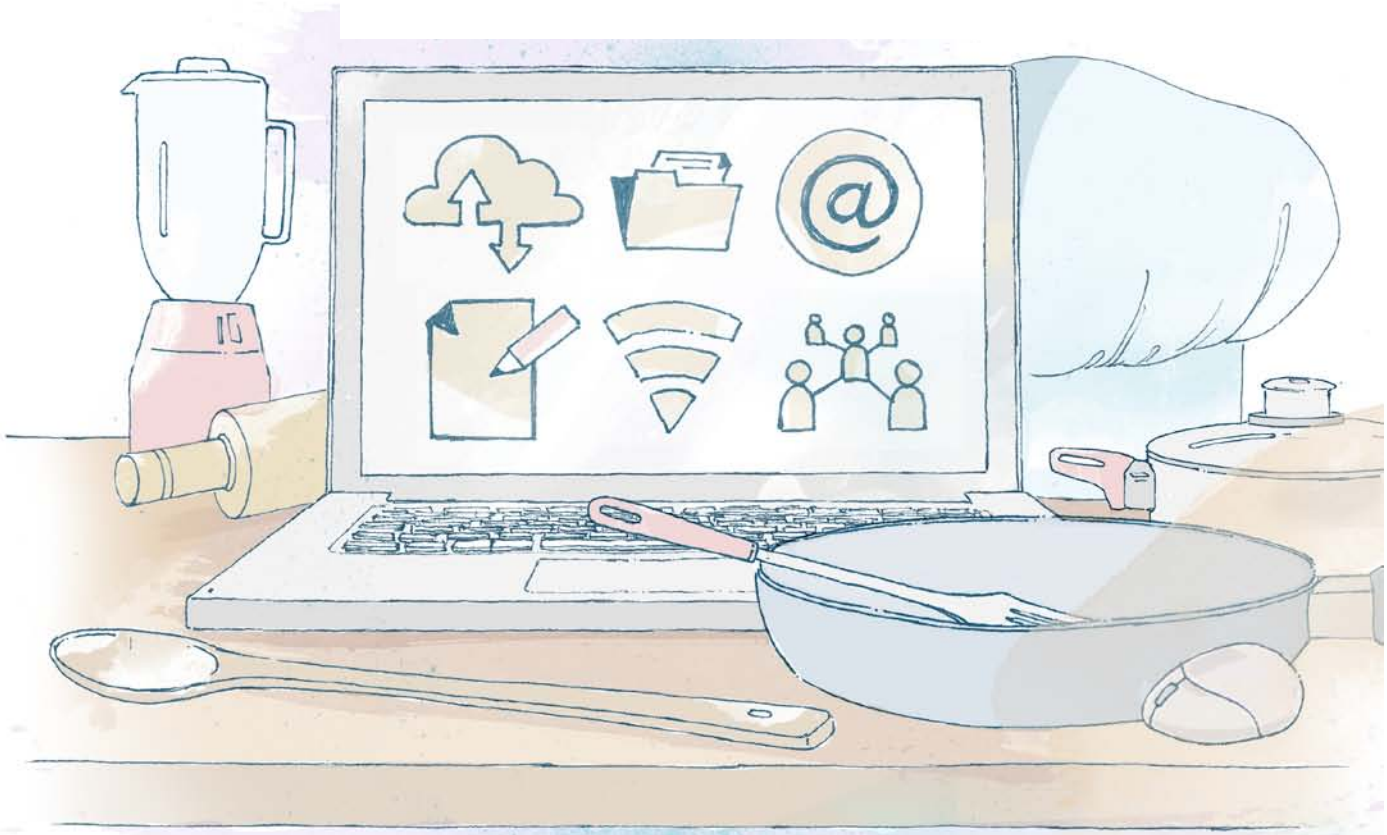
Bundesministerium
des Innern

Wie kommunales E-Government dennoch gelingt

Ein Kochbuch für Praktiker



Wie kommunales E-Government dennoch gelingt
Ein Kochbuch für Praktiker

Wie kommunales E-Government dennoch gelingt

Ein Kochbuch für Praktiker

Autor
Matthias Neutzner
Syncwork AG

Herausgeber
Bundesministerium des Innern

Berlin 2016

Inhaltsverzeichnis

1. E-Government per Kochbuch? Zu dieser Publikation ... 12

Was hat E-Government mit Kochen zu tun? Dieses einführende Kapitel sollten Sie zumindest überfliegen. Wir klären hier, worum es in diesem Buch geht, für wen es geschrieben wurde, was Sie erwarten dürfen und was nicht. Sie finden unter anderem eine Begriffsbestimmung und eine zentrale Überzeugung: Kommunales E-Government ist möglich!

1.1 Worum geht es? ... 14

1.2 Ein Kochbuch? ... 16

1.3 Worum geht es nicht? ... 17

1.4 An wen richtet sich dieses *Kochbuch*? ... 18

2. Appetit machen E-Government-Beispiele ... 20

Zugegeben, unser Gegenstand ist recht abstrakt. Deshalb illustrieren wir ihn eingangs und berichten kurz von einigen konkreten E-Government-Projekten in unterschied-lichen Hand-lungsfeldern. Erfahren Sie, wie und wo sich kommunales E-Government abspielt.

2.1 E-Government praktisch: Beispiele der Modellkommunen ... 21

Das Bürgerportal der Stadt Düren ... 21
Online-Service Fahrerlaubnis im Ortenaukreis ... 21
Digitale Verwaltungsleistung zu Bauen und Planen im Heidekreis ... 22
Digitale Steuerakte in der Stadt Gütersloh ... 22
Digitale Rechnungsbearbeitung in der Stadt Halle ... 22
Online-Bürgerhaushalt der Stadt Norderstedt ... 23
Digitale Gehaltsmitteilungen (Bewerbergemeinschaft Ibbenbüren) ... 23
Universelle Prozessplattform als Basis für digitale Bürgerdienste ... 24

2.2 Handlungsfelder ... 24

Kommunalverwaltung ... 24
Demokratische Willensbildung und Mitbestimmung in der Kommune ... 25
Kommunalpolitik ... 25
Kommunale Unternehmen ... 25
Unser Fokus: Kommunalverwaltung ... 25

Von der Kochkunst
E-Government möglich machen ... 26 3.

Damit E-Government auch in Ihrer Kommune gelingt, müssen die Rahmen-bedingungen stimmen. Lesen Sie dieses Kapitel, wenn Sie einige Tipps erhalten möchten, was Sie selbst dafür tun können. Wir denken über so grundlegende Themen wie Kultur, Veränderung, Wissen und Markt nach.

3.1 E-Government kreativ denken ... 27

3.2 Voraussetzungen für E-Government schaffen ... 30

3.2.1 Qualitätskultur entwickeln ... 30
3.2.2 Veränderungsbereitschaft erreichen ... 31
3.2.3 Entwicklungsfähigkeit herstellen ... 31
3.2.4 Wissen aufbauen ... 32
3.2.5 Kunden und Markt verstehen ... 32

Der Speiseplan
E-Government planen ... 34 4.

Dieses Kapitel beginnt mit einem Appell: Entwickeln Sie E-Government möglichst planvoll! Dann wird es konkret: Wir beschreiben fünf verschiedene Vorgehensweisen, um E-Government-Vorhaben für Ihre Kommune zu identifizieren, zu priorisieren und zu planen. Wählen Sie aus! Oder besser: Kombinieren Sie!

4.1 Planvolles Arbeiten durchsetzen ... 35

4.2 Eine strategische Orientierung wählen und umsetzen ... 36

4.2.1 Strategie 1: Priorisierung nach Bedarfen und Bedürfnissen der Verwaltungskunden ... 36
4.2.2 Strategie 2: Priorisierung nach verwaltungsbezogenem Nutzen ... 39
4.2.3 Strategie 3: Systematische Veränderung der Arbeitsweise gesamter Organisationseinheiten ... 42
4.2.4 Strategie 4: Rechtlichen Vorgaben folgen ... 45
4.2.5 Strategie 5: »Quick Wins« nutzen ... 47

4.3 Orientierung schaffen: Das Leistungsverzeichnis ... 48

Die Küche einrichten
E-Government organisieren ... 50 5.

Veränderungsprojekte sind selten einfach. Wenn sie gelingen sollen, müssen sie von einer leistungsfähigen Organisation getragen werden. In diesem Kapitel zeigen wir Ihnen Möglichkeiten auf, E-Government in Ihrer Kommunalverwaltung organisatorisch zu verankern. Erfahren Sie auch, wo Sie Unterstützung für diese Aufgabe erhalten können.

5.1 Strukturen schaffen ... 51
5.1.1 Verankerung in der Linienorganisation ... 51
5.1.2 Verankerung in einer Gremienstruktur ... 52
5.1.3 Verankerung in der Projektorganisation ... 52
5.1.4 E-Government organisatorisch umsetzen ... 52

5.2 Unterstützung organisieren ... 53

6. Von Quirl bis Herd
E-Government-Werkzeuge vorbereiten ... 54

Auch wenn der Titel es erst auf den zweiten Blick verrät: In diesem Kapitel geht es um Informationstechnik. Erhalten Sie einen Überblick darüber, welche IT-Komponenten für kommunales E-Government notwendig sind. Eingangs streifen wir zudem einige Aspekte der strategischen Entwicklung von Informationstechnik.

6.1 Kommunale Informationstechnik planvoll und pragmatisch gestalten ... 55

6.2 Den Werkzeugkasten komplettieren: IT-Komponenten für kommunales E-Goverment ... 58
6.2.1 IT-Komponenten zur Unterstützung der Projektarbeit ... 58
Projektmanagement ... 58
Kollaboration in Projektteams ... 59
Projektkommunikation ... 59
6.2.2 IT-Komponenten an der Schnittstelle zu Verwaltungskunden ... 60
Online-Kundenportal ... 60
Information zu kommunalen Leistungen ... 62
Authentifizierung ... 62
Formularbasiertes Auslösen von Verwaltungsleistungen ... 63
Autorisieren von Erklärungen ... 65
Bürger- / Unternehmenspostfach ... 66
Digitales Bezahlen ... 68
Digitale Kommunikation ... 68
Management persönlicher Verwaltungskontakte ... 69
6.2.3 IT-Komponenten an der Schnittstelle zur Gesellschaft ... 70
Online-Beteiligungssystem ... 70
Ratsinformationssystem ... 71
Unterstützung der kommunalpolitischen Kommunikation ... 72
6.2.4 IT-Komponenten an der Schnittstelle zu Leistungspartnern ... 72
Kollaborationsportal zur Kommunikation mit Leistungspartnern ... 72
Prozessschnittstellen zur Kopplung mit IT-Systemen von Leistungspartnern ... 73
6.2.5 IT-Komponenten zur digitalen Verwaltung von Dokumenten und Akten ... 74

Dokumentenmanagement ... 74
Digitale Aktenführung ... 76
6.2.6 IT-Komponenten zur Unterstützung der Sachbearbeitung ... 77
Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung ... 77
Digitaler Geschäftsgang ... 78
Automatisierung von Abläufen ... 79
6.2.7 IT-Komponenten zum Management von Informationen und Wissen ... 79
Management von Fachinformationen ... 80
Wissensmanagement ... 81
Management von Prozessinformationen ... 82
6.2.8 IT-Komponenten zur Langzeitspeicherung ... 83
6.2.9 IT-Komponenten zur verwaltungsinternen Kommunikation ... 85
6.2.10 IT-Komponenten für Querschnittsaufgaben ... 85
Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ... 86
Verwaltungssteuerung ... 86
Zentrale Prozess- und Datendienste ... 87
Datenhaltung ... 87
Hosting und Netze ... 88
6.2.11 Peripherietechnik ... 88
Digitalisierung von Dokumenten in Papierform ... 89
Drucken, Plotten und Postausgangsbearbeitung ... 90

7. Die Gerichte E-Government-Vorhaben praktisch ... 92

Nun sind wir mitten in der praktischen Arbeit: Wir skizzieren zunächst einen abstrakten Musterprozess und leiten daraus typische Aufgabenstellungen in E-Government-Projekten ab. Erhalten Sie in diesem Kapitel einen Überblick darüber, wie digitale Arbeitsweisen eingeführt werden können. Und so manchen konkreten Tipp.

7.1 Bausteine eines kommunalen Musterprozesses ... 93
7.1.1 Prozessbaustein »Informationen zu einer Verwaltungsleistung einholen« ... 94
7.1.2 **Prozessbaustein »Eine Verwaltungsleistung auslösen«** ... 94
7.1.3 Prozessbaustein »Eingangsbearbeitung in der Kommunalverwaltung« ... 95
7.1.4 Prozessbaustein »Sachbearbeitung« ... 96
7.1.5 Prozessbaustein »Zusammenarbeit mit Leistungspartnern« ... 97
7.1.6 Prozessbaustein »Öffentlichkeitsbeteiligung« ... 98
7.1.7 Prozessbaustein »Entscheidung« ... 98
7.1.8 Prozessbaustein »Übermittlung der Ergebnisse« ... 100
7.1.9 Prozessbaustein »Überwachung der Umsetzung der Entscheidung« ... 101
7.1.10 Prozessbaustein »Bearbeiten von Rechtsbehelfen« ... 101
7.1.11 Prozessbaustein »Abschließen der Sachbearbeitung« ... 102

7.1.12 **Prozessbaustein »Archivierung oder Vernichtung der Akte«** ... 103

7.2 Ideal und Wirklichkeit ... **103**

7.3 Typische E-Government-Aufgaben ... **104**

7.3.1 Informationen zu Verwaltungsleistungen digital bereitstellen ... 105
7.3.2 Digitales Auslösen von Verwaltungsleistung ermöglichen ... 110
7.3.3 Digitale Eingangspostbearbeitung einrichten ... 115
7.3.4 Digitale Akte einführen ... 121
7.3.5 Digitale Sachbearbeitung ermöglichen ... 127
7.3.6 Mit Beteiligten digital kommunizieren ... 133

8. Zubereitungstipps
E-Government-Kniffe ... 142

Weniges im Leben gelingt ohne Tipps und Tricks, auch kommunales E-Government nicht. In diesem Kapitel geben wir Ihnen einige Erfahrungen zu einigen wichtigen Aspekten wieder: Wir reden über Veränderungskultur, Projektmanagement und Qualität im E-Government.

8.1 Veränderung gestalten ... **143**

8.2 Projekte steuern ... **145**

8.3 Qualität sichern ... **147**

9. Hat's geschmeckt?
E-Government evaluieren ... 150

Verwaltungsentwicklung ist kein Selbstzweck, E-Government verfolgt konkrete Ziele. In diesem Kapitel diskutieren wir, wie geprüft werden kann, ob unsere Bemühungen ihr Ziel erreicht haben.

10. Gemeinsam kochen
E-Government kooperativ gestalten ... 154

Unser Buch endet wie es begann: Mit einer Überzeugung. Wir sind uns sicher, dass kommunale Verwaltungsentwicklung nur kooperativ gelingen kann. Das gilt auch für E-Government. Im abschließenden Kapitel diskutieren wir Möglichkeiten der Kooperation und enden mit einem konkreten Angebot.

Zum Schluss: Eine Einladung ... **157**

1.

E-Government per Kochbuch?
Zu dieser Publikation

Die Metapher scheint gewagt: Was hat E-Government – sprich: Verwaltungsentwicklung, die auf Informationstechnik setzt – mit Kochen gemeinsam? Einerseits die mühevolle und langwierige Veränderung eines komplexen gesellschaftlichen Systems; andererseits das immer wieder einmalige und alltägliche Vorbereiten eines viel zu rasch verspeisten Mahls. Hier ein Begriff des späten zwanzigsten Jahrhunderts; dort eine Kulturtechnik mit jahrtausendealter Tradition und ungebrochen vitaler Gegenwart. Die Gegensatzpaare lassen sich beliebig fortsetzen. Aber sie führen in die Irre: Der Titel dieser Publikation verweist weniger auf das Kochen als auf das KochBUCH.

Lassen Sie eingangs kurz den Blick über Ihr Bücherregal und Ihre digitale Dokumentensammlung schweifen: Wer in den vergangenen zwei Jahrzehnten über E-Goverment las, der hatte die Auswahl zwischen enthusiastischen Appellen, optimistischen Analysen, wissenschaftlichen Reflexionen, abstrakten Strategien und politischen Programmen. Alles dies war wohl notwendig, manches sogar hilfreich. Im Rückblick aber fällt auf, wie selten die Publikationen den Blickwickel derjenigen Verantwortlichen in den öffentlichen Verwaltungen einnahmen, die E-Government praktisch umzusetzen haben.

So nimmt es nicht wunder, dass manche der seit den 1990er Jahren publizierten Leitbilder heute anrührend naiv anmuten: Obwohl Jahr für Jahr unbeirrt und mit großer Geste Innovationspreise verteilt werden (hier szenetypisch als »Awards« bezeichnet), bleibt das *Online-Rathaus* weit entfernte Vision. Gemessen am Gesamtumfang der von den Kommunen erbrachten Leistungen, fällt die geringe Zahl der bereits konsequent digital umgesetzten Verwaltungsangebote kaum ins Gewicht. Lakonisch (und szeneuntypisch realitätsnah) bilanzieren die Autoren einer aktuellen Studie im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats: »E-Government in Deutschland gibt es nicht.«[1]

Als Gesamtbilanz erscheint die Formulierung korrekt. Es ist hilfreich, sie so zugespitzt zu formulieren, um eine kritische Bestandsaufnahme einzufordern und deutlich zu machen, dass grundlegend neue Strategien notwendig sind. Aus der Perspektive der E-Goverment-Pioniere in den Gemeinde-, Stadt- und Landkreisverwaltungen der Bundesrepublik stellt sich die Realität jedoch differenzierter – und vor allem: optimistischer dar. Sie haben bewiesen, dass kommunale Leistungen umfassend mit Informationstechnik unterstützt werden können und dass es möglich ist, die Auftraggeber und Partner der Verwaltungen in digitale, vernetzte Arbeitsweisen einzubinden. Kommunales E-Government ist also durchaus umsetzbar und in unterschiedlichsten Anwendungsfällen bereits Realität. Noch sind es lediglich einzelne Angebote, die das Potenzial der digitalen Technologien ausschöpfen. Weitet man jedoch den Blick (und das Begriffsverständnis von E-Government), fällt auch die Gesamtbilanz differenzierter aus: Innerhalb der Kommunalverwaltungen verändern sich die Arbeitsweisen durchaus mit einiger Dynamik; anders könnten die wachsenden Anforderungen der Gesellschaft auch längst nicht mehr bewältigt werden.

Aus dieser Perspektive argumentiert die vorliegende Publikation: Sie möchte die Verantwortlichen in den Kommunalverwaltungen ermutigen, E-Government zu tun. Sie fordert also zum Handeln auf – im Wissen um ungünstige Rahmenbedingungen, um die Herausforderungen und die Größe der Aufgabe, um eigene und fremde Versäumnisse.

1 *Jens Fromm, Christian Welzel et. al., 2015: E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg. ÖFIT-Whitepaper auf der Grundlage des Gutachtens »Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung« im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats. Berlin: Kompetenzzentrum Öffentliche IT und Nationaler Normenkontrollrat. Seite 5.*

Daher ein *Kochbuch*: So wie dort Schritt für Schritt erklärt wird, wie das gewünschte Ergebnis erreicht werden kann, so ist diese Publikation als Begleiter für kommunale Praktiker gedacht, die E-Government konkret umsetzen wollen. Im besten Fall wird die Broschüre so hilfreich sein, wie Sie es von einem *Kochbuch* erwarten dürfen. In jedem Fall soll es »Appetit machen«.

In wesentlichen Teilen sind die Erfahrungen und Erkenntnisse, die diese Publikation tragen, im Verbund der *E-Government-Modellkommunen* erarbeitet worden – einer Initiative des Bundesministeriums des Innern, die seit dem Jahr 2014 acht bundesweit ausgewählte Kommunalverwaltungen in ihren Bemühungen um IT-orientierte Verwaltungsentwicklung begleitet.[2] Die Publikation hat ihren Ursprung also in der kommunalen Praxis – eine gute Voraussetzung für ein *Kochbuch*, das ja schließlich auch in der Küche, nicht am Schreibtisch entsteht.

1.1 Worum geht es?

In einem Kochbuch für – sagen wir: »Mediterrane Küche« (oder was *immer Sie sonst bevorzugen) – werden die Autoren nicht umhin kommen, zumindest kurz zu erläutern, mit welchem Spektrum der Kulinarik sie sich beschäftigen. Für unseren Gegenstand scheint das kaum nötig: Fragt man kommunale Verantwortliche, so kennen alle das Schlagwort E-Goverment und wissen, was es meint. Aber: Meinen sie alle dasselbe?*

Bereits ein rascher Blick in die Literatur macht deutlich: Wer *E-Government* definitorisch fassen möchte, hat die Auswahl zwischen Dutzenden mehr oder weniger wissenschaftlichen Formulierungen. Aus der Perspektive des *Kochbuchs*, verstanden als Leitfaden für das praktische Tun, lassen wir die Unschärfen, Überschneidungen und Widersprüche im akademischen Begriffsverständnis pragmatisch zu. Es soll uns zunächst auch nicht kümmern, dass E-Government als Schlagwort seinen einstigen Glanz verloren hat und außerhalb der Diskussionen in Politik und Verwaltung bereits aus der Mode geraten ist. Solange unter dieser Überschrift noch relevante Diskussionen gebündelt und notwendige Veränderungen angeregt werden können, solange ist der Begriff nützlich.

Wichtig ist jedoch die Beobachtung, dass auch in der kommunalen Praxis E-Goverment höchst unterschiedlich verstanden wird. Während dieses Label für manche Verantwortliche strikt nur dort zulässig ist, wo kommunale Leistungen buchstäblich von der heimischen Couch aus digital beauftragt und genauso digital dorthin zurückgeliefert werden, zweifeln andere an der Sinnfälligkeit einer solchen engen Definition. Stattdessen verstehen sie jede Verbesserung der Arbeitsweisen im System der öffentlichen Verwaltungen, die wesentlich durch digitale, vernetzte Informationstechnik erreicht wird, als E-Goverment. Beide Sichten auf den Gegenstand werden aus denselben Perspektiven begründet – mit dem Nutzen für die Verwaltungskunden[3] und mit dem Rationalisierungspotenzial für die Kommunalverwaltung.

2 *Siehe: http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/IT-Netzpolitik/E-Government/modellkommune/modellkommune_node.html*

3 *In den mannigfachen Beziehungen zwischen Kommune und Gesellschaft sind die Adressaten kommunaler Tätigkeit nicht allein mit dem Kundenbegriff zu fassen, der sie vor allem als Empfänger von Leistungen charakterisiert. In anderen Konstellationen stehen sie Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung eher in ihrer Eigenschaft als beispielsweise Einwohner/innen, Bürger/innen, Steuerzahler/innen etc. gegenüber. Vereinfachend soll dennoch im Folgenden von Verwaltungskunden gesprochen werden.*

Nutzer kommunaler Leistungen sind Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, Institutionen und Organisationen – summarisch: die gesamte Gesellschaft. Wer kommunales E-Goverment allein als medienbruchfreie, digitale Leistungserbringung versteht, betont das gesellschaftliche Bedürfnis nach Interaktion über digitale Medien und die damit erreichbaren Vorteile für die Auftraggeber. Dagegen verweisen die Vertreterinnen und Vertreter eines weiter gefassten E-Government-Verständnisses darauf, dass die gesellschaftlichen Anforderungen an kommunale Leistungen deutlich komplexer (teils auch widersprüchlicher) sind: Nicht für alle kommunalen Handlungsfelder steht das *Online-Rathaus* im Mittelpunkt der gesellschaftlichen Anforderungen, in manchen Aufgabenbereichen ist eine solche Fokussierung nicht einmal wünschenswert. In jedem Fall aber nutzt eine effiziente, umfassend digital unterstützte Verwaltungsarbeit auch den gesellschaftlichen Auftraggebern. Es kann beispielsweise sehr viel mehr im Interesse der Verwaltungskunden liegen, ein komplexes Genehmigungsverfahren durch Digitalisierung der verwaltungsinternen Bearbeitung deutlich schneller abzuschließen, als unbedingt alle Kommunikation digital abzuwickeln. Gelingt beides, dann ist es umso besser.

Ähnlich verhält es sich mit den Erwartungen, durch E-Government Rationalisierungspotenziale in den Kommunalverwaltungen zu erschließen. Die Erfahrungen der vergangenen zwei Jahrzehnte zeigen: Es gibt durchaus kommunale Leistungen, bei deren Bearbeitung eine digitale Kommunikation mit den Verwaltungskunden den Aufwand für die Kommune reduzieren kann. Jedoch liegen die sehr viel größeren Wirtschaftlichkeitsreserven in den Geschäftsprozessen der öffentlichen Stellen selbst und in ihrer Zusammenarbeit untereinander. Wenn E-Government hilft, dieses Potenzial zu erschließen, dann erfüllt es auch damit eine gesellschaftliche Forderung.

Aus diesen Überlegungen heraus haben sich die *E-Government-Modellkommunen* auf die folgende Definition des Begriffes verständigt.

Erkenntnis:
Begriffsverständnis E-Government

- Gegenstand von E-Goverment sind die Geschäftsprozesse der öffentlichen Einrichtungen in Politik, Staat und Verwaltung – einschließlich der Interaktionen mit deren gesellschaftlichen Auftraggebern.
- Ziel ist die Verbesserung dieser Prozesse, um die sich verändernden gesellschaftlichen Anforderungen erfüllen zu können.
- Dabei unterscheidet sich E-Goverment von anderen Strategien der Verwaltungsentwicklung dadurch, dass die Prozessverbesserung wesentlich durch den möglichst umfassenden Einsatz digitaler und vernetzter Informationstechnik[4] erreicht wird.

4 *Wer Organigramme der Kommunalverwaltungen vergleicht, wird rasch feststellen, dass digitale Technologien und Technik unter unterschiedlichsten Überschriften zusammengefasst werden – von der tradierten ADV (Automatisierte Informationsverarbeitung) zu ITK (Informations- und Telekommunikationstechnik), IuK (Informations- und Kommunikationstechnik) bis hin zum trendigen ICT (Information and Communications Technology) oder dem schlichten IT (wahlweise Informationstechnik oder Informationstechnologie). Ursache dieser begrifflichen Vielfalt scheinen eher Prägungen Einzelner als inhaltliche Überlegungen zu sein. Für unser Kochbuch ist das ohne Belang: Wir verwenden kurzerhand den Begriff Informationstechnik (abgekürzt IT), um den praktischen Bezug der Informationsverarbeitung und der dafür benötigten Systeme zu betonen.*

Wenn E-Government so verstanden wird, dann ist es vielfältig mit der kommunalen Realität verbunden. Der geweitete Blick auf den Gegenstand hilft, die Aufgabe kreativer zu denken. Dabei können möglicherweise populäre E-Government-Bilder, die sich als wenig realistisch erwiesen haben, relativiert oder über Bord geworfen werden. So entsteht Raum für neue Ansätze. Im Abschnitt 3 werden wir das weiter diskutieren.

1.2 Ein Kochbuch?

Kochbücher vermitteln eine optimistische Weltsicht, schließlich werden sie in der Erwartung des Gelingens gekauft. Darin unterscheidet sich auch unsere Publikation nicht. Einen Unterschied gibt es dennoch: Oft tauchen im Titel kulinarischer Ratgeber Versprechungen von Effizienz und Exklusivität auf – »preiswert«, »einfach«, »in dreißig Minuten« oder »nach traditionellen Rezepten«. Mit solchen Ankündigungen werden wir uns zurückhalten: E-Goverment ist offensichtlich nicht im Handumdrehen gemacht. Und manche Ratschläge dieses Heftes sind durchaus nicht exklusiv: Als Leserinnen und Leser werden Sie (hoffentlich) einige Ihrer Erfahrungen und Überzeugungen wiederfinden.

Als sich vor gut zwei Jahrzehnten der Begriff E-Government einbürgerte, wurde er von der Dynamik einer technologischen Revolution und der Euphorie (auch dem Geschäftssinn) ihrer Protagonisten getragen. Es schien möglich, Verwaltung (und später Politik) nach dem Vorbild der digitalisierten Dienstleistungswirtschaft in kurzer Zeit grundlegend umzugestalten. Längst aber ist deutlich geworden: Es hat nur da und dort funktioniert.

Heute stellt sich die E-Government-Landschaft – auch der deutschen Kommunen – als löchriges Patchwork dar, als Nebeneinander von Innovation und Ignoranz, von Dynamik und Erstarrung.[5] Seit geraumer Zeit verdüstert sich auch der Ton der übergreifenden E-Government-Analysen: Offensichtlich wird die Differenz zwischen den technologischen Möglichkeiten und dem Grad ihrer Nutzung in den Kommunalverwaltungen eher größer. E-Government scheint an Fahrt zu verlieren. Die Gründe dafür sind vielfältig. Sie werden in mittelweile zahlreichen Studien und Berichten aus unterschiedlicher Perspektive benannt: Augenscheinlich hat man sowohl den Umfang der Leistungen im öffentlichen Sektor als auch die Komplexitäten der Veränderungsaufgabe unterschätzt. Und: Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für E-Government sind nicht optimal. Es liegt auf der Hand, dass Letzteres das Zögern vieler kommunal Verantwortlicher eher bestärkt als überwindet. Wenn die E-Government-Modellkommunen nun ein *Kochbuch* anbieten, so nimmt dies eine radikal andere Perspektive ein. Im Mittelpunkt dieses Dokuments stehen nicht die Hemmnisse und Schwierigkeiten. Ein *Kochbuch* beschreibt immer das Machbare.

5 *Beispielsweise wickeln fast zwei Jahrzehnte nach den ersten Pilotprojekten nur wenige Prozent der deutschen Kommunalverwaltungen ihre baurechtlichen Verwaltungsverfahren vollständig digital ab: Siehe: Matthias Neutzner, Jürgen Stember, 2013: IT-orientierte Verwaltungsentwicklung in unteren Bauaufsichtsbehörden. Ergebnisse einer bundesweiten Studie. Halberstadt: Hochschule Harz / Dresden: Syncwork AG. Seite 66ff. Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen (Fromm, Welzel et. al. 2015, Seite 8ff.) im Ergebnis der Untersuchung der E-Goverment-Angebote von 68 Kommunen.*

Erkenntnis:
E-Government ist möglich!

Ausgangspunkt ist die folgende praktische Erfahrung der Modellkommunen:

E-Government ist möglich,...

- bereits heute,
- in jeder Kommunalverwaltung und
- in jedem der vielen kommunalen Handlungsfelder.

Wie beim Kochen auch, gilt selbstverständlich eine Voraussetzung: Es muss gelernt sein. Nun kann hier kein umfassendes Lehrbuch angeboten werden, dazu ist das Thema zu komplex. Stattdessen möchten die Modellkommunen ermutigen, Erfahrungen vermitteln, Anregungen geben und zur Diskussion auffordern.

1.3 Worum geht es nicht?

Kein Kochbuch-Autor wird behaupten, die Lektüre mache die Leser unversehens zu Sterne-Köchen. Zwar versprechen Kochbuch-Titel das Gelingen; aber auch der Verlag wird seinen Lesern den Kaufpreis nicht zurückerstatten, sollten ihre praktischen Versuche dennoch scheitern. Eingedenk dessen muss auch in unserem Fall auf die Grenzen dieser Publikation verwiesen werden.

Die wichtigste Begrenzung ist in der Einleitung zu diesem ersten Abschnitt bereits angeklungen: Diese Publikation entstand nicht im Ergebnis einer wissenschaftlichen Analyse mit repräsentativem Anspruch. Stattdessen versammelt sie Erfahrungen und Erkenntnisse aus jenen Kommunalverwaltungen, die seit mehreren Jahren als *E-Government-Modellkommunen* zusammenarbeiten. Unser *Kochbuch* basiert also auf einem begrenzten Erfahrungsraum.

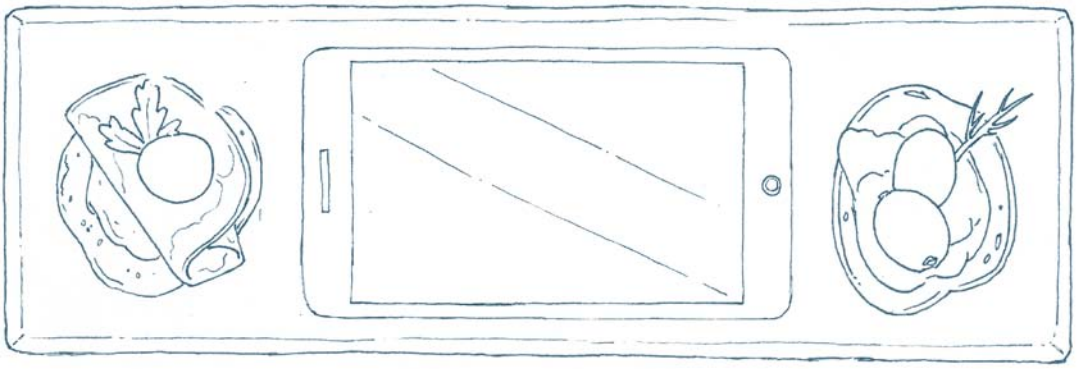
So reflektieren die Modellkommunen beispielsweise die Situation in lediglich sechs Bundesländern, auch können selbstverständlich nicht alle Größenordnungen, Organisationsformen und Rahmenbedingungen kommunaler Verwaltungen abgebildet sein. Statistisch repräsentative Aussagen verbieten sich damit. Vollständigkeit, Relevanz und Anwendbarkeit der Handreichungen in dieser Publikation können nicht garantiert werden. Zudem verzichten wir darauf, konkrete IT-Systeme, E-Government-Lösungen oder Dienstleistungen zu benennen. Auch Hinweise auf einzelne Rechtsvorschriften und unterstützende Dokumente werden konsequent nur dort gegeben, wo sie für das Verständnis des jeweiligen Themas unumgänglich sind. Der Grund dafür liegt in der Dynamik des kommunalen E-Government: Informationen dieser Art veralten rasch. Sie sollen daher in einem begleitenden Online-Portal gesammelt und fortgeschrieben werden. Vor diesem Hintergrund versteht sich unsere Publikation vor allem als Anregung zur Diskussion und zum Weiterdenken. Wenden Sie die Erfahrungen und Erkenntnisse der Modellkommunen auf die spezifischen Bedingungen Ihrer Organisation an. Versuchen Sie, das Skizzenhafte auszuformen. Widersprechen Sie dort, wo sie anderslautende Einsichten gewonnen haben. Und teilen Sie uns Ihre Erkenntnisse mit: Im besten Fall könnte die Diskussion zum *Kochbuch* eine Community begründen, die sich gemeinsam mit den Modellkommunen für ein zeitgemäßes, technologieunterstütztes Arbeiten in den Kommunalverwaltungen engagiert.

1.4 An wen richtet sich dieses *Kochbuch*?

Kochbücher gibt es für so ziemlich jede denkbare Gruppe von Menschen – von Liebhabern deftiger Grill-Steaks bis zu Freunden veganer Blattsalate, von Kindergeburtstagsgästen bis Tortenschlacht-Veranstaltern. Bereits die Titel machen klar, wer angesprochen ist. Unsere Publikation zielt, so deutet es ihr Titel an, auf kommunale E-Government-Praktiker. Wen meint das konkret?

Bei der Konzeption und Redaktion dieser Publikation hatten wir folgende Leserinnen und Leser vor Augen:

- Leiterinnen und Leiter kommunaler Verwaltungen und Einrichtungen;
- Verantwortliche und Beschäftigte in denjenigen Servicebereiche kommunaler Verwaltungen und Einrichtungen, deren Aufgaben es ist, Veränderung zu unterstützen – insbesondere in den Handlungsfeldern Organisation, Personal, Informationstechnik, Kommunikation, Recht und Verwaltungssteuerung;
- Leiterinnen und Leiter von Fachbereichen in kommunalen Verwaltungen und Einrichtungen sowie
- Vertreterinnen und Vertreter der Kommunalpolitik.



2.

Appetit machen
E-Government-Beispiele

Der Gegenstand des Kochbuches ist nun benannt, die Begriffe sind umrissen. Sie wissen, was Sie erwartet. Jetzt könnten wir die praktischen Vorbereitungen beginnen. Aber: Kochen gelingt (wie vieles weitere im Leben) besser, wenn es mit Lust und in Vorfreude angepackt wird. Lassen Sie uns also zunächst Appetit machen: Was kann E-Government praktisch bedeuten? Beispiele liefern die Modellkommunen, auf deren Erfahrungen diese Publikation basiert. Auf zur Vorab-Verkostung: Kommunales E-Government in Beispielen.

2.1 E-Government praktisch: Beispiele der Modellkommunen

Das Bürgerportal der Stadt Düren

Die Stadt Düren bietet – wie weitere Modellkommunen ebenfalls – ihren Einwohnern ein Bürgerportal an, das Online-Dienste der Stadtverwaltung, kommunaler Unternehmen und Institutionen bündelt. Es vereinfacht die Nutzung der Angebote, deren Spektrum von Abfallbehälter bis Volkshochschulkurs reicht. Das Portal ermöglicht die Online-Bezahlung. Ein stationäres Terminal im Rathaus stellt die Angebote des Portals auch vor Ort und ohne einen privaten Internetzugang zur Verfügung.

»Die Stadt Düren möchte ihren Bürgerinnen und Bürgern möglichst viele Dienste buchstäblich rund um die Uhr anbieten. Das derzeitige Angebot der Verwaltung ist im Bürgerportal der Stadt Düren gebündelt. Hier werden kontinuierlich weitere Angebote geschaffen. Die vielfältigen Online-Dienstleistungen können dort abgerufen sowie online entgegengenommen werden. Durch die zusätzliche Anbindung von E-Payment wird mancher Gang zur Behörde unnötig.«

Paul Larue, Bürgermeister der Stadt Düren

Online-Service Fahrerlaubnis im Ortenaukreis

Im baden-württembergischen Ortenaukreis gehen jährlich etwa sechstausend Anträge auf Ersterteilung einer Fahrerlaubnis ein. Ein Online-Service im Landesportal www.service-bw.de wird dies künftig erheblich vereinfachen. Die Umsetzung erfolgt zusammen mit dem Land Baden-Württemberg und Rechenzentren. Ziel dieses Pilotprojektes ist die Entwicklung eines Standarddienstes, der zu einem späteren Zeitpunkt ohne größere Anpassungen bei jedem beliebigen Landratsamt eingesetzt werden kann. Mithilfe der eID-Funktion des neuen Personalausweises kann

»In den nächsten Jahren wird es besonders darauf ankommen, die Digitalisierung der Verwaltung voranzutreiben, wo dies möglich und sinnvoll ist. In vielen Bereichen wird sie nicht nur von unseren Kunden immer mehr eingefordert werden, sondern sie wird auch der Schlüssel für die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung unserer Dienstleistungen in der gesamten Fläche des ländlichen Raums sein. Mit dem elektronischen Antragsverfahren für Führerscheine sind wir Vorreiter in Richtung E-Government und schaffen gemeinsam mit dem Land Baden-Württemberg und den Rechenzentren deutschlandweit Synergien für andere Städte und Landkreise.«

Frank Scherer, Landrat des Ortenaukreises

Digitale Verwaltungsleistung zu Bauen und Planen im Heidekreis

Der niedersächsische Heidekreis stellt seine raumbezogenen Verwaltungsleistungen systematisch auf eine vollständig digitale Arbeitsweise um. Im Ergebnis werden bereits heute alle Verwaltungsverfahren in den Handlungsfeldern Bauen, Immissionsschutz, Denkmalschutz sowie Bauleitplanung ohne Akten in Papierform bearbeitet. Vom Online-Antrag bis zur Auslieferung digitaler Bescheide erfolgt die Verfahrenskommunikation weitgehend über elektronische Medien.

»Die Investitionen in E-Government zahlen sich bereits aus: Anstelle umfangreicher Anträge in mehrfacher Ausfertigung lösen unsere Kunden ihre Anliegen nun digital aus. Allein beim Erteilen von Baugenehmigungen haben wir die Bearbeitungszeiten um bis zu 40 Prozent reduzieren können. Der Wegfall von Routinetätigkeiten setzt Personal für qualifizierte Sachbearbeitung frei.«

Manfred Ostermann, Landrat des Heidekreises

Digitale Steuerakte in der Stadt Gütersloh

Die Stadt Gütersloh verwaltet ihre Akten zu Grundbesitzabgaben und Gewerbesteuer nunmehr digital. Damit wird es möglich, benötigte Informationen mit geringerem Aufwand zu recherchieren und die Steuerfälle weitgehend elektronisch zu bearbeiten. Schrittweise schließt sich die Digitalisierung mehrerer zehntausend in Papierform vorliegender Altakten an, um künftig auf einen vollständigen und einheitlichen digitalen Datenbestand zurückgreifen zu können.

»Die Einführung der digitalen Steuerakte stellte für die Stadt Gütersloh ein Pilotprojekt dar, das nun bereits auf weitere Verwaltungsbereiche ausstrahlt. Die Vorteile sind offenkundig: Der Zugriff auf die Informationen kann schneller erfolgen, Lagerraum wird eingespart. Schrittweise verbinden wir nun die Sachbearbeitung mit elektronischen Prozessen, um Dienstleistungen medienbruchfrei darzustellen und weiteren Bearbeitungsaufwand zu sparen.«

Henning Schulz, Bürgermeister der Stadt Gütersloh

Digitale Rechnungsbearbeitung in der Stadt Halle

Die Stadt Halle hat für ihren Fachbereich Einwohnerwesen eine vollständig digitale Rechnungsbearbeitung umgesetzt. Eingangsrechnungen werden digitalisiert (oder bereits in digitaler Form entgegengenommen) und anschließend elektronisch geprüft, angeordnet, freigegen, gebucht und archiviert. Schrittweise soll diese Arbeitsweise in der gesamten Kernverwaltung Anwendung finden.

»Bei der digitalen Rechnungsbearbeitung sind der Stadt Halle vor allem Prozesssicherheit, Transparenz und revisionssichere Dokumentation wichtig. Mehr als 60.000 Eingangsrechnungen müssen pro Jahr von der Stadtverwaltung bearbeitet werden. Im digitalen Prozess kann der Aufwand dafür reduziert werden. Dies birgt ein erhebliches Einsparungspotenzial.«

Dr. Bernd Wiegand, Oberbürgermeister der Stadt Halle

Online-Bürgerhaushalt der Stadt Norderstedt

Die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Norderstedt haben die Möglichkeit, sich aktiv an der Aufstellung des städtischen Haushalts zu beteiligen – also sich über die Haushaltsplanungen zu informieren, sie zu kommentieren, Vorschläge zu machen und diese zu bewerten. Die Bewertungen der Teilnehmenden bestimmen, welche Anregungen die Stadtvertretung vorgelegt erhält: Die 50 bestbewerteten Vorschläge werden von der Stadtverwaltung fachlich geprüft und anschließend in den Gremien in öffentlicher Sitzung behandelt und entschieden. Die Ergebnisse werden auf der Internetplattform veröffentlicht, der Beteiligungsprozess wird professionell moderiert.

» Norderstedt macht sehr gute Erfahrungen mit dem Online-Bürgerhaushalt. Der transparente und verständliche Umgang mit den städtischen Finanzen schafft Vertrauen. Bei der Aufstellung des Bürgerhaushaltes geht es darum, dass sich die Bürgerinnen und Bürger Norderstedts in die Entwicklung der Stadt einbringen und aktiv an der Gestaltung der Finanzplanungen beteiligen. Mit ihren Ideen und Vorschlägen machen sie ihre Stadt noch zukunftsfähiger, interessanter und lebenswerter. In diesem Sinne ist es wichtig, dass sich viele an den Denk- und Entscheidungsprozessen rund um die Finanzen beteiligen «
Hans-Joachim Grote, Oberbürgermeister der Stadt Norderstedt

Digitale Gehaltsmitteilungen (Bewerbergemeinschaft Ibbenbüren)

Die Kommunen der nordrhein-westfälischen Bewerbergemeinschaft um die Stadt Ibbenbüren setzen E-Government in größtmöglichem Umfang gemeinsam um. Auf der Basis abgestimmter Konzepte und Infrastrukturen führten die einzelnen Verwaltungen bereits erste E-Government-Angebote ein. Ein Beispiel dafür ist die digitale Gehaltsmitteilung für die Beschäftigten der Stadt Ibbenbüren: Ein weitgehend automatisierter Workflow im Zeitwirtschaftssystem ermöglicht es, die sensiblen Gehaltsnachweise effizient und sicher zuzustellen.

»Für die Stadt der Zukunft wird E-Government selbstverständlich sein. Die Stadt Ibbenbüren hat sich auf den Weg gemacht, Modellkommune E-Government zu werden. Wir wollen die digitale Verwaltung. Dies gilt für die Schnittstellen zu Bürgerschaft und Wirtschaft, aber auch für alle Abläufe innerhalb der Verwaltung. Genauso selbstverständlich gehen wir diese Aufgabe nicht allein an. Mit unseren kommunalen Partnern entwickeln wir Wissen, Prozessmodelle und konkrete E-Government-Lösungen gemeinsam. Dies verbessert die Wirtschaftlichkeit des Veränderungsprozesses erheblich« ***Dr. Marc Schrameyer, Bürgermeister der Stadt Ibbenbüren***

Universelle Prozessplattform als Basis für digitale Bürgerdienste

Gemeinsam mit der Verbandsgemeinde Kaisersesch konzipierte der Landkreis Cochem-Zell eine universell einsetzbare E-Government-Infrastruktur, deren zentrale Komponente eine Online-Plattform zur Modellierung und Ausführung von kommunalen Geschäftsprozessen darstellt. Ziel ist es, durch Standardisierung organisatorisch-technischer Lösungsbausteine und deren möglichst breite Nachnutzung die Wirtschaftlichkeit von E-Government-Projekten zu verbessern.

»Mit unserem Modellkommunen-Partner, der Verbandsgemeinde Kaisersesch, sind wir uns einig: E-Government ist für unseren ländlich geprägten Kreis eine große Chance. Nachdem der Landkreis flächendeckend mit Breitband ausgebaut ist, wollen wir auf dieser ›Datenautobahn‹ nun schnell vorankommen – mit E-Government-Anwendungen, die unsere Kommunen fit für die Zukunft machen. Dieses Ziel erreichen wir nur, wenn alle kommunalen Akteure eng zusammenarbeiten. Außerdem unterstützt dieses Projekt unsere Bestrebungen auf dem Weg zu einem Null-Emissions-Landkreis.« ***Manfred Schnur, Landrat des Landkreises Cochem-Zell***

2.2 Handlungsfelder

Die oben genannten Skizzen aus den Modellkommunen illustrieren die Breite des kommunalen Engagements. Sie machen vor allem deutlich: E-Government ist möglich und sinnvoll. Ehe sich das Kochbuch im folgenden Kapitel einigen wichtigen Rahmbedingungen zuwendet, sollen die Beispiele kurz zu Handlungsfeldern zusammengefasst und systematisiert werden: *Wo spielt sich kommunales E-Government ab?*

Kommunalverwaltung

In diesem Handlungsfeld liegt der Ursprung der E-Government-Diskussion. Dabei werden in der Regel Beispiele aus dem breiten Spektrum der in der Öffentlichkeit eher positiv reflektierten kommunalen Leistungen benannt – von A wie »Abfallbehälter bestellen« bis Z wie »Zulassung eines Kraftfahrzeugs«. Weniger häufig finden naturgemäß belastende Verwaltungsakte als E-Goverment-Beispiel Verwendung: Offensichtlich taugt auch die digital ergangene Reglementierung oder Sanktion nur bedingt als Werbung für innovative Verwaltungsarbeit. (Dabei zeigt beispielsweise der Erfolg der Online-Anhörung, dass E-Government auch von denjenigen, die unangenehme Behördenpost erhalten, wertgeschätzt werden kann.) Noch seltener werden die behördeninternen Abläufe, die Zusammenarbeit im System der öffentlichen Verwaltungen und ihre Kommunikationsbeziehungen mit der Gesellschaft in der E-Goverment-Diskussion thematisiert. Längst aber ist deutlich: Verwaltungsentwicklung mit Informationstechnik betrifft ausnahmslos alle Leistungs-, Unterstützungs- und Managementprozesse der Kommunalverwaltung. Entsprechend breit gefächert ist das Spektrum kommunaler E-Goverment-Vorhaben.

Demokratische Willensbildung und Mitbestimmung in der Kommune

In der kommunalen Praxis werden alle Herausforderungen unserer Zeit konkret. Die Aufgaben der Kommunalverwaltungen beschränken sich dabei nicht allein auf das Bewahren des Status Quo; im Auftrag der Bürgerinnen und Bürger agieren sie als Gestalter vor Ort. In einer demokratischen Gesellschaft geschieht dies im intensiven Austausch mit den Einwohnern, mit vielfältigen Gruppen und Organisationen. Auch diese Abläufe sind Gegenstand des kommunalen E-Government.

Im Fokus steht dabei die Kommunikation zwischen Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung und Gesellschaft (d.h. Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und Organisationen). Digitale Medien ergänzen hier die traditionellen Kommunikationskanäle, erleichtern den öffentlichen Zugang zu Informationen und lassen das Handeln von Politik und Verwaltung transparenter werden. In vielfältiger Weise können durch E-Government neue Angebote zur demokratischen Meinungs- und Willensbildung, zur Beteiligung an politischen und administrativen Entscheidungen bereitgestellt werden.

Kommunalpolitik

Auch die Akteure und Institutionen der Kommunalpolitik profitieren von Prozessverbesserungen durch Informationstechnik: Kommunales E-Government kann die Arbeit der Volksvertretungen und der politischen Akteure vielfältig unterstützen – sowohl in ihren Arbeitsabläufen als auch in der Kommunikation mit der Gesellschaft.

