



Universität Potsdam

KWI-Projektberichte 3



Formularservice im kreisangehörigen Raum

A. Erhardt Ewert



Kommunalwissenschaftliches Institut

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Impressum

Herausgeber: **Prof. Dr. Michael Nierhaus**
Geschäftsführender Direktor des
Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)
Am Park Babelsberg 14
14482 Potsdam
Telefon: +49 (0) 0331 9774534
Telefax: +49 (0) 0331 9774531
e-mail: kwi@rz.uni-potsdam.de
internet: www.uni-potsdam.de/u/kwi/index.htm

Druck: **AVZ, Universität Potsdam**

Vertrieb: **Universitätsverlag Potsdam**
Postfach 60 15 53
14415 Potsdam
Tel.: +49 (0) 0331 977 4517
Fax: +49 (0) 0331 977 4625
email: ubpub@rz.uni-potsdam.de
Internet: <http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Die KWI-Projektberichte erscheinen in zwangloser Folge. Der Bezug ist unentgeltlich. Bestellungen sind direkt an den Universitätsverlag zu richten.

Manuskripte für Beiträge sind an den Herausgeber oder direkt an die Redaktion als e-mail oder auf Diskette in einem üblichen Textformat zu senden. Die Beiträge werden redaktionell bearbeitet, die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den Autoren.

Alle Rechte liegen bei den Autoren. Bei Veröffentlichungen für gewerbliche Zwecke ist gemäß § 54 UrhG eine Vergütung an den Autor zu zahlen.

Erscheinungsjahr: **2003**

ISBN **3-935024-62-2**
ISSN **1611-3969**

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	5
Executive Summary	7
Danksagung	9
1 Einleitung	11
2 Konzeptioneller Rahmen	13
2.1 eGovernment und integrierte Kommunalverwaltung	13
2.1.1 eGovernment verändert die Verwaltung	13
2.1.2 Integrierte Verwaltung: vom Leitbild zur Umsetzung	14
2.1.3 Projektansatz	17
2.2 Formulare im Verwaltungshandeln	17
2.2.1 Begriffsabgrenzung	17
2.2.2 Allgemeine Funktion von Formularen	19
2.2.3 Besonderheiten elektronischer Formulare	21
2.3 Vorteile elektronischer Formulare	24
3 Bestandsaufnahme/Ist-Analyse	27
3.1 Struktur der Kreisverwaltung Potsdam-Mittelmark	27
3.2 Online-Formulare in Brandenburger Kreisverwaltungen	29
3.3 Analyse der eGovernment-Aktivitäten Brandenburger Kommunen	33
3.4 Nutzungsanalyse des Online-Formularangebotes der Kreisverwaltung Potsdam-Mittelmark	36
3.5 Erhebung der in der Kreisverwaltung genutzten Formulare	37
3.6 Übersicht von Good-Practice-Beispielen	42
3.6.1 Formularserver des Erftkreises	42
3.6.2 Landesformularserver Baden-Württemberg	44
3.6.3 Formular-Center des Bundes	46
3.6.4 Fazit	48
4 Anwendungsszenarien aus Nutzersicht	49
4.1 Szenario 1: Kfz-Ummeldung im Bürgerbüro am Wohnort	49
4.2 Szenario 2: Änderung des Wohnsitzes im Bürgerbüro am Arbeitsort	50
4.3 Szenario 3: Online-Ummeldung durch den Bürger	50
4.4 Szenario 4: Online-Antrag im Sozialwesen	51
4.5 Fazit	51

5	Organisatorische und technische Konzeption	53
5.1	Organisatorische Optionen	53
5.1.1	Kreiseigenes Formularportal.....	53
5.1.2	Kooperatives Formularportal.....	55
5.1.3	Landesformularportal.....	56
5.1.4	Länderübergreifendes Formularportal	57
5.1.5	Bewertung der Organisationsalternativen	58
5.2	Technische Konzeption.....	61
5.2.1	Dateiformate.....	61
5.2.2	Technische Anforderungen	64
5.2.3	Allgemeine Prozesskonzeption für ein Formularportal.....	65
6	Projektmanagement	69
6.1	Zielsetzung	69
6.2	Projektverlauf.....	69
6.3	Projektansatz.....	71
7	Umsetzung	73
7.1	Vorgehensweise	73
7.2	Kostenbetrachtung	74
8	Resümee	79
9	Literatur	81

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Bereitgestellte Formulare pro Landkreis/kreisfreie Stadt.....	32
Tabelle 2: Verteilung der Formulare auf die Ämter.....	32
Tabelle 3: Verzeichnis der Ämter, amtsfreien Gemeinden und kreisfreien Städte des Landes Brandenburg.....	33
Tabelle 4: ausgewählte Webangebote nach Verwaltungseinheiten.....	35
Tabelle 5: Häufig genutzte Formulare	36
Tabelle 6: Formularnutzung in den Ämtern.....	38
Tabelle 7: Anteil elektronischer Formulare.....	39
Tabelle 8: Die häufigsten internen Formulare.....	40
Tabelle 9: Jahresvolumen Antragsformulare.....	41
Tabelle 10: Organisationskonzepte im Vergleich.....	60
Tabelle 11: Vergleich der Online-Formate	63
Abbildung 1: Dimensionen der Formularfunktionen.....	19
Abbildung 2: Gliederungsplan des Landratsamtes.....	27
Abbildung 3: Räumliche Übersicht des Landkreises.....	28
Abbildung 4: Formularserver des Erftkreises.....	43
Abbildung 5: Landesformularserver Baden-Württemberg.....	44
Abbildung 6: Formular-Center des Bundes.....	46
Abbildung 7: Prozesskonzeption eines Formularportals.....	66
Abbildung 8: Projektschaubild	70
Abbildung 9: Vordruckausgaben im Jahr 2001.....	75

