
Entwicklung der digitalen Verwaltung in der Gemeinde Bad Essen

Ausgangssituation

Das Thema „Digitalisierung“ ist zurzeit in aller Munde und wird über alle gesellschaftlichen Bereiche hinweg breit diskutiert. In der Industrie unter dem Begriff „Industrie 4.0“ bekannt, reiht sich das Thema ein in die industriellen Revolutionen der Mechanisierung, Elektrifizierung und Automatisierung und beschreibt die Entwicklung hin zur digitalen Vernetzung von Arbeitsprozessen. Die Digitalisierung hat aber auch gravierende Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung und erfordert auch von dieser die stetige Weiterentwicklung vorhandener und die Entwicklung neuer Prozesse. Der Bürger fordert vom Staat einen zunehmend schnelleren und einfacheren Zugang zu Informationen. Die Verwaltung ist gefordert, diesen Anforderungen nachzukommen, tut sich damit aber schwer, da sie in ihren hergebrachten hierarchischen Strukturen gefangen ist, die die Entscheidungswege innerhalb der Organisation verlangsamen. Ziel der Verwaltung 4.0 muss es sein, die Bearbeitungszeiten im Sinne der Bürgerfreundlichkeit zu verkürzen und gleichzeitig verlässliche und rechtssichere Antworten auf die Problemstellungen der Bürger zu finden. Getrieben werden Verwaltung und Politik dabei von der zunehmend kritischen Begleitung durch die Öffentlichkeit, die für ihre Steuerzahlungen eine qualitativ hochwertige Dienstleistung erwartet und immer öfter bereit ist, diese auch im Prozesswege durchzusetzen.

Die Notwendigkeit, sich auf den umfassenden Wandel in Gesellschaft und Arbeitswelt einzustellen, der mit der zunehmenden Digitalisierung einhergeht, betrifft alle Ebenen staatlichen Handelns. Die Europäische Union nutzt dabei ihre Möglichkeiten, durch Verordnungen eine einheitliche Entwicklung innerhalb der Mitgliedsstaaten zu fördern. Beispiele sind hier die EU-Datenschutz-Grundverordnung, mit der der Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten innerhalb der Union auf einheitliche Grundlagen gestellt wird oder auch die Richtlinie der EU über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen, mit der die verbindliche Einführung der „Elektronischen Rechnung“ als Baustein des digitalen Handelns der Verwaltung geregelt wird. Der Bund hat bereits im Jahr 2013 mit seinem E-Government-Gesetz auf die Herausforderungen der Digitalisierung reagiert. Mit dem Online-Zugangs-Gesetz (OZG) im Jahr 2017 wurden weitere Weichenstellungen insbesondere für die Öffnung der Verwaltung hin zum Bürger geschaffen. Zahlreiche Bundesländer sind diesem Beispiel gefolgt und haben eigene E-Government-Gesetze verabschiedet. Für Niedersachsen liegt seit Oktober 2019 das „Nds. Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit“ vor. Die vorgenannten Regelungen haben gemeinsam, dass sie die Arbeit der Verwaltungen auf allen Ebenen staatlichen Handelns auf die Herausforderungen der digitalen Transformation vorbereiten wollen. Für die Öffnung der Verwaltung hin zum Bürger hat dabei insbesondere das OZG des Bundes eine große Bedeutung. Mit ihm werden die Behörden des Bundes und der Länder verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen bis spätestens zum 31.12.2022 auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.

Die Digitalisierung führt zu tiefgreifenden Veränderungen in den Arbeitsabläufen der Verwaltung und ihrem bürokratisch geprägten Selbstverständnis. Das führt zwangsläufig zu Kollisionen mit den tradierten Arbeitsweisen aus der analogen Welt, die geprägt sind durch das Denken in Hierarchien und individuellen Zuständigkeiten. Am Beginn eines jeden Digitalisierungsprozesses muss deshalb zunächst eine kritische Analyse des IST-Zustandes stehen. Die Frage muss lauten, ob wir das Richtige tun oder ob wir unsere Zeit und Energie mit der Erledigung vieler unnötiger Dinge verschwenden. Die Digitalisierung von mangelhaften Prozessen führt nicht zum Erfolg, sondern zu einem mangelhaften digitalen Prozess.