Kommunale Unternehmen

Um ihre zahlreichen öffentlichen Aufgaben erfüllen zu können, bedienen sich die Kommunalverwaltungen in unterschiedlichen Handlungsfeldern ausgegliederter Unternehmen. Auch deren Geschäftsprozesse können mit Informationstechnik verbessert werden. Kommunales E-Government reicht also über die Rathäuser hinaus auch in Stadtwerke, kommunale Verkehrsbetriebe, Krankenhäuser, Pflegeheime und viele weitere Einrichtungen der Kommunalwirtschaft.

Unser Fokus: Kommunalverwaltung

Unser *Kochbuch* thematisiert E-Government vor allem aus der Perspektive der Kommunalverwaltung. Auch wenn daher im Folgenden Kommunalpolitik und Kommunalwirtschaft nicht mehr explizit benannt werden, ist die Mehrzahl der Informationen und Handreichungen der Publikation analog auch auf diese Handlungsfelder anwendbar.

3.

Von der Kochkunst E-Government möglich machen

Bevor es ans praktische Zubereiten geht, holt jedes ernsthafte Kochbuch etwas aus: Selbst wenig ambitionierte Gelegenheitsköche sollen zunächst in die Logik und Aura der jeweiligen Küche eingeführt werden: Erst die kulturelle Unterlage, dann geografische Zutaten, eine Prise Biologie, ein Schuss Gesundheit und so weiter. Alles das können Sie selbstverständlich überspringen und gleich Hand anlegen. Aber, das werden Sie als Lebenserfahrung bestätigen, es wird dann doch rasch notwendig, wieder zurück zu blättern – etwa um neue Begriffe zu verstehen, fremde Zutaten und Zubereitungstechniken nachzuschlagen oder weil es beim praktischen Tun nun doch interessant wird, mehr zu wissen.

Auch für unser E-Government-Kochbuch wollen wir zunächst ein wenig Hintergrund und etwas allgemeine Wegweisung bereitstellen. Getreu der Selbstverpflichtung auf praktische Relevanz sollen dabei vor allem jene Aspekte im Mittelpunkt stehen, die in der Kommunalverwaltung selbst beeinflusst werden können. Auch wenn wir Kochen und E-Goverment nicht unbedingt als Kunst verstehen müssen, ein solides Handwerk ist beides aber allemal. Und das will verstanden sein, um gelingen zu können.

3.1 E-Government kreativ denken

Lassen Sie uns zunächst noch ein wenig über *E-Government* philosophieren. Im Eingangskapitel hatten wir den schillernden Begriff zumindest für unser *Kochbuch* als Auseinandersetzung mit Geschäftsprozessen der öffentlichen Einrichtungen verstanden, bei der digitale und vernetzte Informationstechnik eine wesentliche Rolle spielt. Denken wir dies weiter, so ergeben sich einige interessante Einsichten und Konsequenzen.

Zunächst fällt auf, dass E-Government offensichtlich zwei Dimensionen beschreibt – einerseits das Ergebnis einer Entwicklung (die IT-unterstützte Arbeit der öffentlichen Einrichtungen in gut geordneten Prozessen), andererseits die zum Ergebnis führende Veränderung des Status Quo (die wiederum durch Informationstechnik unterstützt werden muss, um zu gelingen). In der Praxis der **Modellkommunen** scheint die zweitgenannte Perspektive wichtiger: Wie wenige andere macht das Schlagwort *E-Goverment* deutlich, dass sich die Kommunalverwaltungen verändern müssen und können. Es verweist gleichzeitig darauf, Verbesserung nicht als statischen Zustand zu verstehen, sondern das Erreichte immer wieder zu hinterfragen.

Erkenntnis:
E-Government als kommunale Verwaltungsentwicklung

- E-Government stellt vor allem eine Qualitäts- und Entwicklungsstrategie der Kommunalverwaltung dar.
- So verstanden, wird die E-Government-Organisation zum Protagonisten, werden E-Government-Projekte zu wesentlichen Bestandteilen der kommunalen Verwaltungsentwicklung.

Dieses Verständnis geht bereits weit über Informationstechnik hinaus: Obwohl der Begriff *E-Government* vor dem Hintergrund digitaler Technologien geprägt wurde, ist er in der kommunalen Praxis vielfältig mit weitergehenden Erwartungen an eine zeitgemäße Arbeitsweise verbunden. Prozessverbesserung durch E-Goverment darf nicht allein – so sind sich die *Modell-*

kommunen einig – auf gute IT-Unterstützung hinauslaufen. Stattdessen werden im Zusammenhang damit Verbesserungen auch aus den Perspektiven Organisation, Personal, Kultur – um nur einige Handlungsfelder zu nennen – gefordert.

Erkenntnis

E-Government als umfassende Veränderung

- Wenn von kommunalem E-Goverment gesprochen wird, schwingt immer auch die Erwartung umfassenderer Veränderung mit, geht es um mehr als »nur« um digitale Informationstechnik.

Was meint aber nun *Verbesserung* von Geschäftsprozessen? In der Regel, und wir hatten eingangs bereits darauf hingewiesen, konzentriert sich die Erwartung auf zwei Aspekte: E-Government soll helfen, die Qualität und die Wirtschaftlichkeit von Geschäftsprozessen zu verbessern. Beide Ziele sind in der praktischen Anwendung jedoch schwer objektiv fassbar.

Qualität kann aus vielfachen Perspektiven betrachtet werden – aus der Sicht der Adressaten der jeweiligen Leistung oder der Anbieter, mit dem Blick auf das Ergebnis oder den Prozess, aus fachlicher, rechtlicher, politischer oder kultureller Perspektive – und so weiter. Zumeist sind diese Dimensionen eng miteinander verwoben, eine objektive Wichtung der einzelnen Perspektiven ist kaum erreichbar. Auch die Bewertung der *Wirtschaftlichkeit* von Prozessen – verstanden als Verhältnis von Aufwand und Ertrag – ist durchaus nicht einfach: Bereits die Ermittlung der Aufwände für einen einzelnen Geschäftsprozess kann unter den Bedingungen der stark arbeitsteilig operierenden Verwaltungen mit ihrer breiten Prozesslandschaft zur Herausforderung werden. Das gilt erst recht für den Ertrag, der sich ja nicht in erster Linie in eingenommenen Gebühren darstellt, sondern bei vielen kommunalen Leistungen eher als materieller oder immaterieller gesellschaftlicher Nutzen entsteht. Noch komplizierter wird es, wenn die Wirtschaftlichkeit der Veränderung selbst bewertet werden soll: Jede Umgestaltung des Status Quo generiert ja unweigerlich einen zusätzlichen Aufwand. Eher selten steht dem ein sofortiger, messbarer Gewinn an Einsparungen gegenüber. Das wirft mancherlei Fragen auf: Wie rasch muss sich eine Veränderung amortisieren? Was sind der Gesellschaft die dadurch erreichten Qualitätsverbesserungen tatsächlich wert? Welchen Effekt wird die Veränderung mittelfristig haben? So kompliziert sich diese Perspektiven auch darstellen, so wenig wird doch selbst ein E-Government-Enthusiast der Digitalisierung um jeden Preis das Wort reden. Qualität und Wirtschaftlichkeit müssen betrachtet werden. Wir werden auf diese Themen später konkreter zurückkommen. Für den Moment soll es ausreichen festzustellen:

Erkenntnis

E-Government-Ziele

- Kommunales E-Government ist kein Selbstzweck. Es muss den Kommunen erlebbar dabei helfen, die sich verändernden Anforderungen der Gesellschaft zu erfüllen.
- Gleichzeitig muss es dazu beitragen, die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Kommunalverwaltungen auch langfristig zu erhalten oder gar zu verbessern.

Im Alltag jeder Kommune treffen die Sphären von Gesellschaft, Politik und Verwaltung zusammen. Wenn wir von kommunalen Geschäftsprozessen sprechen, so betreffen diese nicht allein die Aufgaben der Kommunalverwaltung und Kommunalwirtschaft, sondern auch die der Kommunalpolitik. Damit kann sich E-Goverment sowohl auf die Verbesserung von politischen Prozessen (*E-Democracy*)[6] als auch auf die administrative Aufgabenerfüllung (*E-Administration*) richten. In der Praxis sind diese Perspektiven ohnehin nicht streng zu trennen – beispielsweise dann, wenn auch in Verwaltungsverfahren der politischen Forderung nach demokratischer Meinungsbildung und Mitgestaltung nachzukommen ist.

Im Ergebnis umfasst E-Government ein breites Spektrum an möglichen Vorhaben, die aus unterschiedlichen Blickwinkeln systematisiert werden können – beispielsweise nach den adressierten Prozessbeteiligten (Verwaltung, Wirtschaft, Bürger[7]) oder der Art der IT-Unterstützung für die kommunalen Geschäftsprozesse, die von der Informationsbereitstellung bis zur umfassend vernetzten Zusammenarbeit[8] reichen kann.

Was bedeuten alle diese Überlegungen nun für die Praxis des kommunalen E-Government? Wir wollen versuchen, einige erste Hinweise abzuleiten:

Hinweise:
E-Government konzipieren

H1 Verstehen Sie E-Government als eine Sicht auf die kommunale Verwaltungsentwicklung, die den Einsatz digitaler, vernetzter Informationstechnik betont, gleichzeitig aber viele weitere Veränderungsperspektiven berührt.

H2 Gestalten Sie E-Government nicht als einmalige Aufgabe, sondern als kontinuierliche Auseinandersetzung mit der Qualität, Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit ihrer Organisation.

H3 Suchen Sie kreativ nach Möglichkeiten der Prozessverbesserung durch E-Government.

H4 Machen Sie dabei deutlich, dass sich E-Government nicht in der Vision des »Online-Rathauses« erschöpft.

H5 Konzentrieren Sie sich darauf, das Ideal der durchgängig digitalen Verwaltungsleistung für die gesellschaftlichen Anspruchsgruppen dort umzusetzen, wo dies tatsächlich nachgefragt, nützlich und möglich ist.

H6 Eröffnen Sie darüber hinaus Einsatzfelder für E-Government auch in der Verbesserung organisationsinterner Abläufe und solcher in der Zusammenarbeit mit Behörden, Wirtschaft und Politik. Auch dies wird der Gesellschaft nutzen.

6 *In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat der E-Government-Begriff allerlei weitere Ableitungen erfahren, die jeweils unterschiedliche Schwerpunkte in der breiten Landschaft der IT-orientierten Verwaltungsentwicklung betonen.*

7 *Auch für diese Klassifizierung wurden Bezeichnungen gefunden: »Government to Government« (G2G), »Government to Business« (G2B) und »Government to Citizens« (G2C).*

8 *Die lange Zeit gebräuchliche »Reifegrad«-Einteilung der IT-Unterstützung von Geschäftsprozessen nach Information, Interaktion, Transaktion und Integration hat mittlerweile zumindest als Bewertungsmaßstab an Bedeutung verloren: Der im Alltag der Verwaltungskunden erlebbare Stand der Technik lässt andere als hoch integrierte Lösungen, die das gesamte Spektrum abdecken, ohnehin als anachronistisch erscheinen.*

3.2 Voraussetzungen für E-Government schaffen

Bislang richteten sich unsere Überlegungen auf den Kern des gemeinsamen Anliegens. Wir diskutierten, wie E-Government verstanden und mit welcher Haltung es konzipiert werden kann. Nun soll der Blick geweitet und das unmittelbare Umfeld der Verwaltungsentwicklung betrachten werden. Jede Kommunalverwaltung hat bereits Erfahrungen mit E-Government gesammelt. Einigen Kommunen ist es dabei gelungen, die Auseinandersetzung mit Prozessen und Informationstechnik zu verstetigen und systematisch zu entwickeln. Anderen Verwaltungen war dies nicht möglich: Dort verebbten die Bemühungen wieder, die Vorhaben blieben sporadisch, die Initiativen sprunghaft. Es gibt also offensichtlich unterschiedliche Ausgangsbedingungen, die nachhaltiges E-Government entweder fördern oder behindern. Aus der Sicht der *Modellkommunen* erscheinen einige solcher Voraussetzungen besonders wichtig. Sie sollen nun kurz diskutiert werden. Dabei richten wir den Blick wieder konsequent auf die eigene Organisation. Sicherlich, systematisches E-Government würde auch befördert werden, wenn den Kommunen mehr Mittel zur Verfügung stünden, wenn es eine effektive bundes- und landesweite Koordination gäbe, wenn Strategien und Pläne abgestimmt würden, wenn praktikable Standards und Systeme verfügbar wären und so weiter. Aber, so überfällig Verbesserungen dieser externen Rahmenbedingungen auch sind, die organisationsinternen Voraussetzungen müssten dennoch geschaffen werden. Zudem: Wenn letzteres gelingt, dann ist auch heute bereits nachhaltiges E-Government möglich.

3.2.1 Qualitätskultur entwickeln

E-Government bedeutet Veränderung. Auch für die Kommunalverwaltung gilt: Damit eine Organisation überhaupt zur Veränderung bereit ist, müssen ihre Mitglieder die Notwendigkeit zur Veränderung erkennen. In einer Atmosphäre fehlender Reflexion oder gar Selbstzufriedenheit wird dies nicht möglich sein.

Hinweise

H7 Achten Sie darauf, dass Leitungen und Beschäftigte eine Kultur der Selbstreflexion und selbstkritischen Auseinandersetzung entwickeln, in der offen, sachbezogen und ohne Tabu über Notwendigkeiten für Veränderung diskutiert werden kann.

H8 Schaffen Sie systematisch Möglichkeiten für Leitungen und Beschäftigte in den Organisationseinheiten, ihre Tätigkeit konkret zu reflektieren. Sorgen Sie dafür, dass dabei nicht nur die Qualität der Ergebnisse sondern auch die der Arbeitsweise diskutiert wird.

H9 Versuchen Sie, die eigene Arbeit konsequent am Anspruch der Gesellschaft zu messen: Was erwarten die unmittelbaren Adressaten der Verwaltungsleistungen? Was erwartet die Öffentlichkeit? Beziehen Sie dabei nach Möglichkeit Vertreterinnen und Vertreter der externen Anspruchsgruppen in die Diskussion ein.

H10 Berücksichtigen Sie auch die individuellen Interessen der Beschäftigten. Auch aus dieser Perspektive kann die Notwendigkeit zur Veränderung entstehen.

H11 Sorgen Sie dafür, dass alle Hinweise und Einschätzungen dokumentiert und transparent ausgewertet werden.

3.2.2 Veränderungsbereitschaft erreichen

Auch wenn die Notwendigkeit zur Veränderung erkannt wurde, fehlen in den kommunalen Verwaltungen und Organisationen nicht selten die notwendigen Voraussetzungen dafür, tatsächlich Veränderung zu erreichen: Neben zu geringen Ressourcen kann auch mangelnde Veränderungsbereitschaft verhindern, dass der notwendige Wandel ausgelöst und schließlich bewältigt wird.

Hinweise

H12 Machen Sie in Ihrem Verantwortungsbereich deutlich, dass Veränderung auch für eine öffentliche Verwaltung selbstverständlich ist und daraus ein dauerhafter Anspruch an alle Beschäftigten – insbesondere aber an Leiterinnen und Leiter – erwächst.

H13 Sichern Sie unbedingte Transparenz hinsichtlich der Ziele, der Vorgehensweisen und des Status Quo von Veränderungsvorhaben.

H14 Versuchen Sie, Veränderungsaufgaben so zu gestalten, dass sie auch den persönlichen Interessen der betroffenen Beschäftigten nutzen. Die Ansatzpunkte dafür sind genauso vielfältig wie die Bedürfnisse der Beteiligten.

Weitere Anregungen zum Veränderungsmanagement geben wir im Kapitel 8.1 (→ Seite 143).

3.2.3 Entwicklungsfähigkeit herstellen

Wenn Veränderungsbereitschaft erreicht ist, dann kann die Veränderung begonnen, muss aber auch bewältigt werden. Dabei zeigt die Praxis: Erfolg und Dynamik von E-Government werden wesentlich von den personellen Gegebenheiten der Verwaltung bestimmt.[9] Stärker als wirtschaftliche, rechtliche oder technische Rahmenbedingungen entscheidet die Verfügbarkeit und Kompetenz der Akteure darüber, ob Veränderung geschieht und ob sie gelingt. Alle Handlungsebenen im Veränderungsprozess – die Verwaltungsleitung, das mittlere Management und die Belegschaft – sehen sich gleichermaßen komplexen Herausforderungen gegenüber. Um sie zu bewältigen, benötigt es interdisziplinäre, fachliche und soziale Kompetenz. Und es benötigt Arbeitszeit.

Hinweise

H15 Bewerten Sie die personellen Fähigkeiten und Kapazitäten zur Konzeption, Planung, Steuerung und Umsetzung von Veränderungsvorhaben in Ihrer Organisation realistisch.

H16 Versuchen Sie, Engpässe an Personalkapazität oder Kompetenz möglichst systematisch auszugleichen. Nutzen Sie dazu…

- gezielte Personalentwicklung, Kooperation und externe Unterstützung.

H17 Etablieren Sie das Engagement in Veränderungsvorhaben als zielgerichtete Strategie der Personalentwicklung. Regen Sie dies für geeignete Beschäftigte an, begleiten und würdigen Sie es.

9 *Siehe dazu (Neutzner, Stember 2013), Seite 68 ff.*

3.2.4 Wissen aufbauen

E-Government wird immer wieder als Aufbruch in unerforschtes Terrain erlebt. Dabei sind es nicht allein Technologie-»Landschaften«, die erkundet, verstanden und gestaltet werden müssen. Viele weitere Wissensfelder werden adressiert, etwa Recht, Betriebswirtschaft, Politik, unterschiedliche Aspekte der Sozialwissenschaften – nicht zu reden vom breiten Spektrum der tangierten Fachgebiete, in denen kommunale Leistungen für die Gesellschaft erbracht werden.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen erlauben E-Government in weitem Maße. Weit hemmender für die intensivere IT-Unterstützung wirkt sich die noch geringe »Gebrauchstauglichkeit« des relevanten Rechtssystems aus – insbesondere im Hinblick auf effiziente Anwendbarkeit und gesicherte Rechtspraxis. Gerade dieses grundlegende Wissensfeld ist damit schwierig erschließbar.

Dynamik und Erfolg des kommunalen E-Government hängen also auch davon ab, ob es der Kommunalverwaltung gelingt, effizient Wissen zu erwerben, zu sichern und bereitzustellen.

Hinweise

H18 Werben Sie dafür, dass alle Beteiligten an Veränderungsprozessen ihr erworbenes Wissen dokumentieren und teilen.

H19 Versuchen Sie pragmatisch, einfach einsetzbare Werkzeuge anzubieten, mit denen dies praktisch wirksam unterstützt werden kann.

H20 Nutzen Sie die Möglichkeiten zur Kooperation mit öffentlichen Stellen, Wissenschaft und Dienstleistungswirtschaft, um systematisch Wissen zu erwerben.

3.2.5 Kunden und Markt verstehen

Wenn sich die Kommunalverwaltungen mit allen Anspruchsgruppen und Leistungspartnern in der Gesellschaft digital vernetzen möchten, um Wirtschaftlichkeit und Qualität zu verbessern, so müssen sie deren Bedürfnisse und Rahmenbedingungen kennen. Zahlreiche E-Goverment-Projekte scheitern regelmäßig an der Organisationsgrenze der anbietenden Verwaltung, jenseits derer Mittun nicht erzwungen werden kann, sondern eingeworben werden muss.

Es ist also notwendig, E-Government-Angebote und die Nachfrage danach als Markt zu verstehen. Die Kommunalverwaltung muss diesen Markt erschließen, wenn die eigenen organisatorischen und technischen Lösungen akzeptiert werden sollen.

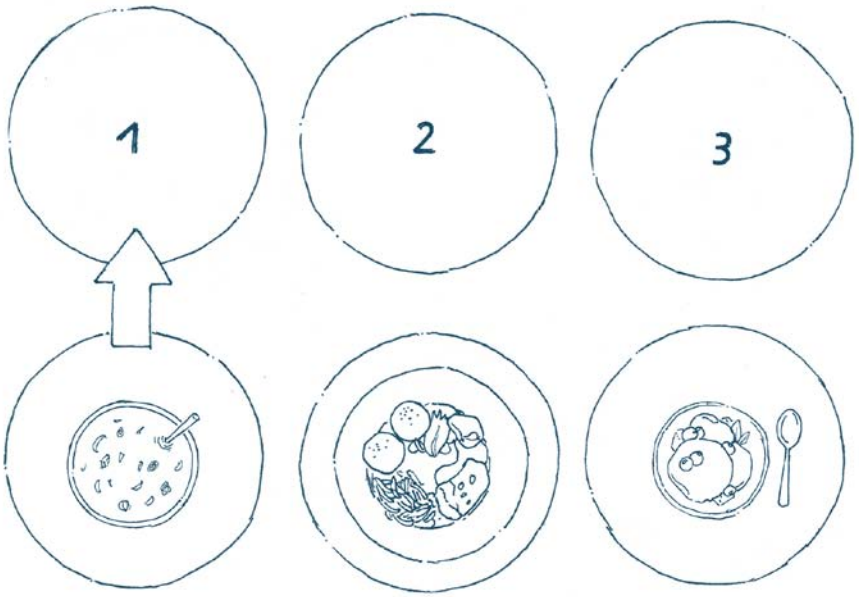
Hinweise

H21 Setzen Sie sich ernsthaft mit den Interessen und Bedürfnissen der Anspruchsgruppen und Leistungspartner auseinander. Dies setzt einen Perspektivwechsel voraus: Blicken Sie quasi von außen auf die eigenen Angebote.

H22 Ermitteln Sie insbesondere, welche Rahmenbedingungen die Nutzung ihrer Angebote fördern, erschweren oder unmöglich machen. Nehmen Sie die Erkenntnisse ernst und passen Sie Ihre Konzepte und Entwicklungen entsprechend an.

H23 Gewährleisten Sie, dass die Qualitätssicherung der von Ihnen angebotenen E-Goverment-Lösungen durch die künftigen Nutzer erfolgt.

H24 Kooperieren Sie mit den externen Beteiligten, um Ihre Angebote marktgerecht entwickeln und betreiben zu können.



4.

Der Speiseplan
E-Government planen

Nun wissen wir bereits mancherlei über Kochen und Küche. Jetzt wäre ein guter Zeitpunkt, über den Speiseplan nachzudenken. Schließlich bestimmt die Abfolge der Gerichte nicht allein darüber, welche Zutaten benötigt werden, sondern auch, wieviel Aufwand, welche Werkzeuge und Fertigkeiten notwendig sind. Aber: Womit beginnen? Vielleicht mit den vorgeblich einfachen Speisen, die rasch bewältigt sein sollen – und sich in der Praxis gelegentlich als ziemlich vertrackt erweisen? Oder gleich etwas Engagierteres versuchen, um rasch Erfahrungen zu gewinnen und (wenn es gut geht) die Gäste bereits am Anfang der Kochkarriere zu beeindrucken?

Je nach Prägungen, Möglichkeiten und Umfeld wird jeder Neuling einen eigenen Zugang finden müssen. Wenn es um das Kochen geht, dann würden wir einen solch spröden Begriff vermutlich vermeiden; im E-Goverment können wir dies aber durchaus als »Strategie« bezeichnen: Mit welchen strategischen Orientierungen sollte IT-orientierte Verwaltungsentwicklung geplant werden?

4.1 Planvolles Arbeiten durchsetzen

Vorab: Wie immer Sie vorgehen wollen, ein Rat gilt im E-Government noch dringlicher als beim Kochen: Arbeiten Sie planvoll! Veränderungsprojekte in Kommunalverwaltungen sind zumeist komplex, aufwendig und mit Risiken behaftet. Dies gilt auch – und, der zusätzlichen IT-Dimension wegen, erst recht – für E-Goverment-Vorhaben. Es liegt also auf der Hand, dass sie konsequent geplant und geleitet werden müssen, um ihre Ziele zu erreichen. Nach Jahren mehr oder weniger nachhaltiger Pilotprojekte und vielfachen Experimentierens muss sich kommunales E-Goverment professionalisieren.

Hinweise

H25 Erarbeiten Sie eine mittelfristige [10] Veränderungsplanung für Ihre Verwaltung, in der die Ziele und die wesentlichen Vorhaben strukturiert und priorisiert werden. Beschränken Sie diese Planung nicht auf E-Goverment. Stimmen Sie stattdessen Ihre Vorhaben mit IT-Schwerpunkt mit den Aktivitäten in weiteren Veränderungsperspektiven [11] ab.

H26 Erarbeiten Sie diese Veränderungsplanung gemeinsam mit der Belegschaft. Sichern Sie die Zustimmung der Personalvertretung.

H27 Sichern Sie die Unterstützung der Lokalpolitik – also des Gemeinderats oder Kreistags – zur Veränderungsplanung Ihrer Verwaltung.

H28 Sorgen Sie dafür, dass diese Veränderungsplanung tatsächlich umgesetzt und anhand der gewonnenen Erfahrungen fortgeschrieben wird.

H29 Sichern Sie, dass die Umsetzung der Veränderungsplanung mit einem Mindestmaß an systematischer, gleichwohl pragmatisch gestalteter Projektarbeit erfolgt.

10 *Bewährt hat sich ein Planungshorizont von drei bis fünf Jahren, innerhalb dessen die maßgeblichen Rahmenbedingungen (politisch, rechtlich, wirtschaftlich, technologisch etc.) in ihrer Tendenz vorhersehbar sind.*

11 *Wesentliche weitere Veränderungsperspektiven sind beispielsweise Aufgabenkritik, Organisationsgestaltung, Personalentwicklung, moderne Haushaltsführung, zeitgemäßes Verwaltungsmanagement, Dienstleistungsorientierung, Demokratieentwicklung, Interkulturalität und weitere.*

H30 Garantieren Sie die aktive Steuerung der Veränderungsprojekte durch die Verwaltungsleitung.

H31 Gewinnen Sie Vertreterinnen und Vertreter des mittleren Managements als Multiplikatoren. Übertragen Sie die operative Verantwortung für Veränderungsvorhaben und sichern Sie den dazu nötigen Gestaltungsraum.

4.2 Eine strategische Orientierung wählen und umsetzen

Die Erfahrungen der Modellkommunen zeigen mehrere mögliche Strategien auf, E-Goverment zu gestalten. Im komplexen Bedingungsgefüge kommunaler Realitäten können Veränderungsprojekte offensichtlich nach unterschiedlichen Gesichtspunkten geplant und umgesetzt werden. So unterscheiden sich die Vorgehensweisen beispielsweise hinsichtlich ihrer Ziele und Schwerpunkte, ihrer Reihenfolge und Dynamik.

Im Folgenden wollen wir eine Typisierung der möglichen strategischen Ausrichtungen von E-Goverment versuchen. In der Praxis werden sie sicherlich miteinander kombiniert und in Variationen angewandt werden. Dennoch ist es hilfreich, die strategische Ausrichtung für die eigene Verwaltung bewusst zu wählen und möglichst eng zu befolgen, wenn E-Government nachhaltig erfolgreich und nicht von spontanen Initiativen abhängig sein soll.

4.2.1 Strategie 1: Priorisierung nach Bedarfen und Bedürfnissen der Verwaltungskunden

Für eine dienstleistungsorientierte und um Effizienz bemühte Kommunalverwaltung muss es sofort einleuchtend sein, digitale Angebote vor allem dort vorzusehen, wo ein Bedarf dafür bei ihren Kunden existiert. Wenn diese Perspektive die E-Government-Planung dominiert, steht das *Digitalisieren* der gegenseitigen Beziehungen zwischen Verwaltung und Verwaltungskunden im Mittelpunkt. Die Leitfrage für die Planung lautet dann: Welche Leistungen möchten die Kunden digital (meist: online) in Anspruch nehmen?

Selbstverständlich beleuchtet diese Fragestellung lediglich *einen* möglichen Aspekt von E-Goverment (verglichen mit dem eingangs vorgeschlagenen, breiteren Begriffsverständnis → Kapitel 1.1, Seite 14). Sie ist gleichwohl wichtig und dominiert die öffentliche Wahrnehmung. Typische Entwicklungen, die aus dieser Perspektive heraus entstehen, sind Online-Angebote – beispielsweise…

- zur Information über kommunale Angebote,
- zum Auslösen von Verwaltungsleistungen,
- zur digitalen Kommunikation,
- zur Abwicklung von Zahlvorgängen und
- zur Entgegennahme der Ergebnisse des Verwaltungshandelns.

Es lohnt jedoch, die Perspektive zu weiten: Lassen Sie uns anstelle von *Kundenbedarfen* (für konkrete digitale Angebote) über *Kundenbedürfnisse*, d.h. über umfassendere Erwartungen an die Qualität des Verwaltungshandelns, nachdenken. Zunächst steht dabei die Servicequalität[12] im Mittelpunkt: Verwaltungskunden möchten weniger Aufwand (Zeit, Kosten, Wege etc.) investieren müssen, um Verwaltungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Sie möchten selbstbestimmt mit der Kommunalverwaltung interagieren (beispielsweise hinsichtlich des Zeitpunkts und der Art der Kommunikation) und in ihrer Individualität berücksichtigt (d.h. entsprechend ihrer Persönlichkeit, Lebensumstände, Kultur etc. behandelt) werden. Selbstverständlich ist den Verwaltungskunden auch die Leistungsqualität[13] wichtig, allerdings sind hier die Möglichkeiten der Verwaltung zur Einflussnahme geringer, da ihre Leistungen durch rechtliche Vorgaben reglementiert werden. Dennoch existiert auch in dieser Perspektive ein Gestaltungsspielraum – beispielsweise bei Ermessensentscheidungen oder bei der Ausgestaltung freiwilliger Leistungen. Wenn wir die *Bedürfnisse* der Verwaltungskunden, d.h. ihre Erwartungen an die Service- und Leistungsqualität, zum Ausgangspunkt für die Planung von E-Goverment machen, dann weitet sich das Spektrum sinnvoller Vorhaben beträchtlich: Auch die Verbesserung eines nur verwaltungsinternen Bearbeitungsablaufes (selbst ohne ein digitales Angebot an die Kunden) könnte dann Kundenbedürfnisse befriedigen – beispielsweise wenn dadurch Bearbeitungszeiten reduziert werden. Die Leitfrage für die E-Government-Planung lautet dann: Welche Qualitätserwartungen der Kunden können durch E-Government erfüllt werden? Wird einer solchen strategischen Orientierung gefolgt, so ergäbe sich die Reihenfolge der Veränderungsvorhaben aus der Priorisierung der Kundenbedürfnisse: E-Government würde die bei den Kunden dringendsten Qualitätserwartungen zuerst adressieren. In der Praxis wird die Kommunalverwaltung selbstverständlich weitere Erwägungen – etwa Umsetzbarkeit und Wirtschaftlichkeit – in die Bewertung einfließen lassen.

PRO: **Argumente für die Priorisierung von E-Government-Vorhaben nach Bedarfen und Bedürfnissen der Verwaltungskunden**

- Wenn sich die Kommunalverwaltung zeitgemäß als Dienstleister versteht, dann ist es nur konsequent, die Bedarfe und Bedürfnisse ihrer Kunden zum Ausgangspunkt für die E-Government-Entwicklung zu machen.
- Digitale Angebote, die von der Öffentlichkeit als nützlich empfunden werden, verbessern das Image der Kommunalverwaltung. Daraus kann durchaus ein *politischer Ertrag* für Verwaltungsleitung und Lokalpolitik entstehen, der diese unverzichtbaren Akteure wiederum an das Thema E-Government bindet.
- Wenn digitale Angebote konsequent an Kundenbedarfen ausgerichtet werden, reduziert dies ein wesentliches Risiko: Immer wieder haben selbst aufwendige E-Government-Projekte ihre Ziele nicht erreicht, da die Interessen und Rahmenbedingungen der Zielgruppen nicht berücksichtigt oder falsch eingeschätzt wurden.
- Zudem gehen Verbesserungen für die Verwaltungskunden nicht selten mit positiven Effekten auch für die anbietende Kommunalverwaltung einher. So können beispielsweise digitale Zugänge zur Verwaltung die Erfassung und Weiterverarbeitung der Kundendaten erleichtern, die Datenqualität verbessern und Kommunikationsaufwände während der Sachbearbeitung reduzieren.

12 *Im schillernden Begriffsuniversum des Qualitätsmanagements auch als Kontaktqualität, als kundenbezogene Prozessqualität etc. bezeichnet.*

13 *Auch: Produktqualität, Ergebnisqualität etc.*

CONTRA: **Argumente gegen die Priorisierung von E-Government-Vorhaben nach Bedarfen und Bedürfnissen der Verwaltungskunden**

- Wird E-Government allein aus Sicht der Verwaltungskunden priorisiert, besteht die Gefahr, dass die anbietende Kommunalverwaltung daraus keinen oder einen nur geringen Nutzen zieht. Digitale Angebote müssen in der Regel zusätzlich zu den etablierten Kommunikationskanälen betrieben werden. Der dadurch erhöhte laufende Aufwand – zusammen mit den unvermeidlichen Investitionen für die Veränderung an sich – kann die positiven Effekte für die Kommunalverwaltung mildern oder gänzlich aufzehren.
- Die Bedürfnisse der Kunden entstehen unabhängig von den Strukturen und Funktionsweisen der Kommunalverwaltung. Wenn E-Government allein aus Kundensicht konzipiert wird, so hat das in der Regel Lösungen zur Folge, die in der Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung isoliert stehen. Dies führt zu Brüchen in den Geschäftsprozessen eines Aufgabenbereiches, was selten effizient ist.
- Kundenbedarfe und -bedürfnisse sind durchaus nicht immer einfach zu ermitteln. Die Gefahr von Fehleinschätzungen besteht insbesondere dann, wenn technologische Euphorie die Beurteilung prägt: Gerade im Zusammenhang mit Online-Angeboten wird oft das Interesse der Kunden betont, die Kommunikation mit der Kommunalverwaltung zu vereinfachen (»bequem von zuhause aus«, »unabhängig von Öffnungszeiten« und so weiter). Unter Umständen haben jedoch aus Sicht der Kunden andere Qualitätsaspekte eine höhere Priorität – beispielsweise reduzierte Bearbeitungszeiten für ihr Anliegen oder eine individuellere Bearbeitung ihrer Bedürfnisse. Das E-Government-Vorhaben wird in einem solchen Fall den Bedürfnissen der Zielgruppe nicht gerecht.

Hinweise: **E-Government nach Kundenbedürfnissen planen**

H32 Ermitteln Sie die Bedürfnisse der Verwaltungskunden spezifisch für einzelne Handlungsfelder und möglichst zielgruppengenau.

Nutzen Sie dazu beispielsweise…

- laufendes Feedback der Adressaten einer Verwaltungsleistung oder eines Aufgabenbereiches – beispielsweise über routinemäßige Rückmeldemöglichkeiten oder Befragungen während oder nach Abschluss eines Falls;
- gemeinsame Analysearbeit mit ausgewählten Vertretern der Zielgruppe einer Verwaltungsleistung oder eines Aufgabenbereiches – beispielsweise in Arbeitsgruppen;
- Zusammenarbeit mit Interessenvertretern (Initiativen, Kammern, Verbänden etc.) der Zielgruppe;
- systematische Befragungen von Verwaltungskunden;
- Abgleich Ihrer Beobachtungen mit den Erkenntnissen anderer Kommunalverwaltungen.

H33 Versuchen Sie herauszufinden, ob die ermittelten Erwartungen für die gesamte Zielgruppe einer Verwaltungsleistung oder eines Aufgabenbereiches repräsentativ sind. Lassen Sie sich nicht übermäßig von Einzelmeinungen beeindrucken.

H34 Unterscheiden Sie die Bedürfnisse der Verwaltungskunden nach Zielen und Rahmenbedingungen:

- Bestimmen Sie die Ziele der Verwaltungskunden sorgfältig: Worum geht es ihnen tatsächlich? Wie verhalten sich ihre Ziele zueinander? Widersprechen sich einzelne Ziele?
- Ermitteln Sie die Rahmenbedingungen für die Inanspruchnahme Ihrer digitalen Angebote genau:
- Welche Voraussetzungen (insbesondere hinsichtlich Kompetenzen und technischer Ausstattung) bestehen auf Kundenseite?
- Welche Aufwände (einmalig und laufend) sind den Kunden zumutbar?
- Welche Unterstützung (einmalig und laufend) benötigen sie?
- Wie kann das Angebot an die Zielgruppe kommuniziert werden?

H35 Planen Sie Ihre E-Government-Vorhaben so, dass Verbesserungen der Servicequalität aus Sicht der Verwaltungskunden erreicht werden – insbesondere...

- durch leichteren und selbstbestimmten Zugang zu Informationen und Leistungen,
- durch Verringerung des zeitlichen und materiellen Aufwands für das Auslösen von Verwaltungsleistungen und die Kommunikation mit der Verwaltung,
- durch reduzierte Bearbeitungszeiten,
- durch die Verbesserung der Transparenz in Verwaltungsverfahren,
- durch individuelle Kommunikation und Unterstützung,
- durch Berücksichtigen spezifischer Bedürfnisse.

H36 Planen Sie Ihre E-Government-Vorhaben so, dass (sofern der Rechtsrahmen Gestaltungsmöglichkeiten bietet) Verbesserungen der Leistungsqualität aus Sicht der Verwaltungskunden erreicht werden – insbesondere...

- durch verbesserte Datengrundlagen und Entscheidungsmethoden,
- durch neuartige Leistungen und
- durch Ausrichtung der Leistungserbringung auf die individuellen Bedürfnisse der Kunden.

H37 Berücksichtigen Sie bei der Planung Ihrer E-Government-Vorhaben nach Kundenbedürfnissen auch die Eigeninteressen und Möglichkeiten Ihrer Verwaltung (→ Strategie 2, Seite 39).

4.2.2 Strategie 2: Priorisierung nach verwaltungsbezogenem Nutzen

Es gehört zu den Allgemeinplätzen in den Diskussionen um Verwaltungsentwicklung, dass E-Goverment zur Sicherung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen beitragen kann. Damit liegt es nahe, Veränderungsprojekte aus dieser Perspektive zu priorisieren.
Die Leitfrage für die Planung wäre dann: Welche E-Government-Vorhaben liegen im Eigeninteresse der Kommunalverwaltung?

Um diese Frage zu beantworten, müssen einerseits die Veränderungszwänge, denen die Verwaltung ausgesetzt ist, andererseits der mögliche Nutzen von E-Government-Maßnahmen bekannt sein. Grob kategorisiert, sehen sich Kommunalverwaltungen vor allem drei wesentlichen Herausforderungen gegenüber: Erstens wachsen die Anforderungen an die Leistungs- und Servicequalität

der Kommunalverwaltungen angesichts des komplexer werdenden gesellschaftlichen Umfelds[14] stetig. Zweitens vergrößert sich der Umfang kommunaler Leistungen, ohne dass die Gesellschaft den Verwaltungen in gleichem Maße zusätzliche Ressourcen zubilligen würde. Drittens sehen sich die Kommunalverwaltungen gesellschaftlichen Trends ausgesetzt, die mittelfristig ihre Leistungsfähigkeit in Frage stellen – beispielsweise durch demografische Entwicklungen (Überalterung der Beschäftigten) und Fachkräftemangel.

Vor diesem Hintergrund liegt E-Government dann im Eigeninteresse der Kommunalverwaltungen, wenn es einen Beitrag zur Verbesserung von Qualität, Wirtschaftlichkeit und nachhaltiger Leistungsfähigkeit leisten kann. Dies ist durchaus erreichbar: Werden Geschäftsprozesse umfassend verbessert und intensiv durch Informationstechnik unterstützt, hat dies positive Auswirkungen auf die genannten Dimensionen kommunaler Tätigkeit – wenngleich in unterschiedlicher Dynamik: Angesichts zumeist hoher Investitionen und risikovoller Rahmenbedingungen stellt sich wirtschaftlicher Nutzen oft erst mittelfristig ein.[15] Dagegen können qualitative Vorteile für das Ergebnis, den Prozess und/oder die Beteiligten zumeist kurzfristig realisiert und realistisch erreicht werden.

PRO: **Argumente für die Priorisierung von E-Government-Vorhaben nach verwaltungsbezogenem Nutzen**

- Wenn E-Government die Eigeninteressen der Verwaltung in den Mittelpunkt stellt und tatsächlich positive Effekte für die eigene Arbeit und Leistungsfähigkeit erlebbar macht, fördert dies die Akzeptanz bei Verwaltungsleitung und Beschäftigten.
- Sind die Veränderungsprojekte darauf ausgerichtet, Rationalisierungspotenziale zu erschließen, Ressourcen zu sparen und die interne Leistungsfähigkeit zu verbessern, dann trägt E-Government dazu bei, die gesellschaftlichen Herausforderungen der Kommunalverwaltungen zu bewältigen.
- Quasi »nebenbei« führen verbesserte Geschäftsprozesse und intensivere IT-Unterstützung in der Regel auch zu einer höheren Servicequalität. Dies kommt den Verwaltungskunden zugute.
- Wenn die E-Government-Planung vor allem aus einer verwaltungsinternen Perspektive vorgenommen wird, dann verbessert dies die Möglichkeiten, auf konkrete organisatorische, personelle und technische Rahmenbedingungen Rücksicht zu nehmen. Die Veränderungsprojekte können dadurch besser koordiniert und Risiken gemildert werden.

CONTRA: **Argumente gegen die Priorisierung von E-Government-Vorhaben nach verwaltungsbezogenem Nutzen**

- Digitale Angebote der Kommunalverwaltungen, die allein aus einer verwaltungsinternen Nutzenerwägung heraus konzipiert wurden, laufen Gefahr, die Bedürfnisse der Verwaltungskunden zu verfehlen und keine Akzeptanz zu finden.

14 *Einige ausgewählte Schlagworte als Illustration: Stetig komplexer werdender Rechtsrahmen. Zunehmende soziale Fragmentierung. Demografische Veränderungen. Wirtschaftliche Dynamiken und Konkurrenzen als Folge der Globalisierung. Neue Dimensionen von Asyl und Migration. Neue gesellschaftliche Orientierungen – beispielsweise in Bezug auf Integration, soziale Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.*

15 *Siehe auch: (Fromm, Welzel et. al. 2015), Seite 52.*

- Veränderungsprojekte mit Schwerpunkt auf verwaltungsinternen Abläufen und Arbeitsweisen sind für die Öffentlichkeit zumeist nicht *sichtbar*. Ihr *politischer Ertrag* ist daher im Vergleich zu Publikumsprojekten geringer. Dies kann unter Umständen das Interesse insbesondere der Lokalpolitik an dieser Form der Verwaltungsentwicklung mildern.

Hinweise: **E-Government nach dem Nutzen für die Kommunalverwaltung planen**

H38 Bewerten Sie den E-Government-Beitrag zum Erreichen der Veränderungsziele Ihrer Verwaltung realistisch. Prüfen Sie die Belastbarkeit von Nutzenerwartungen unter Ihren konkreten Bedingungen.

H39 Kombinieren Sie die intensivere IT-Unterstützung mit organisatorischen, personellen und kommunikativen Verbesserungen, um den Nutzen zu erhöhen.

H40 Planen Sie Ihre E-Government-Vorhaben so, dass neben der Service- und Leistungsqualität (→ Strategie 1, Seite 36) auch verwaltungsbezogene Aspekte der Prozessqualität verbessert werden – beispielsweise durch positive Effekte…

- auf die Stabilität und Sicherheit der internen Abläufe,
- auf die Konformität zu rechtlichen Vorgaben und verwaltungsinternen Vereinbarungen,
- auf die Fähigkeit zur Anpassung an veränderte Anforderungen und Rahmenbedingungen.

H41 Planen Sie Ihre E-Government-Vorhaben so, dass sich die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns verbessert, indem Personal- und Sachaufwände reduziert werden.

Typische Möglichkeiten dafür sind…

- der Wegfall von Routinetätigkeiten durch digitale Arbeitsweisen (beispielsweise in der Postbearbeitung, Dokumentenverwaltung, Aktenführung, Registratur, Vervielfältigung, Auskunftserteilung, Bescheiderstellung etc.),
- die Reduktion von Prozessschritten und Organisationsübergängen durch effizientere IT-Unterstützung und Automatisierung,
- die effizientere Bereitstellung von Informationen,
- die Verringerung des Kommunikationsaufwandes an Prozessschnittstellen durch digitale Datenübermittlung oder Integration von IT-Systemen,
- die Bündelung von Querschnittsaufgaben in zentralen Serviceeinheiten und deren IT-gestützte Abwicklung,
- die Schaffung der Voraussetzungen für eine organisationsübergreifende Bündelung von Leistungen sowie
- die Reduktion von Kommunikations-, Raum- und weiteren Sachkosten durch digitale Arbeitsweisen.

H42 Planen Sie Ihre E-Government-Vorhaben so, dass die Leistungsfähigkeit ihrer Kommunalverwaltung nachhaltig gestärkt wird – beispielsweise durch…

- die Sicherung und Bereitstellung von Wissen,
- die zeitgemäße Gestaltung der Verwaltungsarbeit,
- die Verknüpfung der Veränderungsprojekte mit gezielter Personalentwicklung.

4.2.3 Strategie 3: Systematische Veränderung der Arbeitsweise gesamter Organisationseinheiten

Wenn E-Government primär aus der Perspektive der Kommunalverwaltung heraus geplant wird (→ siehe Strategie 2, Seite 39), dann eröffnet das besonders gute Möglichkeiten, den Veränderungsprozess konsequent und nachhaltig zu gestalten. Verwaltungsentwicklung kann dann nicht nur an den Bedürfnissen, sondern auch an den Strukturen und Rahmenbedingungen der eigenen Organisation ausgerichtet werden. Dies schafft die Möglichkeit, E-Goverment in der Kommunalverwaltung planvoll und systematisch zu verankern – also über das isolierte Pilotprojekt hinaus, die Breite des Verwaltungshandelns zu erreichen.

Mit einer solchen Ausrichtung werden jeweils gesamte Organisationseinheiten oder Aufgabenbereiche der Kommunalverwaltung zum Gegenstand von E-Government-Projekten. Alle dort erbrachten Leistungen (d.h. alle Geschäftsprozesse) werden konzentriert untersucht und verbessert. Neben Verbesserungen aus fachlicher, organisatorischer, personeller und kultureller Perspektive geht es dabei vor allem um die konsequente Einführung digitaler Arbeitsweisen – vom digitalen Auslösen der Leistung über die digitale Aktenführung, Sachbearbeitung und Kommunikation – bis hin zur digitalen Auslieferung der Ergebnisse und der rechtssicheren Aufbewahrung der digitalen Unterlagen.

Im Ergebnis eines solchen Veränderungsprojekts sind alle Leistungen, die eine Gruppe von Beschäftigten der Kommunalverwaltung erbringt, neu geordnet und konsequent durch Informationstechnik unterstützt. Sie bearbeiten dann alle ihre Aufgaben – häufige wie seltene, einfache wie komplexe – in einheitlicher Weise. Dies erschließt Möglichkeiten für grundlegende organisatorische und personelle Veränderungen und damit ein deutlich höheres Potenzial für Verbesserungen der Qualität, Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der jeweiligen Organisationseinheit.

Auch die Verwaltungskunden, die diese Leistungen in Anspruch nehmen, profitieren von der Prozessverbesserung: Alle Angebote eines kommunalen Aufgabengebietes werden schneller und (so fachlich möglich) individueller erbracht. Sie können einfacher ausgelöst und empfangen werden. Ihre Bearbeitung durch die Kommunalverwaltung ist transparent.

PRO: **Argumente für die Umsetzung von E-Government als systematische Veränderung der Arbeitsweise gesamter Organisationseinheiten**

- Wenn E-Government systematisch für alle Leistungen einer Organisationseinheit zum Einsatz kommt, dann ermöglicht dies eine ganzheitliche Betrachtung aller Aspekte des jeweiligen kommunalen Aufgabenbereiches. Der Fokus weitet sich von Fragestellungen zu einer einzelnen Leistung (Etwa: Wie kann die Antragstellung im Verfahren XY vereinfacht werden?) zur prinzipiellen Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Aufgabengebiet: Welche Qualitätsverbesserungen sind für die Verwaltungskunden, welche für die Verwaltung wichtig? Wie kann die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns im Aufgabengebiet insgesamt verbessert werden? Wie kann sich die Kommunalverwaltung auf Entwicklungen und Herausforderungen im Zusammenhang mit diesem Handlungsfeld einstellen?
- Die Auseinandersetzung mit den Geschäftsprozessen einer gesamten Organisationseinheit gibt bessere Möglichkeiten, Rationalisierungsgewinne tatsächlich wirtschaftlich (zumeist: personalwirtschaftlich) nutzbar zu machen: Zeitersparnisse aus einzelnen Abläufen lassen sich zusammenfassen, Aufgabenzuschnitte für die Beschäftigten neu ordnen, Querschnittsaufgaben bündeln und so

weiter. In Projekten, die lediglich einen einzelnen Ablauf adressieren, ist dies oft nicht möglich. In der Regel machen erst die Skaleneffekte aus einer größeren Zahl von Verbesserungen E-Government erlebbar wirtschaftlich (siehe dazu auch → Kapitel 9, ab Seite 150).