Executive Summary

Wollen die Einwohner des Landkreises Potsdam-Mittelmark Dienstleistungen ihrer Verwaltung in Anspruch nehmen, müssen sie sich auf lange Wege und Wartezeiten einstellen. Das ist ein Grund für die mangelnde Attraktivität ländlicher, dünn besiedelter Räume, die insbesondere für das Land Brandenburg charakteristisch sind. Anfang 2001 riefen der Landkreis Potsdam-Mittelmark und das Kommunalwissenschaftliche Institut der Universität Potsdam das gemeinsame Projekt e-LoGo (**E**lectronic **L**ocal **G**overnment) ins Leben. Ziel dieser Kooperation war und ist die Entwicklung eines Konzeptes der Integrierten Kommunalverwaltung, die bürgernah Dienstleistungen erbringt. Verwaltungsmodernisierung durch eGovernment ermöglicht effiziente Dienstleistungserstellung und bürgernahe Distribution.

Als ein Element des Modells der Integrierten Kommunalverwaltung wurde ein gemeinsames Formularportal der Kreisverwaltung und der Amts- bzw. Gemeindeverwaltungen definiert. Zu dessen Konzeptionierung wurde im September 2001 die Projektgruppe „Formularportal“ gegründet.

Im Rahmen dieses Teilprojektes wurde zunächst der Ist-Zustand des Formularwesens (Kapitel 3) erhoben. Die Analyse umfasste eine Bestandsaufnahme der bisherigen Verbreitung von Formularen in den Internetangeboten der Brandenburger Kreisverwaltungen, eine Nutzungsanalyse der Internetformulare des Landkreises Potsdam-Mittelmark und eine Erhebung des Formularbestandes der Kreisverwaltung. Die Auswertung der Daten zeigte, dass nur vereinzelt eine größere Anzahl an Formularen in den kreislichen Internetangeboten zu finden waren. Online bereits verfügbare Formulare ermöglichten keine Transaktionen. Unter den mehr als 600 verwendeten Vordrucken der Kreisverwaltung waren nur wenige bürgerorientierte Antragsformulare.

Das Projektteam entwickelte vier Organisationsmodelle eines integrierten Formularportals (Kapitel 5.1):

- ein kreiseigenes Formularportal,
- ein kooperatives Formularportal,
- ein Landesformularportal,
- ein länderübergreifendes Formularportal.

Der analytische Vergleich der einzelnen Modelle anhand von Kosten- und Nutzkriterien spricht für ein landesweites bzw. länderübergreifendes Formularportal (siehe Kapitel 5).

Als technische Basis für einen kurzfristigen Ausbau des bisherigen Formularangebotes der Kreisverwaltung und der Pilotkommunen empfiehlt das Projektteam die Einführung eines Content Managementsystems (CMS), in dem Formulare als PDF-Dateien zum Download bereitgestellt werden. Dies ist jedoch als Übergangslösung anzusehen. Um einen integrierten Formularserver mit Anbindung an Fachverfahren zu realisieren, sind Schnittstellen zu Fachverfahren zu schaffen bzw. Fachverfahren mit offenen Schnittstellen zu implementieren. Den aus heutiger Sicht besten Ansatz zu diesem Zweck bietet das Dateiformat XML.

Die Untersuchungen ergaben, dass relevante Einsparungen nur durch eine landesweite und somit übergreifende Vorgehensweise bei der Einrichtung eines Formularportals erreichbar sind. Um Aussagen zur technischen Lösung eines landesweiten Formularportals treffen zu können, wären Analysen der anzubindenden Fachverfahren, Abstimmungen der Landkreise und der Landesregierung notwendig. E-LoGo schlägt vor, eine Projektgruppe zu etablieren, die aus den genannten Bereichen Know-How bündelt und nach einer übergreifenden Lösung sucht.

Danksagung

Das vorliegende Manuskript wäre ohne die Mithilfe der Projektgruppe „Formularportal“ und des e-LoGo-Teams nicht zu realisieren gewesen. Ich danke insbesondere Herrn Glos, Frau Hallmann und Frau Herzhoff sowie dem e-LoGo-Team Jörg Penning-Poggenbeck, Tino Schuppan, Claudia Legenstein und Michael Scheske für die inhaltliche und administrative Mitwirkung.