Aus diesem Ansatz heraus müssen sich bürgerorientierte E-Services entwickeln, die sich an den Anforderungen der Kunden an einen einfachen Zugang zu Behördenleistungen orientieren. In der Vergangenheit sind Projekte, mit denen den Bürgerinnen und Bürgern Verwaltungsleistungen digital zur Verfügung gestellt werden sollten, in der Regel daran gescheitert, dass die Anforderungen an eine Authentifizierung zu bürokratisch und der tägliche Nutzen der Lösungen für die Kunden nicht ersichtlich waren. Im Ergebnis wurden derartige Angebote wenig nachgefragt und in der Folge dann auch von der Verwaltung nicht mehr angeboten.

Wie viele andere Kommunen ihrer Größenklasse hat die Gemeinde Bad Essen die aus dem Neuen Steuerungsmodell bekannten Bausteine der Verwaltungsmodernisierung im Verlauf der letzten Jahre in Teilen umgesetzt und steht jetzt vor der Herausforderung, auf die vorstehend beschriebenen Herausforderungen der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zu reagieren. Ausgangspunkt sind dabei die rechtlich zwingend vorgegebenen Maßnahmen wie E-Rechnung und E-Vergabe. Damit einhergehend prüft die Verwaltung aber auch Möglichkeiten zur Erarbeitung und Umsetzung von E-Government-Strukturen, um entscheiden zu können, in wieweit eine Umsetzung im Sinne der Verwaltung und ihrer Bürger sinnvoll wäre.

Als Partner bedient sie sich dabei der ITEBO GmbH, Osnabrück, mit der sie bereits zahlreiche Fachanwendungen im Verwaltungsalltag umgesetzt hat und die auch als kommunales Rechenzentrum für die Gemeinde Bad Essen fungiert. Die enge Bindung der Kommune an einen IT-Servicedienstleister hat sich im Laufe der Jahre als inhaltlich notwendig erwiesen, um die gestiegenen Anforderungen an die Komplexität der eingesetzten IT-Programme und die mit der zunehmenden Datenhaltung gewachsenen Anforderungen an die Datensicherheit erfüllen zu können. Mit den eigenen, verwaltungsintern gewachsenen Strukturen der traditionellen IT-Sachbearbeitung sind die Herausforderungen der Digitalisierung heute nicht mehr zu erfüllen. Zusammen mit der ITEBO GmbH erarbeitet die Gemeinde einen Handlungsfahrplan für die Umsetzung der Digitalisierung, um die Herausforderungen für die Verwaltung in mehreren Teilprojekten umzusetzen. Dazu wurde eine Lenkungsgruppe gebildet und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Workshops für das Thema sensibilisiert. Diese Workshops dienten gleichzeitig dazu, die erforderlichen Informationen für eine IST-Analyse zu erlangen, welche anschließend als Grundlage für die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen genutzt wurde.

Bildung und Umsetzung von Teilprojekten

Die Bildung der verschiedenen Projekte basiert zum einen auf rechtlichen Anforderungen in der Abwicklung von Aufgaben und Prozessen, zum anderen aber auch auf verwaltungsorganisatorischen Gegebenheiten. Unter dem Begriff der Digitalisierung der Verwaltung wurden folgende Projekte identifiziert und Teilen bereits umgesetzt:

- eAkte
- eVergabe
- eRechnung
- eRechnungsworkflow
- Digitalisierung der Allg. Schriftgutablage
- digitaler Posteingang
- OpenRathaus

eAkte

Die Papierakte ist das „Markenzeichen“ eines jeden Verwaltungshandelns und ihre Abschaffung gleichzeitig der Ansatzpunkt jeder Idee zur Verwaltungsmodernisierung. Der Gedanke, eine Akte auch in digitaler Form führen zu können ist dabei nicht neu, traf aber viele Jahre lang auf Widerstände des tradierten Verwaltungshandelns und des fehlenden Vertrauens in die Sicherheit und Verlässlichkeit der digitalen Datenhaltung. Aufgebrochen wurden diese