- Werden alle Abläufe einer Organisationseinheit im Zusammenhang verändert, so können Situationen vermieden werden, in denen dieselben Beschäftigten fachlich miteinander verbundene Leistungen in unterschiedlicher Weise bearbeiten müssen – mit digitaler oder herkömmlicher Aktenführung, mit elektronischer oder Kommunikation per Post, mit digitaler oder herkömmlicher Beteiligung von externen Behörden und so weiter. Solche Situationen sind qualitativ riskant und unwirtschaftlich.
- Ähnliches gilt für Verwaltungskunden: Es ist nur schwer vermittelbar, wenn Verbesserungen lediglich für einzelne, ausgewählte Aspekte eines Leistungsbereichs gelten, für andere jedoch nicht (wenn beispielsweise die Abmeldung eines Kraftfahrzeugs online ausgelöst werden kann, eine Anmeldung jedoch nicht). Im Ergebnis sinkt die Bereitschaft, die neu geschaffenen Angebote der Kommunalverwaltung zu nutzen und die dafür notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Das E-Goverment-Projekt verfehlt dann sein Ziel – was unter Umständen dazu führen kann, dass weitere Schritte angesichts des Misserfolgs gänzlich unterbleiben.
- In vielen E-Government-Projekten müssen die Beschäftigten ihre Arbeitsweise grundlegend verändern – beispielsweise bei der Umstellung auf digitale Aktenführung und Sachbearbeitung. Im Zusammenhang damit werden oft weitere Problembereiche thematisiert, müssen Konflikte bearbeitet werden, entsteht also eine erhebliche Veränderungssituation. Um dies zu bewältigen ist es notwendig, die Bereitschaft zur Veränderung zu erzeugen, sie zügig zu bewältigen und die neuen Strukturen und Arbeitsweisen anschließend zu stabilisieren. In einer Gruppe von Beschäftigten kann dieser Zyklus nicht beliebig oft durchlaufen werden. Eine permanente Veränderungssituation würde die Leistungs- und Veränderungsfähigkeit der Beschäftigten überfordern. Es ist daher auch aus dieser Perspektive sinnvoll, in E-Government-Projekten die Geschäftsprozesse einer Organisationseinheit möglichst vollständig zu adressieren.

CONTRA: **Argumente gegen die Umsetzung von E-Government als systematische Veränderung der Arbeitsweise gesamter Organisationseinheiten**

- Die systematische Veränderung einer größeren Zahl von Geschäftsprozessen erfordert im Vergleich zu einem einzelnen E-Government-Projekt selbstverständlich ein erheblich höheres Maß an Planmäßigkeit, Steuerung und Ressourcen.
- Wenn ein wesentlicher Teil der Aufmerksamkeit und der Ressourcen auf einzelne Organisationseinheiten gerichtet werden, birgt dies die Gefahr, Chancen und Notwendigkeiten in anderen Handlungsfeldern und Strukturen nicht zu erkennen. Dies kann in letzter Konsequenz zu einem »Digital Divide« in der eigenen Organisation, d.h. einer Spaltung in innovative und beharrende Bereiche führen.

Hinweise: **E-Government als systematische Veränderung der Arbeitsweise gesamter Organisationseinheiten planen**

H43 Prüfen Sie bei der Priorisierung und Planung von E-Government-Vorhaben, ob die Voraussetzungen für die Veränderung gesamter Handlungsfelder Ihrer Verwaltung gegeben sind

Beachten Sie dabei insbesondere folgende Fragestellungen:

- In welchen Aufgabenbereichen Ihrer Kommunalverwaltung sind Verbesserungen von Qualität, Wirtschaftlichkeit und nachhaltiger Leistungsfähigkeit besonders wünschenswert oder notwendig?
- Können die dabei angestrebten Veränderungsziele durch E-Goverment – insbesondere durch die Einführung konsequent digitaler Arbeitsweisen – erreicht werden? Ist es dabei notwendig, jeden einzelnen Geschäftsprozess in größtmöglichem Maße technisch zu unterstützen oder reicht es aus, Standardabläufe digital abzubilden?
- Welche Organisationseinheiten sind für die Umsetzung der zu verbessernden Aufgabenbereiche federführend; welche weiteren sind daran beteiligt?
- Können aus der Veränderung der verwaltungsinternen Arbeitsweise im jeweiligen Aufgabenbereich erlebbare Vorteile für die Verwaltungskunden entstehen?
- Erlauben die personellen Gegebenheiten in diesen Organisationseinheiten – sowohl im Management als auch bei den betroffenen Beschäftigten – ein systematisches Veränderungsprojekt? Können sie den gegebenenfalls damit verbundenen grundlegenden Wandel bewältigen? Wie kann die Veränderungsbereitschaft und Veränderungsfähigkeit der beteiligten Gruppen gestärkt werden?
- Wie muss das E-Government-Projekt fachlich und zeitlich gegliedert werden, um die Veränderungsziele sicher erreichen zu können?
- Welche Voraussetzungen – hinsichtlich Planung, Konzeption, Unterstützung und Begleitung des Veränderungsprozesses – müssen geschaffen werden?

H44 Wenn auf diese Weise ganzheitliche E-Government-Projekte in einzelnen Organisationseinheiten und Handlungsfeldern konzipiert wurden, verbinden Sie die einzelnen Vorhaben in einer übergreifenden Entwicklungsplanung. Prüfen Sie dazu, welche Abhängigkeiten die Projekte aufweisen und welche Synergien durch eine koordinierte Umsetzung erschlossen werden können.

H45 Sichern Sie die übergreifende Entwicklungsplanung durch Vereinbarungen zwischen den betroffenen Organisationseinheiten und der Verwaltungsleitung ab, in denen die Veränderungsziele, die Aufgaben der Projektakteure und die notwendigen Rahmenbedingungen festgeschrieben werden.

H46 Beziehen Sie die externen Leistungspartner im jeweiligen Aufgabenbereich (beispielsweise beteiligte öffentliche Stellen) in Ihre Planung ein. Wenn Ihre Projekte auf grundsätzliche Änderungen in einem gesamten Handlungsfeld zielen (beispielsweise bei der Umstellung auf digitale Arbeitsweisen), wird ein gemeinsames Engagement auch über Organisationsgrenzen hinaus besonders plausibel sein.

4.2.4 Strategie 4: Rechtlichen Vorgaben folgen

Während die vorangegangenen Strategien für die Planung von E-Government davon ausgingen, dass die Priorisierung der Vorhaben von der Kommunalverwaltung selbst vorgenommen wird, gibt es immer wieder Situationen, in denen externe Zwänge keinen oder nur wenig Spielraum für kommunale Entscheidungen lassen.

Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn rechtliche Anforderungen auf EU-, Bundes- oder Landesebene digitale Arbeitsweisen vorschreiben. Kommunalverwaltungen sind dann gezwungen, beispielsweise…

- regelmäßig Daten für zentrale behördliche Register auf digitalem Wege bereitzustellen; Informationen aus solchen Datensammlungen digital abzurufen;
- Daten in vorgegebener Qualität digital bereitzuhalten und pro-aktiv oder auf Anforderung an Dritte abzugeben;
- digitale Kommunikationskanäle für die Öffentlichkeit, für Verwaltungen oder Justiz anzubieten;
- digitale Dokumente Dritter zu verarbeiten;
- von Europäischer Union, Bund oder Land vorgegebene IT-Lösungen zu nutzen;
- in der eigenen Verwaltung bestimmte digitale Arbeitsweisen zu gewährleisten oder
- in eigenen IT-Lösungen bestimmte Funktionalitäten oder Eigenschaften zu gewährleisten.

In nicht wenigen Fällen wird kommunales E-Government also »von außen« erzwungen. Für die Kommunalverwaltung hat dies einerseits oft erhebliche Aufwände zur Umsetzung zur Folge. Andererseits kann die externe Initiative aber auch als Chance genutzt werden, strategisch sinnvolle Entwicklungen auszulösen und Synergien durch eine kooperative Umsetzung zu erschließen.

PRO: **Argumente für E-Government als Reaktion auf Umsetzungszwänge aus rechtlichen Vorgaben**

- Umsetzungszwänge aus rechtlichen Vorgaben können zum Impuls für die Kommunalverwaltung werden, E-Government-Vorhaben auszulösen – insbesondere wenn mangelnde Unterstützung durch die Verantwortlichen, abweichende Prioritätensetzungen oder unzureichende Ressourcen dies bislang verhinderten.
- Wenn die daraus resultierenden Entwicklungen in die Planungen der Kommunalverwaltung integriert und mit eigener Ausrichtung weitergeführt werden, befördern sie kommunales E-Goverment auch über das konkrete Vorhaben hinaus.
- Zentrale, verbindliche Vorgaben für digitale Arbeitsweisen, technische Schnittstellen und gemeinsam genutzte IT-Lösungen schaffen eine Orientierung auch für die Informationstechnik der Kommunalverwaltung.

CONTRA: **Argumente gegen E-Government als Reaktion auf Umsetzungszwänge aus rechtlichen Vorgaben**

- Rechtliche Vorgaben im E-Goverment zielen in der Regel nicht auf einen Nutzen für die umsetzende Kommunalverwaltung, sondern auf Verbesserungen für gesellschaftliche Anspruchsgruppen oder Erleichterungen bei der Bewältigung zentraler Verwaltungsaufgaben. Wenn kommunale E-Government-Projekte auf die Umsetzung solcher Vorgaben beschränkt bleiben, besteht die Gefahr, dass sie allein als Mehrbelastung wahrgenommen und die Potenziale digitaler Arbeitsweisen nicht erlebbar werden. Dies kann die Bereitschaft der Verantwortlichen zu weiterem Engagement schmälern.
- Externe Initiativen berücksichtigen naturgemäß weder die Strukturen und Rahmenbedingungen noch die Planungen der Kommunalverwaltung. Wenn allein rechtliche Zwänge die Veränderungsprojekte der Kommunalverwaltung bestimmen, erschwert dies systematische Entwicklungen nach den Maßgaben der eigenen Verwaltung. Kommunales E-Goverment bleibt dann fremdbestimmt, der Nutzen zufällig.

Hinweise: **Rechtliche Umsetzungszwänge in die E-Government-Planung integrieren**

H47 Versuchen Sie frühzeitig zu klären, welche Umsetzungsverpflichtungen aus rechtlichen Vorgaben für Ihre Kommunalverwaltung entstehen.

H48 Prüfen Sie, wie sich diese Verpflichtungen zu Ihren eigenen Planungen verhalten. Betrachten Sie dabei insbesondere folgende Fragen:

- Betreffen die rechtlichen Vorgaben solche Aufgabenbereiche Ihrer Kommunalverwaltung, für die ohnehin E-Government-Vorhaben geplant sind? Kann die Umsetzung Ihre eigenen Entwicklungen befördern?
- Können die rechtlichen Vorgaben als Impuls genutzt werden,...
  - um nachnutzbare IT-Infrastrukturen aufzubauen,
  - um Datenschnittstellen und digitale Kommunikationskanäle zu etablieren,
  - um digitale Arbeitsweisen einzuführen oder
  - um Kooperation im E-Government zu etablieren (da ja auch andere Kommunalverwaltungen von den rechtlichen Vorgaben betroffen sind)?

H49 Ordnen Sie die Umsetzung rechtlicher Vorgaben auf dieser Basis in die E-Goverment-Planung Ihrer Verwaltung ein.

4.2.5 Strategie 5: »Quick Wins« nutzen

Hin und wieder bieten sich Gelegenheiten, mit geringem Aufwand und in kurzer Zeit Verbesserungen in Geschäftsprozessen zu erreichen oder digitale Angebote platzieren zu können. In der Mehrzahl der Fälle wird es sinnvoll sein, solche Chancen ergänzend zu den E-Government-Vorhaben der eigenen Verwaltung zu nutzen. Es sollte jedoch zumindest gesichert sein, dass die daraus resultierenden Arbeitsweisen und IT-Lösungen den eigenen Strategien und Vorgaben nicht widersprechen.

PRO: **Argumente für »Quick Wins« im E-Government**

- Wenn E-Government-Vorhaben die Chance bieten, mit geringem Aufwand (und damit auch geringem Risiko) einen Nutzen für die Verwaltungskunden und / oder die Kommunalverwaltung zu erreichen, kann dies den Einstieg in digitale Arbeitsweisen erleichtern.

CONTRA: **Argumente gegen »Quick Wins« im E-Government**

- Vermeintlich einfache Lösungen erweisen sich dann als kontraproduktiv, wenn sie auf Dauer den Qualitätsanforderungen der Verwaltungskunden oder der Kommunalverwaltung nicht genügen.
- Zudem können versteckte Aufwände im laufenden Betrieb den Nutzen relativieren.

Hinweise: **»Quick Wins« nutzen**

H50 Suchen Sie aktiv nach Möglichkeiten, Prozessverbesserungen und digitale Angebote mit geringem Aufwand erreichen zu können.

H51 Nutzen Sie vorhandene Online-Funktionen in kommunalen IT-Fachlösungen, um spezifische digitale Angebote im jeweiligen Aufgabenbereich bereitzustellen. In der Regel erfordern sie einen nur geringen organisatorischen, technischen und finanziellen Mehraufwand.

H52 Verwenden Sie zentral (typischerweise auf Landesebene) angebotene Komponenten und Dienste, um die IT-Infrastruktur Ihrer Verwaltung zu ergänzen und Ihr digitales Angebot mit geringem Aufwand auszuweiten.

H53 Prüfen Sie vorab jedoch,...

- ob die angebotenen Funktionen Ihre Qualitätsstandards erfüllen – beispielsweise hinsichtlich des Funktionsumfangs, der Gebrauchstauglichkeit für die Nutzer sowie der Einbindung in die Arbeitsabläufe Ihrer Verwaltung;
- ob die damit verbundenen IT-Komponenten in Ihrem Umfeld nachhaltig wirtschaftlich betrieben werden können;
- dass die Angebote keine versteckten Kosten beinhalten.

4.3 Orientierung schaffen: Das Leistungsverzeichnis

Wir hatten es eingangs bereits betont: Nach welchen der oben diskutierten strategischen Prämissen Sie Ihre E-Government-Vorhaben auch planen wollen, wichtig ist vor allem, dass geplant und planvoll umgesetzt wird. Dazu soll abschließend für dieses Kapitel auf eine wichtige Erfahrung der Modellkommunen hingewiesen werden: Hilfreich für die mittelfristige E-Government-Planung ist die Verortung der Aktivitäten im Leistungsverzeichnis der Kommunalverwaltung.

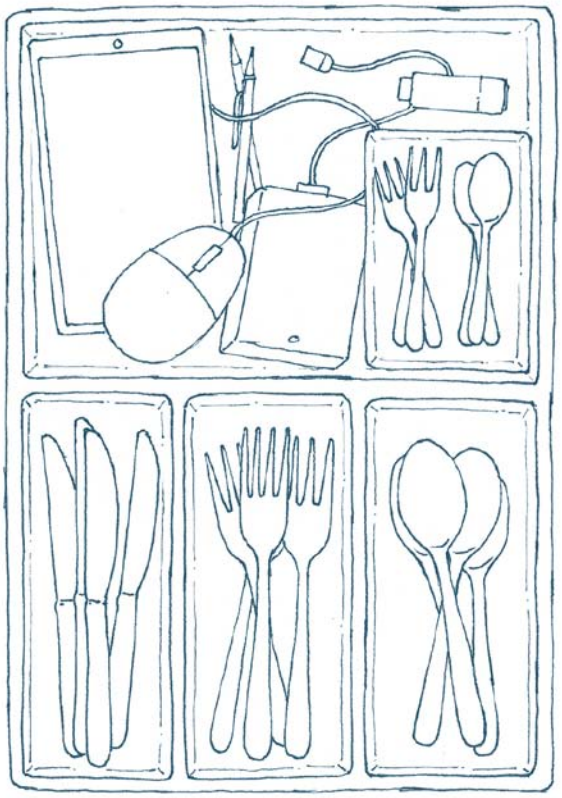
Hinweise: **E-Government-Vorhaben im Leistungsverzeichnis Ihrer Verwaltung verorten**

H54 Stellen Sie ein Leistungsverzeichnis Ihrer Kommunalverwaltung auf, das alle Verwaltungsverfahren und alle sonstigen, für gesellschaftliche Anspruchsgruppen erbrachten Leistungen vollständig verzeichnet. In der Regel wird jeder Leistung ein Bearbeitungsablauf, d.h. ein Geschäftsprozess, entsprechen.

H55 Nutzen Sie als Orientierung für Inhalt und Struktur auch zentral verfügbare Leistungsverzeichnisse – beispielsweise das Angebot des Projekts »Leistungskatalog« (LeiKa).

H56 Machen Sie in diesem Verzeichnis kenntlich, welche Leistungen in welchem Maße bereits durch Informationstechnik unterstützt werden, welche Schwachstellen und Optimierungspotenziale bereits erkannt wurden,...

- um ein systematisches Vorgehen bei der Planung und Steuerung von E-Government-Vorhaben zu ermöglichen,
- um Hinweise für fachliche Zusammenhänge zwischen einzelnen Vorhaben zu erhalten,
- um das bereits Erreichte in das Verhältnis zum gesamten Leistungsportfolio Ihrer Verwaltung zu setzen und damit eine realistische Planungsgrundlage für weitere Projekte zu erhalten.



5.

Die Küche einrichten E-Government organisieren

Die Planung der Gerichte ist durchdacht, nun geht es daran, die Küche einzurichten. Hier interessieren uns zunächst nicht Mobiliar und Werkzeuge, sondern das Miteinander der Köchinnen und Köche. Schließlich sind viele Gäste mit unterschiedlichen Bedürfnissen und Vorlieben zu bedienen. Selbst der virtuoseste Kochkünstler allein wäre damit überfordert. Wir kochen also gemeinsam und arbeitsteilig. Wer aber tut was? Und wie kann das Miteinander organisiert werden?

5.1 Strukturen schaffen

Auch kommunales E-Government ist ein Gemeinschaftsprodukt. Es gelingt nur dann, wenn die Verantwortlichkeiten klar geregelt und in der organisatorischen Struktur der Verwaltung verankert sind. Wir hatten bereits festgestellt, dass die Aufgabe mindestens organisatorische, rechtliche, personelle, soziale und informationstechnische Aspekte umfasst. E-Goverment ist also eine interdisziplinäre Angelegenheit, die – bezogen auf die tradierte Aufbauorganisation der Kommunalverwaltungen – das Zusammenwirken der Verwaltungsleitung, mehrerer Querschnittsbereiche (Organisation, Informationstechnik, Personal, Öffentlichkeitsarbeit, Justiziariat), der Personalvertretung und der für die jeweils adressierten Aufgabenbereiche fachlich zuständigen Organisationseinheiten erfordert. Wo in dieser breiten Akteurskonstellation die verantwortliche Koordinierung für E-Goverment angesiedelt wird, das hängt von inhaltlichen Prioritätensetzungen und personellen Gegebenheiten ab. In jedem Fall muss dabei ein praktikables Verhältnis zwischen der dauerhaften Wahrnehmung der E-Goverment-Aufgaben in der Linienorganisation, begleitender Gremienarbeit und temporären Projektstrukturen gefunden werden

5.1.1 Verankerung in der Linienorganisation

In der Praxis der Modellkommunen ist E-Government mit unterschiedlichem inhaltlichen Fokus in der Linienorganisation verankert. Dabei können die nachfolgend beschriebenen Modelle beobachtet werden.

Maßgebliche inhaltliche Priorisierung	Umsetzung in der Linienorganisation
Fokus auf… • den interdisziplinären, übergreifenden Charakter von E-Government, • den engen Zusammenhang zwischen E-Government und weiteren Strategien der Verwaltungsentwicklung	Verankerung der E-Government-Koordination in… • einer Stabsstelle Verwaltungsentwicklung bei der Verwaltungsleitung, • in einer eigenständigen Organisationseinheit *Verwaltungsentwicklung* gleichberechtigt zu weiteren zentralen Diensten
Fokus auf der Auseinandersetzung mit Geschäftsprozessen	Verankerung der E-Government-Koordination im Querschnittsbereich Organisation
Fokus auf den technologischen Aspekten von E-Government	Verankerung der E-Government-Koordination im Querschnittsbereich Informationstechnik
Fokus auf den zu unterstützenden Verwaltungsaufgaben	Unterstützung der zentralen E-Government-Koordinierung durch dezentrale Verantwortliche in den fachlich ausgerichteten Organisationseinheiten – auf Ebene der Dezernate / Fachbereiche oder Ämter / Fachgruppen / Fachdienste

5.1.2 Verankerung in einer Gremienstruktur.

Maßgebliche Funktion	Umsetzung in Gremienstruktur
Strategische Steuerung und Entscheidung	Lenkungsgruppe auf Ebene der Verwaltungsleitung unter Einschluss des mittleren Managements der Kommunalverwaltung
Operative Koordinierung von E-Goverment-Vorhaben	Koordinierungsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der relevanten Querschnittsbereiche, je nach Projektsituation gegebenenfalls erweitert um die betroffenen Fachbereiche

5.1.3 Verankerung in der Projektorganisation

Um die unterschiedlichen Akteure im kommunalen E-Government untereinander zu vernetzen, haben einige Modellkommunen kollektive Arbeitsstrukturen aufgebaut. In der Regel begleiten sie die Veränderungsprozesse mit mittelfristiger Perspektive, d.h. über einzelne Arbeitspakete hinaus.

Maßgebliche Funktion	Umsetzung in der Projektorganisation
Operative Leitung der E-Government-Projekte	Mittelfristig angelegte Projektleitung, bestehend aus... • verantwortlichen Beschäftigten der Kommunalverwaltung (angesiedelt in einer der oben genannten Organisationseinheiten), • unterstützenden Beschäftigten weiterer Querschnittsbereiche • gegebenenfalls einer externen Fachberatung
Umsetzung... • eines E-Government-Projekts, • eines Arbeitspakets innerhalb eines E-Goverment-Projekts	Temporäres Projektteam aus Beschäftigten der relevanten Querschnittsbereiche und der betroffenen fachlichen Organisationseinheiten

5.1.4 E-Government organisatorisch umsetzen

Hinweise

H57 Sorgen Sie dafür, dass die Verantwortung für E-Government eindeutig zugeordnet wird und nicht in kollektiven Strukturen verwischt.

H58 Berücksichtigen Sie den grundlegenden und übergreifenden Charakter von E-Government als technologieorientierte Verwaltungsentwicklung. Siedeln Sie daher die Verantwortung und Koordination für E-Government so nahe wie möglich an der politischen Leitung an.

H59 Sorgen Sie dafür, dass die für die Koordination von E-Government verantwortliche Organisationseinheit über ein eigenständiges Budget verfügt. Wenn dies nicht möglich ist, schaffen Sie effiziente Mechanismen zur abgestimmten Bereitstellung von finanziellen Ressourcen in den Haushalten der relevanten Querschnittsbereiche und der betroffenen fachlichen Organisationseinheiten.

H60 Versehen Sie die für die Koordination von E-Government verantwortliche Organisationseinheit projektbezogen mit den notwendigen Weisungsrechten gegenüber den betroffenen Beschäftigten. Schaffen Sie Vorkehrungen dafür, wie daraus gegebenenfalls entstehende Konflikte mit den Leitungsstrukturen der Linienorganisation behandelt werden können.

5.2 Unterstützung organisieren

In der üblicherweise angespannten Personalsituation der Kommunalverwaltungen kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass alle für das komplexe Aufgabenfeld des E-Goverment benötigten Kompetenzen und Erfahrungen durch eigene Beschäftigte abgedeckt werden. Es ist daher in der Regel notwendig, die personelle Leistungsfähigkeit der E-Goverment-Organisation gezielt zu stärken.

Hinweise

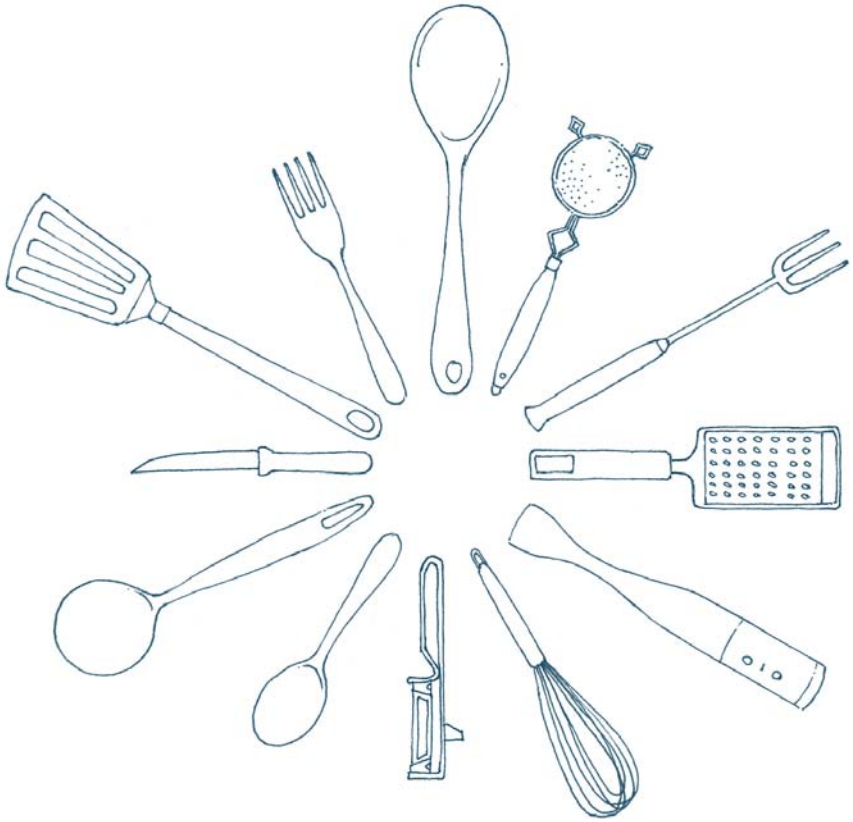
Die E-Government-Organisation personell stärken

H61 Machen Sie die in Ihrer Kommunalverwaltung vorhandenen Erfahrungen und Kompetenzen systematisch für die E-Government-Organisation verfügbar – beispielsweise über einen verwaltungsinternen Experten-Pool, dessen Mitglieder in die Lösung spezifischer Aufgaben einbezogen werden können.

H62 Schaffen Sie sich ein verwaltungsübergreifendes Netzwerk zum Austausch mit Kolleginnen und Kollegen in benachbarten Behörden derselben Verwaltungsebene. Schaffen Sie regelmäßige Gelegenheiten für den verwaltungsübergreifenden Erfahrungsaustausch. Organisieren Sie die effiziente gegenseitige Erreichbarkeit für spontane Nachfragen und punktuelle Unterstützung.

H63 Setzen Sie bei Bedarf externe Fachberatung zur Unterstützung der E-Government-Organisation ein, um die verwaltungsinterne Kapazität zu erweitern und die eigenen Kompetenzen gezielt zu ergänzen. Fachberatung kann insbesondere in folgenden Aufgabenbereichen sinnvoll sein:

- strategische Planung und Steuerung von E-Government,
- operativen Programm- und Projektsteuerung,
- Veränderungsmanagement,
- Organisationsgestaltung / Organisationsentwicklung sowie
- IT-bezogene Aufgaben.



6.

Von Quirl bis Herd
E-Government-Werkzeuge vorbereiten

Je nachdem in welcher Kochkultur Sie sich ausprobieren möchten, wird sich auch das notwendige Küchengerät unterscheiden: Von Ananasschneider bis Zwiebelhacker – die perfekte Küche ist mit allerlei Gerätschaften ausgestattet, deren Zweck sich dem Novizen der Kochkunst nicht immer sofort erschließt. Und dann sind da noch Töpfe und Pfannen, Herd und Kühlschrank, Küchenmaschinen, vielleicht modische Wundergarer, schließlich Essgeschirr, Gläser, Besteck und so weiter. Es braucht Erfahrung (und finanzielle Mittel), die Küche so auszustatten, dass sie dem eigenen Anspruch und den eigenen Fertigkeiten genügt. Aber: Wenn dies erreicht ist, dann macht Kochen weniger Mühe, im besten Fall Spaß.

Ähnlich im E-Government, wo wir noch viel mehr von Werkzeugen abhängig sind. Das Spektrum der nötigen Utensilien ist deutlich breiter. Viele Gerätschaften werden nicht nur einmalig, sondern dauerhaft benötigt. »Küche« wird zur Metapher für unterschiedliche Schauplätze und Arbeitsorte – vom surrenden Serverraum im Rechenzentrum bis zur virtuellen Welt der Dienste, vom Bürgerbüro bis zur mobilen Verwaltungsarbeit vor Ort.

Es liegt also nahe, diese komplexe Welt der Werkzeuge und Infrastrukturen in unserem *Kochbuch* zumindest anzudeuten. Wir wollen uns dabei auf Informationstechnik konzentrieren, auch wenn organisatorische, personelle oder kulturelle Veränderungen ebenfalls spezifische *Werkzeuge* erfordern; schließlich unterscheidet sich E-Government ja gerade durch diesen technischen Fokus von anderen Strategien der Verwaltungsentwicklung.

In den folgenden Abschnitten sollen für E-Government typische IT-Systeme und IT-Infrastrukturen skizzenhaft diskutiert werden. Es liegt auf der Hand, dass es im Rahmen dieser Publikation weder sinnvoll noch möglich ist, kommunale Informationstechnik umfassend und ausführlich zu beschreiben. Stattdessen wollen wir uns auf einige Aspekte und Erfahrungen beschränken, die sich in der E-Goverment-Praxis als wichtig herausgestellt haben.

6.1 Kommunale Informationstechnik planvoll und pragmatisch gestalten

IT-Verantwortliche in den Kommunalverwaltungen werden nicht widersprechen, wenn in Leitfäden und Lehrbüchern die Notwendigkeit betont wird, Informationstechnik systematisch auf der Basis mittelfristiger Strategien, durchdachter Architekturkonzepte und verbindlicher Regelwerke für die vielen zu beachtenden Aspekte von Datenschutz bis IT-Sicherheit zu entwickeln. In der kommunalen Praxis ist dies jedoch alles andere als einfach: Tradierte IT-Strukturen, beschränkte Investitionsmöglichkeiten, personelle Engpässe, auch begrenzte Erfahrungen und Kompetenzen limitieren die Entwicklungsmöglichkeiten. Politische und rechtliche Rahmenbedingungen begrenzen den Handlungsspielraum, während sich Technologien und gesellschaftliche Anforderungen in hoher Dynamik verändern. Dabei ist einigermaßen klar, was getan werden müsste, um die Qualität und Wirtschaftlichkeit kommunaler Informationstechnik zu verbessern: Konsequente Standardisierung, Interoperabilität und Prozessorientierung müssten erreicht, arbeitsteilige IT-Strukturen über Organisationsgrenzen hinaus geschaffen sowie ein Zuwachs an Professionalität in IT-Steuerung und IT-Betrieb ermöglicht werden.

Wenn in E-Government-Vorhaben Veränderungen an Systemen und Nutzungsweisen der Informationstechnik vorgenommen werden, dann schwingen diese Zielsetzungen mit. Die Projekte bieten immer eine Chance, einen nächsten Schritt zur Umsetzung der kommunalen IT-Strategie zu tun –

auch wenn sie in der Regel aus anderen Zielen heraus konzipiert wurden. Gleichwohl können es die Erwartungen der kommunalen Projekteigner nach schneller und kostengünstiger Umsetzung erschweren, nachhaltige IT-Strukturen zu schaffen, sind Letztere doch im Vergleich zur »raschen Lösung« oft mit zusätzlichen Investitionen und Komplexitäten verbunden. So muss das Verhältnis von Strategie und Pragmatismus wohl immer wieder neu ausgehandelt werden.

Hinweise

H64 Erheben Sie vor jeder Veränderung Ihrer Informationstechnik die zu erfüllenden Anforderungen konsequent, prüfbar, aus der Perspektive und unter Einbeziehung der künftigen Nutzer.

H65 Prüfen Sie bei der Planung von E-Government-Vorhaben, ob anstelle eigener Lösungen IT-Komponenten oder IT-Dienste eingesetzt werden können, die von Bund, Ländern, Zweckverbänden oder einzelnen Kommunen angeboten und betrieben werden.

Typische Anwendungsfälle, in denen dies wahrscheinlich ist, sind:

- Informationsportale und -dienste zu Verwaltungsleistungen und Zuständigkeiten,
- Anwendungen zum formulargestützten Auslösen von Verwaltungsleistungen,
- Anwendungen zur Entgegennahme von Verwaltungsergebnissen,
- Dienste zur Authentifizierung an IT-Systemen,
- Dienste zur Autorisierung und Prüfung von digitalen Willenserklärungen (beispielsweise elektronisches Signieren),
- Bezahldienste,
- Dienste zur Unterstützung der digitalen Kommunikation (beispielsweise virtuelle Poststelle),
- Dienste zur Bereitstellung von Geoinformationen.

Ihre Recherche sollte dabei die Angebote anderer Bundesländer einbeziehen. Auch wenn es längst nicht alltäglich ist, so gibt es doch Beispiele für erfolgreiche Kooperationen jenseits von IT-Kleinstaaterei.

H66 Prüfen Sie bei der Planung von E-Government-Vorhaben, ob anstelle von selbst betriebenen Lösungen Dienste von Kommunen, kommunalen IT-Dienstleistern oder der IT-Wirtschaft in Anspruch genommen werden können.

Typische Anwendungsfälle, in denen dies wahrscheinlich ist, sind:

- Basisdienste in den Bereichen Hosting, Vernetzung, Internet, digitale Kommunikation und IT-Sicherheit;
- Basisdienste zur zentralen Verwaltung und Bereitstellung kommunaler Daten;
- Basisdienste zur Unterstützung der digitalen und postalischen Kommunikation;
- Fachanwendungen zu Verwaltungsleistungen im übertragenen Wirkungskreis;
- Fachanwendungen zur Führung zentraler Register;
- Fachanwendungen zur Finanzverwaltung;
- Fachanwendungen und Dienste der Geoinformatik;
- Fachanwendungen für verwaltungsinterne Aufgaben (beispielsweise Personalwirtschaft).

H67 Versuchen Sie, die Qualität, Wirtschaftlichkeit und Risiken solcher öffentlichen oder privatwirtschaftlichen Outsourcing-Lösungen einzuschätzen. Stellen Sie dem Ergebnis das in Ihrer Kommunalverwaltung Erreichbare gegenüber. Bewerten und kalkulieren Sie dabei realistisch und in einer mittelfristigen Perspektive.

H68 Prüfen Sie bei der Umsetzung von E-Government-Vorhaben in der eigenen IT-Infrastruktur folgende Fragestellungen:

- Können IT-Funktionen zusammengeführt, d.h. die Zahl der betriebenen IT-Systeme reduziert werden?
- Können IT-Systeme und Komponenten modularisiert werden, um sie flexibler einsetzen und bei Notwendigkeit mit geringerem Aufwand als bei monolithischen Systemen austauschen zu können?
- Können bundesweit standardisierte Daten- und Funktionsschnittstellen genutzt werden? (Prüfen Sie jedoch, ob die jeweiligen Standards in der kommunalen Praxis tatsächlich etabliert sind – oder dies zumindest wahrscheinlich ist.)
- Können IT-Systeme und Komponenten miteinander verbunden werden, um Effizienz- und Qualitätsvorteile bei der Bearbeitung der jeweiligen Verwaltungsaufgabe zu erreichen?
- Bietet sich die Möglichkeit zur organisationsübergreifenden Kopplung von IT-Systemen – beispielsweise durch den digitalen Austausch von Informationen, Dokumenten und Aufgaben?

H69 Prüfen Sie bei der Planung von E-Government-Vorhaben, ob sie die Chance bieten, die Qualität kommunaler Fachdaten zu verbessern – beispielsweise…

- durch den Abbau redundanter Datenhaltungen,
- durch die organisationsweite Bereitstellung von Informationen (sofern dies nicht dem Schutz personenbezogener Daten widerspricht),
- durch die technische Integration von Fachdaten in die Sachbearbeitung,
- durch transparente Qualitätsbeschreibungen zu Daten,
- durch eindeutige Verantwortlichkeiten für die Qualität jeder einzelnen Datensammlung.

H70 Nehmen Sie bei der Auswahl von IT-Lösungen eine Nutzerperspektive ein. Achten Sie insbesondere auf die Gebrauchstauglichkeit und Bedienerfreundlichkeit (Usability) von Anwendungen: Gerade kommunale Fachanwendungen haben hier oft Verbesserungsbedarf. Versuchen Sie, sofern möglich, die Interaktionsprinzipien über IT-Systeme hinweg zu vereinheitlichen. Engagieren Sie sich dafür, dass die Nutzung der kommunalen Informationstechnik Spaß macht.

H71 Nutzen Sie E-Government-Projekte, um schrittweise den IT-Betrieb zu verbessern – beispielsweise durch die Vereinbarung und Umsetzung von Qualitätsparametern (Service Level) und individuellere Nutzerunterstützung.

H72 Lassen Sie Ihre IT-Strategie jedoch nicht zum behindernden Dogma werden, wenn das Beharren auf dort formulierten Grundsätzen E-Government-Vorhaben unmöglich macht. Unter Umständen können abweichende, pragmatische Lösungen (temporär) sinnvoll sein.

H73 Informationstechnologien und IT-Wirtschaft entwickeln sich dynamisch. Versuchen Sie daher durchzusetzen, dass Systeme und Verfahrensweisen in kürzeren Innovationszyklen erneuert werden können. Machen Sie Entscheidern und Anwendern deutlich, dass sich auch kommunale Informationstechnik kontinuierlich wandeln muss, wenn sie nicht vom technologischen Fortschritt und den gesellschaftlichen Anforderungen abgekoppelt werden will. Und: Riskieren Sie hin und wieder ein Experiment. Innovation ist ohne Risiko nicht zu haben.

6.2 Den Werkzeugkasten komplettieren: IT-Komponenten für kommunales E-Goverment

Nach all diesen Vorbemerkungen wollen wir nun zu einem Spaziergang durch die für E-Goverment notwendigen Komponenten der Informationstechnik ansetzen. Was sollte im *Werkzeugkasten* enthalten sein, um die Anforderungen an zeitgemäß mit Informationstechnik unterstützte Geschäftsprozesse in der Kommunalverwaltung zu erfüllen?

Die folgende Aufzählung benennt IT-Komponenten[16], die typischerweise in E-Government-Projekten Verwendung finden. Sie erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, noch folgt die Gliederung einem konsistenten IT-Architekturmodell. Stattdessen soll die Aufzählung als Anregung dienen, das IT-Portfolio Ihrer Verwaltung aus dieser Perspektive zu prüfen. Sie gibt uns zudem die Möglichkeit, die eine oder andere Praxiserfahrung zu dokumentieren.

6.2.1 IT-Komponenten zur Unterstützung der Projektarbeit

Beginnen wir mit dem Veränderungsprozess selbst, der wie oben gefordert planvoll und in gut geleiteten Projekten umgesetzt werden sollte. Zur Unterstützung der Projektarbeit kommen typischerweise die nachfolgend genannten IT-Komponenten zum Einsatz.

Projektmanagement

IT-Komponente

- Die Komponente stellt Funktionen zur Unterstützung von Projektplanung und Projektsteuerung bereit.
- Sie wird typischerweise als lokal oder online bereitgestellte Projektmanagementanwendung umgesetzt. Alternativ kommen unter anderem Office-Anwendungen (beispielsweise Microsoft Word oder Excel), Groupware-Systeme (beispielsweise Microsoft Outlook oder IBM Notes) oder Wikis zum Einsatz.

16 *Der Begriff **Komponente** wird hier abstrakt als modularer Teil der IT-Infrastruktur verstanden – unabhängig von der konkreten technischen Umsetzung.*

Kollaboration in Projektteams

IT-Komponente

- Die Komponente stellt Funktionen zur Unterstützung der Zusammenarbeit in Projektteams bereit – beispielsweise...
  - durch die gemeinsame Verwaltung von Informationen und Daten,
  - durch Funktionen zur Kommunikation und Koordination im Team,
  - durch Funktionen zur gemeinsamen Bearbeitung von Daten und Dokumenten.
- Sie wird für organisationsinterne oder organisationsübergreifende Projektteams genutzt.
- Die Komponente ist typischerweise als Online-Plattform umgesetzt. Alternativ werden unter anderem Office- und Groupware-Systeme, Datenablagen im lokalen Dateisystem oder in der Cloud und weitere Komponenten verwendet.

Projektkommunikation

IT-Komponente

- Die Komponente stellt Funktionen bereit...
  - zum Erstellen und Bereitstellen von Projektinformationen im Internet, Intranet oder anderen digitalen Medien;
  - zur Unterstützung der Kommunikation zwischen den Projektbeteiligten.
- Sie wird für organisationsinterne oder organisationsübergreifende Projektteams genutzt.
- Die Komponente ist typischerweise umgesetzt...
  - als Internet- oder Intranet-Plattform,
  - als Newsletter oder E-Mail-Liste,
  - als Wiki oder andere Social-Media-Funktionen,
  - über papiergebundene Medien.
- Die Komponente wird typischerweise verwaltet über verschiedene Ausprägungen von Content Management Systemen.

Hinweise

H74 Maßgebliche Perspektive für die Auswahl geeigneter IT-Lösungen ist die Akzeptanz durch die Anwender, d.h. die Projektbeteiligten.

H75 Gehen Sie bei der IT-Unterstützung der Projektarbeit pragmatisch vor: Weniger ist oft mehr. Anstelle komplexer Anwendungen, die ein erhebliches Maß an Einarbeitung erfordern und in der Nutzung aufwendig sind, finden einfachere Lösungen eher Akzeptanz. Ohnehin wird die Qualität von Projektmanagement und Projektkommunikation nicht zuerst an der IT-Unterstützung gemessen. Wichtiger ist die Haltung und Arbeitsweise der Projektverantwortlichen: Sie sind gefordert, das Projekt konsequent zu steuern, partizipativ zu führen und alle Akteure größtmöglich zu unterstützen.

6.2.2 IT-Komponenten an der Schnittstelle zu Verwaltungskunden

E-Government ist mit dem Anspruch verbunden, dass Verwaltungskunden ihre Kommunikation mit der Kommunalverwaltung über digitale Medien abwickeln können. Im rund um die Uhr geöffneten *Online-Rathaus* soll es möglich sein, kommunale Leistungen digital auszulösen und auf demselben Weg zu empfangen. In der Praxis ist dies nicht immer möglich, manchmal noch nicht einmal wünschenswert. Dennoch: Viele Interaktionen zwischen Verwaltungskunden und Kommunen können sinnvoll durch elektronische Medien unterstützt werden. Welche IT-Komponenten sind nun typischerweise notwendig, um die digitale Interaktion der Kommunalverwaltungen mit ihren Kunden zu ermöglichen?

Wir beginnen mit Systemen, die Informationen über kommunale Leistungen bereitstellen und den digitalen Zugang bündeln. Um diese Angebote in Anspruch zu nehmen, müssen die Verwaltungskunden sie digital auslösen können, was zumeist über Formulare erfolgt. Dabei ist es vielfach notwendig, die Identität der Kommunikationspartner zu prüfen. In einigen Situationen müssen deren Erklärungen zudem digital »unterschrieben« werden. Auch dafür werden spezifische IT-Komponenten benötigt. Während der Leistungserbringung müssen Verwaltung und Kunden oftmals Informationen austauschen, was ebenfalls über digitale Medien erfolgen kann. Schließlich ist das Ergebnis der Verwaltungsleistung an die Kunden auszuliefern, während diese die damit verbundenen Gebühren zu begleichen haben. Soll beides digital erfolgen, dann sind auch dafür IT-Komponenten notwendig.

Neben dieser mehr oder weniger vollständig digitalen Leistungserbringung kann Informationstechnik auch die herkömmlichen (und weiterhin unverzichtbaren) persönlichen Interaktionen zwischen den Verwaltungskunden und der Kommune unterstützen. Ein Beispiel dafür sind IT-Funktionen für das Terminmanagement oder für die Steuerung der Abläufe im Bürgerbüro.

Online-Kundenportal

IT-Komponente

- Intention eines Online-Kundenportals ist es, den Zugang zu kommunalen Leistungen zu bündeln und deren digitale Nutzung zu unterstützen. Das dafür verwendete IT-System integriert in der Regel mehrere Komponenten, die nachfolgend auch separat erwähnt werden.
- Die Komponente stellt Funktionen bereit…
  - zur Information über kommunale Leistungen (IT-Komponente *Information zu kommunalen Leistungen*),
  - zur Authentifizierung von Nutzern (IT-Komponente *Authentifizierung*),
  - zum Auslösen von digitalen Leistungen (IT-Komponente *Formularbasiertes Auslösen von Verwaltungsleistungen*),
  - zum Austausch von Informationen und Dokumenten während der Leistungserbringung (IT-Komponente *Digitale Kommunikation*),
  - zur Auslieferung der Ergebnisse der Verwaltungsleistung (IT-Komponente *Bürgerpostfach*),
  - zur Bezahlung der damit verbundenen Gebühren (IT-Komponente *Digitales Bezahlen*).

- Online-Kundenportale können zielgruppen- oder fallorientiert (oder als Kombination beider Ansätze) konzipiert werden:
  Zielgruppenorientierte Online-Kundenportale fassen alle Angebote und Informationen für eine Gruppe von Menschen zusammen. Ein typisches Beispiel ist das Bürgerportal, dessen Zielgruppe vor allem die Bürgerinnen und Bürger einer Kommune, aber auch externe Interessenten – etwa Touristen oder Investoren – sind. Daneben werden Online-Kundenportale auch für spezifischere Interessengruppen angeboten – beispielsweise für Kinder und Jugendliche, Eltern oder Senioren.
  Fallorientierte Online-Kundenportale konzentrieren sich auf die Interaktionen zu den Verwaltungsleistungen, die ein Verwaltungskunde in Anspruch nimmt. Sie werden also erst dann verwendet, wenn die jeweilige Leistung bereits ausgelöst und damit zum *Fall* wurde. Dabei können alle Fälle eines Kunden unabhängig von der Art der Leistung im Portal zusammengefasst werden.
- Technische Basis für die Verwaltung und Bereitstellung der Informationen ist in der Regel ein spezifisches Portalsystem.

Hinweise

H76 Der Erfolg eines Online-Kundenportals wird vor allem durch drei Faktoren bestimmt:

- Entsprechen die Angebote an Verwaltungsleistungen und Portal-Funktionen den Bedürfnissen der Zielgruppe?
- Bietet das Portal ein positives Nutzungserlebnis, d.h. kann es einfach, effizient, zuverlässig und angenehm genutzt werden?
- Ist das Portal den potenziellen Nutzern bekannt?

H77 Sie in der Öffentlichkeitsarbeit zu Ihrem Zielgruppenportal, zu weitgehende Erwartungen zu wecken: Auch Ihre Kommunalverwaltung wird auf absehbare Zeit nur einen (geringen) Anteil ihres breiten Leistungsspektrums digital anbieten können. Zu vollmundige Werbung diskreditiert den bereits heute erlebbaren Nutzen für die Zielgruppe.

H78 Jede öffentliche Stelle auf kommunaler, Landes- oder Bundesebene bietet heute in der Regel ein Online-Kundenportal an. Um dieses Angebot effektiv nutzen zu können, müssen die Nutzer jedoch vorab wissen, welche Behörde für ihr Anliegen zuständig ist. Im breiten Angebotsportfolio der öffentlichen Verwaltung ist das durchaus nicht einfach. Die Bundesländer betreiben daher Auskunftsportale zu Leistungen aller Verwaltungsebenen. Integrieren Sie einen Verweis auf das Informationsportal Ihres Bundeslandes in Ihr Zielgruppenportal. (Noch effizienter ist selbstverständlich die Integration der dort angebotenen Informationen – siehe Hinweis H80.) Prüfen Sie gleichermaßen, welche weiteren Anbieter für die Nutzer Ihres Portals sinnvoll sein könnten – etwa die Landkreisverwaltung (bei Gemeinden) bzw. die kreisangehörigen Gemeinden (im Falle von Landkreisverwaltungen), die Arbeitsagentur, relevante Landes- und Bundesämter.

H79 Beobachten Sie die Entwicklungen rund um die öffentlichen Online-Informationsangebote. Noch ist unklar, ob eine bundesweite Integration der Daten und Systeme von Bund und Ländern gelingt. Auch eine Vereinheitlichung der Benutzung solcher Angebote steht aus. Wenn sie gelänge, so hätte dies auch Konsequenzen für Ihr Online-Kundenportal.

Information zu kommunalen Leistungen

IT-Komponente

- Komponente stellt Funktionen bereit zum Abruf von...
  - Informationen über kommunale Leistungen,
  - Informationen über Bedingungen zur Inanspruchnahme dieser Leistungen,
  - Informationen zur Kommunalverwaltung.
- Dabei wird ausgewiesen, welche kommunalen Leistungen digital in Anspruch genommen werden können und in welcher Weise dies geschieht.
- Die Komponente ist typischerweise als Online-Anwendung umgesetzt. Sie kann zudem Teil eines internen Informationssystems für die Beschäftigten der Kommunalverwaltung sein.
- Technische Basis für die Verwaltung und Bereitstellung der Informationen ist in der Regel ein Content Management System.

Hinweise

H80 Die Informationsportale der Bundesländer bieten in der Regel Dienste (Web Services) an, um die von ihnen bereitgestellten Informationen zu Verwaltungsleistungen und Zuständigkeiten automatisiert in kommunale Online-Portale einbinden zu können. Wenn Sie dieses Angebot nutzen, reduziert das Ihren Aufwand für das Erstellen und Aktualisieren von Leistungsbeschreibungen erheblich. Zudem können Sie damit auch Informationen über Leistungen weiterer Behörden integrieren und so den Nutzwert des eigenen Auskunftssystems erhöhen.

H81 Falls Ihre Verwaltung den telefonischen Auskunftsdienst 115 anbietet, muss dessen Datenbasis mit den Informationen des Kunden-Portals übereinstimmen. Am einfachsten ist dies über ein Content Management System möglich, das gleichzeitig die Informationen Ihres Online-Portals verwaltet und als Datenbasis für die telefonische Auskunft dient.