1 Einleitung

Verwaltungsorganisationen stehen vor der Herausforderung, ihre Strukturen, Funktionen und Leistungen auf die Anforderungen der Informationsgesellschaft einzustellen. Für die Gestaltung von eGovernment sieht sich die Kreisverwaltung Potsdam-Mittelmark mit der Gegenwarts- und Zukunftsaufgabe konfrontiert, die knappen finanziellen Ressourcen effizient und wirkungsvoll einzusetzen. Der Kreis und seine angehörigen Gemeinden sollen im Standortwettbewerb bestehen können. Um der Abwanderung aus ländlichen Regionen entgegenzuwirken, sollten Kommunen für den Bürger und die Wirtschaft attraktiv gestaltet sein. Unternehmen beziehen längst in ihre Standortwahl den Faktor Leistungsfähigkeit der Verwaltung mit ein.

Der Landkreis Potsdam-Mittelmark versucht mit einem mehrstufigen Entwurf einer integrierten Kommunalverwaltung, Dienstleistungen bürgernah anzubieten. In der ersten Phase sollen gemeindliche Bürgerbüros Kreisleistungen in der Fläche anbieten. Dies erfolgt technikunterstützt auf der Basis eines Virtual Privat Network (VPN), an das die Kreisverwaltung sowie die Stadt-, Amts- und Gemeindeverwaltungen angebunden sind. Auf der Grundlage der im gesicherten VPN gesammelten Erfahrungen werden Online-Dienstleistungen via Internet angeboten. Der Bürger soll die Art der Kontaktaufnahme mit der Verwaltung wählen und während des jeweiligen Verfahrens wechseln können.

Der Zugang zu Verwaltungsprozessen wird auch zukünftig in erster Linie über Formulare erfolgen, allerdings in elektronischer Form. Ob der Mitarbeiter des Bürgerbüros oder der Bürger via heimischem PC - über das Internet werden über ein Formularportal Zugriffe auf die notwendigen Formulare und die damit verbundenen Informationen möglich.

Das vorliegende Konzept umfasst eine Zusammenstellung organisatorischer und technischer Überlegungen. Es definiert Grundanforderungen, die an ein integriertes Formularportal gestellt werden. Abschließende Aussagen zu einem konkreten Produkt „Formularportal“ können noch nicht getroffen werden. Dazu bedarf es u.a. der Analyse der Fachverfahren hinsichtlich einer möglichen Webintegration.

Soll ein Formularportal über die reine Downloadfunktionalität hinaus gehen, setzt dies enorme Veränderungen im Bereich der Verfahrensschnittstellen und der Middleware voraus. Die damit verbundenen Aufwendungen übersteigen die Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden. Sinnvoll für die Erfüllung dieser Aufgabe wäre eine Verantwortlichkeit des Landkreises, für die Gemeinden aktiv zu werden.

Das Konzept „Formularportal“ stellt kein fertiges Papier dar. Es ist als Diskussionsgrundlage zu verstehen und soll mithilfe der Anregungen aus Theorie und Praxis, aus der Verwaltung und durch Anbieter technischer Lösungen kritisch diskutiert und fortgeschrieben werden.

2 Konzeptioneller Rahmen

2.1 eGovernment und integrierte Kommunalverwaltung

2.1.1 eGovernment verändert die Verwaltung

In den vergangenen Jahren ist eGovernment zum neuen Modernisierungsschlagwort für die Verwaltung geworden. Digitale Signatur, Trust-Center, e-Commerce, Vernetzung, Internetkioske, Internetangebote, Workflowintegration, Anbindung geographischer Informationen, Wissensmanagement, Formularserver, Datenschutz und Datensicherheit sind nur einige Aspekte, die durch eGovernment an Bedeutung gewinnen.

Der Begriff eGovernment findet in unterschiedlichster Weise Anwendung und ist mit einer Vielzahl von Definitionen unterlegt. Der Kern von eGovernment liegt in der Möglichkeit, Prozesse der Verwaltung mit Unterstützung der neuen Informations- und Kommunikationstechniken über bestehende Organisationsgrenzen hinweg abzuwickeln. Dazu zählen integrierte Verwaltungsportale, die dem Bürger Dienstleistungen unabhängig von der jeweils zuständigen Behörde anbieten. Durch die Online-Bereitstellung von Dienstleistungen (ePublic-Services), kann der Bürger selbständig verwaltungsinterne Prozesse anstoßen, ohne sich zu diesem Anlass persönlich in die jeweilige Behörde begeben zu müssen.

Voraussetzung für ein Online Angebot von Verwaltungsdienstleistungen ist der Aufbau einer Public Key Infrastructure (PKI), einer komplexen Sicherheitsinfrastruktur, die sich aus verschiedenen Komponenten zusammensetzt. Ein wichtiger Bestandteil der PKI ist die digitale Signatur, die eine eindeutige Identifizierung, Authentifizierung und Integrität des Nutzers bzw. der übertragenen Dokumente sicherstellt. In der Praxis gestaltet sich derzeit die Verbreitung und Akzeptanz der Signaturkarte schwierig, da die damit verbundene Infrastruktur (Kartenlesegerät und Software) noch wenig benutzerfreundlich und für Privatpersonen kostenaufwändig ist.