Vorbehalte zuerst in den Aufgabenbereichen, in denen verschieden, örtlich voneinander getrennte Verwaltungseinheiten möglichst zeitgleich auf einen gemeinsamen Datenbestand zugreifen mussten, wie dies z.B. im Bereich der Sozialämter zwischen dem Landkreis und den Gemeinden der Fall ist. Die Arbeit mit der eAkte ist im Sozialbereich heute Standard wurde anschließend auf weitere Tätigkeitsbereiche wie die Bauverwaltung oder die Steuerverwaltung ausgeweitet. Weitere Anwendungsbereiche werden folgen.

Im Bereich der Bauverwaltung wird zudem bereits seit dem Jahr 2017 das Verfahren des **eBauantrages** eingesetzt, mit dem alle für einen Bauantrag notwendigen Verfahrensschritte digital und medienbruchfrei abgebildet werden können. Aktuell konnte zudem die Digitalisierung der Grundstücksakten abgeschlossen werden. Dabei wurden rd. 6.000 Papierakten durch einen externen Dienstleister gescannt und stehen jetzt als 10.600 Dateien den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als digitale Aktenvorgänge zur weiteren Bearbeitung zur Verfügung. Die Digitalisierung der bestehenden Grundstücksakten war sinnvoll, da diese Art der Akten nie geschlossen wird, sondern ohne zeitliche Begrenzung für eine weitere Bearbeitung zur Verfügung stehen muss. Ob und in welchem Umfang auch andere im Rathaus vorhandene Papieraktenbestände für eine weitere Bearbeitung gescannt werden sollten, muss in jedem Einzelfall bewertet werden.

eVergabe

Öffentliche Auftragsvergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte müssen bereits seit 2018 zwingend durch ein elektronisches Verfahren durchgeführt werden. Seit 2020 gilt dies auch für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte. Die Gemeinde Bad Essen kommt dieser Verpflichtung zur eVergabe nach, indem sie ihre Vergabeverfahren über die Zentrale Vergabestelle des Landkreises Osnabrück abwickelt.

eRechnung

Dass Rechnungen als pdf-Anhang per E-Mail versandt werden ist heute im Geschäftsverkehr üblich. Dabei kann eine solche Datei zwar die Papierform ersetzen, stellt aber keine e-Rechnung dar, da sie im Anschluss nicht weiterverarbeitet werden kann. Eine Rechnung gilt erst dann als elektronisch, wenn sie in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt, empfangen und anschließend eine automatisierte und elektronische Weiterverarbeitung ermöglicht. Bund und Länder haben dazu das gemeinsame Format der xRechnung im xml-Dateiformat entwickelt, durch das eine medienbruchfreie Bearbeitung von Rechnungen gewährleistet werden kann. Die Gemeinde Bad Essen nutzt den zentralen eRechnungseingang des Landes Niedersachsen und eröffnet so ihren Geschäftspartnern die Möglichkeit, die Vorteile der eRechnung in vollem Umfang zu nutzen. Gleichzeitig werden über den Posteingang rechnung@badessen.de ab auch weiterhin E-Mails mit pdf-Rechnungen als Dateianhang entgegengenommen.

eRechnungsworkflow

Zur internen Weiterverarbeitung der Rechnungen wurde das Buchungssystem der Verwaltung auf einen automatisierten Rechnungsworkflow umgestellt. Die Papierrechnungen werden dabei an zentraler Stelle gescannt und der zuständigen Stelle im Rathaus in digitalisierter Form zur Verarbeitung zur Verfügung gestellt. Die Verbuchung und Freigabe erfolgt anschließend innerhalb des Workflows, der letztlich durch die Zahlbarmachung durch die Gemeindekasse geschlossen wird. Gleichzeitig werden die zugehörigen Rechnungsbelege digital archiviert und so die Anforderungen der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung erfüllt. Das archivierte Dokument ersetzt dabei auch in steuerlicher Hinsicht den Originalbeleg.