Authentifizierung

IT-Komponente

- Die Komponente stellt Funktionen bereit, um die Nutzer der digitalen Angebote Ihrer Kommunalverwaltung zu identifizieren. Dies ist nur dann notwendig, wenn bestimmte Informationen oder Funktionen lediglich einem eingeschränkten Kreis von Verwaltungskunden oder Leistungspartnern zugänglich gemacht werden dürfen. Dies wird in der Regel durch rechtliche Vorgaben bestimmt.
  Typische Situationen dafür sind:
  - Fallunabhängige Informationen dürfen lediglich den dafür Berechtigten zugänglich sein (beispielsweise beim Abruf nicht öffentlicher Statistiken).
  - Fachbezogene Funktionalitäten dürfen nur von denjenigen genutzt werden, die dafür autorisiert sind (beispielsweise bei kostenpflichtigen Angeboten).

- Fallbezogene Informationen und Dokumente dürfen ausschließlich für die am jeweiligen Vorgang Beteiligten zugänglich sein (beispielsweise in einem Verwaltungsverfahren den Antragstellern oder mitwirkenden Behörden). Dabei sind ihre spezifische Rolle und die damit verbundenen Rechte zu berücksichtigen.
- An die Verwaltung übersandte Informationen müssen einem Absender zugeordnet werden können (beispielsweise im Rahmen solcher öffentlicher Beteiligungen, bei denen anonyme Meinungsäußerungen nicht zugelassen sind).
- Beim Authentifizieren wird die digitale Identität der Nutzer geprüft und mit den in Ihrer Verwaltung hinterlegten Angaben verglichen.
- Für die Authentifizierung an Online-Systemen werden typischerweise folgende Arten digitaler Identitäten genutzt:
  - Benutzername und Passwort,
  - digitales Zertifikat,
  - eID-Funktion des elektronischen Personalausweises.
- Die technische Umsetzung der Komponente variiert je nach der Art der unterstützten digitalen Identität stark. Sie kann von einfachen Funktionen in Portal-Anwendungen (bei Nutzername-/ Passwort-Abfragen) bis hin zu einer eID-Server-Infrastruktur (bei Verwendung des elektronischen Personalausweises) reichen.

Hinweise

H82 Prüfen Sie, ob die Authentifizierungsfunktion als Dienst integriert werden kann, um den aufwendigen Betrieb einer eigenen Infrastruktur zur Verwaltung und Prüfung digitaler Identitäten im eigenen Haus zu vermeiden. Sowohl einzelne Landesverwaltungen als auch IT-Dienstleister im kommunalen oder privatwirtschaftlichen Bereich bieten dies an.

H83 Bei der Verwendung von Nutzername-/Passwort-Kombinationen sollten Sie auf ausreichende Passwortsicherheit achten, um den Diebstahl digitaler Identitäten zu erschweren. Legen Sie Mindestkriterien für sichere Passwörter fest und erzwingen Sie die periodische Erneuerung der Passwörter. Implementieren Sie sichere Verfahrensweisen für eigenständige Registrierungen an Online-Anwendungen – beispielsweise Double-Opt-Out.

Formularbasiertes Auslösen von Verwaltungsleistungen

IT-Komponente

- Die Komponente stellt Funktionen bereit, um Verwaltungsleistungen digital auslösen zu können. Typischerweise umfasst dies…
  - die Bereitstellung von Formularen zu Verwaltungsleistungen;
  - das Ausfüllen, Zwischenspeichern und Validieren von Formularen;
  - das Beifügen von Daten als Anlage zu einem Formular;
  - die Autorisierung von Formular und Anlagen durch eine digitale Signatur;
  - das Übersenden des ausgefüllten Formulars und der zugehörigen Anlagen an die zuständige Behörde;
  - die Bereitstellung eines Empfangsnachweises durch die entgegennehmende öffentliche Stelle.

- Sie kann sowohl für registrierte als auch für anonyme Nutzer bereitgestellt werden – in letzterem Fall jedoch ohne personalisierte Funktionen (beispielsweise dem Zwischenspeichern von Formulardaten und Anlagen).
- Die Komponente ist typischerweise umgesetzt…
  - als Angebot einzelner Online-Formulare (beispielsweise integriert in den Internetauftritt der Kommunalverwaltung);
  - über ein Online-Antragssystem, das neben der Bereitstellung von Formularen weitergehende Funktionen bietet (beispielsweise personalisierte Arbeitsbereiche zur parallelen Verwaltung mehrerer Fälle).
- Die Komponente wird technisch typischerweise über verschiedene Ausprägungen von Formularservern und Portalsystemen realisiert.

Hinweise

H84 Online-Formulardienste waren eines der ersten Angebote an E-Government-Basisdiensten der Bundesländer. Mittlerweile sind einige dieser Dienste zu Antragssystemen mit komplexer Funktionalität ausgebaut worden. Auch IT-Dienstleister im öffentlichen oder privatwirtschaftlichen Bereich bieten entsprechende Systeme an. Prüfen Sie, ob auch Ihre Verwaltung solche zentralisierten Dienste nutzen kann, um den Betriebsaufwand für eine eigene Formularkomponente zu vermeiden.

H85 In einigen Bundesländern wird ein gemeinsam nutzbarer, in der Regel landesweit abgestimmter Formularpool angeboten. Es gehört zu den tiefverwurzelten Überzeugungen mancher kommunaler Verantwortlicher, dass nur die eigene Verwaltung in der Lage sei, gültige Formulare für eigene Leistungen zu entwickeln. Das stimmt in der Regel nicht. Zudem gelingt es Kommunalverwaltungen angesichts der dafür notwendigen Ressourcen nur selten, selbst ein nachhaltiges Formularmanagement in vergleichbarer Qualität zu betreiben. Prüfen Sie also zentrale Angebote pragmatisch. Sollten einzelne Formulare tatsächlich korrigiert oder erweitert werden müssen, wird es sinnvoller sein, sich für die Weiterentwicklung des Formularpools zu engagieren.

H86 Online-Formulare werden typischerweise als ausfüllbare Dokumente im Acrobat-PDF-Format oder als HTML-basiertes, gegebenenfalls dynamisches Formular angeboten. Treffen Sie die Entscheidung zwischen diesen beiden Möglichkeiten strikt anhand der Nutzerbedürfnisse: PDF-Dokumente bieten sich dann an, wenn den Zielgruppen die in Papierform gebräuchlichen Formulare gut bekannt sind und damit abweichende Umsetzungsformen die Nutzung eher erschweren (beispielsweise beim Bauantragsformular). HTML-basierte Formulare bieten dagegen bessere Möglichkeiten der dynamischen Anpassung an Nutzer und deren Eingaben. Sie können also hilfreich sein, um komplexe Sachverhalte zu erfassen (beispielsweise bei der Beantragung von Wohngeld).

Autorisieren von Erklärungen

IT-Komponente

- Um Verwaltungsleistungen auszulösen oder in laufenden Vorgängen mitzuwirken, müssen Kunden und Leistungspartner ihre Erklärungen gegenüber der Verwaltung autorisieren. Gleiches gilt für Willensäußerungen der Kommunalverwaltung. Damit soll vor allem sichergestellt werden, dass die Erklärungen rechtlich erheblich sind (Abgeschlossenheit) und tatsächlich von einem identifizierbaren Absender stammen (Identität und Echtheit). In vielen Fällen ist dies formlos möglich; in anderen existieren rechtlich fixierte Formvorschriften.
  Angewandt auf die digitale Kommunikation können folgende Situationen unterschieden werden:
  - (1) Es existiert keine Formvorschrift: Die digitale Erklärung muss lediglich den Absender erkennen lassen. Typische Ausprägungen sind digitale Sprachnachrichten, E-Mail und digitale Dokumente.
  - (2) Die Textform nach § 126b BGB ist gefordert: Die digitale Erklärung muss zwingend schriftlich fixiert sein. Auch hier wären beispielsweise E-Mail und digitale Dokumente zulässig.
  - (3) Die Schriftform nach § 126 BGB ist gefordert: Die eigenhändige Unterschrift wird in der digitalen Kommunikation durch die elektronische Form (§ 126a BGB) ersetzt.
    Dies kann in folgender Weise geschehen:
    - Das zu autorisierende digitale Dokument wird mit einer qualifizierten elektronischen Signatur (§ 3a Abs. 2 VwVfG) versehen.
    - Das zu autorisierende digitale Dokument wird per De-Mail versendet. Dabei muss die De-Mail die Bestätigung des Dienstanbieters über die sichere Anmeldung des Senders enthalten (§ 5 Abs. 5 De-Mail-G).
- Um digital ohne weitere Formvorschriften oder in Textform kommunizieren zu können, reichen die Funktionen üblicher digitaler Office- und Kommunikationsanwendungen aus: Beispielsweise müssen E-Mail-Nachrichten in diesem Fall lediglich einen Text mit Angaben zum Absender enthalten. Bei digitalen Dokumenten in Office-Formaten würden zusätzlich die Metainformationen der digitalen Übertragung (zumeist wird auch hier E-Mail genutzt) zur Prüfung von Identität und Echtheit verwendet werden.
- Ist die Schriftform angeordnet und soll sie durch die qualifizierte elektronische Signatur gewährleistet werden, muss eine IT-Komponente verfügbar sein, mit der die Signatur einem digitalen Dokument beigefügt werden kann. Viele IT-Anwendungen zum Erstellen und Übermitteln digitaler Dokumente binden eine solche Komponente ein. Zusätzlich zur Software wird auch ein Lesegerät für die Signaturkarte, auf der die qualifizierte elektronische Signatur gespeichert ist, benötigt.
- Ist die Schriftform angeordnet und soll sie durch Versand des digitalen Dokuments per De-Mail mit Bestätigung der sicheren Anmeldung ersetzt werden, so sind die technischen Anforderungen von der Ausgestaltung dieser Anmeldung abhängig. In der Regel wird neben der Angabe einer Nutzername-/Passwort-Kombination die eID-Funktion des elektronischen Personalausweises oder alternativ ein TAN-Verfahren verwendet.

Hinweise

H87 In der Praxis entscheidet sich die Frage, welche Formvorschriften für die digitale Kommunikation einzuhalten sind, in der Regel im jeweils maßgeblichen Fachrecht. Prüfen Sie also für jedes E-Goverment-Vorhaben sorgfältig, ob es fachrechtliche Vorgaben dieser Art gibt. Zumeist wird Ihre Verwaltung nicht die erste sein, die dieser Frage nachgeht. Es lohnt also, den Kontakt zu Kolleginnen und Kollegen, zur Fachaufsichtsbehörde, zur Verwaltungswissenschaft oder zur IT-Wirtschaft zu suchen.

H88 Die aktuelle Praxis ist dabei nicht immer ein guter Ratgeber: Oft haben sich Formvorgaben »eingeschliffen«, ohne dass es dafür ein rechtliches Erfordernis gibt – etwa die Forderung an Verwaltungskunden, bestimmte Dokumente zu unterschreiben, oder die Gewohnheit, Dokumente der eigenen Verwaltung mit Unterschrift, Stempel oder gar mit einem Siegel zu versehen. In solchen Situationen muss die bisherige Verfahrensweise nicht unbedingt in die digitale Kommunikation übernommen werden.

H89 Aus der rechtlichen Perspektive beurteilt, kann in der überwiegenden Mehrzahl der Kommunikationsabläufe zwischen Kommunalverwaltungen, Verwaltungskunden und Leistungspartnern ohne weitere Formvorschriften digital kommuniziert werden.

H90 Allerdings können Formvorgaben aus anderen Erwägungen heraus angeraten oder gar notwendig sein: Wenn Verwaltungsabläufe dokumentiert und eine spätere Beweisführung erleichtert werden soll, ist es unter Umständen sinnvoll, digitale Dokumente mit elektronischen Signaturen zu versehen, um Bearbeitungs- oder Kommunikationsabläufe revisionssicher zu erfassen. Dabei muss nicht immer die qualifizierte elektronische Signatur Anwendung finden; gegebenenfalls können auch einfache oder fortgeschrittene elektronische Signaturen verwendet werden. Prüfen Sie diese Notwendigkeiten jedoch mit Augenmaß anhand der tatsächlich zu erwartenden Risiken: Unnötige Autorisierungen können die Effizienz der Bearbeitung verringern oder die digitale Verwaltungsarbeit gänzlich unmöglich machen.

H91 Die qualifizierte elektronische Signatur gilt als aufwendig. Die Praxis zeigt jedoch, dass ihr Einsatz im Alltag der Kommunalverwaltung durchaus beherrschbar ist. Auch die Kosten für Organisation und Technik sowie für die Signaturen selbst sind – gemessen am Gesamtaufwand der Sachbearbeitung – marginal. Aus Sicht der Verwaltungskunden lohnt der Einsatz für gewerbliche Akteure dann, wenn die Kommunalverwaltung möglichst viele Verwaltungsleistungen der für sie relevanten Handlungsfelder elektronisch zugänglich macht.

Bürger- / Unternehmenspostfach

IT-Komponente

- Idee des Bürger- und/oder Unternehmenspostfaches ist es, den Nutzern eines zielgruppenbezogenen Online-Kundenportals (→ Seite 60) einen sicheren Zugang zu persönlichen Informationen und Dokumenten bereitzustellen, die in der digitalen Kommunikation mit öffentlichen Verwaltungen benötigt werden oder entstehen. Typische Arten solcher Daten sind…
  - Dokumente der Kunden, die für das Auslösen einer Verwaltungsleistung benötigt werden (beispielsweise Formulare und Anlagen);

  - Dokumente der Kunden und der Verwaltung, die bei der Bearbeitung von Verwaltungsleistungen ausgetauscht werden (beispielsweise Urkunden oder Erklärungen);
  - Ergebnisdokumente von Verwaltungsleistungen (beispielsweise Bescheide und Gebührenbescheide).
- Damit die im Bürgerpostfach verwalteten Daten tatsächlich nur den jeweiligen Besitzern zugänglich sind, muss die Komponente die digitalen Identitäten der Nutzer verwalten und über sichere Mechanismen zur Authentifizierung (→ Seite 62) verfügen.

Hinweise

H92 Bürgerpostfächer haben zunächst ein prinzipielles Akzeptanzproblem: Bürgerinnen und Bürger nehmen kommunale Verwaltungsleistungen in der Regel lediglich in größeren Abständen in Anspruch. Da zudem auf absehbare Zeit nur ein kleiner Teil dieser Leistungen digital abgewickelt werden kann, ist die Frequenz der Inanspruchnahme solcher Angebote der Kommunalverwaltung noch niedriger. Vor diesem Hintergrund erscheint es für Bürgerinnen und Bürger wenig attraktiv, sich an einem kommunalen Bürgerpostfach zu registrieren.
Diesem Problem kann auf zweierlei Weise begegnet werden:

- Erstens ist es möglich, die über das Online-Kundenportal angebotenen kommunalen Leistungen durch Angebote der Kommunalwirtschaft, von gesellschaftlichen Organisationen sowie gegebenenfalls der Privatwirtschaft zu ergänzen. Auf diese Weise können weitere Anwendungsfälle für das Bürgerpostfach entstehen, die das Verhältnis von Aufwand und Nutzen verbessern.
- Zweitens könnte das Online-Kundenportal fallbezogen und damit temporär organisiert werden (Seite 60). Das Bürgerpostfach würde dann innerhalb eines laufenden Vorgangs von der Kommunalverwaltung eingerichtet. Die Nutzer erhielten ihre Zugangsdaten routinemäßig mitgeteilt und könnten damit auf die digitale Kommunikationsplattform geleitet werden. Die Prüfung ihrer Identität und das Abschließen entsprechender Nutzungsvereinbarungen würden im laufenden Verwaltungsverfahren erfolgen.

H93 Gewerbliche Kunden und gesellschaftliche Organisationen weisen in vielen Fällen eine höhere Intensität an Verwaltungskontakten auf. Eine Plattform zur digitalen Kommunikation mit diesen Nutzern – also ein Unternehmenspostfach – würde daher von Anfang an ein höheres Maß an Akzeptanz finden.

H94 In einigen Bundesländern werden Bürgerpostfächer auf Landesebene angeboten, die damit per se mit vergleichbaren Funktionalitäten in kommunalen Kunden-Portalen konkurrieren. Wenn dies für Ihr Bundesland zutrifft oder geplant ist, sollten Sie prüfen, ob das Angebot auf Landesebene statt einer kommunalen Infrastruktur verwendet werden kann.

Digitales Bezahlen

IT-Komponente

- Die Komponente stellt Funktionen zur digitalen Abwicklung von Bezahlvorgängen für kommunale Leistungen bereit. Sie kann entweder in konkrete digitale Angebote der Kommunalverwaltung integriert oder unabhängig von einzelnen Vorgängen angeboten werden.
- Abhängig vom Leistungsumfang kann die IT-Komponente in unterschiedlicher Weise ausgeprägt sein – von der einfachen Bezahllösung bis zur komplexen Zahlungsverkehrsplattform.
- Je nach Ausprägung umfasst die Komponente typischerweise folgende Funktionen:
  - Bereitstellung einer Online-Anwendung mit üblichen Zahlverfahren – beispielsweise Überweisung, SEPA-Lastschrift, Kreditkartenzahlung, Giropay oder PayPal;
  - Integration in die Geschäftslogik digitaler Kundenanwendungen, um dort Bezahlvorgänge auslösen und auf die Erledigung reagieren zu können;
  - Einbindung des IT-Systems für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) – beispielsweise zur Abwicklung von Buchungen und zur Zahlungsüberwachung;
  - Abwicklung von Zahlungen über Bezahlterminals.

Hinweise

H95 Neben IT-Dienstleistern im kommunalen oder privatwirtschaftlichen Bereich bieten auch mehrere Landesverwaltungen eine Bezahlkomponente zur Integration in die kommunale E-Goverment-Infrastruktur an.

H96 Prüfen Sie für die Auswahl einer Bezahlkomponente vor allem folgende Aspekte:

- Können die Funktionen der Komponente schlüssig in die Geschäftslogik Ihrer digitalen Angebote integriert werden?
- Existiert eine leistungsfähige Anbindung an das in Ihrer Verwaltung verwendete HKR-System – bezogen auf die Art und Menge der zu erwartenden finanziellen Transaktionen?
- Unterstützt die Komponente die für Ihre Zielgruppe relevanten Zahlverfahren? Ist der Zahlvorgang effizient und bedienerfreundlich abgebildet?

Digitale Kommunikation

IT-Komponente

Wenn Verwaltungskunden, Leistungspartner und andere Interessenten mit der Kommunalverwaltung kommunizieren, dann tun sie dies selbstverständlich auch digital: Neben der alltäglich genutzten E-Mail (und ihrer bislang noch selten verwendeten Weiterentwicklung De-Mail) steht ihnen ein breites Spektrum an kommunalen Kommunikationsangeboten im Internet zur Verfügung – vom Formular bis zur Beteiligungsplattform. Zudem betreiben öffentliche Verwaltungen Kanäle in sozialen Netzwerken, bedienen in bestimmten Kontexten auch SMS, Messaging- oder Mikroblog-

ging-Dienste. Selbst Telefon und Fax sind heutzutage zu den digitalen Kommunikationsmedien zu rechnen, werden sie doch selbstverständlich über elektronische Systeme transportiert und empfangen.

Wenn in diesem Kapitel IT-Komponenten an der Schnittstelle zu den Verwaltungskunden aufgezählt werden, gehört also die mittlerweile komplexe digitale Kommunikationsinfrastruktur mit Groupware-System, Kommunikationsplattform, Gateways und weiteren Diensten im Grunde dazu. Dies zu beschreiben, würde jedoch den Rahmen unseres Kochbuchs sprengen. Es sollen daher lediglich einige E-Government-spezifische Hinweise gegeben werden.

Hinweise

H97 Prüfen Sie bei der Konzeption Ihrer E-Government-Vorhaben sorgfältig, welche Anforderungen an die digitale Kommunikation gestellt werden.

Maßgeblich dafür sind unter allem folgende Fragestellungen:

- Welche Datenmengen müssen transportiert werden? Für die meisten digitalen Kommunikationswege sind Limits zu beachten, die beispielsweise bei komplexen Antragsdaten für Bau- und Immissionsschutzgenehmigungen durchaus überschritten werden können.
- Werden aus Datenschutzsicht sensible Daten transportiert? In diesem Falle scheiden unverschlüsselte Kommunikationsmedien wie E-Mail aus.
- In welcher Form müssen die Identität der Absender, die Übermittlung (also Versand und Empfang einer Nachricht) sowie die Integrität der übermittelten Daten nachgewiesen werden? Bei hohen Anforderungen an einen rechtssicheren Nachweis kommen lediglich ausgewählte digitale Kommunikationswege in Betracht – etwa OSCI oder De-Mail.

H98 Werden digitale Informationen oder Dokumente ausgetauscht, die für den Nachweis von Verwaltungsvorgängen relevant sind, so müssen sie rechtssicher – also in digitalen Akten oder Archiven – dokumentiert werden. Dies kann pauschal bereits beim Eingang in der Verwaltung geschehen (Eingangsarchiv – typisch für E-Mail) oder im Sachzusammenhang in der digitalen Akte.

H99 Dabei sind auch Informationen zum Transport der Daten aufzubewahren. Das ist insbesondere dann wichtig, wenn die Art der Übermittlung die rechtliche Qualität der übermittelten Informationen beeinflusst – beispielsweise bei einem per De-Mail mit bestätigter sicherer Anmeldung versendeten Dokument, das damit die Anforderungen an die Schriftform erfüllt.

Management persönlicher Verwaltungskontakte

IT-Komponente

Nicht nur im virtuellen Kontakt, sondern auch dann, wenn Verwaltungskunden und kommunale Beschäftigte persönlich aufeinander treffen, können digitale Anwendungen unterstützen. Beispiele dafür sind hilfreiche Online-Anwendungen zur Terminvereinbarung, zur Abfrage des Status von Verwaltungsvorgängen oder zur inhaltlichen Vorbereitung auf den nächsten Behördenbesuch. Ihrer E-Goverment-Fantasie sind also auch diesseits der virtuellen Welt nur wenige Grenzen gesetzt.

6.2.3 IT-Komponenten an der Schnittstelle zur Gesellschaft

In den vorangegangenen Kapiteln haben wir – wie eingangs vereinbart – die Kommunikationspartner der Kommunalverwaltung als Verwaltungskunden bezeichnet und sie damit vor allem als Empfänger kommunaler Leistungen verstanden. Als Bürgerinnen und Bürger einer Kommune sind sie jedoch gleichzeitig politischer Souverän der Kommunalpolitik und gesellschaftliche Auftraggeber der Kommunalverwaltung. Ihre sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Interessen verfolgen sie individuell oder über gesellschaftliche Organisationen. Auf diese Weise sind sie vielfältig in die Geschäftsprozesse der Kommunalverwaltung eingebunden – als Auftraggeber, als Beteiligte der demokratischen Meinungsbildung und Entscheidung sowie als Partner in der Bearbeitung der jeweiligen Aufgabe.

Wenn diese Prozesse in E-Government-Vorhaben verbessert und durch Informationstechnik unterstützt werden sollen, so kommen in der Regel dieselben IT-Komponenten zum Einsatz, die auch in der typischen Leistungs- und Eingriffsverwaltung zur Kommunikation mit Verwaltungskunden verwendet werden. Darüber hinaus unterstützen einige weitere Anwendungen und Dienste die digitale Umsetzung politischer und gesellschaftlicher Aufgaben. Im Folgenden sollen einige dafür typische IT-Komponenten genannt werden.

Online-Beteiligungssystem

IT-Komponente

- Die Komponente unterstützt die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Vorbereitung von Entscheidungen der Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung.
- Sie ist in der Regel als Online-Portal mit spezifischen Funktionen umgesetzt, insbesondere…
  - um komplexe Textdokumente (zumeist Konzepte und Planungen) in übersichtlicher Weise darzustellen,
  - um zugehörige Karten und Pläne zu publizieren,
  - um Rückäußerungen der Nutzer zu diesen Informationen zu erfassen, zu verwalten und an die Anbieter des Systems zu übermitteln.
- Öffentlichkeitsbeteiligungen können rechtlich vorgeschrieben sein und unterliegen dann vorgegebenen Regularien – etwa hinsichtlich des Inhalts der Beteiligung, der zu beteiligenden Personen und Organisationen, der Termine sowie der Art des Umgangs mit den Rückäußerungen. Darüber hinaus können auf freiwilliger Basis auch weitere gesellschaftliche Themen öffentlich zur Diskussion gestellt werden. Die IT-Komponente unterstützt in der Regel beide Beteiligungsformen.
- Aus technischer Sicht kombiniert die Komponente zumeist Funktionen von Portal-Lösungen, Content Management Systemen und geografischen Informationssystemen.

Hinweise

H100 Online-Beteiligungen werden in der Regel ergänzend zu den tradierten Formen (also Auslage der Dokumente in Papierform, persönliche Diskussion und Rückäußerung per Post) angeboten. Entscheidend dafür, ob dieses Angebot genutzt wird, sind der zielgruppen-

spezifische Nutzwert (also die Funktionen der Komponente) sowie ihre Gebrauchstauglichkeit und Bedienerfreundlichkeit (Usability). Prüfen Sie also bei der Beschaffung einer entsprechenden IT-Lösung besonders diese Aspekte genau.

H101 Aus Sicht der Kommunalverwaltung kommt es vor allem darauf an, dass die Komponente über leistungsfähige Schnittstellen zu verwaltungsinternen IT-Systemen verfügt, um die Vorbereitung von Beteiligungen und die Bearbeitung der Rückäußerungen effizient gestalten zu können.

H102 Auch Beteiligungen sind Teil des Verwaltungshandelns und müssen daher in Akten dokumentiert werden. Achten Sie darauf, dass alle aktenrelevanten Informationen und Dokumente tatsächlich revisionssicher erfasst werden. In der Regel besteht die optimale Lösung darin, das in Ihrer Verwaltung standardmäßig verwendete IT-System zur digitalen Aktenführung anzubinden.

Ratsinformationssystem

IT-Komponente

- Die Komponente unterstützt die Arbeit der politischen Organe der Kommune und ihre Kommunikation mit der Gesellschaft.
- Sie bietet dazu typischerweise Funktionen an,...
  - um den Mandatsträgern alle für ihre Arbeit notwendigen Informationen bereitzustellen;
  - die Beratungen der politischen Gremien vorzubereiten, ihre Durchführung zu unterstützen und ihre Ergebnisse zu dokumentieren;
  - die Öffentlichkeit über die Themen, Diskussionen und Entscheidungen der Gemeindevertretungen zu informieren;
  - die Umsetzung der politischen Beschlüsse zu begleiten.

Hinweise

H103 In der politischen Kommunikation müssen in besonderer Weise Vertraulichkeit und Integrität gewahrt sein. Prüfen Sie bei der Auswahl einer Lösung für das Ratsinformationssystem daher, ob und wie die hohen Anforderungen an die IT-Sicherheit gewahrt werden.

H104 Kommunalpolitische Arbeit findet nicht allein in den Räumen der Gemeindevertretung statt. Für die Mandatsträger werden daher in der Regel mobile IT-Systeme bereitgestellt, die effizient in das Ratsinformationssystem zu integrieren sind. Prüfen Sie insbesondere die Alltagstauglichkeit und Sicherheit der Funktionen zur Unterstützung der mobilen Arbeit.

H105 Damit die politischen Organe der Kommune effizient arbeiten können, werden sie durch Dienstleistungen der Verwaltung unterstützt. Deren IT-gestützte Abläufe müssen mit dem Ratsinformationssystem verbunden sein, um Doppelarbeiten zu vermeiden. Prüfen Sie daher anhand typischer Aufgabenstellungen, ob die Komponente die im Verwaltungsalltag üblichen IT-Systeme – vor allem die zur Aktenverwaltung und Sachbearbeitung verwendeten – effizient einbindet.

Unterstützung der kommunalpolitischen Kommunikation

IT-Komponente

- Die Kommunikation zwischen den Bürgerinnen und Bürgern einerseits und den Gemeindevertretungen andererseits erfolgt auf unterschiedliche Anlässe hin und in vielfältiger Weise. Dies kann durch weitere IT-Komponenten unterstützt werden, die zusätzlich zu den allgemeinen Systemen der digitalen Kommunikation, zur öffentlichen Beteiligung und zur Ratsinformation für spezifische Aufgaben angeboten werden.

  Typische Beispiele für Anwendungsfelder solcher IT-Komponenten sind:
  - das Erstellen, Durchführen und Auswerten von Online-Befragungen;
  - die Vorbereitung, Diskussion und Einreichung von Online-Petitionen.

6.2.4 IT-Komponenten an der Schnittstelle zu Leistungspartnern

Kommunalverwaltungen arbeiten in hohem Maße arbeitsteilig. An der Vorbereitung und Umsetzung ihrer Leistungen sind in vielen Fällen weitere Behörden auf allen Verwaltungsebenen sowie zahleiche andere öffentliche Stellen beteiligt. Oft beansprucht diese Zusammenarbeit einen wesentlichen Teil der Bearbeitungszeit und des Bearbeitungsaufwandes der einzelnen Leistungen. Damit ergibt sich hier ein relevanter Ansatzpunkt für E-Goverment: Informationstechnik kann die Interaktionen der öffentlichen Stellen untereinander erheblich verbessern. Wenn die Prozessschnittstellen an den Organisationsgrenzen fachlich geprüft (um unnötige Interaktionen zu vermeiden), wenn sie organisatorisch und technisch effizienter unterstützt werden, dann ermöglicht dies in der Regel eine erhebliche Steigerung der Dienstleistungsqualität.

Zentrale Aufgabe dabei ist es, den Informationsaustausch zwischen den beteiligten öffentlichen Stellen effizient zu gestalten. Unter den Bedingungen der digitalen Arbeit kommen dafür die üblichen Kommunikationssysteme zum Einsatz – in der Praxis vor allem E-Mail. Daneben werden in zunehmendem Maße Kollaborationsportale eingesetzt oder kommunale IT-Systeme über Schnittstellen direkt miteinander vernetzt.

Kollaborationsportal zur Kommunikation mit Leistungspartnern

IT-Komponente

- Die Komponente dient als »Drehscheibe« für die Kommunikation zwischen den Leistungspartnern. Sie ist als Online-Portal umgesetzt, das folgende Vorgänge unterstützt:
  - Auffordern einer öffentlichen Stelle zur Mitwirkung bei der Umsetzung einer Verwaltungsleistung;
  - Bereitstellen der dafür notwendigen Informationen und Dokumente – auch in Form von multimedialen und geografischen Daten;
  - Austausch von Informationen und Dokumenten während der laufenden Bearbeitung;
  - Übermittlung des Ergebnisses der Mitwirkung an die federführende Kommunalverwaltung;
  - Unterrichtung der beteiligten Leistungspartner über das Ergebnis der Verwaltungsleistung.

- Technische Basis der Komponente ist in der Regel eine Portallösung, die über Schnittstellen zum aktenführenden System und zu den IT-Fachanwendungen der Kommunalverwaltungen verfügt.

Hinweise

H106 Die Umsetzung als Online-Portal ermöglicht es den kooperierenden öffentlichen Stellen, ohne weitere technische Vorbereitungen digital zusammenzuarbeiten – schließlich ist ein Internetzugang an jedem Arbeitsplatz jeder Organisation verfügbar. Allerdings entsteht immer ein Bruch in den digitalen Arbeitsabläufen, da ein Kollaborationsportal in der Regel nicht automatisiert an die beim Leistungspartner verwendeten IT-Systeme zur Aktenführung und Sachbearbeitung angebunden werden kann. Für die beteiligten öffentlichen Stellen bedeutet dies, Informationen und Dokumente manuell aus dem Kollaborationsportal beziehen bzw. dort einstellen zu müssen. Dies ist aufwendig und fehleranfällig.

H107 Ein weiterer Grund macht den Einsatz von Kollaborationsportalen auf lange Sicht problematisch: Wenn öffentliche Stellen mit einer Vielzahl anderer Organisationen digital zusammenarbeiten und diese ebenso unterschiedliche Portale zur Abwicklung dieser Zusammenarbeit betreiben, dann ist das aus organisatorischer und technischer Sicht nicht mehr effizient und sicher handhabbar. Schließlich müssen für jedes einzelne Portal Zugangsdaten verwaltet sowie unterschiedliche organisatorische Abläufe und Interaktionsarten implementiert werden. Eine Lösung für dieses Problem läge darin, Kollaborationsportale bundesweit zu zentralisieren (was aktuell unwahrscheinlich ist) oder die bei den einzelnen Leistungspartnern verwendeten IT-Systeme direkt zu verknüpfen.

Prozessschnittstellen zur Kopplung mit IT-Systemen von Leistungspartnern

IT-Komponente

- Aus den oben genannten Gründen sind Kollaborationsportale auf Dauer keine sinnvolle Lösung für die Unterstützung der digitalen Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen. Stattdessen könnten die in den jeweiligen Organisationen zur Aktenführung und Sachbearbeitung verwendeten IT-Systeme über Prozessschnittstellen organisatorisch und technisch direkt miteinander verknüpft werden, um Mitwirkungsabläufe digital umzusetzen.
- Voraussetzung dafür sind bundesweit abgestimmte Datenschnittstellen und geeignete Übertragungswege für den Datenaustausch. Mit den XÖV-Standards existieren solche Schnittstellen sowohl fachneutral (beispielsweise XFall Behördenzusammenarbeit) als auch fachspezifisch (beispielsweise XMeld, XSozial und weitere mehr). Als sichere Übertragungswege kommen vor allem OSCI und De-Mail in Frage.
- Ob sich solche Prozessschnittstellen tatsächlich in der kommunalen E-Government-Praxis durchsetzen und ob damit das erhebliche Rationalisierungspotenzial in der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen erschlossen werden kann, das wird wesentlich von der bundesweiten Koordinierung und der Bereitschaft der IT-Wirtschaft zur Unterstützung abhängen.

Hinweise

H108 Prüfen Sie bei der Konzeption von E-Government-Vorhaben, ob die in Ihrem Haus und bei Ihren Leistungspartnern verwendeten IT-Systeme über Prozessschnittstellen zur Unterstützung der digitalen Zusammenarbeit verfügen – oder ob solche Schnittstellen von den jeweiligen Lösungsanbietern entwickelt werden können.

H109 Unterstützen Sie die dahingehenden Standardisierungsinitiativen in Politik und IT-Wirtschaft, um auch im öffentlichen Sektor effiziente, vernetzte IT-Infrastrukturen zu ermöglichen.

6.2.5 IT-Komponenten zur digitalen Verwaltung von Dokumenten und Akten

Die von den Kommunalverwaltungen benötigten und von ihnen erzeugten Informationen finden ihren Niederschlag in aller Regel in Dokumenten, die ihrerseits in Akten zusammengefasst verwaltet werden. Schriftlichkeit gilt nicht nur als Voraussetzung für Effizienz, sondern auch für Transparenz und Überprüfbarkeit des Verwaltungshandelns. Wenn daher im E-Goverment die Geschäftsprozesse der Kommunalverwaltung verbessert und durch Informationstechnik unterstützt werden sollen, dann gehört die Auseinandersetzung mit Dokumenten und Akten zu den zentralen Projektaufgaben.

Die in diesem Zusammenhang verwendeten IT-Lösungen werden unter verschiedenen Kategorisierungen zusammengefasst, die jedoch nicht eindeutig voneinander abgegrenzt werden können, betonen sie doch jeweils einzelne Aspekte des Umgangs mit Dokumenten und Akten. Systeme, die in diesem Kontext gebräuchlich sind, bieten oft Funktionalitäten über das Akten- und Dokumentenmanagement hinaus – beispielsweise zur Unterstützung der digitalen Sachbearbeitung und Kommunikation. Insofern sind die im Folgenden beschriebenen IT-Komponenten eher als abstrakte Typologie denn als Beschreibung konkreter IT-Lösungen zu verstehen. In der Praxis werden zumeist mehrere der angegebenen Funktionskomplexe durch ein und dasselbe System unterstützt.

Dokumentenmanagement

IT-Komponente

- Die Komponente unterstützt die Ablage, Bereitstellung, Bearbeitung und Übermittlung von digitalen Dokumenten, die bei der Leistungserbringung der Kommunalverwaltung entgegengenommen oder erzeugt werden. Der Begriff *digitales Dokument* bezeichnet alltagssprachlich jede Zusammenfassung von Informationen in einer Datei, die entweder durch Digitalisierung eines Schriftstückes in Papierform entstanden ist oder unmittelbar digital durch ein IT-System erzeugt wurde. Digitale Dokumente umfassen also Repräsentationen von Schreiben genauso wie digital vorliegende Pläne, Karten, Abbildungen, Tabellen, Nachrichten und so weiter.
- Die Komponente bietet typischerweise Funktionen zur Umsetzung folgender Aufgaben:
  - zentrale Ablage, Verwaltung und Bereitstellung von digitalen Dokumenten;
  - Beschreibung digitaler Dokumente;
  - Wiederauffinden abgelegter digitaler Dokumente;

  - Gewährleisten der Integrität und Nutzbarkeit digitaler Dokumente über lange Zeiträume hinweg;
  - Gewährleisten des Datenschutzes – insbesondere der Vertraulichkeit – für digitale Dokumente;
  - Unterstützung der digitalen Erstellung und Bearbeitung von Dokumenten;
  - Unterstützung der verteilten Verwaltung und Bearbeitung digitaler Dokumente;
  - Verwaltung von Arbeitsständen digitaler Dokumente;
  - Unterstützung bei der digitalen Übermittlung von Dokumenten;
  - dauerhafte Archivierung digitaler Dokumente.
- IT-Systeme zum Dokumentenmanagement sind typischerweise als Client-Server-Anwendungen ausgelegt, die von unterschiedlichen Arbeitsplätzen aus auf eine Datenbasis zugreifen. Alternativ finden Online-Lösungen Anwendung.

Hinweise

H110 Auch für die Auswahl dieser Komponente steht die Alltagstauglichkeit im Mittelpunkt. Nahezu jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter Ihrer Verwaltung nutzt das Dokumentenmanagementsystem. Aus dieser Perspektive verschiebt sich der Fokus der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung: Maßgeblich sind nun vor allem die Kosten des laufenden Betriebs – und hier wiederum die Aufwände für Anwenderbetreuung, Fehlerbehebung und Administration. Eine funktional angemessene, selbstbeschreibende, effizient, angenehm und fehlertolerant benutzbare Lösung wird in der Regel auch wirtschaftlich sein.

H111 Prüfen Sie das Leistungsvermögen von IT-Lösungen für das Dokumentenmanagement unter Alltagsbedingungen, d.h. mit realistischen (großen) Datenmengen und einer realistischen Zahl paralleler Nutzer. Machen Sie keine Kompromisse bei der IT-Qualität, insbesondere bei Geschwindigkeitsverhalten und Robustheit. Prüfen Sie auch die Skalierbarkeit der Lösung, die parallel zu den Bedürfnissen Ihrer Kommunalverwaltung »wachsen« muss.

H112 Von zentraler Bedeutung ist die Interoperabilität des Dokumentenmanagementsystems: In nahezu allen Vorgängen müssen digitale Dokumente für weitere IT-Komponenten bereitgestellt oder von dort entgegengenommen werden. Maßgeblich für die Auswahl einer Lösung sind daher auch der Umfang vorhandener Schnittstellen zu Drittsystemen und die Bereitschaft der Hersteller, solche Schnittstellen bei Bedarf nachzurüsten.

H113 Selbstverständlich muss jede zeitgemäße Lösung für das Dokumentenmanagement eine mobile Nutzung der verwalteten Dokumente unterstützen. Dies setzt spezifische Mechanismen für die Synchronisation der Daten mit mobilen Systemen voraus (um Dokumente auch ohne Internetzugriff nutzen zu können). Für die mobile Arbeit sind zudem besonders hohe Anforderungen an Alltagstauglichkeit und Usability zu gewährleisten.

Digitale Aktenführung

IT-Komponente

- Die Komponente unterstützt die Verwaltung aktenrelevanter Dokumente in digitalen Akten. Beim Einsatz in der Kommunalverwaltung muss sie gewährleisten, dass Verwaltungsvorgänge anhand der verwendeten digitalen Dokumente innerhalb der rechtlich vorgegebenen Zeiträume authentisch, unveränderlich, vollständig und nachvollziehbar dokumentiert werden. Zudem sind Anforderungen des Datenschutzes zu gewährleisten – insbesondere im Hinblick auf Vertraulichkeit und Löschbarkeit.
- Komponenten zur digitalen Aktenführung basieren auf Systemen zum Dokumentenmanagement mit vor allem folgenden funktionalen Erweiterungen:
  - Anlegen, Beschreiben und Verwalten von digitalen Akten und Vorgängen;
  - Unterstützung der Aktenbildung auf der Basis eines Aktenplans;
  - Registrieren von digitalen Dokumenten;
  - Gewährleisten von Langzeitspeicherung und Aussonderung digitaler Akten;
  - Verwalten von Verweisen zu digitalen Dokumenten;
  - Unterstützung bei der Umsetzung nachträglicher Veränderungen der Aktenstruktur;
  - Gewährleisten der Akteneinsicht;
  - digitale Bereitstellung von Akten und Vorgängen;
  - funktionale Integration in andere IT-Komponenten.

Hinweise

H114 Auch für diese Komponente stehen die im Zusammenhang mit Dokumentenmanagement genannten zentralen Anforderungen (siehe oben) im Mittelpunkt. Von besonderer Bedeutung ist jedoch die Möglichkeit, aktenbezogene Funktionen technisch effizient in andere IT-Komponenten integrieren zu können. Typische Szenarien dafür sind…

- die automatisierte Ablage digitaler Dokumente aus einer anderen Komponente heraus in eine Akte – beispielsweise in digitalen Kommunikationssystemen und Fachanwendungen;
- das Recherchieren und Bereitstellen digitaler Akten, Vorgänge und Dokumente für die Nutzung in einer anderen Komponente;
- die technische Verknüpfung von Sach- und Geodaten mit digitalen Akten, Vorgängen und Dokumenten;
- das Übermitteln von Akten, Vorgängen und Dokumenten über digitale Kommunikationswege;
- das Auslösen und Abwickeln der Mitwirkung von Leistungspartnern bei der Umsetzung von Verwaltungsleistungen;
- das Gewinnen von Informationen zur Steuerung und Planung der Verwaltungsarbeit.

H115 Wie digitale Dokumente müssen auch digitale Akten mobil genutzt werden können. Die ITKomponente muss dabei gewährleisten, dass alle Anforderungen an eine sachgerechte und rechtskonforme Aktenführung erfüllt bleiben.

6.2.6 IT-Komponenten zur Unterstützung der Sachbearbeitung

Sachbearbeitung in den vielfältigen Aufgabenbereichen der Kommunalverwaltung besteht in der Regel aus dem Einholen und Auswerten von Informationen zum jeweiligen Fall, der Vorbereitung und Abstimmung einer Entscheidung sowie deren Übermittlung an die Betroffenen. Diese oft komplexen Tätigkeiten stellen den fachlichen Kern der Geschäftsprozesse dar. Viele E-Goverment-Vorhaben zielen daher darauf ab, neben der Verwaltung von Dokumenten und Akten auch die eigentliche Sachbearbeitung durch Informationstechnik zu unterstützen. Die dafür benötigten Funktionen lassen sich – mit unvermeidlichen Überschneidungen – in drei Bereiche gliedern:

- Funktionen zur Verarbeitung von Informationen und zur Unterstützung der Entscheidungsfindung,
- Funktionen zur Gewährleistung des vorgeschriebenen Geschäftsgangs sowie
- Funktionen zur Automatisierung von Abläufen.

Im Folgenden werden diese drei Funktionskomplexe abstrakt als jeweils eine IT-Komponente beschrieben. Die in der kommunalen Praxis verwendeten Systeme bilden jedoch in der Regel mehrere Funktionen gleichzeitig ab – zumeist in Kombination mit der Verwaltung digitaler Akten und Dokumente. Daher ist auch diese Komponentenstrukur als abstrakte Typologie, nicht aber als Klassifizierung realer IT-Lösungen zu verstehen.

Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung

IT-Komponente

- Die Komponente unterstützt die digitale Sachbearbeitung fachlich – typischerweise in folgenden Aufgaben:
  - Auswertung von digital vorliegenden Informationen zu einem Sachverhalt als Grundlage für eine Entscheidung,
  - Ableitung und Bewertung von Entscheidungsvarianten,
  - Konkretisierung und Implementierung der Entscheidung.

  Die Anwendungsfälle sind vielfältig: So können beispielsweise aus Informationen zu einer Ordnungswidrigkeit im Straßenverkehr automatisiert Vorschläge für deren Ahndung abgeleitet werden. Auswertungen von Umgebungsdaten zu einem Bauort geben Sachbearbeitern der Bauaufsicht Hinweise darauf, ob ein Bauvorhaben zulässig ist. Komplexe Simulationen auf der Basis von Klimadaten helfen den kommunalen Verantwortlichen, geeignete Maßnahmen im Klimaschutz zu treffen.
- Die Komponente ist zumeist als IT-Fachanwendung für einen bestimmten Aufgabenbereich der Kommunalverwaltung umgesetzt – kombiniert mit Funktionen zur Verwaltung von Akten und Dokumenten sowie zur digitalen Kommunikation.

Hinweise

H116 Achten Sie darauf, dass die Entscheidungsfindung auch bei der Nutzung IT-gestützter Algorithmen nachvollziehbar dokumentiert wird.

H117 Stellen Sie die Qualität – insbesondere die Aktualität, Vollständigkeit und Korrektheit – der zur Entscheidungsfindung verwendeten Daten sicher. Sofern diese aus verschiedenen Quellen stammen, von unterschiedlichen Organisationseinheiten verantwortet und von mehreren IT-Systemen bereitgestellt werden, setzt dies ein sorgfältig geregeltes Datenmanagement voraus.

Digitaler Geschäftsgang

IT-Komponente

- Die Komponente unterstützt die Beschäftigten der Kommunalverwaltung dabei, die in der Geschäftsordnung verbindlich geregelten Abläufe und Handlungsweisen in der digitalen Sachbearbeitung einzuhalten. Sie stellt insbesondere Funktionen bereit…
  - zur Umsetzung von Informationspflichten in der Verwaltungsstruktur;
  - zum Anordnen und zur Dokumentation von Büroverfügungen;
  - zur Abstimmung von Entscheidungen innerhalb der Behörde;
  - zum Autorisieren von Dokumenten – zumeist durch Abzeichnen, Mitzeichnen oder Schlusszeichnen;
  - zur digitalen Umsetzung von Formvorschriften – beispielsweise durch qualifizierte elektronische Signaturen;
  - zur organisationsinternen und externen Kommunikation;
  - zur Dokumentation der Sachbearbeitung in Vermerken.
- Die Komponente ist typischerweise als Teilfunktion in IT-Fachanwendungen oder als funktionale Erweiterung von IT-Systemen zum digitalen Akten- und Dokumentenmanagement umgesetzt.

Hinweise

H118 Achten Sie darauf, dass bei der Konzeption und Umsetzung von E-Government-Vorhaben die in der Kommunalverwaltung gültige Geschäftsordnung eingehalten wird. Prüfen Sie, ob die verwendeten IT-Lösungen die Abläufe, Handlungsweisen und Bezeichnungen implementieren, die für eine ordnungsgemäße kommunale Sachbearbeitung vorgeschrieben sind.

H119 Sofern die Geschäftsordnung noch keine spezifischen Regelungen für den digitalen Geschäftsgang enthält, müssen diese erarbeitet, abgestimmt und verabschiedet werden, bevor die digitale Sachbearbeitung in den Regelbetrieb übernommen wird. Anderenfalls würde sowohl für die betroffenen Beschäftigten als auch für die Kommunalverwaltung eine erhebliche Rechtsunsicherheit provoziert.

H120 In vielen Fällen ist die Ergänzung um Regelungen für die digitale Sachbearbeitung ein Anlass dafür, ohnehin überfällige, grundlegende Änderungen an der Geschäftsordnung vorzunehmen. Die dafür notwendigen Abstimmungen und Entscheidungen benötigen jedoch Zeit, sodass die Änderungen unter Umständen nicht innerhalb des Projektzeitplans erreicht werden können. Sorgen Sie in einem solchen Fall zumindest dafür, dass für das konkrete Arbeitsfeld fachspezifische Ausnahmeregelungen erlassen werden.

Automatisierung von Abläufen

IT-Komponente

- Die Komponente unterstützt die Beschäftigten der Kommunalverwaltung durch die Automatisierung von Routineabläufen in der Sachbearbeitung – beispielsweise...
  - bei der Eingangsbearbeitung von digitalen Informationen (etwa aus Online-Formularen);
  - beim fallspezifischen Erstellen von Dokumenten;
  - bei der Überwachung von Terminen und Aufgaben in der Sachbearbeitung;
  - bei der organisationsinternen Abstimmung und Autorisierung von Entscheidungen;
  - bei der Übermittlung von Informationen und Dokumenten an Verwaltungskunden und Leistungspartner;
  - beim Gewinnen von Steuerungsinformationen;
  - bei der statistischen Auswertung der Leistungserbringung.
- Eine IT-Komponente, die Funktionen dieser Art umsetzt, wird üblicherweise als Workflow-System bezeichnet. Sie ist typischerweise als Teilfunktion in IT-Fachanwendungen oder als funktionale Erweiterung von IT-Systemen zum digitalen Akten- und Dokumentenmanagement umgesetzt.
- Die von der Komponente automatisiert auszuführenden Aktivitäten können auf unterschiedliche Weise konfiguriert werden – beispielsweise...
  - fallspezifisch ad hoc durch die Nutzer,
  - vorab über Administrationsfunktionen der Komponente,
  - in einer anderen IT-Komponente – etwa einem System zur Verwaltung von Prozessinformationen.

Hinweise

H121 Achten Sie darauf,...