Hinzu kommt die Problematik der digitalen Spaltung in Nutzer und Nichtnutzer des Internets. Die demografische Struktur der Internetnutzer spiegelt nicht das demografische Bild der Gesellschaft wider. Onliner sind in der Regel männlich, jung, gut gebildet, verfügen über ein überdurchschnittlich hohes Einkommen

und leben in Städten.¹ Insbesondere im Land Brandenburg ist die Internetverbreitung im Vergleich zum Bundesdurchschnitt unterdurchschnittlich. Für den Bürger kann aus den genannten Gründen auf reale Zugangswege zur Verwaltung nicht verzichtet werden. Das integrierte Formularportal ermöglicht dem Bürger über das Internet und dem Verwaltungsmitarbeiter via Internet oder Intranet gleichermaßen den Zugang zu aktuellen Formularen.

Aus Sicht der Verwaltung wird es unabhängig vom Angebot eines Formularportales weiterhin reale Zugangswege zur Verwaltung geben müssen. Die Verwaltung erbringt eine Vielzahl nicht standardisierter und somit nicht internetfähiger Dienstleistungen, wie Beratungen im Sozialamt oder im Jugendamt. In diesen Bereichen sollten Online-Angebote wie Information und Kommunikation den persönlichen Kontakt ergänzen. Um der Verwaltung einen Fokus auf nicht standardisierbare und zeitaufwendige Verfahren zu ermöglichen, sollten alle abbildbaren Formulare online angeboten werden.

Ein verbreitetes Medium für die Vorverlagerung von Verwaltungsdienstleistungen in das Internet ist der Formularserver, unter dem ein „Softwaresystem verstanden [wird], welches über das WWW den Bürgern Zugang zu verschiedenen Formularen – aber auch Informationen – bietet“².

2.1.2 Integrierte Verwaltung: vom Leitbild zur Umsetzung

eGovernment kann nicht nur auf die Schnittstelle zwischen Verwaltung und ihren Adressaten reduziert werden. eGovernment birgt Gestaltungspotenziale zur Reorganisation interner Verwaltungsprozesse und Aufgaben (eAdministration). Der Landkreis Potsdam-Mittelmark hat sich zum Ziel gesetzt, die Neustrukturierung der Verwaltung im kreisangehörigen Raum unter Berücksichtigung moderner Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Technik) voranzutreiben. Vision dieser Neustrukturierung stellt das Konzept der integrierten Kommunalverwaltung dar, das der Kreistag im Jahr 2000 mit einem umfassenden Modernisierungsleitbild verabschiedete.³

¹ Vgl. Verweigeratlas: <http://www.emnid.tnsofres.com/presse/Verweigeratlas.pdf>.

² Gruhn/Schöpe, 2002: S. 121.

³ Vgl. Leitbild der Kreisverwaltung, <http://www.potsdam-mittelmark.de/landratsamt/leitbild.pdf>.

Durch eine integrierte Verwaltung soll die kommunale Zweigliederung (Kreis- und Gemeindeverwaltung) aus der Sicht des Bürgers aufgehoben werden. Im Gegensatz zu einer kreisfreien Stadt, in der ein Verwaltungsträger die kommunalen Dienstleistungen anbietet, werden im kreisangehörigen Raum Leistungen sowohl vom jeweiligen Kreis als auch von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden erbracht. Durch diese kommunale Aufgabenzergliederung ergeben sich aus Bürgerperspektive im kreisangehörigen Raum Unübersichtlichkeiten: Bürgerdienste, wie Kfz-Zulassung, melderechtliche Angelegenheiten oder Sozialleistungen, wie Wohngeld, werden von unterschiedlichen kommunalen Aufgabenträgern erbracht. Daraus resultieren unterschiedliche örtliche und fachliche Zuständigkeiten, die für den Bürger oft schwer wahrzunehmen sind.

Der Landkreis Potsdam-Mittelmark will das technische Gestaltungspotenzial von eGovernment nutzen, um die Dezentralisierung (Trennung von Produktion und Distribution) – als eine Form der Integration – von häufig nachgefragten Kreisaufgaben auf kreisangehörige Städte und Gemeinden zu unterstützen.

Worin liegt nun das Integrations- und Innovationspotenzial der neuen IuK-Technik? Ein wesentliches Merkmal moderner IuK-Technik ist die Möglichkeit, diese organisationsübergreifend einzusetzen. Damit kann der Arbeitsprozess räumlich und inhaltlich entzerrt werden. Für die kommunale Dienstleistungsbereitstellung im kreisangehörigen Raum ergeben sich dadurch neue Gestaltungsoptionen: Der Verwaltungsprozess kann in die Produktion und Abgabe von Dienstleistungen medienbruchfrei, also ohne Wechsel von z.B. digitalen Dokumenten in Papierdokumente, getrennt werden. Durch diese Trennung des Dienstleistungsprozesses besteht die Möglichkeit, einzelne Phasen des Verwaltungsprozesses unterschiedlichen organisatorischen Einheiten zuzuweisen. In der Kreisverwaltung ist somit weiterhin die Erstellung von Dienstleistungen denkbar, wobei in der kreisangehörigen Gemeinde- bzw. Stadtverwaltung der „Vertrieb“ von Dienstleistungen über ein Bürgerbüro erfolgt.