Allg. Schriftgutablage

Aktuell befindet sich die Verwaltung in der Umsetzung des Projektes „Digitalisierung der allg. Schriftgutablage“. Ziel ist es, die Aktenführung in der gesamten Verwaltung zu vereinheitlichen und digital abzubilden. Dazu wird zunächst ein einheitlicher Aktenplan auf

Basis des bereits aus dem Finanzwesen bekannten Produktplanes der Gemeinde Bad Essen eingeführt. Anschließend wird jeder Fachdienst in Zusammenarbeit mit der ITEBO eine auf seine Bedürfnisse abgestimmte Ablagestruktur erarbeiten. Die heute noch nebeneinander existierenden Papierablagen und EDV-gestützten Dateistrukturen sollen so zukünftig in einem gemeinsamen und vollständig revisionssicheren digitalen Archiv zusammengeführt werden, in dem insbesondere auch der zum jeweiligen Aktenvorgang gehörende Mailverkehr abgelegt werden kann. Dieses Projekt wird voraussichtlich bis Ende 2023 abgeschlossen sein.

ePosteingang

In einem letzten Schritt der Digitalisierung interner Prozesse ist vorgesehen, den gesamten Posteingang und die sich anschließende Vorgangsbearbeitung innerhalb der Verwaltung digital abzubilden. Die konkrete Ausgestaltung wird Gegenstand der weiteren Projektarbeit mit der ITEBO sein. Die Umsetzung könnte dann voraussichtlich im Jahr 2024 erfolgen.

OpenRathaus

Während die vorgenannten Teilprojekte ganz überwiegend die Digitalisierung von Prozessen innerhalb der Verwaltung betreffen, zielt die Einführung des Produktes „Open Rathaus“ auf den direkten Kontakt der Verwaltung mit den Bürgerinnen und Bürgern und damit auf die Außenwirkung der Kommune hin.

Bei OpenRathaus handelt es sich um eine Produktentwicklung der ITEBO GmbH, mit deren Hilfe die Verwaltung ihre Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger über ein Portal zur Verfügung stellt. Das Verfahren wird in die Homepage der Gemeinde integriert und ist von dort aus jedem Kunden zugänglich. In der zunächst installierten Basisversion werden über OpenRathaus einige in der Praxis häufig nachgefragte Dienstleistungen angeboten. Dies sind:

- Urkunden aus dem Geburtenregister
- Urkunden aus dem Sterberegister
- Urkunden aus dem Eheregister
- Urkunden aus dem Lebenspartnerschaftsregister
- einfache Meldebescheinigungen
- einfache / erweiterte Melderegisterauskunft
- An-, Ab- und Ummeldung von Gewerbebetrieben
- An- und Abmeldung zur Hundesteuer

Mit dieser Auswahl von Dienstleistungen wird die Hoffnung verbunden, dass die Schwelle für die Nutzung des Angebotes für die Bürgerinnen und Bürger möglichst geringgehalten und dadurch dem bekannten Problem entgegengewirkt werden kann, dass Onlineangebote der öffentlichen Verwaltung nur in sehr geringen Maße vom Bürger genutzt werden. Dazu trägt auch bei, dass die Software ein sog. Bürgerkonto enthält, für das sich die Kunden einmalig registrieren und authentifizieren können, um anschließend mit dieser Kennung auch Portale des Landkreises, des Landes und des Bundes nutzen zu können. Die notwendige Authentifizierung wird den Erfordernissen der jeweiligen Dienstleistung angepasst und reicht von der einfachen Anmeldung über Kennung/Passwort bis hin zur Identifizierung über die biometrischen Funktionen des Personalausweises.