- dass die automatisiert ausgeführten Aktivitäten in der Sachbearbeitung nachvollziehbar dokumentiert werden,
- dass die zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter trotz der Automatisierung die Kontrolle über die Abläufe und deren Ergebnisse behalten,
- dass fachlich begründete Abweichungen von den Standardabläufen umsetzbar bleiben,
- dass die Automatisierung nicht zulasten der individuellen Bedürfnisse der Verwaltungskunden umgesetzt wird.

6.2.7 IT-Komponenten zum Management von Informationen und Wissen

Kommunalverwaltungen nutzen und erzeugen Informationen und Wissen auf vielfältige Weise. So liegt es auf der Hand, dass sich auch E-Government-Vorhaben mit diesem Aspekt der Verwaltungsarbeit auseinandersetzen. Im Zentrum steht dabei die Frage, wie die kommunalen Geschäftsprozesse organisiert und durch Informationstechnik unterstützt werden müssen, um Informationen und Wissen anforderungsgerecht identifizieren, erheben, verwalten und bereitstellen zu können.

Genauso breit wie das Spektrum an Theorien und Modellen zum Informations- und Wissensmanagement ist auch das Portfolio an IT-Komponenten, die diesen Aufgabenbereich explizit oder implizit adressieren. Im Folgenden sollen daher lediglich einige typische IT-Anwendungen in ausgewählten Aspekten diskutiert werden.

Management von Fachinformationen

IT-Komponente

- Die Komponente steht stellvertretend für unterschiedliche IT-Lösungen, die fachliche Informationen aus einer Vielzahl von kommunalen Handlungsfeldern verwalten.
- Fachinformationen werden durch digitale Daten repräsentiert, die unter anderem nach folgenden Perspektiven systematisiert werden können:
  - nach dem Grad der Strukturiertheit in unstrukturiert und strukturiert,
  - nach der Art ihrer Entstehung in fallbezogene Daten und Basisdaten,
  - nach der Bedeutung des Raumbezugs in Sach- und Geodaten.
- Typische IT-Lösungen, die sich auf das Management von Fachinformationen konzentrieren, sind beispielsweise:
  - IT-Anwendungen zur Verwaltung von fachlichen Datensammlungen
    Dabei werden gleichartige, zumeist strukturierte Daten zu jeweils einem fachlichen Gegenstand in Katastern, Registern und Listen verwaltet. Die Daten können einen Raumbezug aufweisen. Für bestimmte Gegenstände wird den Kommunalverwaltungen das Führen einer Datensammlung rechtlich zur Pflicht gemacht. Beispiele dafür sind das Waffenregister oder das Kataster von Kompensationsflächen.
  - Geoinformationssysteme
    Diese Systeme verwalten strukturierte Daten, bei denen der Raumbezug im Vordergrund steht. Dabei wird zwischen Geobasisdaten und Geofachdaten unterschieden. Auch bei der Führung und Bereitstellung von Geofachdaten unterliegen die Kommunalverwaltungen rechtlichen Vorgaben.
  - IT-Anwendungen zur Verwaltung von multimedialen Daten
    Fotografien, Audio- und Videodaten werden zumeist in darauf spezialisierten IT-Anwendungen verwaltet.
  - Kennzeichnend für alle IT-Anwendungen ist, dass die verwalteten Fachdaten mit beschreibenden Metadaten versehen werden – beispielsweise zur Bedeutung, Aktualität und Exaktheit der jeweiligen Informationen. Sie stellen eine Voraussetzung für die sachgerechte Nutzung der Daten dar.

Hinweise

H122 Achten Sie in E-Government-Projekten darauf, die aus der jeweiligen Verwaltungsaufgabe resultierenden Anforderungen an die Fachinformationen sorgfältig zu erheben und zu dokumentieren. Stellen Sie fest, ob die aktuell vorliegenden Daten diesen Anforderungen genügen und leiten Sie Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung ab.

H123 Nutzen Sie die E-Government-Projekte, um die Verantwortung für die verwalteten Fachinformationen eindeutig zu regeln. Versuchen Sie dabei, diejenigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter für das Datenmanagement zu gewinnen, die fachlich für den jeweiligen Gegenstand zuständig sind. Sie erfahren in der Regel zuerst von Änderungen, kennen den fachlichen Kontext und sind daher am besten in der Lage, eine hohe Informationsqualität zu erreichen.

H124 Wählen Sie die zur Datenverwaltung verwendete IT-Lösung bewusst aus. Maßgeblich dafür sind vor allem die Effizienz der Nutzung und die Integrierbarkeit in die (automatisierten) Abläufe der Sachbearbeitung.

H125 Auch in Fachinformationen, die einen Raumbezug beinhalten, steht der fachliche Aspekt im Vordergrund. Allein die Notwendigkeit, auch geografische Angaben zu speichern, führt nicht zwingend dazu, die Datenverwaltung mit einem Geografischen Informationssystem vornehmen zu müssen. Aktuelle IT-Lösungen zur Verwaltung von fachlichen Datensammlungen sind dazu ebenso in der Lage. Maßgeblich für Ihre Entscheidung sollten auch in diesem Zusammenhang die Auswirkungen auf die Qualität des jeweiligen Geschäftsprozesses sein.

Wissensmanagement

IT-Komponente

- Wissensmanagement ist eine genauso plausible wie unter den Bedingungen der Kommunalverwaltung komplizierte Aufgabe. Wird es systematisch entwickelt und betrieben, dann können IT-Komponenten jedoch die Verwaltungsleitung und die Beschäftigten dabei unterstützen,...
  - Wissensbedarfe zu planen,
  - vorhandenes Wissen zu identifizieren,
  - Wissen zu erwerben oder zu entwickeln,
  - Wissen strukturiert zu verwalten, zu verteilen und bereitzustellen.
- Das Spektrum der dafür einsetzbaren IT-Anwendungen ist breit. Beispiele sind:
  - IT-Lösungen zum Management verwaltungsspezifischer Informationen – etwa zu Leistungen, Zuständigkeiten und Kontaktmöglichkeiten (115, Zuständigkeitsfinder, Kundenportal etc.);
  - IT-Lösungen zur Bereitstellung fachspezifischer Informationen aus verwaltungsexternen Quellen (Rechtsinformationssysteme etc.);
  - IT-Lösungen zur Entwicklung verwaltungsinternen Wissens – unter anderem auf der Basis...
    - von Social Software (Wikis etc.),
    - von Dokumentenmanagement- und Content-Management-Systemen,
    - von Anwendungen der künstlichen Intelligenz (Text-Mining, Data-Mining etc.),
    - von Anwendungen zur organisationsweiten Suche nach Informationen.

Hinweise

H126 Nähern Sie sich der Aufgabe konsequent, aber pragmatisch: Entscheidend für gelingendes Wissensmanagement ist vor allem die Wissenskultur in Ihrer Verwaltung – also die Bereitschaft der Beschäftigten, Wissen zu teilen und sich für das Aufbereiten und Bereitstellen von Wissen zu engagieren. IT-Lösungen können dies punktuell unterstützen.

H127 Konzentrieren Sie sich auf solche Ansätze, die den Nutzen von Wissensmanagement möglichst rasch erlebbar machen – beispielsweise…

- die Qualitätssicherung von bereits vorhandenen Informationssammlungen, um sie für die Verwaltungsarbeit benutzbar zu machen;
- das organisationsweite Bereitstellen solcher Informationen;
- das Erfassen von fachlichen Erfahrungen und Hinweisen parallel zur Sachbearbeitung;
- das Erfassung von Wissen zu ausgewählten Themen in einfachen IT-Lösungen – beispielsweise Wikis.

Management von Prozessinformationen

IT-Komponente

- Informationen über Geschäftsprozesse gehören zum Wissensbestand der Kommunalverwaltung. Da sie im Zusammenhang mit E-Government jedoch eine besondere Bedeutung besitzen (schließlich sind Geschäftsprozesse der Gegenstand IT-orientierter Verwaltungsentwicklung) und dafür spezifische IT-Lösungen existieren, sollen sie im Folgenden ergänzend zum allgemeineren Thema Wissensmanagement kurz diskutiert werden.
- IT-Komponenten zum Management von Prozessinformationen stellen Funktionen bereit,…
  - um die Gesamtheit der Geschäftsprozesse der Kommunalverwaltung inkl. ihrer Beziehungen zueinander zu erfassen,
  - den Ist-Zustand der einzelnen Geschäftsprozesse zu dokumentieren,
  - ihre Qualität zu analysieren,
  - Verbesserungen zu konzipieren,
  - den Soll-Zustand der einzelnen Geschäftsprozesse zu beschreiben,
  - die Umsetzung der Verbesserungen zu unterstützen und
  - deren Ergebnisse zu bewerten.
- Kern der üblicherweise verwendeten IT-Lösungen sind Funktionen zur grafisch-textuellen Beschreibung der Ist- und Soll-Prozesse. Dazu werden unterschiedliche Notationen verwendet – beispielsweise Ereignisgesteuerte Prozessketten (EPK), Business Process Model and Notation (BPMN), PICTURE, UML-Aktivitätsdiagramme oder weitere herstellerspezifische Beschreibungsmethoden.

Hinweise

H128 Im Kapitel 4.3 (→ Seite 48) hatten wir bereits darauf hingewiesen, dass es für die Steuerung von E-Goverment unabdingbar ist, das Leistungsspektrum und die Geschäftsprozesse der Kommunalverwaltung zu kennen. Versuchen Sie daher möglichst frühzeitig, einen Gesamtüberblick über die »Prozesslandschaft« Ihrer Verwaltung zu erhalten. Verbinden Sie diese Informationen systematisch mit dem Produktkatalog, dem Leistungsverzeichnis, der Geschäftsverteilung und weiteren relevanten Datenbeständen, um die Rahmenbedingungen und Auswirkungen von E-Goverment-Projekten zu verstehen.

H129 Bedenken Sie bei der Wahl einer bestimmten Prozessnotation (die auch beeinflusst, welche IT-Lösungen für das Prozessmanagement in Frage kommen) vor allem folgende Aspekte:

- Welchen Fokus haben Ihre E-Government-Projekte? Im Spektrum zwischen prinzipiellen organisatorischen Veränderungen und konkreten IT-Entwicklungen sind unterschiedliche Aspekte und Detaillierungen von Prozessinformationen nötig, die durch die Notation in unterschiedlicher Weise abgedeckt werden.
- Welche Kompetenzen und Erfahrungen sind in Ihrer Verwaltung bereits vorhanden, d.h. mit wieviel Aufwand wäre die Einführung einer bestimmten Notation (und der damit verbundenen IT-Lösung) verbunden?
- Sind Notation und IT-Lösung geeignet, in IT-Komponenten zur Unterstützung und Automatisierung der Sachbearbeitung integriert zu werden?

H130 Entscheiden Sie, mit welchem der beiden folgenden Vorgehen Sie die Prozessinformationen Ihrer Verwaltung erheben wollen:

- Einige Verwaltungen bauen eine Bibliothek an Prozessinformationen systematisch und unabhängig von konkreten Veränderungsprojekten auf.
- Andere Verwaltungen bevorzugen die projektbegleitende Erfassung von Prozessinformationen.

Die Vor- und Nachteile beider Vorgehensweisen liegen auf der Hand. Welche für Ihre Verwaltung geeignet ist, entscheidet sich nicht zuletzt an den Ressourcen, die für das Management von Prozessinformationen eingesetzt werden können.

6.2.8 IT-Komponenten zur Langzeitspeicherung

Akten und Vorgänge, die die Bearbeitung von Verwaltungsleistungen dokumentieren, müssen während einer leistungsspezifisch festgelegten Frist aufbewahrt werden (Langzeitspeicherung). Danach sind sie dem zuständigen Archiv anzubieten, das sie gegebenenfalls zur Sicherstellung der historischen Überlieferung dauerhaft übernimmt (Archivierung).

Unter den Bedingungen der digitalen Aktenführung ist die Langzeitspeicherung einerseits einfacher (schließlich können Daten wirtschaftlicher aufbewahrt werden als Papierakten), andererseits wird die technologische Weiterentwicklung zum Problem: Datenformate, Krypto- und Speichertechniken wandeln sich rasch. Daten in aktueller technischer Ausprägung können daher möglicherweise in der Zukunft nicht mehr abgerufen und genutzt werden.

Um die Qualität der digitalen Akten dennoch auf Dauer erhalten zu können, kommen spezifische IT-Lösungen zur Langzeitspeicherung zum Einsatz.

IT-Komponente

- Die Komponente stellt Funktionen bereit,...
  - um digitale Akten in die Langzeitspeicherung zu übernehmen;
  - um gespeicherte Akten effizient recherchieren, einsehen und bei Bedarf wieder in die aktive Bearbeitung zurückholen zu können;
  - um die gespeicherten Akten und ihren Inhalt nutzbar zu erhalten;
  - um Akten nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist auszusondern, sie dem zuständigen Archiv zur Bewertung zu übergeben und danach zu löschen.
- Technisch anspruchsvoll ist vor allem die laufende Erhaltung der Nutzbarkeit der gespeicherten digitalen Akten und Dokumente, die mehrfache Vorkehrungen erfordert:
  - Bei grundlegenden Veränderungen der Datenformate müssen zusätzliche Repräsentationen der gespeicherten Daten in einer jeweils aktuellen Technologie erzeugt werden.
    Dies gilt gleichermaßen für die zugehörigen Meta- und Protokollinformationen.
  - Um den Beweiswert kryptografisch signierter Dokumente zu erhalten, müssen diese zyklisch nach dem jeweiligen Stand der Technik neu signiert werden.

Hinweise

H131 Sichern Sie, dass im Konzept von E-Government-Vorhaben die Langzeitspeicherung der verwendeten digitalen Akten und Dokumente von Anfang an berücksichtigt wird – auch wenn dies zunächst nicht dringlich erscheint.

H132 Achten Sie insbesondere darauf,...

- dass digitale Akten nach Aktenplan angelegt und die Vorgaben für die Langzeitspeicherung (insbesondere die Aufbewahrungsfrist) dort hinterlegt werden;
- dass alle digitalen Dokumente möglichst frühzeitig in langzeitspeicherfähige Formate (typisch: PDF/A) überführt und in der laufenden Sachbearbeitung qualitätsgesichert werden;
- dass die technische Qualität der Daten – insbesondere die Konformität mit den Vorgaben für langzeitspeicherfähige Formate – laufend überprüft und gegebenenfalls korrigiert werden;
- dass dies auch für relevante Versionen und Varianten von Dokumenten erfolgt;
- dass digitale Akten und Dokumente ausreichend mit Metainformationen beschrieben sind, um sie auch nach längerer Zeit recherchieren und korrekt interpretieren zu können;
- dass Autorisierungen digitaler Dokumente nachvollziehbar in Meta- und Protokollinformationen oder – sofern Formvorschriften zu berücksichtigen waren – als qualifizierte elektronische Signaturen dokumentiert sind.

6.2.9 IT-Komponenten zur verwaltungsinternen Kommunikation

In Veränderungssituationen, wie sie E-Government-Projekte darstellen, kommt der organisationsinternen Kommunikation eine besondere Bedeutung zu. Für alle Beteiligten sollen die Ziele, Planungen, Vorgehensweisen und aktuellen Arbeitsstände der Veränderung transparent sein. Ihre Mitwirkung im Projekt muss angeregt, kanalisiert und moderiert werden. Auch die Überwachung der Umsetzung und die Evaluation der Ergebnisse stellen Kommunikationsaufgaben dar.

In allen diesen Situationen setzen die Kommunalverwaltungen selbstverständlich Informationstechnik ein.

IT-Komponente

- Für die organisationsinterne Kommunikation in Kommunalverwaltungen kommen typischerweise folgende IT-Lösungen zum Einsatz:
  - Intranet-Portale auf der Basis von Content Management Systemen,
  - Social-Media-Systeme (beispielsweise Wikis) oder
  - E-Mail-Newsletter.

Hinweise

H133 Wenn Ihre Kommunalverwaltung leistungsfähige IT-Lösungen für das Projektmanagement einsetzt, so verfügen diese in der Regel über die Möglichkeit, Projektplanungen und aktuelle Informationen zum Projektverlauf für die Publikation im Intranet bereitzustellen. Nutzen Sie diese Möglichkeit, um einerseits die Transparenz für alle Beteiligten zu verbessern und andererseits den Nutzen eines konsequenten Projektreportings zu demonstrieren.

6.2.10 IT-Komponenten für Querschnittsaufgaben

Obwohl wir in diesem Abschnitt unseres *Kochbuchs* nun bereits einige Dutzend wichtige IT-Komponenten skizziert haben, ist damit das informationstechnische Werkzeug im kommunalen E-Government noch keinesfalls abschließend katalogisiert. Im Umfeld von digitaler Aktenführung, Sachbearbeitung und Kommunikation werden weitere IT-Komponenten benötigt: Sie decken Querschnittsaufgaben vom Management der kommunalen Finanzen bis zum Betrieb im Rechenzentrum ab, die selbstverständlich immer wieder auch in E-Goverment-Projekten thematisiert werden müssen.

Allerdings würde es den Umfang dieser Publikation sprengen, solche mittlerweile »klassischen« Aufgaben und Systeme der kommunalen Informationstechnik auch nur zu skizzieren. Sie sollen aber zumindest im Überblick erwähnt werden.

Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

IT-Komponente

- Die Komponente steht stellvertretend für IT-Lösungen, die das Finanzmanagement der Kommunalverwaltung unterstützen. Zentrale Funktionsbereiche dieser zumeist komplexen Anwendungen sind Haushaltsplanung und Haushaltsausführung, Kasse (vor allem Zahlungsverkehr und Forderungsüberwachung), Mahnwesen und Vollstreckung, Kosten- und Leistungsrechnung, Anlagenbuchhaltung, Kommunaler Gesamtabschluss und weitere mehr.

Hinweise

H134 Achten Sie bei der Veränderung von Geschäftsprozessen in E-Government-Vorhaben auf eine möglichst enge technische Kopplung der IT-Komponenten zur Aktenführung und Sachbearbeitung einerseits und dem HKR-System andererseits. Finanzrelevante Informationen und Dokumente sollten möglichst ohne Medienbruch übermittelt werden. Interaktionen dieser Art stellen Routineaufgaben dar, deren Automatisierung spürbare Effizienzgewinne generieren kann.

H135 Gewährleisten Sie dabei die Einhaltung der relevanten Haushaltsordnung – beispielsweise zur Revisionssicherheit bei digital ausgeführten Transaktionen.

Verwaltungssteuerung

IT-Komponente

- Komponenten zur Verwaltungssteuerung gewinnen und verarbeiten Informationen aus dem laufenden Betrieb der Kommunalverarbeitung, die es der Verwaltungsleitung ermöglichen,...
  - einen Überblick über die Quantität und Qualität der Leistungserfüllung zu erhalten,
  - die Ressourcen der Verwaltungsarbeit – insbesondere Finanzmittel und Personal – zu planen,
  - die Aufgabenerfüllung zu koordinieren und
  - die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung zu erhalten.

  Sie verwenden dazu vor allem Informationen aus dem Finanz- und Personalmanagement sowie den IT-Komponenten zur Aktenführung und Sachbearbeitung. Die dabei gewonnenen Informationen können in einem Enterprise Resource Planning System zusammengefasst und ausgewertet werden.

Hinweise

H136 Definieren Sie bei der Konzeption von E-Government-Vorhaben, welche Informationen aus den adressierten Geschäftsprozessen für die übergreifende Verwaltungssteuerung relevant sind. Sorgen Sie dafür, dass die entsprechenden Daten möglichst über automatisierte Schnittstellen oder zumindest in leicht auswertbarer Form an die Komponente zur Verwaltungssteuerung übermittelt werden.

Zentrale Prozess- und Datendienste

IT-Komponente

- In IT-gestützten Geschäftsprozessen fallen regelmäßig Aufgaben an, die durch spezialisierte Komponenten übernommen werden können, um die Systeme zur Aktenführung, Sachbearbeitung und Kommunikation zu entlasten.
  Beispielsweise betrifft dies Situationen, in denen…
  - Daten aus unterschiedlichen IT-Systemen übernommen oder an diese übergeben werden müssen – beispielsweise aus speziellen Kommunikationskanälen (OSCI, De-Mail, EGVP, beA/beN etc.) oder fachspezifischen IT-Anwendungen;
  - Daten nach einem vorgegebenen Regelwerk in andere Strukturen oder Datenformate zu transformieren sind;
  - Daten kryptografisch behandelt werden müssen – um sie beispielsweise zu ver- oder entschlüsseln, mit digitalen Signaturen zu versehen oder auf deren Gültigkeit zu prüfen;
  - Daten nach einem vorgegebenen Prozessablauf zu behandeln und weiterzuleiten sind;
  - Daten auf Konformität zu technischen Spezifikationen geprüft werden sollen;
  - Daten temporär oder dauerhaft gespeichert werden müssen.

Hinweise

H137 In vorausschauend geplanten und aufgebauten IT-Architekturen werden entsprechende zentrale Plattformen und Dienste nicht fehlen. Wenn sie für die IT-Unterstützung eines Geschäftsprozesses zum Einsatz kommen, wird dies in der Regel den Umsetzungsaufwand im Projekt reduzieren. Gemindert wird dieser Gewinn an Projekteffizienz jedoch durch die oft aufwändige Konfiguration, die notwendig ist, um die allgemeingültigen Prozess- und Datendienste für die jeweilige Aufgabe anzupassen. Zudem erhöht sich die technische Komplexität der IT-Unterstützung für den Geschäftsprozess und damit unter Umständen der Aufwand für das Analysieren und Beheben von Fehlersituationen. Wägen Sie also in jedem Fall sorgfältig ab, ob der Einsatz zentraler Funktionen und Dienste tatsächlich zu einer nachhaltigen Verbesserung von Qualität und Effizienz des Geschäftsprozesses führt.

Datenhaltung

IT-Komponente

- Die Komponente steht stellvertretend für IT-Lösungen zur Speicherung und Verwaltung von Daten. In der Praxis der kommunalen Informationstechnik sind dies zumeist Datenbanksysteme, ergänzt durch spezifische IT-Funktionen zur Datensicherung, zur Lastverteilung, zur Unterstützung der Datenverarbeitung oder zur Überwachung des Datenbankbetriebs.

Hinweise

H138 In der E-Government-Praxis wird die Datenhaltung vor allem unter einem Aspekt diskutiert – dem Geschwindigkeitsverhalten. Eine effiziente IT-Unterstützung von kommunalen Geschäftsprozessen ist in der Regel datenintensiv. Die erzeugten Datenbestände können zudem rasch anwachsen. Passen Sie daher die Leistungsfähigkeit Ihrer IT-Plattform zur Datenhaltung an die steigenden Anforderungen an.

H139 Vergewissern Sie sich aber auch, dass die zur Prozessunterstützung eingesetzten IT-Komponenten eine effiziente Datenhaltung unterstützen. Nicht selten sind gerade die Softwaretechnologien kommunaler Fachanwendungen nicht ausreichend für Massendaten und hochparallele Nutzungen optimiert.

Hosting und Netze

IT-Komponente

- Mit dieser abstrakten Komponentenbezeichnung sollen alle IT-Systeme zusammengefasst werden, die für den Rechenzentrumsbetrieb notwendig sind – von Servertechnik, organisationsinternen und externen Netzen bis hin zur Gewährleistung von IT-Sicherheit, Monitoring, Administration und Nutzerunterstützung.

Hinweis

H140 Es ist selbstverständlich, dass ohne eine leistungsfähige IT-Infrastruktur effiziente Geschäftsprozesse nicht erreichbar sind. Allerdings sind Aufbau und Betrieb dieser IT-Basisinfrastruktur aufwendig. Angesichts des stetig wachsenden Angebots an Shared Services lohnt daher die Prüfung, ob nicht Teile dieser Infrastruktur oder einzelne Aufgaben in die Cloud-Lösungen öffentlicher oder privatwirtschaftlicher IT-Dienstleister verlagert werden können.

6.2.11 Peripherietechnik

Beim Durchsehen unserer E-Government-Werkzeuge haben wir bislang vor allem Software-Lösungen im Blick gehabt und nur hin und wieder auch die ebenso notwendige IT-Hardware erwähnt. Dabei ist selbstverständlich leistungsfähige Gerätetechnik für Rechenzentrum und Netzwerke genauso unumgänglich für gelingendes E-Government wie eine anforderungsgerechte IT-Ausstattung an den Arbeitsplätzen der kommunalen Beschäftigten. Zusätzlich sollen zum Abschluss dieses Kapitels noch einige spezifische Systeme erwähnt werden, die an den Schnittstellen zwischen analoger und digitaler Welt zum Einsatz kommen.

Digitalisierung von Dokumenten in Papierform

IT-Komponente

- Standardmedium in der Kommunikation zwischen Verwaltungskunden, Leistungspartnern und Kommunalverwaltung ist nach wie vor das per Post übersandte Dokument in Papierform. Es gibt wenig Grund zu der Annahme, dass sich dies – selbst mittelfristig – ändern wird. Wenn die kommunalen Geschäftsprozesse dennoch durchgängig digital gestaltet sein sollen, müssen eingehende Papierdokumente also in die digitale Form überführt werden. Dafür wird eine IT-Komponente aus Scanner-Hardware und zugehöriger Software benötigt.
- Scantechnik kommt im kommunalen Umfeld typischerweise in zwei Größenklassen zum Einsatz:
  - zur Digitalisierung von Schriftstücken mit maximalem Format A3 sowie
  - zur Digitalisierung von Plänen und Zeichnungen mit Formaten bis mindestens A0.
- Typische Software-Funktionen der Komponente umfassen…
  - Scannen der Papierdokumente im Stapel oder als Einzelblatt,
  - automatisierte Verbesserung der Qualität der erzeugten Bilddateien,
  - Texterkennung,
  - Funktionen für die manuelle Nachbearbeitung,
  - Wandel der erzeugten Bilddateien in verschiedene Datenformate,
  - Übermittlung der digitalen Dokumente an die IT-Komponenten zu Aktenführung und Dokumentenmanagement.

Hinweise

H141 Die Leistungsfähigkeit der Organisationseinheit, die für die Digitalisierung verantwortlich ist, hängt wesentlich von der technischen Ausstattung ab. Es lohnt daher, die Produktivität des zu beschaffenden IT-Systems sorgfältig – möglichst im praktischen Probebetrieb – zu prüfen. Für die Wirtschaftlichkeit der Investition sind Einsparungen an Personalaufwand, die durch Produktivitätsvorteile eines Systems erreicht werden können, wesentlicher als dessen Anschaffungspreis.

H142 Prüfen Sie dabei auch die Leistungsfähigkeit der zugehörigen Software. Effiziente, intuitiv bedienbare Softwarefunktionen bestimmen die Produktivität des Systems in gleichem Maße wie Scandurchsatz und andere Hardware-Parameter.

H143 Prüfen Sie insbesondere folgende Aspekte der IT-Lösungen zur Digitalisierung:

- Sind die Voreinstellungen für typische Digitalisierungsaufgaben (Profile) effizient administrier- und anwendbar?
- Sind die Verfahrensweisen für die Stapelverarbeitung alltagstauglich?
- Sind die Datenformate der erzeugten Dateien standardkonform – insbesondere bei Archivformaten wie PDF/A?
- Führt die Software Bildkorrekturen für typische Qualitätsmängel (Ausrichtung, Beschnitt, Entfärben, Kontrast- und Helligkeitsverbesserungen etc.) automatisiert aus? Existieren Funktionen für die manuelle Korrektur?

- Verfügt die Software über leistungsfähige Komprimierungsmechanismen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Datenvolumen und Abbildungsqualität zu erreichen?
- Können einzelne Seiten eines Dokuments effizient ersetzt, neu digitalisiert, in der Reihenfolge verändert oder gelöscht werden?
- Verfügt die Software über effiziente Mechanismen zur Erfassung von Metainformationen zu den digitalen Dokumenten? Wird dies alltagstauglich durch automatisierte Texterkennung (OCR) unterstützt?

Drucken, Plotten und Postausgangsbearbeitung

IT-Komponente

- Die Komponente steht stellvertretend für die in Verwaltungen übliche Druck- und Kopiertechnik, aber auch für Großformatplotter, die benötigt werden, um Pläne und Zeichnungen aus der digitalen in die Papierform zu überführen. Gegebenenfalls kann weitere Technik benötigt werden, um Drucke oder Plots effizient zu beschneiden oder zu falzen.
- Für das Erstellen und Versandfertigmachen von Massendrucksachen verfügen viele Kommunalverwaltungen zudem über spezialisierte Druck- und Kuvertiertechnik.

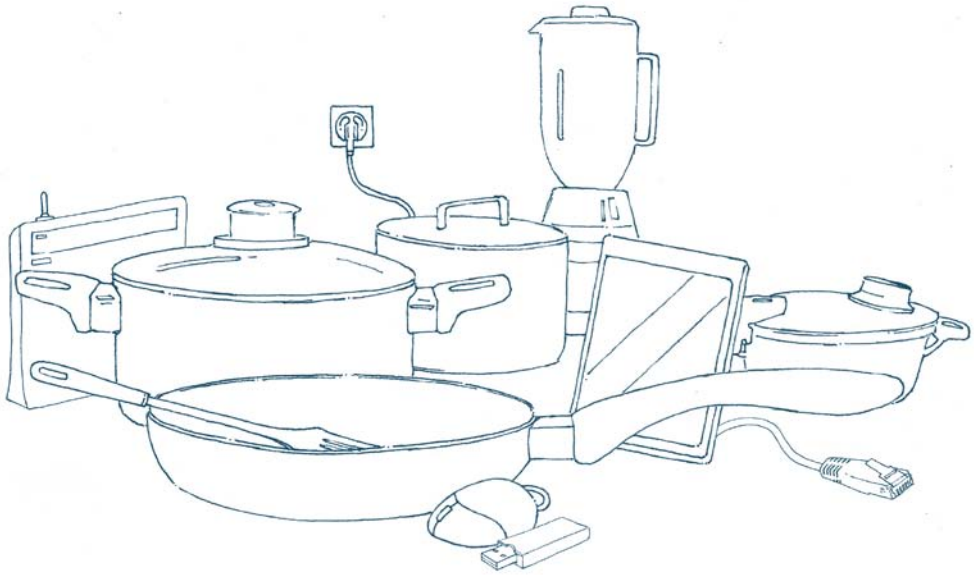
Hinweise

H144 Hard- und Software zum Drucken und Plotten ist in den Kommunalverwaltungen Standard. Sie wird üblicherweise arbeitsplatznah betrieben; lediglich spezialisierte Systeme sind auf bestimmte Organisationseinheiten und Standorte konzentriert. Unter den Bedingungen der digitalen Aktenführung kann es unter Umständen notwendig werden, digital erzeugte Dokumente zur Auslieferung an Verwaltungskunden in die Papierform zu überführen. Achten Sie in diesen Fällen darauf, dass die Organisationseinheit, die für die Ausfertigung der Dokumente verantwortlich zeichnet, unmittelbar mit leistungsfähiger Druck- und Plotttechnik ausgestattet wird.

H145 Prüfen Sie dabei jedoch auch Möglichkeiten der Aufgabenbündelung – beispielsweise in fachlich zugeordneten, dezentralen Serviceteams oder einer verwaltungsweit tätigen zentralen Stelle.

H146 Prüfen Sie, ob das Ausfertigen, Kuvertieren und Versenden von Massendrucksachen gegebenenfalls wirtschaftlicher durch öffentliche oder privatrechtliche Dienstleister übernommen werden kann. Maßgeblich für die Bewertung solcher Angebote sind…

- die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen sowie
- die effiziente, alltagstaugliche Integration der ausgelagerten Dienste in die Arbeitsabläufe Ihrer Verwaltung.



7.

Die Gerichte E-Government-Vorhaben praktisch

Sechs Kapitel Vorüberlegungen und Vorbereitungen waren nötig, ehe unser Kochbuch nun endgültig beim praktischen Tun und dessen Ergebnissen anlangt. Eingangs hatten wir mit einigen Beispielen versucht, Appetit zu machen. Nun soll daran angeknüpft und systematischer beschrieben werden, was wir als gut vorbereitete Köche in unserer gut geordneten und gut ausgestatteten Küche erreichen können. Nutzen wir also das erworbene Wissen und setzen wir das Kochen in Gang.

Hier allerdings kommt die Kochbuch-Metapher, wenn wir sie auf den Gegenstand E-Government anwenden, an ihre Grenzen. Es ist unmöglich, alle denkbaren oder auch nur typischen Gerichte – sprich E-Government-Szenarien – zu beschreiben: Mit weit mehr als eintausend Verwaltungsleistungen (Wer kennt die Zahl genau?) bildet jede Kommunalverwaltung ein so breites Spektrum an Geschäftsprozessen ab, dass sich daraus ein enormes Potenzial an einzelnen Verbesserungen und Einsatzmöglichkeiten für Informationstechnik ableitet. Das passt in kein *Kochbuch*. Wir müssen also einen anderen Weg wählen, um die E-Government-Praxis zu beschreiben.

Ausgangspunkt dafür sind abstrahierte Prozessbausteine. Dafür gliedern wir die kommunalen Geschäftsprozesse in ein Dutzend typischer Aktivitäten – von der Information über eine Verwaltungsleistung und dem Auslösen derselben über die Sachbearbeitung, die Entscheidung und die Übermittlung der Ergebnisse bis zum Archivieren der Akte. Selbstverständlich passt ein solches Schema nicht auf jeden Ablauf in der kommunalen Leistungserbringung. Dennoch: Die Mehrzahl der Geschäftsprozesse der Kommunalverwaltung lässt sich als Variation solcher Prozessbausteine verstehen.

Anschließend überlegen wir, wie die Prozessbausteine mit E-Goverment-Mitteln verbessert werden können. Ergebnis dessen sind Zielbeschreibungen für die einzelnen Bausteine. In ihrer Abfolge ergeben sie einen idealisierten Musterprozess. Er illustriert, wie die kommunale Leistungserbringung durch E-Government verändert werden könnte.

In einem abschließenden dritten Schritt soll dann überlegt werden, welche Aufgaben sich stellen, um diesen Zielzustand tatsächlich zu erreichen. Auch diese E-Government-Aufgaben können zunächst nur abstrahiert beschrieben werden. Sie lassen sich jedoch leicht auf die vielen unterschiedlichen Situationen in der E-Government-Praxis übertragen.

Zugegeben, das alles klingt eher nach Systemgastronomie und nicht nach Gourmet-Küche. Aber genau das trifft den Kern der kommunalen Herausforderung: Wenn E-Government tatsächlich einen wesentlichen Beitrag zur Verwaltungsentwicklung leisten soll, dann braucht es eher viele standardisierte Lösungen als einige wenige besonders brillante. Wir können uns dabei mit der Erfahrung anspornen, dass ja auch der guten Großküche ziemlich leckere Gerichte gelingen.

7.1 Bausteine eines kommunalen Musterprozesses

Abstrakt ist der ideale Geschäftsprozess der Kommunalverwaltung leicht zu beschreiben: Er wäre so gestaltet, dass die jeweilige Verwaltungsleistung in maximaler Qualität und mit minimalem Aufwand an Ressourcen erbracht würde. Aus der E-Government-Perspektive hatten wir zwei weitere Forderungen erhoben: Erstens würde die Arbeit der Kommunalverwaltung intensiv durch Informationstechnik unterstützt werden. Zweitens gingen von der Veränderung und ihren Ergebnissen positive Impulse für eine nachhaltige Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung

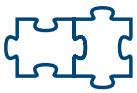
aus – beispielsweise in der Personalentwicklung, im Wissensmanagement oder in der Gestaltung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen. Einige Aspekte dazu wurden im Kapitel 3.1 (→ Seite 27) bereits kurz diskutiert.

So weit so gut. Was bedeutet ein solcher Anspruch nun aber für die oben erwähnten, abstrakten Prozessbausteine der kommunalen Leistungserbringung? Lassen Sie uns versuchen, das zu skizzieren. Die nachfolgend beschriebenen Bausteine ergeben einen kommunalen Musterprozess, der als Referenz für das Ergebnis von E-Government-Vorhaben dienen soll.

7.1.1 Prozessbaustein »Informationen zu einer Verwaltungsleistung einholen«

Prozessbaustein

Inhalt und Eigenschaften



Verwaltungskunden informieren sich effizient darüber, welche Verwaltungsleistung zur Erfüllung eines individuellen Anliegens in Anspruch genommen werden kann und welche Rahmenbedingungen dabei zu beachten sind.

- Dies kann weitgehend digital (typischerweise über ein Online-Portal) erfolgen. Im digitalen Angebot sind individuelle Beratungsfunktionen integriert, die wahlweise per digitaler Kommunikation, telefonisch, persönlich oder schriftlich genutzt werden können.

E-Goverment-Aufgaben, die sich bei der Umsetzung des Prozessbausteins ergeben

→ Informationen zu Verwaltungsleistungen digital bereitstellen (Seite 105)

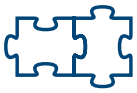
IT-Komponenten, die zur Umsetzung des Prozessbausteins benötigt werden

→ Online-Kundenportal (Seite 60)
→ Information zu kommunalen Leistungen (Seite 62)

7.1.2 Prozessbaustein »Eine Verwaltungsleistung auslösen«

Prozessbaustein

Inhalt und Eigenschaften



- Verwaltungskunden lösen die Inanspruchnahme einer Verwaltungsleistung aus.

  Dies kann digital (typischerweise über ein Online-Angebot), schriftlich oder (falls für die jeweilige Leistung rechtlich zugelassen) persönlich erfolgen.

E-Goverment-Aufgaben, die sich bei der Umsetzung des Prozessbausteins ergeben

→ Digitales Auslösen von Verwaltungsleistung ermöglichen (Seite 110)

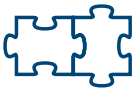
IT-Komponenten, die zur Umsetzung des Prozessbausteins benötigt werden

→ Formularbasiertes Auslösen von Verwaltungsleistungen (Seite 63)
→ Authentifizierung (Seite 62)
→ Autorisieren von Erklärungen (Seite 65)

7.1.3 Prozessbaustein »Eingangsbearbeitung in der Kommunalverwaltung«

Prozessbaustein

Inhalt und Eigenschaften



- Die von den Verwaltungskunden übermittelten Informationen, Dokumente und Erklärungen gehen über den jeweiligen Kommunikationskanal in der Kommunalverwaltung ein.
- Unterlagen in Papierform werden unmittelbar nach Eingang von einer zentralen Stelle digitalisiert. Dies erfolgt mit minimalem zeitlichem Aufwand und in garantierter Qualität. Je nach rechtlichen Rahmenbedingungen können die Originaldokumente anschließend vernichtet oder müssen als Referenz aufbewahrt werden.
- Die digitalen Unterlagen werden nun an die zuständige Organisationseinheit übermittelt. Der/die für die Posteingangsbearbeitung zuständige Bearbeiter/in prüft die Posteingänge digital und identifiziert die Unterlagen, die eine neue Verwaltungsleistung auslösen.
- Für die ausgelöste Verwaltungsleistung wird nun eine digitale Fallakte oder ein neuer Vorgang in einer bereits existierenden digitalen Sammelakte angelegt. Dies erfolgt auf der Basis eines verwaltungsweit gültigen Aktenplans. Die Vergabe von Aktenzeichen geschieht automatisiert.
- In den Metainformationen zur Akte bzw. zum Vorgang werden alle Informationen verzeichnet, die für die Beschreibung (und damit das Wiederauffinden) des Falls und für seine Bearbeitung maßgeblich sind. Falls die auslösenden Dokumente in strukturierter digitaler Form vorliegenden (typischerweise in digitalen Formularen), erfolgt dies automatisiert.
- Der/die zuständige Sachbearbeiter/in wird digital über den Eingang informiert.
  Nach einem fachlichen Regelwerk können neue Fälle digital dem/der zuständigen Leiter/in der Organisationseinheit zugänglich gemacht werden. Unter Umständen werden die eingegangenen Unterlagen dort mit digitalen Büroverfügungen versehen, um die Sachbearbeitung fachlich zu steuern.

  Dies kann digital (typischerweise über ein Online-Angebot), schriftlich oder (falls für die jeweilige Leistung rechtlich zugelassen) persönlich erfolgen.

E-Goverment-Aufgaben, die sich bei der Umsetzung des Prozessbausteins ergeben

→ Digitale Eingangspostbearbeitung einrichten (Seite 115)
→ Digitale Akte einführen (Seite 121)

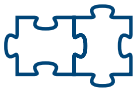
IT-Komponenten, die zur Umsetzung des Prozessbausteins benötigt werden

- → Digitalisierung von Dokumenten in Papierform (Seite 89)
- → Digitale Aktenführung (Seite 76)
- → Dokumentenmanagement (Seite 74)

7.1.4 Prozessbaustein »Sachbearbeitung«

Prozessbaustein

Inhalt und Eigenschaften



Der/die zuständige Sachbearbeiter/in führt die folgenden Arbeitsschritte in der digitalen Akte aus.

- Die eingegangenen Informationen werden formell geprüft.
- Die eingegangenen Informationen werden materiell geprüft.

  Beide Prüfschritte werden durch digitale Prüffunktionen unterstützt. Alternativ werden die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter digital durch den Prüfvorgang geführt.
- Weitere Informationen, die für die Bearbeitung des Anliegens notwendig sind, werden digital eingeholt – beispielsweise aus Katastern und anderen Datensammlungen.

  Dies erfolgt automatisiert oder teilautomatisiert – beispielsweise durch die (automatisierte) Analyse personen- oder raumbezogener Informationen zum Sachverhalt und das daraus abgeleitete (automatisierte) Einholen von Daten aus Datensammlungen. Sofern andere öffentliche Stellen die benötigten Informationen bereitstellen, werden sie von dort digital – beispielsweise über Datendienste – bezogen.
- Fehlende Informationen, Unterlagen oder Erklärungen werden von den Auftraggebern der Verwaltungsleistung nachgefordert. Dabei wird (soweit dies möglich ist) digital kommuniziert. Das Überwachen der (gegebenenfalls schrittweisen) Erledigung wird durch digitale Funktionen unterstützt.
- Betroffene Dritte werden in der rechtlich vorgegebenen Form beteiligt. Dies erfolgt (sofern möglich) digital und wird durch digitale Funktionen unterstützt.
- Die Sachbearbeitung wird durch digitale Büroverfügungen und Wiedervorlagen strukturiert.
- Während der Sachbearbeitung werden laufend Informationen zum Verfahrensstand digital verzeichnet. Dies erfolgt automatisiert oder teilautomatisiert – beispielsweise durch Generieren von Statusinformationen aus digitalen Dokumenten.
- Alle Verfahrensbeteiligten erhalten die Möglichkeit, sich laufend digital über den Stand der Bearbeitung zu informieren. Dies erfolgt über Online-Funktionen zur Abfrage pauschalisierter Bearbeitungsinformationen oder durch den Online-Zugriff auf die digitale Akte.

E-Goverment-Aufgaben, die sich bei der Umsetzung des Prozessbausteins ergeben

- → Digitale Sachbearbeitung ermöglichen (Seite 127)
- → Mit Beteiligten digital kommunizieren (Seite 133)

Digitale Sachbearbeitung ist selbstverständlich erst dann möglich, wenn in digitalen Akten und mit digitalem Dokumentenmanagement gearbeitet wird:

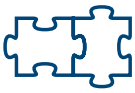
→ Digitale Akte einführen (Seite 121)

IT-Komponenten, die zur Umsetzung des Prozessbausteins benötigt werden

→ Digitale Aktenführung (Seite 76)
→ Dokumentenmanagement (Seite 74)
→ Digitale Kommunikation (Seite 68)
→ Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung (Seite 77)
→ Digitaler Geschäftsgang (Seite 78)
→ Automatisierung von Abläufen (Seite 79)
→ Management von Fachinformationen (Seite 80)

7.1.5 Prozessbaustein »Zusammenarbeit mit Leistungspartnern«

Prozessbaustein
Inhalt und Eigenschaften



Wenn an der Bearbeitung der Verwaltungsleistung weitere öffentliche Stellen mitwirken, sind typischerweise die folgenden Arbeitsschritte auszuführen.

- Der/die zuständige Sachbearbeiter/in fordert weitere öffentliche Stellen innerhalb und außerhalb der eigenen Verwaltung zur Mitwirkung bei der Leistungserbringung auf – typischerweise durch Anforderung von Stellungnahmen, Informationen oder Unterlagen. Die Ergebnisse der Mitwirkung werden entgegengenommen und ausgewertet. Nach Abschluss der Sachbearbeitung erhalten die Leistungspartner das Ergebnis mitgeteilt.
- Die Kommunikation mit den Leistungspartnern erfolgt digital. Die Auswahl der einzubeziehenden Leistungspartner, das Auslösen der Mitwirkung und die Überwachung der Kommunikation werden durch digitale Funktionen unterstützt.

E-Goverment-Aufgaben, die sich bei der Umsetzung des Prozessbausteins ergeben

→ Digitale Akte einführen (Seite 121)
→ Digitale Sachbearbeitung ermöglichen (Seite 127)
→ Mit Beteiligten digital kommunizieren (Seite 133)

IT-Komponenten, die zur Umsetzung des Prozessbausteins benötigt werden

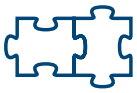
→ Digitale Aktenführung (Seite 76)
→ Kollaborationsportal zur Kommunikation mit Leistungspartnern (Seite 72)
→ Prozessschnittstellen zur Kopplung mit IT-Systemen von Leistungspartnern (Seite 73)
→ Automatisierung von Abläufen (Seite 79)

7.1.6 Prozessbaustein »Öffentlichkeitsbeteiligung«

Prozessbaustein

Inhalt und Eigenschaften

Wenn für die Bearbeitung der Verwaltungsleistung die Beteiligung der Öffentlichkeit (formell oder informell) vorgesehen ist, sind typischerweise die folgenden Arbeitsschritte auszuführen.



- Ja nach Art der Öffentlichkeitsbeteiligung informiert der/die zuständige Sachbearbeiter/in einen eingeschränkten Kreis von gesellschaftlichen Akteuren (meist *Träger öffentlicher Belange*) oder die allgemeine Öffentlichkeit über die Beteiligung.
- Die je nach Verwaltungsleistung vorbereiten Unterlagen werden digital (zumeist online) sowie parallel in Papierform zugänglich gemacht.
- Die Beteiligten prüfen die Unterlagen und übermitteln gegebenenfalls das Ergebnis (Stellungnahmen, Einwände o.ä.) an die Kommunalverwaltung. Dies erfolgt typischerweise digital oder in Papierform.
- Die Kommunalverwaltung prüft die eingegangenen Beteiligungsergebnisse und bezieht sie in die Entscheidungsfindung ein. Die Absender werden (abhängig von den jeweiligen rechtlichen Vorgaben) über das Ergebnis informiert.

E-Goverment-Aufgaben, die sich bei der Umsetzung des Prozessbausteins ergeben

→ Digitale Akte einführen (Seite 121)
→ Digitale Sachbearbeitung ermöglichen (Seite 127)
→ Mit Beteiligten digital kommunizieren (Seite 133)

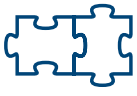
IT-Komponenten, die zur Umsetzung des Prozessbausteins benötigt werden

→ Digitale Aktenführung (Seite 76)
→ Kollaborationsportal zur Kommunikation mit Leistungspartnern (Seite 72)
→ Prozessschnittstellen zur Kopplung mit IT-Systemen von Leistungspartnern (Seite 73)
→ Automatisierung von Abläufen (Seite 79)

7.1.7 Prozessbaustein »Entscheidung«

Prozessbaustein

Inhalt und Eigenschaften



- Sobald alle relevanten Informationen vorliegen, kann die Entscheidung getroffen werden. Sie wird in einem digitalen Ergebnisdokument – im Falle eines Verwaltungsaktes in einem digitalen Bescheid – dokumentiert. Der/die zuständige Sachbearbeiter/in zeichnet den Entwurf des Ergebnisdokuments ab.
  Die Entscheidungsfindung und das Erstellen des Ergebnisdokuments werden durch digitale Funktionen unterstützt, in manchen Fällen automatisiert ausgeführt. Dies betrifft auch die

Umsetzung formeller Vorschriften an das Ergebnisdokument – beispielsweise das automatisierte Erzeugen eines Deckblattes, eines Inhaltsverzeichnisses, von Seitenzahlen, von Zugehörigkeits- und Autorisierungsvermerken.

- Sofern notwendig, kann das Ergebnisdokument nun innerhalb der Verwaltung abgestimmt, gegebenenfalls durch eine entsprechende digitale Büroverfügung zur Korrektur zurückgegeben und korrigiert sowie schließlich durch Anbringen einer digitalen Mitzeichnung autorisiert werden.
- Nach Abschluss der hausinternen Abstimmung wird das Ergebnisdokument (typischerweise durch den/die zuständige Sachbearbeiter/in) mit einer digitalen Schlusszeichnung autorisiert. Ist die Schriftform einzuhalten, muss zusätzlich eine qualifizierte elektronische Signatur angebracht werden.
- Wenn die Bearbeitung gebührenpflichtig ist, wird die zu erhebende Verwaltungsgebühr ermittelt und in einem entsprechenden Kostenbescheid an die Kostenschuldner berechnet. Die Autorisierung des Kostenbescheids erfolgt über eine digitale Schlusszeichnung. Die entsprechende Annahmeanordnung zum Kostenbescheid wird digital an die Finanzbuchhaltung übermittelt. Das Ermitteln der Gebühren, das Erstellen des Kostenbescheids sowie das Erstellen und Übermitteln der Annahmeanordnung werden durch digitale Funktionen unterstützt, in manchen Fällen automatisiert ausgeführt.
- Falls zutreffend, wird das Ergebnis der Entscheidung in digitalen Katastern, Datensammlungen etc. vermerkt.