Die Aufgliederung von Dienstleistungen in Produktion und Distribution kann nur realisiert werden, wenn es technisch und organisatorisch standardisierte Zugänge zu den Verwaltungsverfahren gibt. Dies lässt sich durch elektronische Formulare erreichen, insbesondere dann, wenn die Daten medienbruchfrei in

das Fachverfahren übernommen werden können. Ein integriertes Formularportal bildet das „sichtbare Tor“ zum eGovernment und ist letztlich die Voraussetzung zur medienbruchfreien Prozessabwicklung. Bereits die Bereitstellung von elektronischen Formularen, ohne die Möglichkeit der Datenübernahme in das Fachverfahren, stellt eine wesentliche Erleichterung für Bürger und Verwaltungsmitarbeiter dar. Die Formulare lassen sich von zu Hause bzw. jedem Verwaltungsstandort aus abrufen und nach dem Ausfüllen über den Postweg an die Behörde versenden. Das Formularportal spielt für eine neue Leistungsorganisation zwischen Kreis und Gemeinde eine wesentliche Rolle, da Gemeindefachmitarbeiter leicht auf Formulare des Kreises und Verfahren zugreifen können. Das Formularportal ist ein Schritt in Richtung bürgerorientierte Verwaltung. Leistungen würden durch die Trennung von Produktion (in der jeweiligen Fachverwaltung) und Distribution (etwa über Verwaltungsportale) für den Bürger aus einer Hand (one stop government), wohnortnah und zeitunabhängig angeboten werden.

Die Einführung eines Formularportals darf nicht nur auf technische Fragen reduziert werden. Organisatorische und verwaltungssoziologische Aspekte sind ebenso zu berücksichtigen. Wesentliche Effizienz- und Effektivitätsgewinne lassen sich häufig nur dann erreichen, wenn der Formularserver nicht nur auf die Kreis- oder gar Gemeindeebene begrenzt bleibt.

Soll die Prozessintegration des Bürgers erfolgen, sind interaktive und integrierte Formulare erforderlich, was sich auf der Kreisstufe nicht effektiv realisieren lässt. In der Regel bleibt ein Angebot auf Kreisebene auf einen Formulardownload beschränkt. Um die Integration der Formulardaten in die Verwaltungsprozesse zu erreichen, sind Lösungen auf kreisübergreifender oder auf der Landesebene erforderlich. Für eine landesweite Lösung sprechen mehrere Gründe: Einerseits sind Investitionen in die Programmierung interaktiver Formulare und der notwendigen Schnittstellen zu den Fachverfahren notwendig. Andererseits werden Zuständigkeiten unterschiedlicher Verwaltungsträger und –ebenen tangiert. Zudem würde eine landesweite Lösung Know-How bündeln. Der Nutzen aus den gewonnenen Erkenntnissen um die technische und organisatorische

Realisierung eines Formularportals müsste nicht immer wieder neu erkannt, das Rad „Formularserver“ nicht für jede Kommune im Land Brandenburg neu erfunden werden.

2.1.3 Projektansatz

Um das Innovationspotential von eGovernment zur Neugestaltung der Kommunalverwaltung zu mobilisieren, sind in eGovernment-Projekten Technik und Organisation zu verzahnen. Technik soll nicht um jeden Preis zum Einsatz kommen. Sie soll dort Anwendung finden, wo eine bürgerorientierte, integrative und effiziente Verwaltungsarbeit unterstützt werden kann.

Im Vordergrund steht die Integration von Dienstleistungen im gemeindlichen Bürgerbüro und im virtuellen Verwaltungsportal. Es werden mehrere Vertriebskanäle favorisiert, so dass der Bürger alternativ zwischen unterschiedlichen Zugängen zur Verwaltung wählen kann. Die Umsetzung kann modular verlaufen, durch selektive Erweiterung des Nutzerkreises. Als Schaltstelle fungiert das Formularportal, das sowohl nach außen (Bürger, Wirtschaft usw.) als auch nach innen (Fachamt, Bürgerbüro) Verfahrenszugänge anbietet.

Die Kommunikation des Anwenders mit den Verwaltungsverfahren wird auch in Zukunft über Formulare erfolgen. Die Formulare werden künftig als webgestützte Eingabemasken in Erscheinung treten und nicht mehr nur ein einziges Fachverfahren repräsentieren. Der Mehrwert der interaktiven Formulare liegt in der Integration mehrerer Verfahren, der Bereitstellung kontextsensitiver Hilfsfunktionen und der Ermöglichung einer Online-Plausibilitätsprüfung.

