisatorisch unterschiedliche Lösungen wirtschaftlich sind, müsste das Land noch antreten. Mittelfristig sollte ein System ausreichen. Für den Nutzer hätte das keine Nachteile.

Bis dahin sollten Innenministerium und Staatsministerium versuchen, die Betriebskosten für beide Lösungen zu senken.

Die inhaltliche Pflege der Internetauftritte ist originäre Daueraufgabe der Behörden. Sie sollte nur noch dann Externen übertragen werden, wenn dies eindeutig dauerhaft wirtschaftlich ist.

Jedes Ressort sollte zunächst seine Individuallösungen und Sonderwege aufgeben, sofern deren Wirtschaftlichkeit nicht belegt ist, und die Aktivitäten bündeln. Insbesondere kleinere Internetauftritte, die nicht viel mehr als Kontaktdaten enthalten, sind verzichtbar. Diese Informationen können im Bürgerportal „service-bw“ bereitgestellt werden.

Für jedes neue Angebot sollten künftig der Nutzen beschrieben und die Kosten dokumentiert werden, insbesondere die Folgekosten.

Neue Internetauftritte sollten einheitlich nach dem Styleguide des Staatsministeriums gestaltet werden.

3.2 Online-Verfahren

Bei den Online-Verfahren genügt es nicht, Fallzahlen zu veröffentlichen. Wichtig ist, die Herstellungs- und Betriebskosten sowie die Auswirkung auf die Verfahrensabläufe zu dokumentieren. Online-Verfahren bieten gegenüber der Antragstellung auf Papier auch die Möglichkeit, Plausibilitätsprüfungen bei der Eingabe vorzunehmen. Diese führen zu einer höheren Datenqualität, zu weniger Prüfungsaufwand beziehungsweise zu einer geringeren Fehlerquote. Deshalb sollten die Online-Verfahren bei hohen Fallzahlen intensiviert werden.

3.3 „service-bw“

Das Innenministerium sollte die Betriebskosten von „service-bw“ reduzieren und die Verfahrensbeschreibungen mit dem vorhandenen eigenen Personal aktualisieren.

4 Stellungnahmen der Ministerien

Das Innenministerium stimmt dem Rechnungshof zu, dass Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit die entscheidenden Kriterien für Internet-Auftritte außerhalb der Landeslösungen sein müssen.

Generell haben die Ministerien eine weitere Bündelung zugesagt. Eine einheitliche technische Lösung halten sie jedoch für nicht umsetzbar. Sie würde nach Auffassung des Innenministeriums auf eine einzige neue Ausschreibung hinauslaufen. Die Umstellung der vielen Internetauftritte auf diese dann neue Lösung halten die Ministerien für „nicht darstellbar und nicht finanzierbar“. Der Rechnungshof weist aber zu Recht darauf hin, dass sich das Gebot der Wirtschaftlichkeit nicht nur auf die Technik, sondern auch auf die Inhalte erstreckt. Die Ressorts würden prüfen, inwieweit die Internetangebote in ihren Geschäftsbereichen notwendig sind.

Die Personalschätzung des Rechnungshofs für die Betreuung der Inhalte sei überhöht.

Die Einschätzung des Rechnungshofs, dass mit „service-bw“ ein innovatives und zukunftsweisendes Projekt gelungen ist, sei richtig. Mehr als 400 Kommunen nutzen Inhalte von „service-bw“. Das sei ein großer Erfolg, auch im Vergleich mit anderen Ländern.

Richtig sei auch, dass die externen Aufwendungen für die Erstellung und Pflege von Verfahrensbeschreibungen gesenkt werden müssen. Die vorgeschlagene Umschichtung von Personal sei jedoch schwierig.

Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr vertritt die Auffassung, dass die von ihm eingesetzte Individuallösung für die Aufgaben des Umweltinformationssystems Baden-Württemberg bestens geeignet sei und sich bewährt habe. Es sieht weder einen technischen noch einen wirtschaftlichen Vorteil in einem Systemwechsel.

Das Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz stimmt den Feststellungen des Rechnungshofs im Allgemeinen zu und will seine Internetauftritte im Geschäftsbereich weiter konsolidieren. Das Internetangebot des Ministeriums selbst will es auf eine der Landeslösungen überführen.

Dem Hinweis des Rechnungshofs, dass die Kosten für beide Lösungen gesenkt werden sollten, widersprechen die Ministerien nicht.

5 Schlussbemerkung

Die Ressorts widersprechen zwar der Aufwandschätzung für die Internetauftritte, können aber auch keine nachprüfbaren Zahlen aus ihren Buchungssystemen beisteuern.

Die vorgetragenen Gründe gegen ein einziges Landessystem überzeugen nicht vollständig.

Wenn die Internetauftritte auf „service-bw“ mit neuer Software im zweiten Versuch zeitgemäß werden, fällt die Argumentation für Sonderwege in sich zusammen, auch für das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr. Durch eine produktneutrale Ausschreibung sollte dafür die wirtschaftlichste technische Alternative ermittelt werden. Dabei ist auch auf ausreichende Anpassungsfähigkeit zu achten. So können die bislang noch existierenden Individuallösungen - soweit wirtschaftlich - sukzessive auf die neue zentrale Lösung umgestellt werden.