E-Goverment-Aufgaben, die sich bei der Umsetzung des Prozessbausteins ergeben

→ Digitale Akte einführen (Seite 121)
→ Digitale Sachbearbeitung ermöglichen (Seite 127)

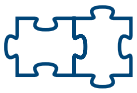
IT-Komponenten, die zur Umsetzung des Prozessbausteins benötigt werden

→ Digitale Aktenführung (Seite 76)
→ Digitaler Geschäftsgang (Seite 78)
→ Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (Seite 86)
→ Automatisierung von Abläufen (Seite 79)

7.1.8 Prozessbaustein »Übermittlung der Ergebnisse«

Prozessbaustein

Inhalt und Eigenschaften



- Falls die Übermittlung der Entscheidung in Papierform erfolgt, wird das Ergebnisdokument zusammen mit zugehörigen Anlagen gedruckt oder (bei großformatigen Dokumenten) geplottet.
- Die Entscheidung wird an die Adressaten übermittelt (im Falle eines Verwaltungsaktes bekannt gemacht) – typischerweise durch Übersenden des Ergebnisdokuments zusammen mit dem Kostenbescheid. Falls rechtlich vorgegeben oder geraten, erfolgt dies über eine förmliche Zustellung.

  Sofern möglich, wird die Übermittlung des Ergebnisdokuments und des Kostenbescheids digital vollzogen. Die digitale Übermittlung des Ergebnisses setzt voraus, dass die Verwaltungskunden einen elektronischen Zugang für das Verfahren eröffnet haben (beispielsweise über ein Bürgerkonto oder einen De-Mail-Zugang).

  Wenn eine förmliche Zustellung in Papierform erfolgte, wird der entsprechende Nachweis (Postzustellungsurkunde, Rückschein, Empfangsbekenntnis) digital in der Akte abgelegt.
- Die Entscheidung wird beteiligten Leistungspartnern und berechtigten Dritten zur Kenntnis gegeben. Die Kommunikation erfolgt dabei in der Regel digital.

E-Goverment-Aufgaben, die sich bei der Umsetzung des Prozessbausteins ergeben

→ Digitale Akte einführen (Seite 121)
→ Digitale Sachbearbeitung ermöglichen (Seite 127)
→ Mit Beteiligten digital kommunizieren (Seite 133)

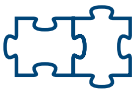
IT-Komponenten, die zur Umsetzung des Prozessbausteins benötigt werden

→ Digitale Aktenführung (Seite 76)
→ Digitaler Geschäftsgang (Seite 78)
→ Automatisierung von Abläufen (Seite 79)
→ Drucken, Plotten und Postausgangsbearbeitung (Seite 90)

7.1.9 Prozessbaustein »Überwachung der Umsetzung der Entscheidung«

Prozessbaustein

Inhalt und Eigenschaften



Wenn die Umsetzung der getroffenen Entscheidung überwacht werden muss, sind typischerweise folgende Arbeitsschritte auszuführen.

- Umsetzungs- und Prüfungstermine werden über digitale Wiedervorlagen verwaltet.
- Die Prüfung erfolgt entweder durch Einholen von Erklärungen bei den jeweiligen Verantwortlichen oder durch persönliche Überprüfung.
  In letzterem Fall kann es notwendig sein, die digitale Akte auf einem mobilen IT-Gerät verfügbar zu machen, um auch vor Ort mit den Unterlagen arbeiten zu können.
- Das Ergebnis der Prüfung wird in der digitalen Akte vermerkt.
- Wenn die Umsetzung nicht rechtskonform erfolgte, kann das neuerliche Entscheidungen der Verwaltung zur Folge haben (beispielsweise Anordnungen) und weitere Verwaltungsverfahren auslösen (beispielsweise Ordnungswidrigkeitenverfahren). Dies ist in der Regel auch mit neuerlichen Kostenentscheidungen verbunden.
  Die Umsetzung dieser Arbeitsschritte erfolgt dann ebenfalls in der bereits beschriebenen Weise.
- Die Überwachung wird solange fortgesetzt bis die Entscheidung umgesetzt ist.

E-Goverment-Aufgaben, die sich bei der Umsetzung des Prozessbausteins ergeben

→ Digitale Akte einführen (Seite 121)
→ Digitale Sachbearbeitung ermöglichen (Seite 127)

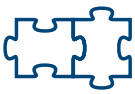
IT-Komponenten, die zur Umsetzung des Prozessbausteins benötigt werden

→ Digitale Aktenführung (Seite 76)
→ Digitaler Geschäftsgang (Seite 78)
→ Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (Seite 86)
→ Automatisierung von Abläufen (Seite 79)

7.1.10 Prozessbaustein »Bearbeiten von Rechtsbehelfen«

Prozessbaustein

Inhalt und Eigenschaften



Wenn gegen die Entscheidung ein Rechtsbehelf eingelegt wurde, sind typischerweise die folgenden Arbeitsschritte auszuführen.

- Bei einem Widerspruch ist die Entscheidung durch die Kommunalverwaltung erneut zu prüfen. Das Ergebnis wird den Widerspruchsführern mitgeteilt.
  Die Bearbeitung erfolgt in der digitalen Akte. Für die Kommunikation mit den Verfahrensbetei-

ligten werden soweit als möglich digitale Kanäle genutzt. Die digitale Übermittlung des Ergebnisses setzt voraus, dass die Widerspruchsführer einen elektronischen Zugang für das Verfahren eröffnet haben (beispielsweise über ein Bürgerkonto oder mittels De-Mail).

- Wenn die Entscheidung vor einem Verwaltungsgericht angefochten wurde, wirkt die Kommunalverwaltung auf Anforderung von dort an der gerichtlichen Überprüfung mit.
- Die Bearbeitung erfolgt in der digitalen Akte. Mit dem Verwaltungsgericht kann in der Regel digital kommuniziert werden.

E-Goverment-Aufgaben, die sich bei der Umsetzung des Prozessbausteins ergeben

→ Digitale Akte einführen (Seite 121)
→ Digitale Sachbearbeitung ermöglichen (Seite 127)
→ Mit Beteiligten digital kommunizieren (Seite 133)

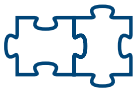
IT-Komponenten, die zur Umsetzung des Prozessbausteins benötigt werden

→ Digitale Aktenführung (Seite 76)
→ Digitaler Geschäftsgang (Seite 78)

7.1.11 Prozessbaustein »Abschließen der Sachbearbeitung«

Prozessbaustein

Inhalt und Eigenschaften



Wenn die Bearbeitung des Vorgangs abgeschlossen ist, sind typischerweise die folgenden Arbeitsschritte auszuführen.

- In der digitalen Akte werden die abschließenden Metainformationen (beispielsweise zum Verfahrensergebnis) vermerkt.
- Es wird geprüft, ob die digitale Akte Dokumente mit personenbezogenen Daten enthält, die nach Abschluss der Bearbeitung aus Datenschutzgründen zu löschen oder zu sperren sind. Ist dies der Fall, werden die entsprechenden Dokumente gelöscht bzw. gesperrt.
- Die digitale Akte wird bis zum Ablauf der Aufbewahrungspflicht in die Langzeitspeicherung übernommen.
- Während der Langzeitspeicherung sichert das verwendete IT-System die Integrität und Nutzbarkeit der digitalen Akte und der enthaltenen Dokumente.
- Während der Langzeitspeicherung überwacht das verwendete IT-System eventuelle Fristen zur Löschung oder Sperrung von Dokumenten mit personenbezogenen Daten. Ist eine dafür maßgebliche Frist abgelaufen, führt das System die entsprechenden Aktivitäten aus.

E-Goverment-Aufgaben, die sich bei der Umsetzung des Prozessbausteins ergeben

→ Digitale Akte einführen (Seite 121)
→ Digitale Sachbearbeitung ermöglichen (Seite 127)

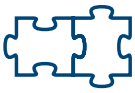
IT-Komponenten, die zur Umsetzung des Prozessbausteins benötigt werden

→ Digitale Aktenführung (Seite 76)
→ IT-Komponenten zur Langzeitspeicherung (Seite 83)

7.1.12 Prozessbaustein »Archivierung oder Vernichtung der Akte«

Prozessbaustein

Inhalt und Eigenschaften



Nach Ablauf der im Aktenplan festgelegten Aufbewahrungsfrist sind typischerweise die folgenden Arbeitsschritte auszuführen.

- Es wird geprüft, ob die digitale Akte Dokumente mit personenbezogenen Daten enthält, die nach dem Ende der Aufbewahrungsfrist aus Datenschutzgründen zu löschen oder zu sperren sind. Ist dies der Fall, werden die entsprechenden Dokumente gelöscht bzw. gesperrt.
- Die digitale Akte wird dem zuständigen Archiv angeboten.
- Das Archiv bewertet die digitale Akte und entscheidet über die Aufnahme. Je nach Entscheidung wird die Akte dann...
  - im aktenführenden System der Kommunalverwaltung gelöscht oder
  - digital vom Archiv übernommen und anschließend im aktenführenden System der Kommunalverwaltung gelöscht.

E-Goverment-Aufgaben, die sich bei der Umsetzung des Prozessbausteins ergeben

→ Digitale Akte einführen (Seite 121)
→ Digitale Sachbearbeitung ermöglichen (Seite 127)

IT-Komponenten, die zur Umsetzung des Prozessbausteins benötigt werden

→ Digitale Aktenführung (Seite 76)
→ IT-Komponenten zur Langzeitspeicherung (Seite 83)

7.2 Ideal und Wirklichkeit

Bevor wir aus den musterhaften Prozessbausteinen nun ebenso abstrahierte E-Government-Aufgaben ableiten, soll noch einmal für eine zielgerichtete, pragmatische Umsetzung in der Praxis geworben werden.

Hinweise

Anwendung der Prozessbausteine

Beachten Sie bitte bei der Anwendung der Prozessbausteine folgende Hinweise:

H147 Genauso wie ein abstrahierter Standardprozess nicht alle Ist-Abläufe in der Kommunalverwaltung abbildet, kann der Musterprozess keine simple Eins-zu-Eins-Schablone für alle kommunalen Soll-Abläufe sein.

H148 Nutzen Sie die Bausteine daher eher als Inspiration für die Analyse und Neukonzeption der jeweiligen kommunalen Geschäftsprozesse. Maßgeblich für die Lösungsfindung sind selbstverständlich Ihre konkrete Aufgabenstellung und die Rahmenbedingungen Ihrer Kommunalverwaltung.

H149 Nicht alle Eigenschaften der oben beschriebenen musterhaften Prozessbausteine werden sich in jedem konkreten E-Government-Vorhaben sofort umsetzen lassen. Gehen Sie daher zwar ehrgeizig, aber pragmatisch vor: Konzentrieren Sie sich auf diejenigen Eigenschaften der Prozessbausteine, die den größten Effekt für Qualität und Wirtschaftlichkeit versprechen.

H150 Digitalisierung und Medienbruchfreiheit sind keine Dogmen, die um jeden Preis erreicht werden müssen: Behalten Sie punktuell die Papierform bei,...

- wenn die digitale Kommunikation mit externen Prozessbeteiligten nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand zu erreichen ist oder
- wenn die digitale Kommunikation rechtliche Risiken birgt, die nicht oder nur sehr aufwändig zu vermeiden sind.

H151 Achten Sie bei solchen Kompromissen jedoch strikt darauf, dass die Arbeit innerhalb Ihrer Verwaltung und mit den beteiligten öffentlichen Stellen konsequent digital und damit ohne Medienbruch erfolgt. In der Regel bergen diese verwaltungsinternen Prozessbausteine das größte Potenzial für Verbesserungen von Qualität und Wirtschaftlichkeit. Wurde es erschlossen, dann mindern punktuelle Medienbrüche in der Kommunikation mit Verwaltungskunden die positive Gesamtbilanz des E-Goverment-Vorhabens nicht wesentlich.

H152 Auch aus anderer Perspektive lohnt es, den Fokus Ihrer E-Government-Projekte vor allem in die Verwaltung hinein zu richten: Hier verfügen Sie über die Gestaltungshoheit, können also digitale Arbeitsweisen durchsetzen. Im Unterschied dazu müssen Verwaltungskunden zunächst für die digitale Kommunikation geworben werden, was aufwändig ist und zumeist nicht vollständig gelingt.

H153 Insgesamt sollte ein E-Government-Vorhaben also nicht daran scheitern, dass vollständig medienbruchfreies, digitales Arbeiten nicht sofort erreicht werden kann. Bei kluger Konzeption lohnen die verwaltungsintern erreichbaren positiven Effekte für Qualität und Wirtschaftlichkeit den Aufwand dennoch – und dies für die Kommunalverwaltung und für die Verwaltungskunden gleichermaßen.

7.3 Typische E-Government-Aufgaben

Mit den Prozessbausteinen ist die Zielsetzung von E-Government-Vorhaben modellhaft beschrieben. In unserer Metapher vom *Kochen* entspräche dies den Gerichten – genauer: den einzelnen Bestandteilen eines üppigen Mahls, die vielfältig kombiniert und (sofern Könner am Werk sind) variiert werden können. Nun aber wird es Zeit, das eigentliche *Kochen* zu beschreiben: Was ist zu tun, um dieses Ziel zu erreichen?

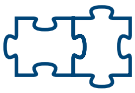
Auch dies soll abstrahiert dargestellt werden: Je nach der konkreten Ausgestaltung des Musterprozesses müssen mindestens die im Folgenden beschriebenen E-Government-Aufgaben umgesetzt werden. Zugegeben, es ist unmöglich, alle in der Praxis vorkommenden Tätigkeiten in allen ihren Konkretisierungen und Kombinationen zu diskutieren. Wir müssen unser *Kochbuch* also auf einige typische beschränken. Wenn diese im Kontext der jeweiligen Aufgabe und der konkreten Rahmenbedingen ausgewählt, kombiniert, angepasst und umgesetzt werden, dann sollte dennoch ein gutes Stück der Arbeit geleistet sein. Gutes Gelingen!

7.3.1 Informationen zu Verwaltungsleistungen digital bereitstellen

Aufgabe

Ziel dieser E-Government-Aufgabe ist die digitale Bereitstellung von relevanten, vollständigen und korrekten Informationen zum Leistungsspektrum der Kommunalverwaltung. Dies erfolgt hauptsächlich über ein Online-Kundenportal für Verwaltungskunden. Parallel werden weitere Informations- und Kontaktmöglichkeiten aufgezeigt sowie individuelle Beratungsfunktionen angeboten.

Adressierte Prozessbausteine



Die E-Government-Aufgabe zielt vor allem auf die Umsetzung bzw. Unterstützung folgender Bausteine des kommunalen Musterprozesses:

→ Prozessbaustein »Informationen zu einer Verwaltungsleistung einholen« (Seite 94)

Benötigte IT-Komponenten

Typischerweise werden bei der Umsetzung dieser E-Government-Aufgabe vor allem folgende IT-Komponenten benötigt:

→ Online-Kundenportal (Seite 60)
→ Information zu kommunalen Leistungen (Seite 62)

Aufgabenliste Konzept

Konzeption des Online-Informationsangebots

- Legen Sie die Zielgruppen des Online-Informationsangebots fest.
- Recherchieren Sie, mit welchen Interessenlagen und welchem Begriffsverständnis die jeweiligen Zielgruppen kommunale Leistungen in Anspruch nehmen.

- Ermitteln Sie, welche Informationen für die Zielgruppen relevant sind. Bestimmen Sie auf dieser Grundlage die Inhalte des Online-Informationsangebots – beispielsweise Informationen…
  - zu Leistungen Ihrer Kommunalverwaltung;
  - zu Leistungen anderer Verwaltungen;
  - zu Ihrer Kommunalverwaltung:
    - allgemeine Kontaktdaten,
    - Verwaltungsstruktur,
    - ausgewählte Ansprechpartner und deren Kontaktdaten,
    - alle Beschäftigten und deren Kontaktdaten;
  - zu Formularen;
  - zu Zugängen, Nutzungsbedingungen und technischen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme digitaler Leistungen Ihrer Kommunalverwaltung.
- Legen Sie fest, in welcher Art das Online-Informationsangebot umgesetzt werden soll – typischerweise entweder als…
  - zielgruppenbezogenes Online-Kundenportal (siehe dazu die Informationen zur IT-Komponente *Online-Kundenportal*, insbesondere die Hinweise H76 bis H79 →Seite 61) oder
  - als Anwendung im Internetauftritt Ihrer Kommunalverwaltung.
- Bestimmen Sie, in welcher Weise das Online-Informationsangebot auch für mobile IT-Systeme verfügbar sein soll.
- Konzipieren Sie die Navigationsmechanismen im Online-Leistungsverzeichnis.
  Typische Funktionen sind:
  - Suche über eine Liste der Verwaltungsleistungen,…
    - gegliedert nach kommunalen Aufgabenbereichen,
    - gegliedert nach anbietender Verwaltung und deren Aufbauorganisation,
    - gegliedert nach Lebenslagen / Kundenanliegen,
    - alphabetisch gegliedert;
  - Suche über Schlagworte,…
    - mit fehlertoleranter Eingabe und
    - mit dynamischer Ergänzung relevanter Suchbegriffe;
  - Volltextsuche sowie
  - Navigation über nutzerbezogene Favoriten.

Konzeptionelle Vorbereitungen für individuelle Beratungsangebote

- Konzipieren Sie, wie individuelle Beratungsangebote in das Online-Informationsangebot integriert werden können – beispielsweise über Funktionen…
  - zum Anfordern eines telefonischen Rückrufs,
  - zum Anfordern weiterer Informationen per EMail,
  - zur Live-Unterstützung durch Beschäftigte (Chat),
  - zur Vereinbarung eines Beratungstermins in der Verwaltung.

Aufgabenliste Informationstechnik

Festlegen der Datenquellen für das Informationsangebot

- Legen Sie fest, aus welchen IT-Systemen Informationen für das Online-Angebot bezogen werden – entweder…
  - über zentral angebotene Datendienste (beispielsweise des Bundeslandes), gegebenenfalls mit verwaltungsspezifischen Ergänzungen, oder
  - über eine eigene Datenbasis Ihrer Kommunalverwaltung, typischerweise verwaltet in einem Content Management System oder in anderen datenverwaltenden IT-Systemen.
- Legen Sie fest, aus welchen IT-Systemen Online-Formulare bezogen werden – entweder…
  - über zentral angebotene Formulardienste (beispielsweise des Bundeslandes) oder
  - über einen in Ihrer Kommunalverwaltung betriebenen Formularserver.

  Auch Kombinationen beider Ansätze können sinnvoll sein.

Sichern der Konsistenz der Informationskanäle

- Konzipieren Sie, wie die jeweils verwendeten Datenquellen technisch und organisatorisch mit folgenden weiteren kommunalen Informationskanälen synchronisiert werden:
  - Auskunftsdienst für Verwaltungskunden über die Rufnummer 115,
  - telefonische Auskünfte an Verwaltungskunden,
  - interne Informationsbereitstellung per Intranet,
  - ergänzende Informationsangebote in Papierform.

Ableiten der Anforderungen an IT-Systeme und IT-Betrieb

- Leiten Sie aus den konzeptionellen Festlegungen die funktionalen Anforderungen an die einzusetzenden IT-Systeme ab – insbesondere im Hinblick…
  - auf die Erfassung, Verwaltung und Qualitätssicherung der Informationen;
  - auf die Erstellung, Verwaltung und Qualitätssicherung von Online-Formularen;
  - auf das Publizieren und Bereitstellen der Informationen im Online-Portal bzw. der Online-Anwendung,
  - auf das Bereitstellen von Online-Funktionen für individuelle Beratungsleistungen.
- Ermitteln Sie aus der Analyse der Zielgruppenbedürfnisse und der verwaltungsinternen Abläufe zur Bereitstellung des Online-Informationsangebots die nichtfunktionalen Anforderungen an die einzusetzenden IT-Systeme. Dies betrifft insbesondere Anforderungen…
  - an die Gebrauchstauglichkeit und Bedienerfreundlichkeit (Usability),
  - an die Effizienz (u.a. Zeitverhalten),
  - an die Zuverlässigkeit (Alltagstauglichkeit, Robustheit, Wiederherstellbarkeit etc.).
- Leiten Sie Anforderungen an die Qualität des IT-Betriebs ab.

Umsetzung der Anforderungen an IT-Systeme und IT-Betrieb

- Führen Sie die Beschaffung oder Weiterentwicklung von IT-Systemen auf der Basis der erhobenen Anforderungen aus.
- Sichern Sie die sorgfältige Einführung und Inbetriebnahme der IT-Systeme.

- Setzen Sie einen anforderungsgerechten IT-Betrieb um.
- Testen Sie die Einhaltung der Anforderungen an IT-Systeme und IT-Betrieb unter Einbeziehung der künftigen Nutzer.

Aufgabenliste Organisationsgestaltung

Umsetzung der organisatorischen Veränderungen

- Leiten Sie aus den konzeptionellen Festlegungen Vorgaben für die Ablauforganisation im Betrieb des Online-Informationsangebots ab – insbesondere...
  - für die redaktionelle Betreuung der selbst bereitgestellten Informationen und Formulare,
  - für die Mitwirkung an der Qualitätssicherung und Weiterentwicklung zentraler Informations- und Formulardienste,
  - für die organisatorische Abwicklung von online angeforderten individuellen Beratungen,
  - für die laufende Qualitätssicherung.
- Integrieren Sie diese Festlegungen in das organisatorische Gesamtkonzept zur Betreuung von Verwaltungskunden – beispielsweise für den Betrieb eines Bürgerbüros oder die telefonische Auskunftserteilung. Legen Sie Verantwortlichkeiten und Abläufe in Dienstanweisungen fest.
- Klären Sie die Ablauforganisation auch mit organisationsexternen Leistungspartnern – beispielsweise den Anbietern zentraler Informations- und Formulardienste.
- Falls die konzeptionellen Festlegungen Veränderungen in der Aufbauorganisation oder der Geschäftsverteilung beinhalten: Veranlassen Sie die Umsetzung der Veränderungen durch den dafür zuständigen Querschnittsbereich.

Aufgabenliste Personal und Kultur

Partizipative Umsetzung der Veränderungen

- Sichern Sie, dass diejenigen Beschäftigten, die maßgeblich an der Schnittstelle mit Verwaltungskunden tätig sind, an den Konzept- und Umsetzungsarbeiten mitwirken.
  Für weitere Hinweise zum Veränderungsmanagement siehe Kapitel *Veränderung gestalten* (→Seite 143).

Maßnahmen zur Personalentwicklung

- Machen Sie alle betroffenen Beschäftigten mit den Qualitätsanforderungen und Verfahrensweisen für die digitale Kommunikation mit Verwaltungskunden vertraut. Fokussieren Sie dabei auf die Unterschiede zur tradierten Arbeitsweise.
- Sichern Sie eine ausreichende Einarbeitung in Ablauforganisation und IT-Funktionen.
- Gewährleisten Sie eine effiziente Anwenderunterstützung in der Einführungsphase und im Regelbetrieb.

Maßnahmen zur Entwicklung der Arbeits- und Kommunikationskultur

- Nutzen Sie die Einführung digitaler Informations- und Beratungsangebote, um Dienstleistungsorientierung und Qualitätsbewusstsein der Beschäftigten zu stärken.

Aufgabenliste Qualitätssicherung

Konkretisieren der allgemeinen Vorgehensweisen zur Qualitätssicherung
(siehe Kapitel *Qualität sichern* → Seite 147)

- Konkretisieren Sie die Qualitätsperspektiven in Bezug auf die Leistungsqualität – beispielsweise:
  - Sind die Informationen vollständig, korrekt und für die Zielgruppe relevant? Ist dies durch die jeweils zuständige Organisationseinheit geprüft worden?
  - Sind die Informationen in verständlicher Sprache und mit einheitlichen Begriffen formuliert? Wurde dies durch eine zentrale Qualitätssicherung geprüft?
  - Wird ein Glossar für zentrale Begriffe angeboten?
  - Sind die Informationen untereinander schlüssig verbunden?
  - Werden die Informationen (sofern für die Zielgruppe notwendig) mehrsprachig angeboten?
  - In welchem Umfang wird das Online-Angebot von der Zielgruppe in Anspruch genommen?
- Konkretisieren Sie die Qualitätsperspektiven in Bezug auf die Servicequalität – beispielsweise:
  - Erreicht das Online-Informationsangebot auch bei realistischem Informationsumfang und hohen Nutzerzahlen eine hohe Performanz? Wurde dies getestet?
  - Sind sehr gute Gebrauchstauglichkeit und Bedienerfreundlichkeit (Usability) gewährleistet? Wurde dies unter Einbeziehung künftiger Nutzer getestet?
  - Ist das Angebot barrierefrei? Liegt ein entsprechendes Zertifikat des IT-Anbieters vor?
  - Welche Rückmeldungen zur Qualität des Online-Informationsangebots gehen von den Nutzern ein?
- Sie die Qualitätsperspektiven in Bezug auf die Prozessqualität – beispielsweise:
  - Erfolgt der Betrieb des Online-Informationsangebots konform zu den Vorgaben der jeweiligen Dienstanweisungen?
  - Erfolgt die laufende Qualitätssicherung unter Einbeziehung der Nutzer des Online-Informationsangebots?
- Prüfen Sie die tatsächlich erreichte Leistungs-, Service- und Prozessqualität anhand der konkretisierten Qualitätskriterien. Leiten Sie Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung ab.

Aufgabenliste Marketing

Planen und Umsetzen von Marketingmaßnahmen

- Integrieren Sie den Hinweis auf das Online-Informationsangebot in alle tradierten Kommunikationsmittel – beispielsweise in Schreiben, Broschüren und Flyer.
- Sichern Sie, dass auch in der telefonischen oder persönlichen Beratung regelmäßig auf das Online-Informationsangebot hingewiesen wird.

- Gestalten Sie den Internetauftritt Ihrer Kommunalverwaltung so, dass prominent auf das Online-Informationsangebot verwiesen wird. Prüfen Sie die Effektivität der Navigation im Internetauftritt anhand der Nutzungsdaten.
- Sichern Sie im Online-Informationsangebot,...
  - dass die von Ihrer Kommunalverwaltung digital angebotenen Leistungen herausgehoben beworben werden,
  - alle für ihre Nutzung notwendigen Informationen effizient erreichbar sind,
  - dass sie nach Möglichkeit direkt aus dem Informationsangebot heraus online ausgelöst werden können (siehe dazu auch E-Government-Aufgabe *Digitales Auslösen von Verwaltungsleistung ermöglichen* → unten).

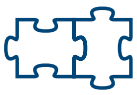
7.3.2 Digitales Auslösen von Verwaltungsleistung ermöglichen

Aufgabe

Ziel dieser E-Government-Aufgabe ist es, Verwaltungskunden das digitale Auslösen einer kommunalen Verwaltungsleistung zu ermöglichen - in der Regel durch...

- Ausfüllen und Absenden eines online bereitgestellten Formulars oder
- Auslösen einer Funktion in einem Online-Angebot.

Adressierte Prozessbausteine



Die E-Government-Aufgabe zielt vor allem auf die Umsetzung bzw. Unterstützung folgender Bausteine des kommunalen Musterprozesses:

→ Prozessbaustein »Informationen zu einer Verwaltungsleistung einholen« (Seite 94)

Benötigte IT-Komponenten

Typischerweise werden bei der Umsetzung dieser E-Government-Aufgabe vor allem folgende IT-Komponenten benötigt:

→ Formularbasiertes Auslösen von Verwaltungsleistungen (Seite 63)
→ Authentifizierung (Seite 62)
→ Autorisieren von Erklärungen (Seite 65)

Aufgabenliste Konzept

Konzeption der Online-Anwendung zum Auslösen von Verwaltungsleistungen

- Bestimmen Sie, auf welche Weise die für die jeweilige Zielgruppe relevanten Online-Formulare bereitgestellt werden sollen:
  - als landesweit einheitliche Formulare aus einem Formularpool der Landesverwaltung,
  - als Formulare aus einem Formularpool eines privatwirtschaftlichen Anbieters,
  - als spezifische Formulare Ihrer Kommunalverwaltung.

  Zur Auswahl des Formularangebots siehe Hinweis H85 (→ Seite 64).

- Konzipieren Sie die Umsetzungsstrategie für die Online-Anwendung zum Auslösen von Verwaltungsleistungen (siehe IT-Komponente *Formularbasiertes Auslösen von Verwaltungsleistungen* → Seite 63). Typische Möglichkeiten sind eine Umsetzung…
  - über ein Online-Antragssystem / einen Online-Formularserver,…
    - betrieben durch einen öffentlichen IT-Dienstleister (typischerweise durch eine Landesverwaltung oder einen kommunalen IT-Betrieb) oder
    - betrieben durch einen privatwirtschaftlichen IT-Dienstleister;
  - über einen in Ihrer Kommunalverwaltung betriebenen Formularserver;
  - über einzelne Online-Formulare im Internetauftritt Ihrer Kommunalverwaltung.

  Zur Umsetzungsstrategie siehe Hinweis H84 (→ Seite 64).

- Legen Sie fest, wie sich Verwaltungskunden an der Online-Anwendung zum Auslösen von Verwaltungsleistungen authentifizieren (siehe IT-Komponente *Authentifizierung* → Seite 62) – typischerweise über…
  - eine Nutzername-/Passwort-Kombination,
  - ein digitales Zertifikat oder
  - die eID-Funktion des elektronischen Personalausweises.

- Legen Sie fest, wie die einzelnen Online-Formulare (sowie deren eventuelle Anlagen) von den Verwaltungskunden zu autorisieren sind (IT-Komponente *Autorisieren von Erklärungen* → Seite 65) – typischerweise…
  - ohne weitere Formvorschriften allein durch Auslösen der Einreichen-Funktion;
  - unter Einhaltung der Schriftform nach § 126 BGB, und zwar…
    - über das Anbringen einer qualifizierten elektronischen Signatur (§ 3a Abs. 2 VwVfG) oder
    - über Versendung per De-Mail mit Bestätigung des Dienstanbieters über die sichere Anmeldung des Senders (§ 5 Abs. 5 De-Mail-G).

  Zur Autorisierung siehe Hinweise H87 bis H91 (→ Seite 66).

Aufgabenliste Informationstechnik

Festlegungen zur technischen Umsetzung von Online-Formularen

- Legen Sie ausgehend von der umzusetzenden Verwaltungsleistung und den angesprochenen Zielgruppen fest, wie die technische Umsetzung der Online-Formulare geschehen soll – und zwar...
  - als ausfüllbare Formulare im Acrobat PDF-Format oder
  - als HTML-basierte Formulare.

  Siehe dazu Hinweis H86 (→ Seite 64).

Konzeption der Datenübermittlung aus Online-Formularen

- Bestimmen Sie, welche Daten aus den Online-Formularen an das IT-System zur digitalen Aktenführung und Sachbearbeitung übermittelt werden:
  - das Formular und eventuelle Anhänge als Dokumente – typischerweise als Dateien im Acrobat-PDF-Format;
  - maschinenlesbare Formulardaten – typischerweise als Daten im XML-Format, gegebenenfalls in einer zu einem XÖV-Standard kompatiblen Struktur;
  - Informationen zur Autorisierung des Formulars durch die Verwaltungskunden – typischerweise...
    - als Metainformationen zum Formular,
    - als qualifizierte elektronische Signatur und/oder
    - als De-Mail-Bestätigungsnachricht über die sichere Anmeldung des Absenders;
  - Informationen zur Übermittlung der Daten – typischerweise...
    - als Metainformationen zum Formular oder
    - als Bestätigungen oder Protokolle der zur Datenübermittlung genutzten IT-Systeme.
- Legen Sie fest, wie die Datenübermittlung an das IT-System zur digitalen Aktenführung und Sachbearbeitung erfolgen soll – beispielsweise...
  - über OSCI,
  - über (sichere) Web Services,
  - über De-Mail.

  Berücksichtigen Sie dabei insbesondere die Anforderungen an Datenschutz und ITSicherheit

Ableiten der Anforderungen an die IT-Systeme und den IT-Betrieb

- Leiten Sie aus den konzeptionellen Festlegungen die funktionalen Anforderungen an die einzusetzenden IT-Systeme ab – vor allem im Hinblick auf...
  - die Erstellung, Verwaltung und Bereitstellung von Online-Formularen;
  - das Ausfüllen, Zwischenspeichern und Validieren von Formularen;
  - das Beifügen von Daten als Anlage zu einem Formular;
  - die Autorisierung und Übersendung von Formular, Anlagen sowie Autorisierungs- und Übermittlungsinformationen an die zuständige Behörde;
  - die Bereitstellung eines Empfangsnachweises von dort.
- Ermitteln Sie aus der Analyse der Zielgruppenbedürfnisse und der verwaltungsinternen Abläufe zum Betrieb der Online-Anwendung die nichtfunktionalen Anforderungen an die einzusetzenden ITSysteme. Dies betrifft insbesondere Anforderungen...
  - an die Gebrauchstauglichkeit und Bedienerfreundlichkeit (Usability),

  - an die Funktionalität und Effizienz (u.a. Zeitverhalten),
  - an die Zuverlässigkeit (Alltagstauglichkeit, Robustheit, Wiederherstellbarkeit etc.),
  - an die Sicherheit in Bezug auf Integrität, Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Datenschutz.
- Leiten Sie Anforderungen an die Qualität des IT-Betriebs ab.

Umsetzung der Anforderungen an IT-Systeme und IT-Betrieb

- Führen sie die Beschaffung oder Weiterentwicklung von IT-Systemen auf der Basis der erhobenen Anforderungen aus.
- Sichern Sie die sorgfältige Einführung und Inbetriebnahme der IT-Systeme.
- Setzen Sie einen anforderungsgerechten IT-Betrieb um.
- Testen Sie die Einhaltung der Anforderungen an IT-Systeme und IT-Betrieb unter Einbeziehung der künftigen Nutzer.

Aufgabenliste Organisationsgestaltung

Umsetzung der organisatorischen Veränderungen

- Leiten Sie aus den konzeptionellen Festlegungen Vorgaben für die Ablauforganisation im Betrieb der Online-Anwendung ab – insbesondere…
  - für die redaktionelle Betreuung der selbst bereitgestellten Formulare sowie
  - für die Mitwirkung an der Qualitätssicherung und Weiterentwicklung zentraler Formulardienste.
- Integrieren Sie die spezifischen organisatorischen Regelungen zum digitalen Auslösen einer konkreten Verwaltungsleistung in das Sollkonzept für die Ablauforganisation des jeweiligen Geschäftsprozesses. Berücksichtigen Sie dabei vor allem Festlegungen zu Verantwortlichkeiten und Abläufen…
  - bei der Eingangsbearbeitung der Formulardaten in der zuständigen Organisationseinheit sowie
  - bei der laufenden Überwachung und Qualitätssicherung der Datenübermittlung.
- Klären Sie die Ablauforganisation auch mit organisationsexternen Leistungspartnern – beispielsweise den Anbietern zentraler Formulardienste.
- Falls die konzeptionellen Festlegungen Veränderungen in der Aufbauorganisation oder der Geschäftsverteilung beinhalten: Veranlassen Sie die Umsetzung der Veränderungen durch den dafür zuständigen Querschnittsbereich.

Aufgabenliste Personal und Kultur

Partizipative Umsetzung der Veränderungen

- Sichern Sie, dass diejenigen Beschäftigten, die für die Bearbeitung der jeweiligen Verwaltungsleistung verantwortlich sind, an den Konzept- und Umsetzungsarbeiten mitwirken.

  Für weitere Hinweise zum Veränderungsmanagement siehe Kapitel *Veränderung gestalten* (→ Seite 143).

Maßnahmen zur Personalentwicklung

- Machen Sie alle betroffenen Beschäftigten mit den Verfahrensweisen für das digitale Auslösen von Verwaltungsleistungen durch Verwaltungskunden vertraut. Fokussieren Sie dabei auf die Unterschiede zur tradierten Arbeitsweise.
- Sichern Sie eine ausreichende Einarbeitung in Ablauforganisation und IT-Funktionen.
- Gewährleisten Sie eine effiziente Anwenderunterstützung in der Einführungsphase und im Regelbetrieb.

Aufgabenliste Qualitätssicherung

Konkretisieren der allgemeinen Vorgehensweisen zur Qualitätssicherung

(siehe Kapitel *Qualität sichern* → Seite 147)

- Konkretisieren Sie die Qualitätsperspektiven in Bezug auf die Leistungsqualität – beispielsweise:
  - Sind die Online-Formulare aktuell und korrekt? Ist dies durch die jeweils zuständige Organisationseinheit geprüft worden?
  - Sind die Online-Formulare übersichtlich und einheitlich gestaltet? Wurde dies durch eine zentrale Qualitätssicherung geprüft?
  - In welchem Umfang werden die Online-Formulare von der Zielgruppe in Anspruch genommen?
- Konkretisieren Sie die Qualitätsperspektiven in Bezug auf die Servicequalität – beispielsweise:
  - Reduziert das digitale Auslösen nachweisbar…
    - den Aufwand zum Auslösen der Verwaltungsleistung für die Verwaltungskunden,
    - die Bearbeitungszeit der jeweiligen Verwaltungsleistung?
  - Sind sehr gute Gebrauchstauglichkeit und Bedienerfreundlichkeit (Usability) der Online-Anwendung gewährleistet? Wurde dies unter Einbeziehung künftiger Nutzer getestet?
  - Ist das Angebot barrierefrei? Liegt ein entsprechendes Zertifikat des IT-Anbieters vor?
  - Welche Rückmeldungen zur Qualität der Online-Anwendung gehen von den Nutzern ein?
- Konkretisieren Sie die Qualitätsperspektiven in Bezug auf die Prozessqualität – beispielsweise:
  - Sind Stabilität und Effizienz der organisatorischen und technischen Umsetzung gesichert?
  - Sind die Schutzbedarfe hinsichtlich Integrität, Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Datenschutz durch entsprechende Maßnahmen erfüllt?
  - Erfolgt die laufende Qualitätssicherung unter Einbeziehung der Nutzer des Online-Informationsangebots?
- Prüfen Sie die tatsächlich erreichte Leistungs-, Service- und Prozessqualität anhand der konkretisierten Qualitätskriterien. Leiten Sie Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung ab.

Aufgabenliste Marketing

Siehe Aufgabenliste zur E-Government-Aufgabe *Informationen zu Verwaltungsleistungen digital bereitstellen* (→ Seite 105).

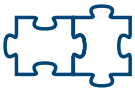
7.3.3 Digitale Eingangspostbearbeitung einrichten

Aufgabe

Ziel dieser E-Government-Aufgabe ist es, die Voraussetzungen für die Einbeziehung papierbasierter Eingangspost in die digitale Aktenführung und Sachbearbeitung zu schaffen – insbesondere durch...

- Digitalisierung eingehender Poststücke,
- Übermittlung der digitalisierten Eingangspost an die zuständige Organisationseinheit.

Adressierte Prozessbausteine



Die E-Government-Aufgabe zielt vor allem auf die Umsetzung bzw. Unterstützung folgender Bausteine des kommunalen Musterprozesses:

→ Prozessbaustein »Eingangsbearbeitung in der Kommunalverwaltung« (Seite 95)

Benötigte IT-Komponenten

Typischerweise werden bei der Umsetzung dieser E-Government-Aufgabe vor allem folgende IT-Komponenten benötigt:

→ Digitalisierung von Dokumenten in Papierform (Seite 89)
→ Digitale Aktenführung (Seite 76)
→ Dokumentenmanagement (Seite 74)

Aufgabenliste Konzept

Festlegen der Einführungsstrategie für die digitale Bearbeitung der Eingangspost

- Legen Sie fest, in welchem Umfang die Einführung der Digitalisierung beginnen soll:
  - zunächst Digitalisierung ausgewählter Poststücke zu den im aktuellen E-Government-Vorhaben adressierten Verwaltungsleistungen einer Organisationseinheit,
  - Digitalisierung aller Poststücke einer Organisationseinheit oder
  - Digitalisierung aller Poststücke mehrerer Organisationseinheiten.
- Bestimmen Sie die Organisationseinheit, die mit der digitalen Bearbeitung der Eingangspost beginnen soll:
  - zunächst Digitalisierung in der Organisationseinheit, deren Verwaltungsleistungen im aktuellen E-Government-Vorhaben adressiert werden, oder
  - Digitalisierung in einer zentralen Service-Stelle der Kommunalverwaltung.
- Legen Sie fest, wie die Digitalisierung erfolgen soll:
  - Digitalisierung als ergänzendes Scannen, d.h. die Originale in Papierform bleiben erhalten, oder
  - Digitalisierung als ersetzendes Scannen, d.h. die Originale in Papierform werden nach der Digitalisierung vernichtet oder zurückgegeben.

Hinweise zur Einführungsstrategie

H154 Um eine Einführungsstrategie für die digitale Bearbeitung der Eingangspost festzulegen, sind selbstverständlich weitere Kriterien zu bedenken. Die drei oben angegebenen Perspektiven markieren jedoch ein Spektrum möglicher Vorgehensweisen, dessen Alternativen wie folgt charakterisiert werden können:

- Um einen Einstieg in die digitale Bearbeitung der Eingangspost mit vergleichsweise geringem Aufwand zu erreichen, könnte zunächst…
  - mit wenigen Poststücken (die lediglich eine oder wenige Verwaltungsleistungen betreffen),
  - in nur einer Organisationseinheit sowie
  - mit ergänzendem Scannen (d.h. dem Aufbewahren der Originale nach dem Digitalisieren) begonnen werden.

  Das wird jedoch lediglich eine Übergangslösung sein weil…
  - schrittweise weitere Verwaltungsleistungen und deren Eingangspost digitalisiert werden müssen,
  - ein dezentrales Digitalisieren in mehreren Organisationseinheiten auf Dauer nicht wirtschaftlich ist;
  - es perspektivisch wünschenswert sein wird, auf die Aufbewahrung der Originale zu verzichten, um die dafür notwendigen Kosten zu sparen.
- Die nachhaltigere Lösung wäre es dagegen, sofort mit der Einführung der digitalen Bearbeitung der Eingangspost…
  - eine zentrale Service-Stelle für die Digitalisierung zu etablieren (E-Poststelle),
  - dort Poststücke in größerem Umfang zu digitalisieren und
  - dies von Anfang an (sofern bereits rechtlich zulässig) mit ersetzendem Scannen zu tun, also die Originale nach dem Digitalisieren zu vernichten oder zurückzugeben.

Es liegt auf der Hand, dass der Einführungsaufwand bei einem solchen Vorgehen wesentlich höher ist. Insbesondere das ersetzende Scannen erfordert erhebliche organisatorische, personelle und technische Vorkehrungen (siehe unten).

Wie sind nun diejenigen Modellkommunen, die sich der Digitalisierung von Eingangspost bereits angenommen haben, angesichts dieser Alternativen vorgegangen? Bewährt hat sich hier ein pragmatischer, aber dennoch zukunftsorientierter Ansatz:

- Zunächst wurde auf ersetzendes Scannen verzichtet. (Das fiel auch insofern leicht, als die Ermächtigung zum ersetzenden Scannen unter dem Vorbehalt fachrechtlicher Festlegungen steht, die für die Mehrzahl der kommunalen Handlungsfelder immer noch fehlen. Im Ergebnis scheint ersetzendes Scannen in vielen Fällen nicht zulässig oder doch zumindest riskant zu sein.)
- Die Digitalisierung von Eingangspost wurde zunächst in einer Pilot-Organisationseinheit erprobt, dann aber zügig in eine zentrale E-Poststelle transferiert.
- Spätestens bei der Konzeption und Einrichtung der zentralen E-Poststelle wurden die Vorgaben für ersetzendes Scannen bei hohen Schutzbedarfen (siehe unten) in größtmöglichem Umfang realisiert. Damit ist von Anfang an ein hohes Qualitätsniveau der E-Poststelle gesichert, sodass rechtliche Risiken minimiert und ein späterer Umstieg auf ersetzendes Scannen erleichtert werden.

H155 Alternativ ist es möglich, die Digitalisierung von Eingangspost durch entsprechend zertifizierte öffentliche oder privatwirtschaftliche Dienstleister vornehmen zu lassen. Dies könnte unter Umständen zu qualitativen und wirtschaftlichen Vorteilen führen. Jedoch findet diese Möglichkeit momentan im kommunalen Umfeld wenig Akzeptanz. Maßgeblich dafür sind organisatorische und kulturelle Gründe: Da auf absehbare Zeit nur ein Teil der Eingangspost zu digitalisieren ist, müssten alle Poststücke in der Kommunalverwaltung geöffnet, vorsortiert und dann zur Digitalisierung weitergeleitet werden. Dies ist aufwendig und verzögert die Postbearbeitung. Zudem scheint die Bereitschaft der Kommunalverwaltungen gering, die eigene Post in fremde Hände zu geben.

Konkretisieren der Qualitätsanforderungen an die Digitalisierung der Eingangspost

Als Orientierung werden die Vorgaben der BSI-Richtlinie TR-03138 Ersetzendes Scannen verwendet, die auf die Situation in Ihrer Kommunalverwaltung anzupassen sind.

- Konkretisieren Sie die Vorgaben des Basismoduls der Richtlinie, insbesondere…
  - der allgemeinen organisatorischen, personellen und technischen Maßnahmen sowie
  - spezifischer Sicherheitsmaßnahmen bei Vorbereitung, Scannen, Nachbereitung und Integritätssicherung.
- Falls ersetzendes Scannen (sofort oder später) geplant ist: Konkretisieren Sie die in der Richtlinie geforderten zusätzlichen Maßnahmen bei erhöhtem Schutzbedarf hinsichtlich Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit der digitalisierten Dokumente (Aufbaumodule der Richtlinie).

Hinweise zur Umsetzung der BSI-Richtlinie TR-03138 Ersetzendes Scannen

H156 Die Richtlinie folgt dem Ansatz, die zu digitalisierenden Dokumente hinsichtlich ihres Schutzbedarfes in Bezug auf Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit zu kategorisieren und abhängig davon spezifische Vorgehensweisen anzuwenden. Dies ist in der Praxis nur mit erheblichem Aufwand umsetzbar.

Die Modellkommunen verfolgen in diesem Zusammenhang unterschiedliche Ansätze. Ein möglicher Lösungsansatz ist es, alle Dokumente einheitlich nach den Vorgaben für den höchsten vorkommenden Schutzbedarf zu behandeln. Der dadurch entstehende Mehraufwand würde sich durch einen Gewinn an Prozesssicherheit rechtfertigen.

Konzeption der organisatorischen Abläufe zur digitalen Eingangspostbearbeitung

- Ermitteln Sie zunächst, welche Regelungen der für Ihre Kommunalverwaltung gültigen Geschäftsordnung für die papierbasierte Eingangspostbearbeitung relevant sind.
- Leiten Sie daraus ab,…
  - wie die bisherigen Regelungen der Geschäftsordnung für die digitale Eingangspostbearbeitung umgesetzt werden können und
  - welche Regelungen für die digitale Eingangspostbearbeitung in der Geschäftsordnung zu verändern oder neu zu treffen sind.

- Konzipieren Sie auf dieser Grundlage die organisatorischen Abläufe für die digitale Eingangspostbearbeitung. Typischerweise werden Regelungen benötigt für…
  - veränderte Verantwortlichkeiten und Vollmachten in der digitalen Eingangspostbearbeitung,
  - den Empfang und die Sortierung der Eingangspost,
  - die Auswahl von Poststücken zur Digitalisierung (Positiv- und Negativlisten),
  - die Vorbereitung der Poststücke für das Digitalisieren,
  - das Digitalisieren im Stapel und per Einzelblatt,
  - das Erfassen von beschreibenden Metainformationen zum digitalisierten Poststück,
  - die automatisierte Qualitätssicherung und Komprimierung,
  - die manuelle Qualitätsprüfung und eventuelle manuelle Nachbearbeitung,
  - das Weiterleiten der digitalisierten Poststücke an die zuständige Organisationseinheit,
  - die Behandlung der Originaldokumente (Aufbewahren, Vernichten oder Rücksenden),
  - die Posteingangsbearbeitung in der zuständigen Organisationseinheit,
  - die Zuordnung der Poststücke zu Verwaltungsleistungen und digitalen Akten,
  - die Behandlung von Fehlersituationen bei der Posteingangsbearbeitung – beispielsweise falsche Zuordnung zur Organisationseinheit oder Qualitätsprobleme bei der Digitalisierung,
  - für die Gewährleistung der Anforderungen hinsichtlich Integrität, Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Datenschutz.
- Legen Sie fest, wie die veränderten und erweiterten Regelungen zum digitalen Geschäftsgang in die Geschäftsordnung Ihrer Kommunalverwaltung übernommen werden:
  - durch Überarbeitung der zentralen Geschäftsordnung oder
  - durch temporäre Regelung in einer spezifischen Dienstanweisung

  Siehe Hinweise H162 und H163 (→Seite 129 f.).

Aufgabenliste Informationstechnik

Ableiten der Anforderungen an IT-Systeme

- Leiten Sie aus den organisatorischen Festlegungen zur digitalen Eingangspostbearbeitung die funktionalen Anforderungen an die einzusetzenden IT-Systeme ab. Dies betrifft konzeptionelle Festlegungen…
  - zum Scannen der papierbasierten Poststücke im Stapel oder als Einzelblatt – üblicherweise getrennt nach Formaten für Schriftstücke (bis A3) sowie Zeichnungen und Pläne (mindestens A0),
  - zur automatisierten Verbesserung der Qualität der erzeugten Bilddateien,
  - zur Texterkennung,
  - zur manuellen Nachbearbeitung,
  - zum Wandel der erzeugten Bilddateien in verschiedene Datenformate,
  - zur Übermittlung der digitalen Eingangspoststücke an die IT-Systeme für die digitale Aktenführung und Sachbearbeitung.