2.2 Formulare im Verwaltungshandeln

2.2.1 Begriffsabgrenzung

Die Verwendung von vorgefertigten Formularen reicht weit zurück in die Geschichte des Schrifttums. Bereits die Sumerer bereiteten Texte auf Tontafeln vor und ergänzten diese später. Einen Aufschwung erlebte diese Form der Arbeitserleichterung in Form von Ablassbriefen im 15. Jahrhundert, als in die vorgefertigten Ablassbriefe nur noch Name, Datum und Unterschrift eingefügt wer-

den mussten. Damals stand vor allem der Aspekt der Schreib- und Zeitersparnis im Mittelpunkt der Überlegung.⁴

Obwohl das öffentliche Verwaltungshandeln vielfach durch Formulare erfolgt, gibt es keine verwaltungswissenschaftliche Definition. Eine Untersuchung der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation an der Gesamthochschule Kassel versuchte sich dem Gegenstand über eine lexikologische Beschreibung zu nähern.⁵ So entwickeln sie aus den Erläuterungen zu

Formular - Formblatt, Vordruck und
formulieren – in die richtige sprachliche Form bringen

die Definition, nach der Formulare Vordrucke sind, die etwas in die richtige sprachliche Form bringen.

Innerhalb dieser Studie stehen Formulare für vorgefertigte Bearbeitungsraster, die zweckmäßig gestaltet sind und einen einheitlichen Aufbau haben. Sie enthalten Informationen, wie zum Beispiel die Rechtsbehelfsbelehrung, die für jeden Sachverhalt innerhalb eines Verwaltungsprozesses wiederkehrend erforderlich sind. Formulare können am Anfang (z.B. Antragsformular) und am Ende (z.B. Bescheid- bzw. Urkundenvordrucke) eines Verwaltungsprozesses stehen, oder im Verlauf des Vorganges hinzutreten. Formulare sind also Erfassungsbögen bzw. –masken, die individuelle Daten für administrative Bearbeitungsprozesse in normierter Form sammeln bzw. die entsprechenden Daten nach Abschluss eines Bearbeitungsverfahrens an einen Empfänger übermitteln.

Eine genauere Definition ergibt sich bei der Betrachtung der Funktionen, die Formulare innerhalb der Verwaltungsprozesse haben⁶.

⁴ Vgl. u.a. Government Computing 4/2002, S. 21.

⁵ Vgl. zu den Funktionen: Brinckmann/Grimmer et al, 1986: S.11f.

⁶ Vgl. zu den Funktionen: Brinckmann/Grimmer et al, 1986: S.121ff.

2.2.2 Allgemeine Funktion von Formularen

Innerhalb der komplexen Verwaltungsverfahren erfüllen Brinckmann und Grimmer zufolge Formulare im Wesentlichen folgende Funktionen⁷:

1. Interaktionsfunktion,
2. Gewährleistungsfunktion,
3. Organisationsfunktion,
4. Subsumtionsfunktion.

Diese multifunktionalistische Betrachtung dient als analytisches Hilfsmittel, da in der Praxis die einzelnen Ausprägungen eng miteinander verwoben sind.

Die folgende Grafik stellt die einzelnen Funktionstypen gegenüber:

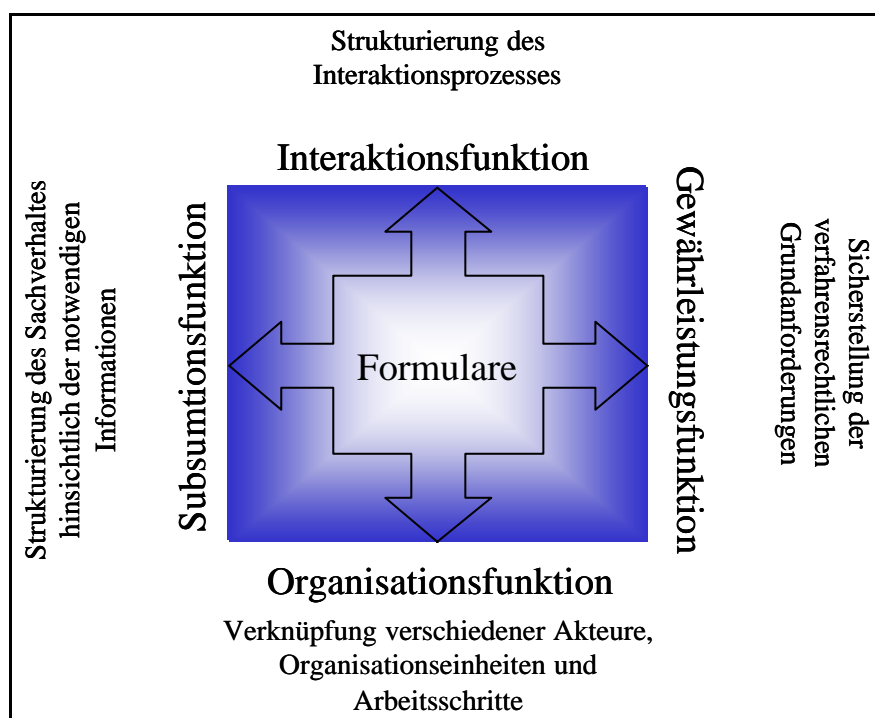


Abbildung 1: Dimensionen der Formularfunktionen⁸

⁷ Vgl. zu den nachfolgenden Ausführungen Brinckmann/Grimmer a.a.O.

⁸ Vgl. ebenda.