Über das Bürgerkonto erfolgt nicht nur die Identifizierung, hier haben die Nutzer auch die Möglichkeit, ihre bisherigen Anträge einzusehen, den Bearbeitungsstatus zu verfolgen, bereitgestellte Unterlagen abzurufen und mit den zuständigen Ansprechpartnern im Rathaus zu kommunizieren. Für diejenigen Dienstleistungen, für die die Kommune eine Gebühr erheben muss, wird in OpenRathaus gleichzeitig die Möglichkeit des E-Payments angeboten. Den Kunden werden dabei verschiedene Zahlungswege, von Überweisung, über Kreditkarte, Paypal, giropay oder paydirekt angeboten. Auch hier wird großer Wert darauf gelegt, für

die Kunden möglichst viele Zahlwege anzubieten, damit sie den Zahlweg auswählen können, der ihnen aus anderen Anwendungen bekannt ist.

In einer weiteren Ausbaustufe kann OpenRathaus auch direkt mit einzelnen Fachverfahren innerhalb der Verwaltung verknüpft werden. Die Antragsdaten der Nutzer werden dann direkt an das Fachverfahren weitergeleitet und können dort vom zuständigen Sachbearbeiter bearbeitet werden. Parallel zu den Planungen der Gemeinde Bad Essen arbeitet der Landkreis Osnabrück an einer Erweiterung der Software hin zum „open Kreishaus“. Hier können die Portale einzelner Kommunen zusammengefasst und dem Kunden ein einheitliches Bürgerkonto für alle Dienstleistungen seiner Heimatgemeinde und des Landkreises Osnabrück angeboten werden. Dieser Portalverbund bildet somit auf Landkreisebene den Service ab, den das OZG von den Verwaltungen des Bundes und der Länder bis Ende 2022 einfordert. Die verwaltungsinternen Hürden für die Einführung dieses digitalen Bürgerservices dürften gering sein, da mit OpenRathaus keine wesentlichen Veränderungen in den Arbeitsabläufen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rathaus verbunden sind. Mit OpenRathaus kann die Verwaltung somit den ersten Schritt weg von dem kommunalen Internetauftritt als rein statische Informationsplattform hin zum modernen Bürgerportal vollziehen und damit einen ganz neuen Kommunikationsweg für die Bürger eröffnen.

Kosten

Die Digitalisierung der Verwaltung ist mit einem bedeutenden Kostenaufwand verbunden. Dieser umfasst insbesondere den Erwerb der erforderlichen Lizenzen für Softwareprodukte und Schnittstellen. Im Bereich der Hardware werden zusätzliche PC-Bildschirme und Scanner benötigt. Nicht zu unterschätzen sind die Implementierungs- und Schulungskosten sowie die laufenden Folgekosten für Software-Wartung und die erforderliche sichere Datenhaltung. In den Jahren seit 2019 bis 2023 wurden und werden für die Umsetzung der verschiedenen Prozesse rd. 250.000 € im kommunalen Haushalt bereitgestellt.

Ausblick

Mit der Realisierung des ePosteinganges wird der umfangreiche Prozess der Digitalisierung der internen Verwaltungsprozesse einen wichtigen Meilenstein erreicht haben. Anschließend werden noch weitere, kleinere Aufgabenfelder in die digitalen Prozesse einbezogen werden (ePersonalakte, eTerminvergabe u.a.). Die dann weitgehend automatisierten Arbeitsabläufe bieten auch die notwendige Voraussetzung dafür, dass die Kolleginnen und Kollegen die Angebote an mobilem Arbeiten und Homeoffice umfangreicher in Anspruch nehmen können. Begrenzendes Merkmal wird hierbei weiterhin die Notwendigkeit des Kundenkontaktes sein, der in vielen Fällen eine Erreichbarkeit im Rathaus erfordert. Die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse und die damit einhergehende digitale Datenhaltung sind aber auch Voraussetzung dafür, den Bürgerinnen und Bürgern weitere Dienstleistungen der Verwaltung zukünftig online anbieten zu können. Die aktuell etwas ins Stocken geratene Umsetzung des OZG wird hier weitere Möglichkeiten eröffnen.

Carsten Lücke
Fachdienstleiter