  Siehe Hinweise H141 bis H143 (→ Seite 89).
- Leiten Sie aus der Analyse des aktuellen Geschäftsprozesses und der Konzeption der digitalen Sachbearbeitung nichtfunktionale Anforderungen an die einzusetzenden IT-Systeme ab. Dies betrifft insbesondere Anforderungen…
  - an die Gebrauchstauglichkeit und Bedienerfreundlichkeit (Usability),

- an die Funktionalität (u.a. Angemessenheit) und Effizienz (u.a. Zeitverhalten),
- an die Zuverlässigkeit (Alltagstauglichkeit, Robustheit, Wiederherstellbarkeit etc.),
- an Flexibilität und Änderbarkeit sowie
- an die Sicherheit in Bezug auf Integrität, Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Datenschutz.

Ableiten der Anforderungen an den IT-Betrieb

- Leiten Sie Anforderungen an die Qualität des IT-Betriebs ab.

Umsetzung der Anforderungen an IT-Systeme und IT-Betrieb

- Führen sie die Beschaffung oder Weiterentwicklung von IT-Systemen auf der Basis der erhobenen Anforderungen aus.
- Sichern Sie die sorgfältige Einführung und Inbetriebnahme der IT-Systeme.
- Setzen Sie einen anforderungsgerechten IT-Betrieb um.
- Testen Sie die Einhaltung der Anforderungen an IT-Systeme und IT-Betrieb unter Einbeziehung der künftigen Nutzer.

Aufgabenliste Organisationsgestaltung

Umsetzung der organisatorischen Veränderungen

- Führen Sie alle oben genannten konzeptionellen Festlegungen in einem detaillierten Sollkonzept für die Eingangspostbearbeitung zusammen. Berücksichtigen Sie dabei auch Prozessverbesserungen, die sich nicht auf die digitale Sachbearbeitung beziehen.
- Falls die konzeptionellen Festlegungen Veränderungen in der Aufbauorganisation oder der Geschäftsverteilung beinhalten: Veranlassen Sie die Umsetzung der Veränderungen durch den dafür zuständigen Querschnittsbereich.
- Testen Sie den veränderten Geschäftsprozess mit den betroffenen Beschäftigten möglichst realitätsnah.

Aufgabenliste Personal und Kultur

Sicherstellen der anforderungsgerechten personellen Besetzung

- Sichern Sie, dass die Anforderungen an die Fähigkeiten und Kompetenzen der an der digitalen Eingangspostbearbeitung beteiligten Beschäftigten realistisch festgestellt und bei der Personalauswahl berücksichtigt werden. Berücksichtigen Sie dabei den im Vergleich zur tradierten Eingangspostbearbeitung erhöhten Leistungsumfang und die deutlich höhere Technisierung.

Partizipative Umsetzung der Veränderungen

- Sichern Sie, dass die betroffenen Beschäftigten an den Konzept- und Umsetzungsarbeiten mitwirken.

  Für weitere Hinweise zum Veränderungsmanagement siehe Kapitel *Veränderung gestalten* (→ Seite 143).

Maßnahmen zur Personalentwicklung

- Machen Sie alle betroffenen Beschäftigten mit den Grundsätzen und Verfahrensweisen der digitalen Eingangspostbearbeitung bekannt. Fokussieren Sie dabei auf die Qualitätsanforderungen an die Digitalisierung und Beschreibung der Poststücke.
- Sichern Sie die Einarbeitung in Ablauforganisation und IT-Funktionen sowie eine ausführliches Training unter möglichst realitätsnahen Bedingungen.
- Gewährleisten Sie eine effiziente Anwenderunterstützung in der Einführungsphase und im Regelbetrieb.

Maßnahmen zur Entwicklung der Arbeits- und Kommunikationskultur

- Nutzen Sie die Umstellung auf die digitale Eingangspostbearbeitung, um Eigenverantwortung, Qualitätsbewusstsein und Dienstleistungsorientierung der Beschäftigten zu stärken.

Aufgabenliste Qualität

Konkretisieren der allgemeinen Vorgehensweisen zur Qualitätssicherung

(siehe Kapitel *Qualität sichern* → Seite 147)

- Konkretisieren Sie die Qualitätsperspektiven in Bezug auf die Leistungsqualität – beispielsweise:
  - Stimmen die digitalisierten Poststücke mit den jeweiligen Originalen bildlich und inhaltlich überein? Reichen die implementierten automatisierten und manuellen Qualitätssicherungsmaßnahmen aus, um dies zu sichern?
  - Ist die Erfassung von Metainformationen zu den digitalisierten Dokumenten anforderungsgerecht umgesetzt?
  - Sind die digitalisierten Dokumente in der Sachbearbeitung effizient nutzbar?
  - Ist die Standardkonformität der Datenformate auch im Hinblick auf die Langzeitspeicherung gesichert?
- Konkretisieren Sie die Qualitätsperspektiven in Bezug auf die Servicequalität – beispielsweise:
  - Werden die Vorgaben der Geschäftsordnung eingehalten?
  - Ist die zeitnahe Digitalisierung der Eingangspost in der notwendigen Qualität gesichert?
- Konkretisieren Sie die Qualitätsperspektiven in Bezug auf die Prozessqualität – beispielsweise:
  - Wird die Einhaltung der Maßnahmen zur Sicherstellung von Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit insbesondere hinsichtlich…
    - der organisatorischen Festlegungen,
    - der Anforderungen an Räume inkl. Zugangs- und Zugriffskontrollen,
    - der Anforderungen an die IT-Systeme sowie deren Betrieb und Wartung,
    - der Sensibilisierung aller beteiligten Beschäftigten für die Anforderungen an Qualität und Informationssicherheit,
    - der zyklischen Schulung und Verpflichtung der Beschäftigten der E-Poststelle und des Wartungs- und Administrationspersonals

    bezogen auf den höchsten praktisch vorkommenden Schutzbedarf zyklisch geprüft?
- Prüfen Sie die tatsächlich erreichte Leistungs-, Service- und Prozessqualität anhand der konkretisierten Qualitätskriterien. Leiten Sie Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung ab.

7.3.4 Digitale Akte einführen

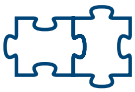
Aufgabe

Gegenstand dieser E-Government-Aufgabe ist die Einführung der digitalen Aktenführung.

Im Ergebnis wird die Bearbeitung der kommunalen Verwaltungsleistungen vollständig, nachvollziehbar und revisionssicher in einer digitalen Akte dokumentiert. Die digitale Akte enthält (bezogen auf die jeweilige Verwaltungsleistung) ...

- alle aktenrelevanten Eingangsdokumente,
- alle aktenrelevanten, in der Kommunalverwaltung erstellten Dokumente sowie
- Dokumentationen der entscheidungsrelevanten Bearbeitungsschritte.

Adressierte Prozessbausteine



Die Einführung der digitalen Aktenführung stellt eine unabdingbare Voraussetzung für die Umsetzung nahezu aller Prozessbausteine dar.

Benötigte IT-Komponenten

Typischerweise werden bei der Umsetzung dieser E-Government-Aufgabe vor allem folgende IT-Komponenten benötigt:

→ Digitale Aktenführung (Seite 76)
→ Dokumentenmanagement (Seite 74)
→ Digitaler Geschäftsgang (Seite 78)
→ Automatisierung von Abläufen (Seite 79)

Aufgabenliste Konzept

Festlegen der Einführungsstrategie für die digitale Aktenführung

- Legen Sie fest, in welchem Umfang die digitale Aktenführung eingeführt werden soll:
  - zunächst Überführung der Akten für einzelne Verwaltungsleistungen, die in einer oder mehreren Organisationseinheit(en) erbracht werden, oder
  - Überführung aller Akten einer oder mehrerer Organisationseinheit(en).
- Bestimmen Sie, wie die digitale Aktenführung bei der Einführung ausgeprägt werden soll:
  - zunächst parallele Aktenführung, d.h. die papierbasierte Akte bleibt die maßgebliche Verfahrensakte, oder
  - vollständige Umstellung auf die digitale Aktenführung bei Verzicht auf die papierbasierte Akte.
- Legen Sie den Umfang der Digitalisierung von Sachbearbeitung und Kommunikation bei der Einführung digitaler Akten fest:
  - zunächst nur Umstellung auf die digitale Aktenführung bei Beibehaltung der bisherigen papierbasierten Sachbearbeitung und Kommunikation oder
  - parallele Umstellung auf digitale Sachbearbeitung und digitale Kommunikation.

- Bestimmen Sie, wie mit papierbasierten Altakten verfahren werden soll:
  - zunächst nur Erfassung der Metainformationen zu Altakten im aktenführenden IT-System,
  - anlassbezogene Digitalisierung von Altakten, die für die Sachbearbeitung aktueller Fälle benötigt werden, oder
  - vollständige Digitalisierung aller vorhandenen Altakten.

Hinweise zur Einführungsstrategie

H157 Es ist nicht realistisch, die digitale Aktenführung in einem Zug in einer gesamten Kommunalverwaltung oder auch nur in einer größeren Zahl von Organisationseinheiten einzuführen, ohne die Effektivität und Effizienz der Verwaltungsarbeit in Frage zu stellen. Dazu sind insbesondere die organisatorischen und kulturellen Aufwände zu groß. Es wird also schrittweise vorgegangen werden müssen.

Wie Sie den Veränderungsprozess gestalten können, das hängt von den konkreten Bedingungen Ihrer Verwaltung ab, insbesondere von der Veränderungsfähigkeit und den zur Verfügung stehenden Projektressourcen. Eckpunkte für die Gestaltung sind dabei vor allem die vier oben genannten Perspektiven. Dazu einige Erfahrungen der Modellkommunen:

- Wenn in einer Organisationseinheit einige Verwaltungsleistungen in einer digitalen Akte, andere in papierbasierten Akten dokumentiert werden, müssen die Beschäftigten jeweils unterschiedliche Bearbeitungsabläufe beachten. Dies ist fehleranfällig und aufwendig. Zumindest für fachlich zusammenhängende Aufgaben sollten Sie es vermeiden.
- Wenn die digitale Akte zusätzlich zur papierbasierten Akte geführt wird, hat dies erheblichen zusätzlichen Aufwand für die Beschäftigten zur Folge. Zudem besteht die Gefahr, dass im Ergebnis weder die digitale noch die papierbasierte Akte in der notwendigen Qualität vorliegen. Sie sollten also von vornherein eine konsequente Neugestaltung anstreben, in der die digitale Akte die jeweilige Verwaltungsleistung vollständig dokumentiert.

  Falls rechtliche Gründe das Vernichten von Dokumenten, die in Papierform eingegangen sind und digitalisiert wurden, unmöglich machen, sollten sie in einer Papierrestakte aufbewahrt werden. Ausgangsdokumente können Sie in jedem Fall digital erstellen und aufbewahren (auch wenn sie in Papierform an die Adressaten übermittelt wurden).
- Wenn allein die digitale Akte eingeführt wird, jedoch Sachbearbeitung und Kommunikation in der tradierten Papierform verbleiben, reduzieren die dann notwendigen Medienbrüche den Nutzen der Veränderung drastisch. Verbessern Sie also nicht allein die Aktenführung, sondern gleichzeitig möglichst den gesamten Geschäftsprozess. Mit der digitalen Akte als Fundament können auch Sachbearbeitung und Kommunikation vollständig oder doch in weiten Teilen digital abgewickelt werden. Das verbessert nicht nur die Wirtschaftlichkeit der Bearbeitung, sondern erhöht auch die Akzeptanz bei den betroffenen Beschäftigten: Erst wenn auch die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter die digitale Arbeitsweise als Gewinn erleben (beispielsweise durch den Abbau lästiger Routinetätigkeiten), werden sie bereit sein, die erheblichen Veränderungen in ihrer Arbeitsweise mitzutragen.
- Papierbasierte Altakten sollten in jedem Fall vollständig im aktenführenden IT-System katalogisiert, d.h. ihre beschreibenden Metainformationen erfasst werden. Die vollständige Digitalisierung großer Bestände an Altakten ist dagegen zumeist sehr aufwendig und nur unter bestimmten Rahmenbedingungen wirtschaftlich zu rechtfertigen. Einen pragmatischen Zwi-

schenweg stellt die anlassbezogene Digitalisierung dar: Altakten werden zwar digital katalogisiert, die Digitalisierung des Akteninhalts erfolgt jedoch nur dann, wenn eine konkrete Akte neuerlich verwendet werden muss.

Aufgabenliste Informationstechnik

Ableiten der Anforderungen an IT-Systeme

Siehe Hinweise zu *IT-Komponenten zur digitalen Verwaltung von Dokumenten und Akten* (→ Seite 75)

- Leiten Sie aus den konzeptionellen Festlegungen zur digitalen Aktenführung die funktionalen Anforderungen an die einzusetzenden IT-Systeme ab. Dies betrifft Anforderungen...
  - zur Ablage, Bereitstellung, Bearbeitung und Übermittlung von digitalen Dokumenten (→ IT-Komponente Dokumentenmanagement, Seite 74) sowie
  - zur Verwaltung aktenrelevanter Dokumente in digitalen Akten (→ IT-Komponente Digitale Aktenführung, Seite 76).
- Leiten Sie aus der Konzeption der digitalen Aktenführung nichtfunktionale Anforderungen an die einzusetzenden IT-Systeme ab. Dies betrifft insbesondere Anforderungen...
- an die Gebrauchstauglichkeit und Bedienerfreundlichkeit (Usability),
  - an die Funktionalität und Effizienz (u.a. Zeitverhalten),
  - an die Zuverlässigkeit (Alltagstauglichkeit, Robustheit, Wiederherstellbarkeit etc.),
  - an Flexibilität und Änderbarkeit sowie
  - an die Sicherheit in Bezug auf Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit.

  Siehe Hinweise H110 bis H115 (→ Seite 75).

Ableiten der Anforderungen an den IT-Betrieb

- Leiten Sie Anforderungen an die Qualität des IT-Betriebs ab.

Umsetzung der Anforderungen an IT-Systeme und IT-Betrieb

- Führen Sie die Beschaffung oder Weiterentwicklung von IT-Systemen auf der Basis der erhobenen Anforderungen aus.
- Sichern Sie die sorgfältige Einführung und Inbetriebnahme der IT-Systeme.
- Setzen Sie einen anforderungsgerechten IT-Betrieb um.
- Testen Sie die Einhaltung der Anforderungen an IT-Systeme und IT-Betrieb unter Einbeziehung der künftigen Nutzer.

Aufgabenliste Organisationsgestaltung

Regelungen zu digitalen Dokumenten und Akten

- Erarbeiten Sie organisatorische Regelungen insbesondere für folgende Aspekte im Umgang mit digitalen Dokumenten:
  - Verfahrensweisen bei der Beschreibung (Verwaltung von Metainformationen), Ablage, Versionsverwaltung und Autorisierung digitaler Dokumente;
  - Klassifizierung digitaler Dokumente hinsichtlich ihres Schutzbedarfes in Bezug auf Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit sowie
  - aus dem Schutzbedarf abgeleitete Sicherheitsmaßnahmen.
- Erarbeiten Sie Regelungen insbesondere für folgende Aspekte der digitalen Aktenführung:
  - Festlegung der Form der Aktenführung (Fallakten, Sachakten);
  - Einordnung in den Aktenplan inkl. Festlegung von Aktenzeichen und Aufbewahrungsfristen;
  - Verfahrensweisen…
    - zum Anlegen, Beschreiben und Verwalten von digitalen Akten und Vorgängen,
    - zum Registrieren von digitalen Dokumenten,
    - zur digitalen Bereitstellung von Akten, Vorgängen und Dokumenten für IT-Systeme anderer Organisationseinheiten und Behörden,
    - zur Akteneinsicht,
    - zum Anfertigen von Aktenauszügen,
    - zur Langzeitspeicherung und Aussonderung digitaler Akten.

Verankern der Regelungen für die digitale Aktenführung in verwaltungsinternen Regelwerken

- Schreiben Sie grundlegende Regelwerke Ihrer Kommunalverwaltung im Hinblick auf die digitale Aktenführung fort:
  - Passen Sie die Regelungen zur Aktenführung in der Geschäftsordnung an. Siehe dazu Hinweise H162 und H163 (→ Seite 129 f.).
  - Prüfen Sie die Notwendigkeit, den Aktenplan zu ergänzen oder zu ändern.
  - Prüfen Sie weitere Dienstanweisungen auf eventuellen Anpassungsbedarf (beispielsweise für den Umgang mit E-Mail oder anderen elektronischen Dokumenten).

Umsetzung der organisatorischen Veränderungen

- Berücksichtigen Sie die Festlegungen zur digitalen Aktenführung in den Sollkonzepten für die Ablauforganisation der Geschäftsprozesse zur Umsetzung der einzelnen Verwaltungsleistungen.
- Klären Sie die Veränderungen durch die digitale Aktenführung auch mit organisationsexternen Leistungspartnern – beispielsweise zur Bereitstellung von Akten für Gerichte.

Hinweise zur Orginisationsgestaltung

H158 Ein entscheidendes Kriterium für die Alltagstauglichkeit der digitalen Aktenführung sind die Suchmechanismen, die wiederum beschreibende Metainformationen zu den Akten voraussetzen. Achten Sie darauf, dass Ihre Akten mindestens nach Verwaltungsleistung, nach allen Verfahrensbeteiligten, nach zeitlichen Eckdaten, nach räumlichen Informationen, nach zugehörigen Katasterobjekten (oder anderen Fachdaten) sowie nach Bearbeitungsstatus beschrieben

und gefunden werden. Dies schließt geografische Suchfunktionen (beispielsweise Orts- oder Umkreissuche) ein. Zusätzlich müssen dokumentenbezogene Suchfunktionen sowie eine effiziente Volltextsuche in beschreibenden Texten zur Akte verfügbar sein.

H159 Beschreibende Metainformationen zu digitalen Akten sollten in maximalem Umfang automatisiert aus digitalen Dokumenten und Abläufen generiert werden, um den Aufwand für die Beschreibung zu senken und deren Qualität zu sichern – beispielsweise aus digitalen Formularen, aus Eigenschaften digitaler Dokumente oder aus Kommunikationsdaten.

H160 Unter den Bedingungen der digitalen Aktenführung spielt die Zahl der Akten eine untergeordnete Rolle: Auch bei großen Aktenbeständen ist jede digitale Akte anhand mehrerer beschreibender Merkmale leicht aufzufinden. Sachlich zusammengehörige digitale Akten können leicht miteinander verknüpft und effizient parallel genutzt werden. Zudem macht der Stand der Technik Beschränkungen des Datenvolumens in der digitalen Aktenführung (bezogen auf die Bedürfnisse einer typischen Kommunalverwaltung) gegenstandslos. Digitale Akten können also noch konsequenter aus ihrem Sachzusammenhang heraus gebildet werden als dies in der Praxis papierbasierter Akten geschieht. Maßgeblich ist, dass die beschreibenden Metainformationen tatsächlich den Inhalt der Akte wiedergeben – also beispielsweise nicht mehrere Verwaltungsleistungen in einer Akte dokumentiert werden, ohne dies transparent zu machen. In der Praxis kann das insbesondere zu einer größeren Zahl an klar abgegrenzten Fallakten führen.

H161 Die digitale Aktenführung verändert das Aufgabenprofil der herkömmlichen Registratur. Typischerweise werden aktenbezogene Aufgaben in größerem Umfang durch die fachlich zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter selbst übernommen, um die Effizienz des jeweiligen Geschäftsprozesses zu verbessern. Gestalten Sie diese Arbeitsteilung sorgfältig. Nutzen Sie die durch den Wegfall von Registraturaufgaben freigesetzten Kapazitäten zur Qualitätssicherung oder zur Unterstützung der Sachbearbeitung.

Checkliste Qualität

Konkretisieren der allgemeinen Vorgehensweisen zur Qualitätssicherung

(siehe Kapitel *Qualität sichern* → Seite 147)

- Konkretisieren Sie die Qualitätsperspektiven in Bezug auf die Leistungsqualität – beispielsweise:
  - Werden alle digitalen Akten systematisch nach Aktenplan angelegt. Sind sie eindeutig einer Verwaltungsleistung oder einem leistungsübergreifenden Kontext (Person, Objekt etc.) zugeordnet?
  - Ermöglicht die Qualität der Metainformationen eine effektive und effiziente Recherche auch in großen Aktenbeständen?
  - Werden logische Verbindungen zwischen fachlich zusammengehörigen digitalen Akten verwaltet?
  - Dokumentieren die digitalen Akten die jeweilige Verwaltungsleistung vollständig und nachvollziehbar?
    - Geben sie sowohl bei der Nutzung im aktenführenden IT-System als auch als digitaler Aktenauszug die Bearbeitung der jeweiligen Verwaltungsleistung übersichtlich wieder?
    - Enthalten sie alle jeweils aktenrelevanten Dokumente – neben digital erzeugten Dokumenten beispielsweise auch digitalisierte Schriftstücke und elektronische Nachrichten?
    - Sofern papierbasierte Originale in einer Papierrestakte aufbewahrt werden: Verweisen die digitalisierten Dokumente in den Akten eindeutig auf das jeweilige Original?
    - Enthalten die digitalen Akten Informationen zur zeitlichen Abfolge der Bearbeitung und zu den jeweiligen Akteuren?
    - Enthalten sie Informationen zur Autorisierung von Dokumenten und Erklärungen?
    - Enthalten sie Protokollinformationen zu automatisierten Abläufen – beispielsweise bei der Online-Antragstellung, in der digitalen Kommunikation oder im Ergebnis IT-gestützter Workflows?
  - Sind die digitalen Akten in der Sachbearbeitung effizient nutzbar?
  - Sind sie effizient auf mobilen Systemen für die Arbeit vor Ort nutzbar?
- Konkretisieren Sie die Qualitätsperspektiven in Bezug auf die Servicequalität – beispielsweise:
  - Werden die Vorgaben der Geschäftsordnung und weiterer verwaltungsinterner Regelwerke eingehalten?
  - Wurden die Schutzbedarfe der digitalen Akten ermittelt und dokumentiert? Sind daraus Sicherheitsmaßnahmen abgeleitet worden?
  - Ist der Umgang mit papierbasierten Altakten geregelt?
  - Ermöglicht das aktenführende IT-System eine leistungsfähige und alltagstaugliche Arbeit in digitalen Akten? Wurden die dahingehenden Praxiserfahrungen – auch beim Umgang mit sehr großen Aktenbeständen und umfangreichen Akten – ausgewertet?
- Konkretisieren Sie die Qualitätsperspektiven in Bezug auf die Prozessqualität – beispielsweise:
  - Wird die Einhaltung der Maßnahmen zur Sicherstellung von Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit der digitalen Akten bezogen auf den höchsten praktisch vorkommenden Schutzbedarf zyklisch geprüft?
- Prüfen Sie die tatsächlich erreichte Leistungs-, Service- und Prozessqualität anhand der konkretisierten Qualitätskriterien. Leiten Sie Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung ab.

7.3.5 Digitale Sachbearbeitung ermöglichen

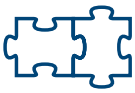
E-Government-Aufgabe

Ziel dieser E-Government-Aufgabe ist die digitale Unterstützung der Sachbearbeitung für eine oder mehrere Verwaltungsleistungen. Dies betrifft alle Arbeitsschritte in der digitalen Akte, die vom Auslösen der Verwaltungsleistung bis zum Abschließen der Sachbearbeitung auszuführen sind.

Angestrebt wird eine möglichst weitgehende IT-Unterstützung durch Funktionen insbesondere...

- zur Recherche nach Informationen,
- zur Bewertung von Informationen,
- zur fachlichen Vorbereitung von Entscheidungen,
- zur Kommunikation mit Beteiligten
  (siehe dazu E-Government-Aufgabe *Mit Beteiligten digital kommunizieren* → Seite 133),
- zur Automatisierung von Bearbeitungsschritten,
- zur Erfassung von Statusinformationen zur Bearbeitung.

Adressierte Prozessbausteine



Die E-Government-Aufgabe zielt vor allem auf die Umsetzung bzw. Unterstützung folgender Bausteine des kommunalen Musterprozesses:

→ Prozessbaustein »Sachbearbeitung« (Seite 96)
→ Prozessbaustein »Öffentlichkeitsbeteiligung« (Seite 98)
→ Prozessbaustein »Entscheidung« (Seite 98)
→ Prozessbaustein »Übermittlung der Ergebnisse« (Seite 100)
→ Prozessbaustein »Überwachung der Umsetzung der Entscheidung« (Seite 101)
→ Prozessbaustein »Bearbeiten von Rechtsbehelfen« (Seite 101)
→ Prozessbaustein »Abschließen der Sachbearbeitung« (Seite 102)

Benötigte IT-Komponenten

Typischerweise werden bei der Umsetzung dieser E-Government-Aufgabe vor allem folgende IT-Komponenten benötigt:

→ Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung (Seite 77)
→ Digitaler Geschäftsgang (Seite 78)
→ Automatisierung von Abläufen (Seite 79)
→ Online-Beteiligungssystem (Seite 70)

Basisfunktionen zur digitalen Aktenführung werden über folgende Komponenten realisiert:

→ Digitale Aktenführung (Seite 76)
→ Dokumentenmanagement (Seite 74)

Aufgabenliste Konzept

Konzeptionelle Vorbereitungen zur digitalen Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung

- Stellen Sie alle Informationen zusammen, die benötigt werden, um die Verwaltungsleistung erbringen zu können. Berücksichtigen Sie dabei insbesondere Informationen, die für die Entscheidungsfindung wesentlich sind.
- Kennzeichnen Sie, welche dieser Informationen digital vorliegen, welche Organisationen sie verwalten und wie sie technisch bereitgestellt werden können. Klären Sie dabei auch, ob es möglich ist, bislang analog verwaltete Informationen in eine digitale Form zu überführen.
- Prüfen Sie, ob das Einholen der für die Sachbearbeitung und Entscheidung notwendigen Informationen automatisiert erfolgen kann (beispielsweise durch Datendienste). Ermitteln Sie für diesen Fall, welche Metainformationen zur Verwaltungsleistung benötigt werden, um eine automatisierte Datenrecherche treffsicher parametrisieren zu können. Bedenken Sie dabei auch raumbezogene Informationen und Analysefunktionen.
- Ermitteln Sie, welche Aspekte der Entscheidung durch eine automatisierte Verarbeitung der vorliegenden Daten vorbereitet werden können – beispielsweise…
  - durch statistische und / oder raumbezogene Analysen,
  - durch Berechnungen oder
  - durch logische Verknüpfung von Daten.
- Konzipieren Sie, in welchem Umfang die automatisierte Vorbereitung von entscheidungsrelevanten Informationen protokolliert werden muss – beispielsweise durch automatisiertes Erzeugen von Bearbeitungsvermerken in der digitalen Akte.

Konzeptionelle Vorbereitungen zum digitalen Geschäftsgang[17]

- Ermitteln Sie zunächst, welche Regelungen der für Ihre Kommunalverwaltung gültigen Geschäftsordnung für den papierbasierten Geschäftsgang relevant sind. Typischerweise betrifft dies Regelungen zur Sachbearbeitung, zu Beteiligungen, zu Zeichnungen, zum Schriftverkehr sowie zu Verantwortlichkeiten und Vollmachten.
- Leiten Sie daraus ab,…
  - wie die bisherigen Regelungen der Geschäftsordnung im digitalen Geschäftsgang umgesetzt werden können und
  - welche Regelungen für den digitalen Geschäftsgang in der Geschäftsordnung zu verändern oder neu zu treffen sind.
- Konzipieren Sie auf dieser Grundlage die organisatorischen Abläufe im digitalen Geschäftsgang. Typischerweise werden Regelungen benötigt…
  - für veränderte Verantwortlichkeiten und Vollmachten in der digitalen Sachbearbeitung,
  - für den Umfang und die Abwicklung von Beteiligungen,
  - für die Verwendung von digitalen Geschäftsgangverfügungen und Aktenvermerken,
  - für die Gestaltung und Bearbeitung von digitalen Dokumenten,
  - für die Überführung digitaler Dokumente in die Papierform,

17 *Hier verstanden als Abfolge der Bearbeitung eines Geschäftsvorfalls (d. h. einer konkreten Verwaltungsaufgabe, die durch Sachbearbeitung zu lösen ist).*

  - für die digitale Umsetzung von Zeichnungen (Abzeichnen, Mitzeichnen, Schlusszeichnen) und Kenntnisnahmen,
  - für die digitale Umsetzung von Formvorschriften über qualifizierte elektronische Signaturen,
  - für die Dokumentation des digitalen Geschäftsgangs,
  - für die Information von verwaltungsexternen Beteiligten über den digitalen Geschäftsgang,
  - für die Gewährleistung der Anforderungen hinsichtlich Vertraulichkeit und Datenschutz (abhängig vom jeweiligen Schutzbedarf).
- Legen Sie fest, wie die veränderten und erweiterten Regelungen zum digitalen Geschäftsgang in die Geschäftsordnung Ihrer Kommunalverwaltung übernommen werden:
  - durch Überarbeitung der zentralen Geschäftsordnung oder
  - durch temporäre Regelung in einer spezifischen Dienstanweisung

  (Siehe Hinweise H162 und H163 → unten).

Konzeptionelle Vorbereitungen zur digitalen Kommunikation mit Verfahrensbeteiligten

Siehe E-Government-Aufgabe *Mit Beteiligten digital kommunizieren* → Seite 133).

Konzeptionelle Vorbereitungen zur digitalen Beteiligung der Öffentlichkeit

Wenn die jeweilige Verwaltungsleistung eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorsieht, beachten Sie die nachfolgend genannten Aufgaben.

- Ermitteln Sie die fachlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung – unterschieden nach:
  - rechtlich vorgegebenen und geregelten Öffentlichkeitsbeteiligungen sowie
  - freiwilligen, informellen Öffentlichkeitsbeteiligungen.
- Prüfen Sie, in welchem Maße sich die Öffentlichkeitsbeteiligung angesichts der adressierten Zielgruppen digital (d.h. in der Regel online) abwickeln lässt.
- Wenn eine digitale Öffentlichkeitsbeteiligung sinnvoll ist:
  Konzipieren Sie die organisatorischen Abläufe der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung – insbesondere hinsichtlich…
  - des Ziels und Inhalts der Beteiligung,
  - der zu beteiligenden Organisationen und Personen,
  - der Art und Weise der Veröffentlichung,
  - der Erfassung und Übermittlung von Rückäußerungen der Beteiligten,
  - der einzuhaltenden Termine,
  - der Art des Umgangs mit den Rückäußerungen,
  - der Anforderungen hinsichtlich Vertraulichkeit und Datenschutz.

Hinweise

H162 Die Fortschreibung der Geschäftsordnung um Regelungen zum digitalen Geschäftsgang muss erfolgt sein, bevor die digitale Sachbearbeitung in den Regelbetrieb übernommen wird. Anderenfalls würde sowohl für die betroffenen Beschäftigten als auch für die Kommunalverwaltung eine erhebliche Rechtsunsicherheit provoziert.

H163 In vielen Fällen ist die Ergänzung um Regelungen für den digitalen Geschäftsgang ein Anlass dafür, ohnehin überfällige, grundlegende Änderungen an der Geschäftsordnung vorzunehmen. Die dafür notwendigen Abstimmungen und Entscheidungen benötigen jedoch Zeit, sodass die Änderungen unter Umständen nicht innerhalb des Projektzeitplans erreicht werden können. Sorgen Sie in einem solchen Fall zumindest dafür, dass für das konkrete Arbeitsfeld fachspezifische Ausnahmeregelungen erlassen werden.

Aufgabenliste Informationstechnik

Ableiten der Anforderungen an IT-Systeme

- Leiten Sie aus den organisatorischen Festlegungen zur digitalen Sachbearbeitung die funktionalen Anforderungen an die einzusetzenden IT-Systeme ab. Dies betrifft konzeptionelle Festlegungen…
  - zur digitalen Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung,
  - zum digitalen Geschäftsgang,
  - zur digitalen Kommunikation mit Verfahrensbeteiligten sowie
  - zur digitalen Beteiligung der Öffentlichkeit.
- Leiten Sie aus der Analyse des aktuellen Geschäftsprozesses und der Konzeption der digitalen Sachbearbeitung nichtfunktionale Anforderungen an die einzusetzenden IT-Systeme ab. Dies betrifft insbesondere Anforderungen…
  - an die Gebrauchstauglichkeit und Bedienerfreundlichkeit (Usability),
  - an die Funktionalität (u.a. Richtigkeit) und Effizienz (u.a. Zeitverhalten),
  - an die Zuverlässigkeit (Alltagstauglichkeit, Robustheit, Wiederherstellbarkeit etc.),
  - an Flexibilität und Änderbarkeit sowie
  - an die Sicherheit in Bezug auf Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit.

Ableiten der Anforderungen an den IT-Betrieb

- Leiten Sie Anforderungen an die Qualität des IT-Betriebs ab.

Umsetzung der Anforderungen an IT-Systeme und IT-Betrieb

- Führen Sie die Beschaffung oder Weiterentwicklung von IT-Systemen auf der Basis der erhobenen Anforderungen aus.
- Sichern Sie die sorgfältige Einführung und Inbetriebnahme der IT-Systeme.
- Setzen Sie einen anforderungsgerechten IT-Betrieb um.
- Testen Sie die Einhaltung der Anforderungen an IT-Systeme und IT-Betrieb unter Einbeziehung der künftigen Nutzer.

Hinweise

H164 Die für die Umsetzung der digitalen Sachbearbeitung benötigten ITKomponenten (siehe oben) werden in der Praxis in unterschiedlicher Weise in konkreten IT-Systemen realisiert. Dabei sind zwei unterschiedliche Konstellationen typisch:

Variante 1: Zentrales System für die digitale Aktenführung und Sachbearbeitung
mit folgender Zuordnung von IT-Komponenten und IT-Funktionen:

- (1) zentrales IT-System für die digitale Aktenführung und Sachbearbeitung als Umsetzung der Komponenten...
  - Digitale Aktenführung (→ Seite 76) und Dokumentenmanagement (→ Seite 74),
  - Digitaler Geschäftsgang (→ Seite 78) und Automatisierung von Abläufen (→ Seite 79),
  - Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung (→ Seite 77);
- (2) zentrales IT-System zur Online-Auskunft und Online-Zusammenarbeit mit Verfahrensbeteiligten;
- (3) zentrales IT-System zur Online-Beteiligung der Öffentlichkeit (Online-Beteiligungssystem, → Seite 70).

Variante 2: Dezentrale Fachanwendungen und zentrales System für die digitale Aktenführung
mit folgender Zuordnung von IT-Komponenten und IT-Funktionen:

- (1) dezentrale IT-Fachanwendung für den jeweiligen kommunalen Aufgabenbereich als Umsetzung der Komponenten...
  - Digitaler Geschäftsgang (→ Seite 78),
  - Automatisierung von Abläufen (→ Seite 79),
  - Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung (→ Seite 77);
- (2) zentrales IT-System für die digitale Aktenführung als Umsetzung der Komponenten...
  - Digitale Aktenführung (→ Seite 76) und Dokumentenmanagement (→ Seite 74),
- (3) zentrales IT-System zur Online-Auskunft und Online-Zusammenarbeit mit Verfahrensbeteiligten;
- (4) zentrales IT-System zur Online-Beteiligung der Öffentlichkeit (Online-Beteiligungssystem, → Seite 70).

Die IT-Fachanwendung nutzt in dieser Variante das zentrale System (2) zur Verwaltung von digitalen Akten und Dokumenten.

Selbstverständlich sind weitere Varianten und Kombinationen möglich.

Aufgabenliste Organisationsgestaltung

Umsetzung der organisatorischen Veränderungen

- Führen Sie alle oben genannten konzeptionellen Festlegungen in einem detaillierten Sollkonzept für die Ablauforganisation des jeweiligen Geschäftsprozesses zusammen.

- Berücksichtigen Sie bei der Konzeption alle Aspekte des Geschäftsprozesses – also auch Verbesserungsmöglichkeiten über die Digitalisierung der Sachbearbeitung hinaus. Nutzen Sie die Veränderungssituation, um auch etablierte Verfahrensweisen kritisch zu hinterfragen.
- Klären Sie die veränderte Ablauforganisation auch mit organisationsexternen Leistungspartnern – beispielsweise beteiligten öffentlichen Stellen.
- Falls die konzeptionellen Festlegungen Veränderungen in der Aufbauorganisation oder der Geschäftsverteilung beinhalten: Veranlassen Sie die Umsetzung der Veränderungen durch den dafür zuständigen Querschnittsbereich.
- Setzen Sie die konzeptionellen Festlegungen administrativ in den IT-Systemen um, die für die digitale Sachbearbeitung verwendet werden.
- Testen Sie den veränderten Geschäftsprozess mit den betroffenen Beschäftigten möglichst realitätsnah.

Aufgabenliste Personal und Kultur

Partizipative Umsetzung der Veränderungen

- Sichern Sie, dass die betroffenen Beschäftigten an den Konzept- und Umsetzungsarbeiten mitwirken.

  Für weitere Hinweise zum Veränderungsmanagement siehe Kapitel *Veränderung gestalten* (→ Seite 143).

Maßnahmen zur Personalentwicklung

- Machen Sie alle betroffenen Beschäftigten mit den Grundsätzen und Verfahrensweisen der digitalen Sachbearbeitung bekannt. Fokussieren Sie dabei auf die Unterschiede zur tradierten Arbeitsweise.
- Sichern Sie eine ausreichende Einarbeitung in Ablauforganisation und IT-Funktionen.
- Gewährleisten Sie eine effiziente Anwenderunterstützung in der Einführungsphase und im Regelbetrieb.

Maßnahmen zur Entwicklung der Arbeits- und Kommunikationskultur

- Nutzen Sie die Umstellung auf die digitale Sachbearbeitung, um Eigenverantwortung, Qualitätsbewusstsein und Dienstleistungsorientierung der Beschäftigten zu stärken.

Aufgabenliste Qualitätssicherung

Konkretisieren der allgemeinen Vorgehensweisen zur Qualitätssicherung

(siehe Kapitel *Qualität sichern* → Seite 147)

- Konkretisieren Sie die Qualitätskriterien in Bezug auf die E-Government-Aufgabe, die konkreten Veränderungsziele und die jeweilige Verwaltungsleistung. Relevante Qualitätsdimensionen mit Bezug zur digitalen Sachbearbeitung könnten beispielsweise sein:
  - Leistungsqualität: Rechtskonformität der digital bearbeiteten Verwaltungsleistung;

- Servicequalität:
  - Veränderungen der Bearbeitungszeit durch die digitale Sachbearbeitung,
  - Grad der Inanspruchnahme digitaler Kommunikationsweisen durch Verwaltungskunden und Leistungspartner;
- Prozessqualität:
  - Konformität des digitalen Geschäftsgangs zu den Regelungen der Geschäftsordnung,
  - Stabilität und Effizienz der organisatorischen und technischen Umsetzung der digitalen Sachbearbeitung,
  - Gewährleistung der Schutzbedarfe hinsichtlich Vertraulichkeit und Datenschutz.

- Prüfen Sie die tatsächlich erreichte Leistungs-, Service- und Prozessqualität anhand der konkretisierten Qualitätskriterien. Leiten Sie Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung ab.

7.3.6 Mit Beteiligten digital kommunizieren

E-Government-Aufgabe

Die digitale Kommunikation mit Beteiligten beschreibt einen Teilaspekt der E-Government-Aufgabe *Digitale Sachbearbeitung ermöglichen* (→ Seite 127). Um auf einige spezifische Aspekte detaillierter eingehen zu können, soll sie jedoch separat beschrieben werden.

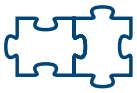
Ziel dieser E-Government-Aufgabe ist es, die Kommunikation mit allen an der Umsetzung einer Verwaltungsleistung beteiligten Organisationen und Personen außerhalb der federführenden Kommunalverwaltung möglichst umfassend über digitale Medien zu ermöglichen – insbesondere…

- mit Verwaltungskunden,
- mit beteiligten Leistungspartnern im öffentlichen Bereich sowie
- mit beteiligten Leistungspartnern in Wirtschaft und Gesellschaft.

Als digitale Kommunikationskanäle kommen insbesondere in Betracht:

- E-Mail,
- De-Mail,
- Besonderes elektronisches Anwalts- / Notarpostfach (beA bzw. beN),
- mobile Kommunikation (beispielsweise per SMS oder Instant Messaging),
- OSCI-basierte Kommunikation (beispielsweise per Elektronischem Gerichts- und Verwaltungspostfach EGVP),
- HTTP-basierte Kommunikation, die in Online-Anwendungen (etwa einem Online-Portal) versendet und empfangen wird,
- Prozessschnittstellen zur Kopplung von IT-Systemen der Kommunikationspartner (meist per Web Services umgesetzt).

Adressierte Prozessbausteine



Die E-Government-Aufgabe zielt vor allem auf die Umsetzung bzw. Unterstützung folgender Bausteine des kommunalen Musterprozesses:

→ Prozessbaustein »Zusammenarbeit mit Leistungspartnern« (Seite 97)
→ Prozessbaustein »Übermittlung der Ergebnisse« (Seite 100)

Benötigte IT-Komponenten

Typischerweise werden bei der Umsetzung dieser E-Government-Aufgabe vor allem folgende IT-Komponenten benötigt:

→ Digitale Kommunikation (Seite 68)
→ Online-Kundenportal (Seite 60)
→ Bürger- / Unternehmenspostfach (Seite 66)
→ Kollaborationsportal zur Kommunikation mit Leistungspartnern (Seite 72)
→ Prozessschnittstellen zur Kopplung mit IT-Systemen von Leistungspartnern (Seite 73)
→ Zentrale Prozess- und Datendienste (Seite 87)

Basisfunktionen zur digitalen Aktenführung werden über folgende Komponenten realisiert:

→ Digitale Aktenführung (Seite 76)
→ Dokumentenmanagement (Seite 74)

Aufgabenliste Konzept

Konzeptionelle Vorbereitungen bezüglich der Art der digitalen Kommunikation

- Rahmenbedingungen und Bedürfnisse der Kommunikationspartner ermitteln:
  - Prüfen Sie, welche digitalen Kanäle den jeweiligen Kommunikationspartnern zur Verfügung stehen und von ihnen akzeptiert werden.
  - Stellen Sie fest, ob es aus deren Sicht Bedingungen oder Hindernisse gibt, die Sie berücksichtigen müssen – beispielsweise hinsichtlich…
    - des Aufwandes, einen bestimmten Kommunikationskanal einzurichten und zu betreiben (relevant u.a. bei De-Mail, OSCI, Prozessschnittstellen), sowie
    - der Art und Weise der Nutzung (etwa Abfrageintervalle bei Online-Portalen).

  Siehe auch Hinweis H165 (→ Seite 135).

- Bestimmen Sie die Anforderungen, denen die digitale Kommunikation im Kontext der jeweiligen Verwaltungsleistung genügen muss – beispielsweise hinsichtlich…
  - Vertraulichkeit, insbesondere bei der Übermittlung personenbezogener Daten;
  - Nachvollziehbarkeit, insbesondere um den Absender, die Zustellung oder die Zeitpunkte der Kommunikation nachzuweisen;
  - Einhaltung von Formerfordernissen – insbesondere beim…
    - Umsetzen der Text- oder Schriftform sowie
    - bei der Zustellung;
  - transportierbarem Datenvolumen sowie
  - Zeitbedarf der Übermittlung (etwa sofortige, zeitnahe oder zeitunabhängige Übermittlung).

- Legen Sie fest, in welchem Umfang und wie die Kommunikation in der digitalen Akte zur jeweiligen Verwaltungsleistung zu dokumentieren ist – insbesondere…
  - welche Kommunikationsinhalte (Nachrichten, Anlagen zu Nachrichten) aktenrelevant sind;
  - welche Metainformationen zur Kommunikation in der Akte verzeichnet sein müssen – beispielsweise Absender, Adressat, Zeitpunkt der Versendung, Zeitpunkt des Empfangs etc.;
  - welche Nachweise zur Kommunikation in der digitalen Akte abzulegen sind – beispielsweise…
    - Absendevermerke,
    - Übermittlungs- und/oder Empfangsbestätigungen der verwendeten IT-Systeme,
    - Vermerke zur Art der förmlichen Zustellung,
    - Zustellungsurkunde oder Empfangsbekenntnis,
    - Versand- und Abholbestätigung bei De-Mail.

  Siehe auch Hinweis H166 (→ unten).

- Bestimmen Sie, wie die Kommunikation in die digitale Sachbearbeitung zu integrieren ist, um effiziente und alltagstaugliche Verfahrensweisen zu sichern – beispielsweise…
  - Versand und Empfang digitaler Nachrichten unmittelbar in dem für die digitale Sachbearbeitung verwendeten IT-System,
  - automatisiertes Generieren von Absendevermerken oder ähnlichen Nachweisen durch das für die digitale Sachbearbeitung verwendete IT-System,
  - automatisierte Ablage von Übermittlungs- und/oder Empfangsbestätigungen in der digitalen Akte.

  Siehe auch Hinweis H167 (→ Seite 136).

- Bestimmen Sie die zu verwendenden Kommunikationskanäle auf Basis der oben genannten Anforderungen hinsichtlich…
  - Rahmenbedingungen und Bedürfnissen der Kommunikationspartner,
  - fachlicher Anforderungen sowie
  - Integration in die digitale Akte und digitale Aktenführung.

  Berücksichtigen Sie dabei das Spektrum der eingangs genannten Kommunikationskanäle.

Hinweise

H165 Berücksichtigen Sie bei der Auswahl der digitalen Kommunikationskanäle im Kontext einer spezifischen Verwaltungsleistung die Unterschiede zwischen Privatpersonen, Behörden, Unternehmen und Organisationen. Während es aufwändig und hinsichtlich des Erfolges ungewiss ist, bei einer breiten Öffentlichkeit aus Privatpersonen die Nutzung für sie ungewohnter Kommunikationskanäle durchzusetzen (beispielsweise im Falle von De-Mail), sind professionelle Verwaltungskunden und Leistungspartner leichter erreichbar und eher bereit, Aufwand zu akzeptieren, sofern dem ein erlebbarer Nutzen entgegensteht. Im behördlichen Bereich können bestimmte Kommunikationskanäle wie De-Mail, EGVP oder Prozessschnittstellen eher vorausgesetzt werden (wenngleich auch rechtliche Verpflichtungen nicht automatisch Akzeptanz im Alltag bedeuten).

H166 Es ist selbstverständlich, dass digitale Nachrichten aktenwürdig sein können. Weniger selbstverständlich ist es, auch Kommunikationsvorgänge in der digitalen Akte nachzuweisen. Achten Sie also darauf, dass entsprechende Metainformationen und Nachweise zu digitalen Nachrichten generiert und in der Akte abgelegt werden.

H167 Achten Sie unbedingt darauf, digitale Kommunikation in Ihrer Verwaltung alltagstauglich umzusetzen. Vermeiden Sie insbesondere…

- den Wechsel zwischen verschiedenen IT-Systemen bei der Nutzung von Kommunikationskanälen sowie
- organisatorische Schnittstellen, die entstehen, wenn bestimmte Formen der digitalen Kommunikation nur einzelnen Organisationseinheiten (etwa EGVP im Rechtsamt) oder Beschäftigten zur Verfügung stehen.

Konzeptionelle Vorbereitungen zur organisatorischen Umsetzung der digitalen Kommunikation

- Ermitteln Sie zunächst, welche Regelungen der für Ihre Kommunalverwaltung gültigen Geschäftsordnung für die Kommunikation innerhalb und außerhalb Ihrer Kommunalverwaltung relevant sind. Typischerweise betrifft dies alle Regelungen zum Postverkehr.
- Leiten Sie daraus ab,…
  - wie die bisherigen Regelungen der Geschäftsordnung in Bezug auf digitale Kommunikation umgesetzt werden können und
  - welche Regelungen für die digitale Kommunikation in der Geschäftsordnung zu verändern oder neu zu treffen sind.
- Konzipieren Sie auf dieser Grundlage die organisatorischen Abläufe in der digitalen Kommunikation. Typischerweise werden Regelungen benötigt…
  - für veränderte Verantwortlichkeiten und Vollmachten in der digitalen Kommunikation,
  - für die Bearbeitung eingehender digitaler Nachrichten,
  - für die Form ausgehender digitaler Nachrichten,
  - für das Erstellen, Abstimmen und Autorisieren digitaler Nachrichten,
  - für die digitale Umsetzung von Formvorschriften in der digitalen Kommunikation,
  - für die Dokumentation der Kommunikation in der digitalen Akte,
  - für die Behandlung von Nachweisen zur Kommunikation in der digitalen Akte,
  - für die Gewährleistung der Anforderungen hinsichtlich Vertraulichkeit, Integrität und Datenschutz (abhängig vom jeweiligen Schutzbedarf).
- Legen Sie fest, wie die Regelungen zur digitalen Kommunikation in die Geschäftsordnung Ihrer Kommunalverwaltung übernommen werden:
  - durch Überarbeitung der zentralen Geschäftsordnung oder
  - durch temporäre Regelung in einer spezifischen Dienstanweisung.

(Vergleiche Hinweise H162 und H163 → Seite 129 f.)

Aufgabenliste Informationstechnik

Ableiten der Anforderungen an IT-Systeme und IT-Betrieb

- Leiten Sie aus den konzeptionellen Festlegungen zur digitalen Kommunikation die funktionalen Anforderungen an die einzusetzenden IT-Systeme ab – insbesondere...
  - zur technischen Vorbereitung der digitalen Nachrichten sowie der zugehörigen Metainformationen und Absendevermerke,
  - zur Übermittlung der Nachrichten an das für die Kommunikation verwendete IT-System,
  - zum Generieren von Übermittlungs- und/oder Empfangsbestätigungen,
  - zur Ablage der digitalen Nachrichten und Kommunikationsbestätigungen in der digitalen Akte,
  - zum Empfang der digitalen Nachrichten und der Übermittlung an das für digitale Aktenführung und Sachbearbeitung verwendete IT-System,
  - zur Behandlung von Zustellungsnachweisen.
- Leiten Sie aus der Analyse des aktuellen Geschäftsprozesses und der Konzeption der digitalen Kommunikation nichtfunktionale Anforderungen an die einzusetzenden IT-Systeme ab.
  Dies betrifft insbesondere Anforderungen...
  - an die Gebrauchstauglichkeit und Bedienerfreundlichkeit (Usability),
  - an die Effizienz (u.a. Zeitverhalten),
  - an die Zuverlässigkeit (Alltagstauglichkeit, Robustheit, Wiederherstellbarkeit etc.),
  - an die Sicherheit in Bezug auf Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit.
- Leiten Sie aus der Analyse Anforderungen an die Qualität des IT-Betriebs ab.