2.2.2.1 Interaktionsfunktion

Formulare finden in Antragsverfahren und bei der Erfüllung gesetzlicher Informationspflichten des Bürger gegenüber der Verwaltung Verwendung. Sie haben die Aufgabe, den Informationsaustausch zwischen Verwaltung und Bürger so zu strukturieren, dass eine geregelte Interaktion zustande kommt. Der Bürger kann den Informationsbedarf der Verwaltung aus dem Formular entnehmen, die Verwaltung erkennt im Gegenzug die notwendigen Daten für den Verwaltungsvorgang. Das Formular enthält Handlungsvorschriften für den Bürger und die für die Verwaltung relevanten Daten.

2.2.2.2 Organisationsfunktion

Innerhalb der Verwaltungsprozesse begleiten Formulare sämtliche Bearbeitungsschritte der Information:

- Erfassen,
- Speichern,
- Transportieren,
- Präsentieren.

Sie sind Medium der Organisation interner und externer Arbeits- und Kommunikationsbeziehungen der Verwaltung. In dieser Funktion überbrücken sie lokale und temporale Distanzen zwischen Personen, Dienststellen und Prozessschritten.

2.2.2.3 Subsumtionsfunktion

Verwaltungshandeln besteht zu einem bedeutenden Teil in der „Produktion“ von Entscheidungen, die auf der Basis von Rechtsvorschriften erfolgen. In diesen Vorschriften werden Tatbestand und Rechtsfolge definiert. Für die Verwaltung stellt sich das Problem, die für die Feststellung des Tatbestandes notwendigen Informationen einzuholen. Im Prozess der Sammlung und Zusammenstellung von Entscheidungsgrundlagen erfüllen Formulare die folgenden Aufgaben:

- Vermittlung zwischen dem rechtlich definierten und dem realen Tatbestand,
- Beschreibung des notwendigen Ausschnittes der Realität,
- Schaffung von Grundlagen für Ermessensspielräume.

2.2.2.4 Gewährleistungsfunktion

Das Handeln der Verwaltung ist an materielle und verfahrensrechtliche Vorschriften gebunden. So hat der Bürger die Pflicht, im Verwaltungsverfahren mitzuwirken. Die Verwaltung ist verpflichtet, den Bürger mit Auskunft und Beratung zu unterstützen. Formulare gewährleisten, dass der enthaltene Informationsgehalt den jeweils rechtlichen Anforderungen genügt. Der Bürger macht im Rahmen der Gesetze Angaben zum Sachverhalt. Bescheide der Verwaltung enthalten wiederum alle für den Bürger in der Sache notwendigen Informationen, zum Beispiel die standardisierte Rechtsbehelfsbelehrung.

2.2.3 Besonderheiten elektronischer Formulare

Die erläuterten Kriterien gelten für papiergebundene Formulare. Wie ihren materiellen Vorgängern lassen sich die genannten Funktionsmerkmale jedoch auch elektronischen Formularen zuordnen. Im folgenden wird aufgezeigt, inwieweit die jeweiligen Funktionen bei elektronischen Formularen eine andere Bedeutung erhalten.

2.2.3.1 Interaktionsfunktion

Elektronische Formulare sind besonders in interaktiver Funktion von Bedeutung. Sie bieten dem Nutzer visuelle und auditive Hilfen. Durch Plausibilitätschecks kann die Anzahl falsch ausgefüllter Formulare reduziert werden. Zudem verbessert sich die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger durch den strukturierten Informationszugang, den elektronische Formulare bieten. Aufgrund dieser Unterstützungen verbessert sich die Qualität der eingegangenen Formulare, da etwa bei Adressangaben die Gültigkeit anhand eines Straßenka-

tasters oder die Richtigkeit über das Einwohnermeldewesen online überprüft werden können.

Wesentlicher Vorteil elektronischer Formulare ist die Unabhängigkeit von Zeit und Ort in der Distribution. So sind Bezug und Abgabe der Formulare nicht an Öffnungszeiten und Standorte von Verwaltungen gebunden.

2.2.3.2 Organisationsfunktion

Elektronische Formulare, die ausgedruckt und an die Verwaltung gesendet werden, führen zu keiner Veränderung der Organisationsfunktion; sehr wohl überbrücken sie Organisationsgrenzen, da sie unabhängig von der jeweils zuständigen Behörde verfügbar sind. Eine Funktionsänderung wird erst erreicht, wenn die Potenziale der eFormulare ausgenutzt werden. Besonders bei integrierten Formularen werden die Vorteile deutlich. In diesen kann der Antragsteller innerhalb eines Vorgangs mehrere Dienstleistungen anstoßen. Redundante Daten (Name, Adresse etc.) werden einmal eingegeben und an die jeweiligen Zielverfahren weitergeleitet. Innerhalb eines Workflows ist definiert, wie mit den Daten zu verfahren ist. Das Workflowsystem übernimmt die Organisationsfunktion der Formulare. Es bindet die notwendigen Akteure und Fachverfahren in die Vorgangsbearbeitung ein. Da der Vorgang digital existiert, kann die Bearbeitung durch mehrere Stellen gleichzeitig erfolgen. In Form einer Papierakte ist dies nicht möglich, da sie lediglich einem Sachbearbeiter zur Verfügung steht. Im Ergebnis verschiebt sich die lineare zu einer parallelen Ablauforganisation.