Ausgewählte Aufgaben in Bezug auf spezifische digitale Informationskanäle

- E-Mail
  - Integrieren Sie das Empfangen und Versenden von E-Mail möglichst nahtlos in die digitale Aktenführung und Sachbearbeitung.
  - Dokumentieren Sie das tatsächliche Versenden auf Basis der entsprechenden Quittungen des E-Mail-Systems und vermerken Sie dies in der digitalen Akte.
  - Leiten Sie Fehlernachrichten des E-Mail-Systems an das IT-System zur digitalen Sachbearbeitung weiter, damit darauf reagiert werden kann.
  - Setzen Sie die Anforderungen bei erhöhtem Schutzbedarf in Bezug auf Vertraulichkeit um – beispielsweise durch Verschlüsselung der E-Mail-Kommunikation.
- De-Mail
  - Setzen Sie ein De-Mail-Gateway ein, um De-Mail-Nachrichten über technische Schnittstellen automatisiert behandeln zu können.
  - Integrieren Sie das Empfangen und Versenden von De-Mail möglichst nahtlos in die digitale Aktenführung und Sachbearbeitung. Beachten Sie dabei auch, dass in diesem Fall eine sichere Anmeldung am De-Mail-Dienst aus der digitalen Sachbearbeitung heraus möglich sein muss.
  - Sorgen Sie dafür, dass De-Mail-spezifische Metainformationen (beispielsweise über das Authentisierungsniveau des Absenders) und Bestätigungsnachrichten (beispielsweise Versandbestätigung, Zugangsbestätigung, Abholbestätigung) automatisiert in der digitalen Akte abgelegt werden.

- HTTP-basierte Kommunikation über Online-Anwendungen
  - Konzipieren Sie diese Form der digitalen Kommunikation im Zusammenhang mit Online-Anwendungen für Verwaltungskunden und Leistungspartner – insbesondere...
    - Online-Kundenportal (→ Seite 60),
    - Bürger- / Unternehmenspostfach (→ Seite 66) sowie
    - Kollaborationsportal zur Kommunikation mit Leistungspartnern (→ Seite 72).
  - Integrieren Sie die zugehörigen Kommunikationsvorgänge in die digitale Aktenführung und Sachbearbeitung – sofern dies technisch möglich ist. Da für diese Form der digitalen Kommunikation in der Regel keine Standard-Client-Anwendungen vorliegen, wird dies über spezifische Funktionen des IT-Systems zur digitalen Sachbearbeitung erfolgen müssen.

- Prozessschnittstellen zur Kopplung von IT-Systemen
  - Bestimmen Sie für die direkte Kopplung ihres IT-Systems zur digitalen Sachbearbeitung mit denen von Leistungspartnern [18] das zu nutzende Datenformat und die Technologie zur Datenübertragung.
    - Nutzen Sie als Datenformat wenn möglich die in den XÖV-Standards vereinbarten Spezifikationen. Prüfen Sie dabei nicht allein fachspezifische (beispielsweise XMeld, XWaffen etc.) sondern auch leichtgewichtigere, fachneutrale Standards (beispielsweise XFall).
    - Als Kommunikationstechnologie stehen mehrere etablierten Technologien zur Verfügung. Typisch ist eine Kopplung über Dienste (Web Services).

    Siehe auch Hinweise zur IT-Komponente *Prozessschnittstellen zur Kopplung mit IT-Systemen von Leistungspartnern* (→ Seite 73).
  - Sorgen Sie auch bei der direkten Kopplung von IT-Systemen dafür, dass Metainformationen und Nachweise zur Kommunikation in der digitalen Akte dokumentiert werden.

- Weitere Kommunikationskanäle
  - Wenn in Ihrer Verwaltung regelmäßig digitale Kommunikation mit Rechtsanwälten, Notaren und Gerichten erfolgt, kann die Integration von beA/beN und EGVP [19] in die digitale Aktenführung und Sachbearbeitung über ein entsprechendes Gateway sinnvoll sein.
    Siehe auch Informationen zur IT-Komponente *Zentrale Prozess- und Datendienste* (→ Seite 87).
  - SMS sind bislang ausschließlich zur Benachrichtigung von Verwaltungskunden und Leistungspartnern im Einsatz. Integrieren Sie den SMS-Versand über entsprechende Dienste des jeweiligen Telekommunikationsdienstleisters.
  - Prüfen Sie bei der Anwendung digitaler Kommunikation über Instant Messaging oder soziale Netzwerke, ob die jeweiligen Betreiber technische Schnittstellen zur Integration anbieten.

18 *Prinzipiell denkbar, praktisch aber zunächst weniger bedeutsam, ist auch eine Kopplung mit Systemen von Verwaltungskunden.*

19 *Das elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach soll durch beA/beN abgelöst werden, jedoch ist der Zeitpunkt dieser Ablösung momentan noch nicht absehbar.*

Umsetzung der Anforderungen an IT-Systeme und IT-Betrieb

- Führen Sie die Beschaffung oder Weiterentwicklung von IT-Systemen auf der Basis der erhobenen Anforderungen aus.
- Sichern Sie die sorgfältige Einführung und Inbetriebnahme der IT-Systeme.
- Setzen Sie einen anforderungsgerechten IT-Betrieb um.
- Testen Sie die Einhaltung der Anforderungen an IT-Systeme und IT-Betrieb unter Einbeziehung der künftigen Nutzer.

Aufgabenliste Organisationsgestaltung

Umsetzung der organisatorischen Veränderungen

- Erarbeiten Sie auf der Basis der oben genannten konzeptionellen Festlegungen ein Sollkonzept für die digitale Kommunikation. Da sich die Abläufe zwar zwischen den Kommunikationskanälen unterscheiden, sich jedoch bei der Bearbeitung der unterschiedlichen Verwaltungsleistungen in der Regel wiederholen, kann dies als allgemeines, aufgabenneutrales Konzept gestaltet sein.
- Klären Sie die Abläufe zur digitalen Kommunikation mit allen an der jeweiligen Verwaltungsleistung Beteiligten.
- Testen Sie die Abläufe zur digitalen Kommunikation im jeweiligen Sachbearbeitungszusammenhang mit den betroffenen Beschäftigten möglichst realitätsnah.

Aufgabenliste Personal und Kultur

Partizipative Umsetzung der Veränderungen

- Sichern Sie, dass die Ausgestaltung der digitalen Kommunikation gemeinsam mit den betroffenen Beschäftigten erfolgt.

  Für weitere Hinweise zum Veränderungsmanagement siehe Kapitel *Veränderung gestalten* (→ Seite 143).

Maßnahmen zur Personalentwicklung

- Machen Sie alle betroffenen Beschäftigten mit den Grundsätzen und Verfahrensweisen der digitalen Kommunikation bekannt. Fokussieren Sie dabei auf die Unterschiede zur tradierten Arbeitsweise.
- Sichern Sie eine ausreichende Einarbeitung in Ablauforganisation und IT-Funktionen.
- Gewährleisten Sie eine effiziente Anwenderunterstützung in der Einführungsphase und im Regelbetrieb.

Aufgabenliste Qualitätssicherung

Konkretisieren der allgemeinen Vorgehensweisen zur Qualitätssicherung

(siehe Kapitel *Qualität sichern* → Seite 147)

- Konkretisieren Sie die Qualitätskriterien in Bezug auf die E-Government-Aufgabe, die konkreten Veränderungsziele und die jeweilige Verwaltungsleistung. Relevante Qualitätsdimensionen mit Bezug zur digitalen Kommunikation könnten beispielsweise sein:
  - Servicequalität:
    - Grad der Inanspruchnahme digitaler Kommunikationsweisen durch Verwaltungskunden und Leistungspartner;
  - Prozessqualität:
    - Konformität der digitalen Kommunikation zu den Regelungen der Geschäftsordnung,
    - Stabilität und Effizienz der organisatorischen und technischen Umsetzung der digitalen Kommunikation,
    - Gewährleistung der Schutzbedarfe hinsichtlich Vertraulichkeit, Integrität, Authentizität und Datenschutz.
- Prüfen Sie die tatsächlich erreichte Service- und Prozessqualität anhand der konkretisierten Qualitätskriterien. Leiten Sie Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung ab.

8.

Zubereitungstipps
E-Government-Kniffe

Vielleicht haben Sie nun bereits erste Erfahrungen in unserer E-Government-Küche gesammelt. Ist doch gar nicht so schwer, oder? Ein, zwei Prozessbausteine, einige IT-Komponenten dazu geben, kräftig Digitalisierung darunter mischen, mit Organisationsgestaltung abschmecken, sorgsam mit wohl dosiertem Veränderungsmanagement aufkochen und schließlich mit etwas Marketing garnieren. Und schon sollte die Veränderung gelungen sein.

Aber, Sie werden es bemerkt haben: Der unvermeidliche Kochbuch-Optimismus trügt doch auch. Die Praxis ist immer komplexer, als es Lebenshilfen jeder Art erscheinen lassen. Und vielerlei kann schief gehen. Da macht Verwaltungsentwicklung keine Ausnahme. Manchmal, wenn es nicht so recht gelingen will, helfen dann kollegiale Tipps.

Einige solche Ratschläge sollen im folgenden Kapitel wiedergegebenen werden – von Veränderungsmanagement bis Qualitätssicherung. Erwarten Sie aber hier keine detaillierten Anleitungen, schließlich wäre jedes der folgenden Themen ein eigenes Kochbuch wert (und die sind ja auch schon geschrieben worden). Wir wollen uns stattdessen auf einige Praxiserfahrungen der Modellkommunen konzentrieren. Für systematischere Einführungen in die jeweiligen Themen greifen Sie einfach in Ihre gut sortierte Küchenbibliothek.

8.1 Veränderung gestalten

Regelmäßig wird in E-Government-Diskussionen die Schwierigkeit benannt, in öffentlichen Verwaltungen Akzeptanz für Veränderung im Allgemeinen oder für Digitalisierung im Speziellen zu erreichen. Tatsächlich verändert der konsequente Einsatz von Informationstechnik die Arbeitsabläufe grundlegend, was von allen betroffenen Beschäftigten bewältigt werden muss. Weniger sichtbar, jedoch oft ausschlaggebend für den Erfolg (mehr noch für den Misserfolg) von E-Government-Projekten sind die damit einhergehenden Veränderungen der Arbeitskultur, der Kommunikationsabläufe und Machtverhältnisse in der Organisation. Auch sie müssen bewusst gestaltet werden, wenn Veränderung gelingen soll.

Allerdings haben die Modellkommunen auch hier die Erfahrung gemacht, dass ein optimistisches Vorzeichen der Diskussion lohnt: Veränderung ist immer auch eine Chance – für jede betroffene Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter der Kommunalverwaltung. Wenn es gelingt, ihre Interessen zu verstehen und sie in Veränderungsprojekten aufzugreifen, kann daraus vielfältiges Engagement entstehen. Lassen Sie uns mit dieser Blickrichtung die Hinweise in Kapitel 3.2.2 (→ Seite 31) noch etwas vertiefen.

Hinweise

H168 Mitgestalten statt Mitnehmen: Es reicht nicht aus, betroffene Beschäftigte in dem Sinne *mitzunehmen*, dass sie sich den Veränderungen nicht widersetzen, sie also lediglich passiv akzeptieren. E-Government ist kein Verkehrsmittel, in das einfach eingestiegen wird. Stattdessen sollten alle Beschäftigte, deren Arbeitsalltag verändert wird, am Veränderungsprozess beteiligt sein und die Chance erhalten, ihre Interessen einzubringen und tatsächlich zu Gestaltern zu werden. Das erhöht zwar den Aufwand von E-Government-Projekten, verbessert jedoch die Qualität der Lösungen und reduziert das Risiko des Scheiterns.
In der Umsetzung dieses Anspruchs haben sich eher fokussierte Kleingruppen als breit

besetzte Gremien bewährt. Sie begleiten die Veränderung vom Konzept bis zur Evaluation der Ergebnisse. In großen Organisationen sind Vertreterstrukturen nicht zu vermeiden; die dort Involvierten müssen dann zu Multiplikatoren in ihrer jeweiligen Gruppe werden.

H169 Interessen und Sorgen wahrnehmen: Je besser die Verantwortlichen die Interessen und Sorgen der betroffenen Gruppen und Akteure kennen, desto eher kann ihnen im Veränderungsprojekt Raum gegeben werden. Auch hier geht es zunächst darum, Motive zu erkennen, an die angeknüpft werden kann, um Engagement für Veränderung zu erreichen. Beispielsweise könnten Beschäftigte daran interessiert sein…

- selbstbestimmter und kreativer als bisher zu arbeiten,
- den eigenen fachlichen Ansprüchen besser zu genügen,
- unangenehme oder lästige Tätigkeiten zu reduzieren,
- Sicherheit in der fachlichen Arbeit zu gewinnen,
- soziale Aufwertung zu erreichen oder
- materiellen Zugewinn zu erhalten.

Sorgen Sie dafür, dass solche Interessenlagen offen diskutiert und – sofern der Projektkontext es erlaubt – aufgegriffen werden. Unter Umständen bedingt das Veränderungen im Projektkonzept, die sich jedoch mit Sicherheit lohnen.

Auch die Sorgen sollten gemeinsam festgestellt werden. Beispielsweise könnten Beschäftigte befürchten,…

- der Veränderung aufgrund mangelnder Erfahrungen und Kompetenzen nicht oder nur schwer gewachsen zu sein,
- daher die soziale Stellung in der Gruppe in Gefahr zu bringen,
- durch Automatisierung die Kontrolle über die eigene Arbeit zu verlieren,
- durch Technisierung einem zunehmenden Leistungsdruck ausgesetzt zu sein,
- stärker als bisher überwacht zu werden oder
- Informationen (auch Informationsprivilegien) zu verlieren.

Im Umgang mit solchen Sorgen sind Offenheit und Sensibilität notwendig. Sie sollten nicht diffus im Raum stehen. Stattdessen müssen tatsächliche Probleme erkannt und unnötige Befürchtungen ausgeräumt werden. Gemeinsam kann dann nach Lösungen gesucht werden.

H170 Gemeinsamkeit herstellen: Im Idealfall gelingt es Ihnen, die Interessen der eigenen Organisation mit denen der Beschäftigten zu synchronisieren. Das bedeutet nicht, Projektziele willkürlich aufzugeben. Die Verwaltungsleitung muss deutlich machen, welche Veränderungen zu erreichen und damit nicht verhandelbar sind. Gleichzeitig wird ausreichend Flexibilität im Projekt benötigt, um Lösungen zu finden, die dies in möglichst großer Übereinstimmung mit den Interessen der Betroffenen umsetzen.

H171 Veränderungsimpuls nutzen: Im Ergebnis kann das bedeuten, Projektaufgaben über den ursprünglich geplanten Umfang hinaus zu erweitern. Oft sind es eher Kleinigkeiten am Rande oder »benachbarte« Themen, die aus Sicht der Beschäftigten verbessert werden sollten. Nutzen Sie den Veränderungsimpuls des E-Government-Projekts, um auch solche Aufgaben zu lösen.

H172 Begleiten und Unterstützung geben: Sorgen Sie dafür, dass die betroffenen Beschäftigten unterstützt werden. (Unter Umständen ist dies auch für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in anderen beteiligten Verwaltungen oder Organisationen notwendig.) Unterstützung kann auf vielfältige Weise gegeben werden – von allgemeinen Handreichungen bis hin zum individuellen Coaching. Nur gelegentlich sind externe Schulungen hilfreich. Oft ist es eher die eigene Gruppe, die zielgerichtet unterstützen kann – vorausgesetzt, das soziale Klima erlaubt Achtsamkeit im Umgang miteinander und Solidarität in der Bewältigung der gemeinsamen Aufgaben.

Damit Unterstützung gelingt, ist eine aktive Begleitung durch die Projektverantwortlichen notwendig. Nur so kann genügend Nähe und Vertrauen entstehen, um Unterstützungsbedarfe zu erkennen und aufzugreifen.

H173 Konflikte konstruktiv angehen: Dennoch sind Konflikte unvermeidbar. Wenn sie positiv bewältigt werden, verbessern sie das Ergebnis der Veränderung. Machen Sie dies als Prämisse für die gemeinsame Arbeit deutlich. Gehen Sie mit Konflikten offen um. Sorgen Sie dafür, dass sie nicht verschleppt werden, sondern die Suche nach Lösungen zeitnah und gemeinsam mit den Betroffenen beginnt. Oft ist es dabei hilfreich, auf externe Mediatoren zurückzugreifen, die über entsprechende Kompetenzen verfügen und zudem außerhalb des Interessenkontextes der Organisation stehen.

8.2 Projekte steuern

Wir hatten eingangs bereits die Selbstverständlichkeit betont, dass E-Government geplant und in sorgfältig strukturierten Projekten umgesetzt werden muss (siehe Kapitel 4.1 → Seite 35). Dies soll – insbesondere im Hinblick auf Projektmanagement – durch einige Erfahrungen der Modellkommunen bekräftigt werden.

Weitere Erläuterungen und Anleitungen erübrigen sich hier: Die Literatur zu Projektmanagement füllt ganze Regalreihen (oder Datenspeicher). Genau das kann in der Praxis aber auch zum Problem werden: Wie die Vertreter jeder Disziplin laufen auch Projektmanager hin und wieder Gefahr, den Kontext ihres Kompetenzfeldes aus dem Blick zu verlieren.

Hinweise

H174 Projektmanagement ist kein Selbstzweck: Der Erfolg eines E-Government-Projekts wird nicht an der Zahl der Planungen, Statusberichte und Protokolle gemessen, sondern daran, ob es die vorgegebenen Ziele in der geplanten Zeit und mit den geplanten Ressourcen erreicht hat.

H175 Projektmanagement ist unabdingbar: Genau dies wird aber ohne Projektmanagement nicht zu erreichen sein – vorausgesetzt allerdings, dass die Verantwortlichen ihre Projekte nicht nur verwalten, sondern tatsächlich steuern, also die Projektplanungen auch dann durchsetzen, wenn sie nicht eingehalten werden (besser: wenn dies droht).

H176 Pragmatisch, aber konsequent: Sie sollten genau so viel Projektmanagement betreiben, wie das für das Erreichen der Ziele und angesichts der Rahmenbedingungen pragmatisch notwendig ist. Sicherlich gibt es ein Mindestmaß an Mechanismen, die immer benötigt werden:

- Projektplanung: Erstellen Sie mindestens eine fachliche Strukturplanung des Projekts, mit der die Veränderungsaufgabe in handhabbare Arbeitspakete gegliedert wird. Planen Sie die benötigten Projektressourcen – nicht allein Finanzmittel, sondern vor allem die notwendige Personalkapazität in Ihrem Haus. Überlegen Sie vorab, welche Risiken den Projekterfolg gefährden könnten und wie diesen begegnet werden kann. Bestimmen Sie Maßnahmen zur Qualitätssicherung.
- Projektsteuerung: Sichern Sie Transparenz für alle Beteiligten im Projekt. Das wird es auch Ihnen erleichtern, die Projektrealität einschätzen zu können. Begrenzen Sie Reporting auf das notwendige Mindestmaß. Steuern Sie das Projekt stattdessen durch Aufgabenzuweisungen und die aktive Kontrolle der Aufgabenerfüllung. Sorgen Sie dafür, dass zentrale Aufwandspositionen im Blick bleiben – insbesondere das Finanzbudget und der personelle Aufwand aller Beteiligten.
- Projektevaluation: Werten Sie das Projekt aus und machen Sie die Ergebnisse für die künftige Projektarbeit nutzbar.

Insgesamt geht es also darum, Projektmanagement als Werkzeug zu verstehen, es im notwendigen Umfang und in sinnvoller Fokussierung zu konfigurieren – und dann konsequent anzuwenden.

H177 Schlanke Projektorganisation: Vermeiden Sie aufwendige Gremienarbeit. Sorgen Sie stattdessen dafür, dass Arbeitspakete in fokussierten Kleingruppen umgesetzt werden, die zeitlich konzentriert arbeiten (schließlich steht die Projektarbeit immer im Konflikt mit den Alltagsaufgaben). Etablieren Sie für die übergreifende Projektsteuerung eine zweistufige Projektorganisation, umgesetzt beispielweise als Projekt- und Lenkungsgruppe – auch diese fokussiert nur mit den maßgeblichen Akteuren besetzt.

H178 Aktiv kommunizieren: Eine »schlanke« Projektorganisation birgt die Gefahr, dass nicht alle Betroffenen ausreichend über Ziele, Planungen und Status Quo des Veränderungsprojekts informiert sind. Begegnen Sie dem durch aktive Kommunikation – vor allem über Multiplikatoren und persönliche Kontakte, ergänzend aber auch über Informations- und Kommunikationsangebote im Intranet. Vielleicht versuchen Sie zudem, soziale Medien für den Einsatz im eigenen Hause zu erschließen: Beispielsweise kann ein Blog die stärker strukturierten Projektinformationen lebendig und vielstimmig ergänzen.

8.3 Qualität sichern

In unserem *Kochbuch* ist das Schlagwort *Qualität* bisher genau 136 Mal verwendet worden. Offensichtlich ist diese Perspektive für kommunales E-Government relevant – was angesichts der vielfältigen Dimensionen, in der Qualität in unserem Zusammenhang diskutiert werden muss, nicht verwundert:

- Zunächst hatten wir Qualitätsverbesserungen als eines der Ziele von E-Government benannt. Qualitative Aspekte tragen wesentlich zum Nutzen der Veränderungsprojekte bei. Als wichtigste Ausprägungen waren die Leistungs-, Service- und Prozessqualität angeführt worden – jeweils bezogen auf eine konkrete Verwaltungsleistung, den zugehörigen Geschäftsprozess und die darin involvierten Akteure.
- Daneben besitzt selbstverständlich auch der Veränderungsprozess eine Qualitätsdimension. Sie fokussiert auf das Erreichen der mit E-Government verbundenen Anforderungen – hauptsächlich in konkreten Programmen und Projekten.

Wir wollen in diesem Kapitel kurz die erstgenannte Dimension diskutieren: Wie kann gesichert werden, dass sich im Ergebnis von E-Government-Projekten die Qualität der kommunalen Leistungserbringung verbessert?

Hinweise

H179 Betrachten Sie die Qualität einer kommunalen Verwaltungsleistung konsequent in den folgenden drei Ausprägungen:

- Die Leistungsqualität beschreibt, in welchem Maß das Ergebnis der kommunalen Leistung die Anforderungen der jeweiligen Verwaltungskunden und weiterer gesellschaftlicher Anspruchsgruppen erfüllt – insbesondere im Hinblick…
  - auf die Erfüllung des jeweiligen Anliegens,
  - auf Rechtskonformität und
  - auf Nachvollziehbarkeit.
- Die Servicequalität beschreibt, in welchem Maß die Art und Weise des Verwaltungshandelns den Anforderungen derselben Anspruchsgruppen genügt – insbesondere im Hinblick…
  - auf den Aufwand (Zeit, Kosten, Wege etc.) zur Inanspruchnahme der Leistung,
  - auf Selbstbestimmtheit und Individualität in der Bearbeitung sowie
  - auf Gewährleistung der Schutzziele Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit.
- Die Prozessqualität beschreibt, in welchem Maß der zum Erbringen der Verwaltungsleistung auszuführende Geschäftsprozess die Erwartungen der Kommunalverwaltung und der Kommunalpolitik erfüllt – insbesondere im Hinblick…
  - auf Wirtschaftlichkeit,
  - auf Konformität zur Geschäftsordnung und weiteren Vorgaben,
  - auf Stabilität,
  - auf Gewährleistung der Schutzziele Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit sowie
  - auf den Beitrag zur nachhaltigen Sicherung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung.

H180 Wenden Sie diese Qualitätsperspektiven auf alle Phasen des E-Government-Projektes an:

- In der Planungsphase sind Qualitätsziele für das Projektergebnis zu vereinbaren, die sich idealerweise an übergreifenden Vorgaben (beispielsweise aus einem Leitbild oder einer Entwicklungsplanung) orientieren.
- Sie strukturieren anschließend die Qualitätsbetrachtungen in der Analyse des Geschäftsprozesses. Im Ergebnis müssen die Qualitätsziele konkretisiert und gegebenenfalls auch inhaltlich fortgeschrieben werden.
- In der Konzeption und Umsetzung der Veränderungen am Geschäftsprozess gewährleisten Qualitätsprüfung und Qualitätssicherung, dass die vereinbarten Ziele tatsächlich erreicht werden.
- Dies ist abschließend mit der Evaluation des Projektes zu bilanzieren.

H181 Konzentrieren Sie Ihre Qualitätsbemühungen auf die wichtigen und tatsächlich veränderbaren Aspekte. Leiten Sie dazu aus den oben genannten Qualitätsperspektiven konkrete Ziele mit jeweils einfach prüfbaren Indikatoren für die Zielerreichung ab. Unter Praxisbedingungen scheint es sinnvoller, einige wichtige Qualitätsziele tatsächlich zu prüfen und ihre Umsetzung zu sichern, als eine breit angelegte und detaillierte Qualitätsplanung lediglich aufzustellen ohne sie umzusetzen.

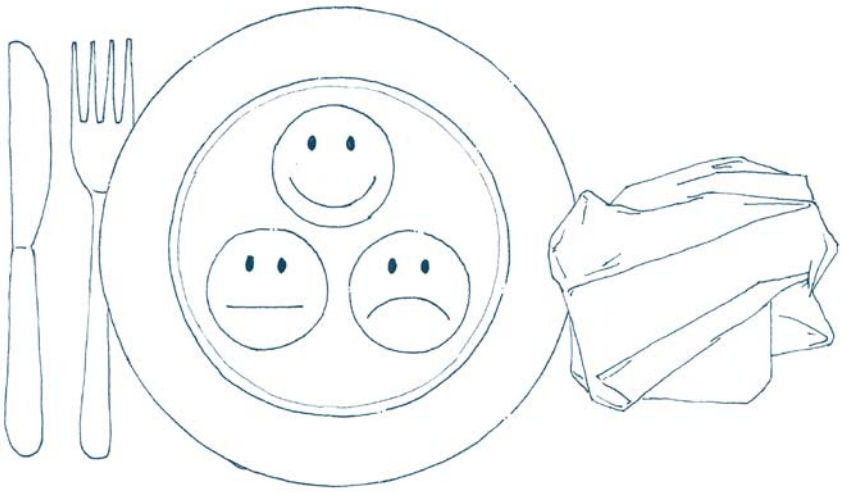
H182 Beziehen Sie in die Konzeption der Geschäftsprozesse aus Qualitätssicht auch die »klassischen« Handlungsfelder Organisation, Personal, Kultur und Marketing ein.
Oft ist die Einführung digitaler Arbeits- und Kommunikationsweisen ein Anstoß (nicht selten auch eine Voraussetzung) beispielsweise…

- für Aufgabenkritik,
- für eine prinzipielle Neugestaltung der Verantwortung im Prozess,
- für Veränderungen von Kommunikation und Informationsflüssen,
- für die Reduktion von organisatorischen Schnittstellen und den Wegfall unnötiger Prozessschritte,
- für die Einführung von Aufgabenbündelung (gegebenenfalls Outsourcing),
- für die Integration von Selbstbedienung durch Kunden oder
- für Verbesserungen in der Steuerung von Prozessen.

H183 Sichern Sie, dass Erreichung der von Ihnen ausgewählten Qualitätsziele aus der Sicht und mit Beteiligung der jeweils betroffenen Prozessakteure geprüft wird.

H184 Suchen Sie praktikable Möglichkeiten, Qualität konstruktiv zu sichern – also im Geschäftsprozess unabhängig vom jeweils konkreten Fall zu verankern.

H185 Legen Sie Qualitätssicherung als dauerhafte Aufgabe an. Führen Sie dazu spätestens mit der Inbetriebnahme des veränderten Geschäftsprozesses eine praktikable Möglichkeit für alle Beteiligten ein, Mängel und Verbesserungsmöglichkeiten zu dokumentieren und in der Qualitätssicherung aufzugreifen.



9.

Hat’s geschmeckt? E-Government evaluieren

Wir hoffen sehr, dass Ihnen nun zumindest erste Kochversuche, vielleicht schon üppige Mahlzeiten oder gar subtile Delikatessen geglückt sind. Die Küchenschürze können Sie vorerst ablegen, um nun unter den Gästen Platz zu nehmen. Guten Appetit! Während ringsum zugesprochen wird, *werden Sie sich nicht allein auf die Mahlzeit konzentrieren, sondern nebenher beobachten: Schmeckt es? Zumeist braucht es nicht lang, ehe die erste Reaktion erfolgt – im besten Falle ein verzücktes »Köstlich«, gekrönt von der Bitte um das Rezept. Dann ist die Arbeit gelungen.*

Nicht anders in unserer E-Government-Küche. Auch hier geht es darum, Erwartungen zu erfüllen. Jedoch zielt die Frage nach dem Gelingen in diesem Kontext nicht allein auf Selbstbestätigung der Beteiligten, schließlich bindet die Mehrzahl der E-Government-Projekte erhebliche Ressourcen, deren sinnvolle und wirtschaftliche Verwendung nachzuweisen ist. Und ein Drittes kommt hinzu: Noch immer ist IT-orientierte Verwaltungsentwicklung nicht so selbstverständlich, dass sie keiner Rechtfertigung mehr bedarf. Schließlich schwingen auch in der einfachen Frage »Hat's geschmeckt?« allerlei skeptische Untertöne mit, wenn es um »Nouvelle Cuisine« geht.

E-Government-Projekte werden üblicherweise nach ihrem Nutzen bewertet – genauer: nach dem Verhältnis von Kosten und Nutzen. Die Mechanik scheint simpel: Hier die Summe aller Aufwände (ausgedrückt in Geldeinheiten), dort der Nutzen (wiederum als monetäre Angabe) und schließlich die Subtraktion, die ein positives oder negatives Ergebnis erbringt: Übersteigt der Nutzen die Kosten, war das Projekt erfolgreich.

Auf E-Government angewandt ist eine solche Betrachtung allerdings alles andere als einfach. Bereits die Ermittlung der Projektkosten stößt auf mancherlei Schwierigkeiten. Zwar können einmalige externe Aufwände – typischerweise Kosten für Investitionen in Sachanlagen und für Dienstleistungen – vergleichsweise leicht beziffert werden, doch bereits bei personellen Projektaufwänden in der eigenen Organisation fällt dies schwerer. Der Personalkostenanteil der Projektmanager ist einfach nachweisbar, wie aber soll beispielsweise der (vor allem Zeit-)Aufwand bestimmt werden, den die Beschäftigten einer Organisationseinheit insgesamt investieren mussten, um einen neu gestalteten Geschäftsprozess zu bewältigen? Wie wird eine organisatorische, technische, personelle oder kulturelle Veränderung mittelfristig die laufenden Aufwände der Kommunalverwaltung beeinflussen – etwa die Kosten für den technischen Betrieb, für die materielle Ausstattung, für die Personalentwicklung, für das Verwaltungsmanagement und so weiter? Und was wird eigentlich aus den Aufwänden anderer öffentlicher Stellen, die am Veränderungsprojekt mitwirken?

Noch komplexer ist die Ermittlung des Nutzens: Selten kann von einem Veränderungsprojekt der Kommunalverwaltung erwartet werden, zusätzliche Erlöse zu generieren – schließlich ist der monetäre Ertrag der Verwaltungstätigkeit in der Mehrzahl der Fälle durch gesellschaftliche Vereinbarungen festgeschrieben. So konzentriert sich die Erwartung darauf, zunächst die Kosten für das Erbringen der Verwaltungsleistungen zu senken. Wiederum ist eine solche Einsparung nicht einfach zu beziffern: Zählt der reduzierte (Zeit-)Aufwand an sich oder nur derjenige Teil, der tatsächlich kostenmindernd wirksam wird? Wenn beispielsweise der Wegfall einer manuellen Tätigkeit durch Automatisierung einen Arbeitszeitgewinn von einigen Minuten oder Stunden pro Fall erbringt, so bedeutet dies ja durchaus nicht automatisch, dass diese Einsparung personalwirtschaftlich realisiert werden kann.

Noch problematischer wird es, Qualitätsgewinne untereinander und mit anderen Nutzendimensionen vergleichbar zu machen. Offenkundig kann es keine objektive Wichtung geben, die es erlauben würde, beispielsweise einen Zeitvorteil für Verwaltungskunden mit einem Sicherheitsgewinn aus

Sicht der Verwaltung ins Verhältnis zu setzen. Oder die bessere Erfüllung eines Umweltschutzziels mit einer Einsparung von Lagerraum. Zudem sind viele Qualitätsdimensionen ohnehin schwierig zu quantifizieren und mit erheblichen Prognoseunsicherheiten behaftet.

Schließlich hatten wir eingangs vorgeschlagen, die Nutzenbetrachtung im Zusammenhang mit E-Goverment um einen dritten Aspekt zu erweitern: Neben Wirtschaftlichkeit und Qualität sollte auch bewertet werden, welchen Beitrag ein Veränderungsprojekt zur nachhaltigen Sicherung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung erbringt (siehe Kapitel 3.1 → Seite 27). Das kann als zusätzliche Qualitätsdimension verstanden werden, sodass die Quantifizierung für eine Kosten-Nutzen-Bewertung den gleichen Schwierigkeiten unterläge, wie sie oben bereits für andere qualitative Aspekte angedeutet wurden: Ist es tatsächlich ermittelbar, wie beispielsweise die sorgfältige Dokumentation von Geschäftsprozessen als Beitrag zum Wissensmanagement mittelfristig helfen kann, demografische Herausforderungen in Bezug auf das Verwaltungspersonal zu bewältigen?

Wir könnten weitere Schwierigkeiten auftürmen: Offensichtlich fehlen Methoden und Werkzeuge, um die komplexe Kosten-Nutzen-Relation vergleichsweise objektiv und in der kommunalen Praxis handhabbar zu fassen. Diese Feststellung kann nun aber kein Plädoyer dafür sein, Kosten und Nutzen eines E-Government-Projekts nicht mehr zu betrachten. Unter der Vielzahl denkbarer Veränderungen muss vorab ausgewählt, Umsetzungsvarianten müssen verglichen und der Erfolg eines Projekts bewertet werden. So führt auch diese Betrachtung aus Sicht der Modellkommunen zum Appell für Pragmatismus und Alltagsverstand.

Hinweise

H186 Schaffen Sie bereits bei der Planung von E-Government-Projekten die Voraussetzungen dafür, den Erfolg zu bewerten. Bestimmen Sie, nach welchen Aspekten und mit welcher Methodik Kosten und Nutzen der Veränderung ermittelt werden.

H187 Fokussieren Sie die Nutzenbetrachtung auf die Ziele der Verwaltungsentwicklung Ihrer Kommunalverwaltung (wie sie beispielsweise in einem Leitbild oder einer Entwicklungsplanung dokumentiert sind). Im Ergebnis werden damit aus der Vielzahl denkbarer Nutzenperspektiven diejenigen herausgegriffen, die bereits politisch fixiert und mit den gesellschaftlichen Auftraggebern der Verwaltung vereinbart sind.
Betrachten Sie dabei mindestens folgende Nutzendimensionen:

- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns:
  - Reduktion von Aufwänden für das Erbringen einer Leistung (personell, materiell),
  - Erzielen zusätzlicher Einnahmen;
- Verbesserung der Qualität des Verwaltungshandelns:
  - Verbesserung von Leistungs- und Servicequalität aus Sicht der Verwaltungskunden,
  - Verbesserung der Prozessqualität aus Sicht der Kommunalverwaltung und der Kommunalpolitik;
- Sicherung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung, d.h. Verbesserung der Möglichkeiten, mittelfristig gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen – beispielsweise…
  - dem wachsendem Umfang kommunaler Aufgaben,
  - der zunehmenden Komplexität kommunaler Aufgabenbereiche,
  - den wachsenden (und sich verändernden) Qualitätsanforderungen der Gesellschaft,
  - den Folgen gesellschaftlicher Trends – beispielsweise Globalisierung, soziale Differenzierung oder demografische Entwicklung.

H188 Ermitteln Sie Wirtschaftlichkeitsgewinne mit Augenmaß: Weder für die Vorabbewertung eines Veränderungsprojekts noch für dessen Evaluation ist es wesentlich, aufwendig minimale Zeit- oder Materialeinsparungen zu prognostizieren.

H189 Bewerten Sie qualitative Nutzenaspekte textuell oder über einfache Indikatoren. Wichten Sie unterschiedliche Nutzendimensionen anhand der Entwicklungsziele. Verwenden Sie auch dafür ein einfaches Priorisierungsschema.

H190 Schaffen Sie ein alltagstaugliches Instrumentarium, um die Kosten eines Veränderungsprojekts kalkulieren und in der Projektpraxis verfolgen zu können:

- Sachaufwände – typischerweise Investitionen in Sachanlagen und Kosten für Dienstleistungen – können leicht in tabellarischer Form erfasst und verwaltet werden. Hilfreich dafür ist es, über eine spezifische Kostenstelle in der Kosten- und Leistungsrechnung zu verfügen.
- Personalaufwände sind über Zeitaufschreibung oder Zeitschätzungen zu ermitteln. Gestalten Sie dies in Absprache mit allen Beteiligten einfach handhabbar, aber aussagekräftig. Auch hier kommt es nicht auf Minuten an.
- Folgekosten müssen in der Regel geschätzt werden. Beachten Sie dabei mindestens die zu erwartende Veränderung der Kosten für…
  - den laufenden Betrieb von IT-Systemen,
  - die Bereitstellung materieller Rahmenbedingungen (Räume, Verbrauchsmaterialien etc.),
  - die nachhaltige Bereitstellung qualifizierten Personals,
  - die laufende Steuerung des veränderten Geschäftsprozesses.

H191 Legen Sie den Kosten-Nutzen-Vergleich nur dann quantitativ (d.h. ausgedrückt in Geldeinheiten) an, wenn tatsächlich für alle wesentlichen Aspekte belastbare quantitative Messgrößen oder Vorhersagen ermittelbar sind. Täuschen Sie quantitative Genauigkeit nicht vor, wo sie objektiv nicht erreichbar ist.

H192 Verwenden Sie in allen anderen Fällen – und das wird die Mehrzahl der E-Government-Projekte sein – qualitative Aussagen, um die Kosten, den Nutzen und deren Verhältnis zueinander zu beschreiben. Insbesondere bei einer starken Auswirkung des Veränderungsprojekts auf qualitative Aspekte (einschließlich der Sicherung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung) wird das nicht zu vermeiden sein.

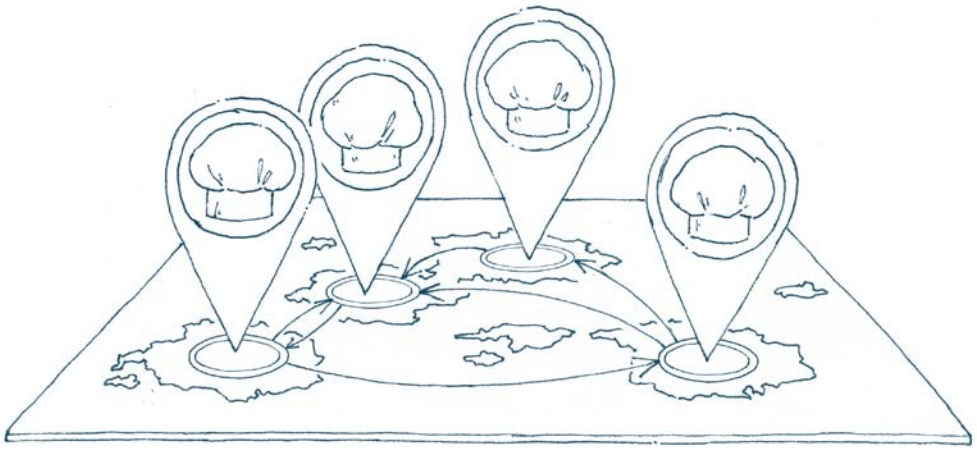
H193 Leider haben wir für die Bewertung von E-Government-Projekten noch keine Methode gefunden,…

- mit der die Breite der adressierten Veränderungen und ihrer Auswirkungen abbildbar ist,
- die quantitative und qualitative Bewertungsperspektiven verbindet,
- die unter den Bedingungen der kommunalen Verwaltungsentwicklung alltagstauglich (d.h. mit realistischem Anspruch und vertretbarem Aufwand) eingesetzt werden kann.

Wir müssen also improvisieren. Anregungen für das Vorgehen finden sich unter anderem…

- bei der WiBe-Methode der Bundesverwaltung, die auf IT-Projekte ausgerichtet ist;
- bei der Nutzwertanalyse und anderen Ansätzen der Entscheidungstheorie.

H194 Vertrauen Sie schließlich auf den Fach- und Alltagsverstand aller Beteiligten, vor allem der verantwortlichen Entscheider. Sie kennen die Gegenstände kommunaler Verwaltungstätigkeit, die Art und Weise, wie diese Leistungen erbracht werden, und das gesellschaftliche Umfeld. So können vielleicht in manchen Situationen Nutzen und Chancen, aber auch Kosten und Risiken von Veränderungsprojekten erspürt werden – auch wenn sie sich einer strukturierten Beurteilung entziehen.



10.

Gemeinsam kochen
E-Government kooperativ gestalten

Unser Kochbuch endet mit einem Aufruf: Kooperieren! Aus der Perspektive der leidenschaftlichen Hobbyköche mit Vorlieben für, sagen wir, japanisches Sushi oder argentinische Steaks mutet das vielleicht befremdlich an: Wer gibt schon gern den Herd frei, an dem sich doch eigene Identität festmacht? Für wirkliche Profis ist gemeinsames Arbeiten dagegen selbstverständliche Realität – auch in der Sterne-Küche. Wie sollte man sonst die Heerschar erwartungsfreudiger Gäste bedienen können? Wenden wir ein letztes Mal unsere Koch-Metapher auf den Gegenstand dieser Publikation an: E-Goverment braucht die Leidenschaft vieler Köche. Viele Köche verderben den Brei? Nur, wenn jeder etwas anderes und anders kocht.

In allen vorangegangenen Kapiteln ist deutlich geworden: Kommunales E-Government ist möglich, erfordert gleichwohl Professionalität und Investition. Wenn eine nachlassende Dynamik in der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltungen in Deutschland beklagt wird, dann hat das vor allem eine Ursache: Obwohl das Aufgabenspektrum einer Behörde nahezu nie singulär ist (schließlich bestimmen sich ihre Leistungen und die Art der Leistungserbringung aus rechtlichen Rahmenbedingungen, die sich zumindest auf Landesebene nicht unterscheiden), wird E-Government als Aufgabe einzelner Organisationen verstanden und behandelt. Unter diesen Bedingungen ist es unmöglich, den Innovationsprozess wirtschaftlich zu gestalten, muss doch jede Verwaltung für jeden ihrer vielen Geschäftsprozesse eigene Lösungen finden. Das reduziert nicht nur das Tempo der IT-orientierten Verwaltungsentwicklung, sondern fragmentiert die Lösungslandschaft, was wiederum die Digitalisierung organisationsübergreifender Zusammenarbeit erschwert.

Nach wie vor fehlt eine über alle Verwaltungsebenen praxiswirksame Gesamtkoordinierung im bundesdeutschen E-Government. Zentrale Initiativen, die Ansatzpunkte für Kooperation geben könnten, erreichen bislang nicht die notwendige Breite, Systematik und Alltagstauglichkeit, die nötig wäre, um die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsentwicklung insgesamt spürbar zu verbessern. Kommunales E-Goverment aber muss wirtschaftlicher werden, was vor allem bedeutet, die Verbesserung der Geschäftsprozesse durch Informationstechnik bei gleichbleibender (oder höherer) Qualität mit deutlich geringerem Aufwand bewerkstelligen zu können.

Hier setzt der Aufruf zur kommunalen Kooperation an: Es ist die wichtigste Erfahrung der E-Goverment-Modellkommunen, dass gemeinsames Vorgehen möglich und lohnenswert ist.

Hinweise

H195 E-Government ist im Alleingang einer Kommunalverwaltung nicht zu schaffen: Wer den momentan üblichen zeitlichen und finanziellen Aufwand für die Umstellung eines kommunalen Geschäftsprozesses auf konsequent digitale Arbeitsweisen mit der Zahl der Leistungen einer Kommunalverwaltung multipliziert, der erhält eine grobe Vorstellung von der Größe der Aufgabe – selbst wenn das Produkt um Skaleneffekte bereinigt würde. Der Aufwand muss also geringer werden. Ein Weg, dies zu erreichen, ist kommunale Kooperation – sofern sie über gelegentlichen Erfahrungsaustausch und sporadische Zusammenarbeit hinausgeht.

H196 Die Modellkommunen präferieren dazu einen Kooperationsansatz aus doppelter Perspektive:

- Einerseits sollten Kommunen aufmerksam beobachten, welche E-Government-Initiativen aus Bundes- und Landesverwaltung für die kommunale Praxis tauglich sind, und diese dann konsequent aufgreifen – gegebenenfalls auch zu Lasten eigener Lösungen.
- Andererseits muss Kooperation »von unten« wachsen, wenn sie den kommunalen Alltag erreichen soll: Kommunen können und sollten in konkreten Kontexten unterschiedlicher Art zusammenarbeiten – von der aufgabenbezogenen Zusammenarbeit in der Nachbarschaft bis zur grundlegenden Neugestaltung der Leistungserbringung.

H197 Kooperation setzt die Bereitschaft voraus, über den Horizont der eigenen territorialen Zuständigkeit hinauszublicken und Egoismen zu überwinden.

H198 Kooperation schafft zunächst zusätzlichen Aufwand. Wenn sie erfolgreich ist, amortisiert sich diese Investition rasch. Zudem muss selbstverständlich darauf geachtet werden, dass die kooperative Zusammenarbeit effizient gestaltet wird – was beispielsweise eher für projektorientierte, fokussiert Teamarbeit als für institutionalisierte Gremien spricht.

H199 Möglichkeiten (und Notwendigkeiten) für kommunale E-Government-Kooperation sind vor allem:

- Interkommunale Abstimmung von E-Government-Strategien und Planungen;
- Gemeinsame Umsetzung von IT-orientierten Veränderungsprojekten;
- Nachnutzung von E-Government-Ergebnissen – etwa Organisationsmodellen, Vorgehensweisen oder IT-Lösungen;
- Gemeinsames Erbringen von Leistungen als Shared Service – sowohl bei Querschnittsaufgaben als auch in der kommunalen Leistungserbringung.

H200 Auch über die Verwaltungsebenen hinweg sollte Kooperation gesucht werden, um…

- die politischen, rechtlichen, finanziellen, technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für E-Government gemeinsam zu gestalten sowie
- zentrale E-Government-Initiativen auf Bundes- oder Landesebene mit der kommunalen Praxis zu verbinden.

H201 Auch in Wirtschaft und Gesellschaft sind Kooperationspartner im E-Government zu finden – unter anderem in folgenden Bereichen:

- Unternehmen der IT-Wirtschaft als Lieferanten und Dienstleister,
- Beratungsunternehmen als Unterstützer bei der Bewältigung des Veränderungsprozesses,
- Wissenschaftseinrichtungen als Wissensdienstleister,
- Interessenverbände als Multiplikatoren sowie Entwicklungs-, Test- und Leistungspartner.

Zum Schluss: Eine Einladung

Mit den abschließenden Sätzen möchten wir auch Sie zur Kooperation einladen: Wir hatten eingangs darauf hingewiesen, dass unser *Kochbuch* unvermeidlich vorläufig sein muss. Es kann nicht vollständig sein. Es wird Streitbares, auch Fehler beinhalten. Nicht aller Inhalt wird gleichermaßen relevant und praktisch anwendbar sein. Und schließlich ist es angesichts des dynamischen Umfelds bereits beim Drucken da und dort nicht mehr aktuell.

In der Konsequenz verlangt eine Handreichung dieser Art nach laufender Fortschreibung. Dazu möchten wir Sie einladen. Unter der Internetadresse

→ www.demografie-portal.de/Kochbuch_Kommunales_E-Goverment

wird das *Kochbuch* online verfügbar sein. Die Online-Plattform bietet Möglichkeiten zum Kommentieren, Diskutieren und Ergänzen an. Lassen Sie uns versuchen, das gemeinsame Wissen rund um unser Thema gemeinsam aufzubereiten und Interessierten bereitzustellen. Auch dies wäre ein wichtiger Beitrag zur kommunalen Kooperation.

Also: Kochmütze auf und ran an die Tasten! Wir treffen uns in der E-Government-Küche!

Impressum

Herausgeber
Bundesministerium des Innern
Referat O 2
Alt-Moabit 140, 10557 Berlin
www.bmi.bund.de

Stand
September 2016

Text
Matthias Neutzner
Syncwork AG
Ferdinandplatz 1, 01069 Dresden
www.syncwork.de

Gestaltung
Fink & Fuchs AG
Berliner Straße 164, 65205 Wiesbaden
www.ffpr.de

Satz
Syncwork AG
Ferdinandplatz 1, 01069 Dresden
www.syncwork.de

Druck
Spree Druck Berlin GmbH
Wrangelstraße 100, 10997 Berlin
www.spreedruck.de