Der Dateitransport erfolgt vor allem über die Formate PDF oder XML. Die Daten treffen im elektronischen Posteingang des Bearbeiters ein. Er öffnet die eingegangenen Anträge und bearbeitet sie, wobei Daten elektronisch in das entsprechende Fachverfahren übernommen werden können.

Eine andere Variante ist die temporäre Datenbank. Darin wird der jeweilige Datensatz eingegeben, versehen mit einer Notiz, dass neue Informationen eingegangen sind und zur Bearbeitung zur Verfügung stehen. Der Mitarbeiter ruft den neuen Datensatz auf, überprüft und bearbeitet ihn und gibt ihn anschließend für die Datenbank des Fachverfahrens frei.

2.2.3.3 Subsumtionsfunktion

Elektronische Formulare strukturieren den Kommunikationsprozess, organisieren den Bearbeitungsprozess und gewährleisten die Erfüllung rechtlicher Grundanforderungen. Aufgrund ihrer Filter- und Abfragefunktionalitäten liefern eFormulare die Grundlage für Entscheidungen.

Elektronische Formulare können aktive Elemente, wie akustische oder visuelle Hilfen, enthalten. Sie strukturieren den Interaktionsprozess zwischen den Akteuren einfacher und überschaubarer als Papierformulare, da sie auf Eingaben reagieren und in Abhängigkeit von erfolgten Angaben die weitere Abfragestruktur anpassen. Gibt der Nutzer beispielsweise unter dem Punkt „Familienstand“ das Kriterium „ledig“ ein, fällt die Abfrage „Einkommen des Ehepartners“ automatisch weg. Komplexe Formulare lassen sich aufgrund dieser Funktionalität auf den jeweils notwendigen Inhalt reduzieren.

Durch die gesteuerte Reduzierung unterstützen sie die gezielte Zuordnung realer Tatbestände zu entscheidungsrelevanten Sachverhalten (Subsumtion). Der Nutzer muss sich nicht mehr der Formularlogik unterordnen. Das elektronische Formular passt sich seinen jeweiligen Bedürfnissen und Anforderungen an.

eFormulare können zudem anhand von Daten wie Name, Adresse etc. personalisiert werden. Erfolgt eine Anmeldung am Portal, erlauben diese Grunddaten eine Wiedererkennung des Nutzers und eine gezielte Verknüpfung zu bestehenden Vorgängen.

2.2.3.4 Gewährleistungsfunktion

Formulare gewährleisten, dass der enthaltene Informationsgehalt den jeweils rechtlichen Anforderungen genügt. eFormulare übernehmen über die Gewährleistung dieser formalen Anforderungen hinaus weitere Funktionen, wie z.B. die Sicherstellung der Identität des Nutzers. Der Nutzer identifiziert sich durch seine digitale Signatur am Formularportal. Danach stehen ihm die gewünschten und für ihn freigegebenen Dienste zur Verfügung, unabhängig davon, ob diese innerhalb seiner Organisationseinheit (Mitarbeiter) oder von seiner zuständigen

Verwaltung (Bürger) angeboten werden. Der Nutzer muss sich nur einmal legitimieren, um ein breit gefächertes Leistungsspektrum zu nutzen (Single Sign on).

Mit der Integration der digitalen Signatur werden Vertraulichkeit und Authentizität des Inhaltes gewährleistet. Änderungen und Bearbeitungen sind transparent.

2.3 Vorteile elektronischer Formulare

Neben den im Vorfeld erwähnten funktionalen Unterschieden bieten elektronische Formulare eine Reihe von Vorteilen gegenüber den papiergebundenen. Nutzenvorteile ergeben sich besonders bei:⁹

- Entwicklung und Pflege von Formularen und kompletten Formularbibliotheken,
- Produktion und Verteilung,
- Ausfüllen und Erfassen (falsches Ausfüllen, falsche Formularwahl, Datenerfassungszeiten),
- Liege- und Wegezeiten (Postwege, Verfolgung und Genehmigung),
- Lagerung und Archivierung.

Im Detail beziehen sich die Nutzenvorteile auf folgende Punkte:

	Papierformulare	Elektronische Formulare
Druck	Papiervordrucke müssen gestaltet, redigiert, lithographiert und dann gedruckt werden. Um diese Vordrucke bei vernünftigen Stückkosten herzustellen, müssen größere Auflagen produziert werden. Weil aber größere Auflagen hergestellt werden müssen, kann die Aktualität nicht immer gewährleistet werden: Die Stückkosten steigen enorm an, wenn man bedenkt, wie viele Formulare später nicht mehr verwendet werden können. Man denke	eFormulare liegen stets in der aktuellen Fassung auf dem zentralen Server vor. Dort können sie jederzeit elektronisch bearbeitet werden, so dass keine Druckkosten anfallen. Soweit ein Ausdruck erwünscht ist, kann dies on-demand erfolgen, so dass nur die jeweils notwendige Menge gedruckt wird.

⁹ Vgl. Cardiff Software Inc. 2002: Von der Wiege bis zur Bahre, Formulare, Formulare..., <http://www.electricpaper.de/download/informationen.asp>, S. 4.

	Papierformulare	Elektronische Formulare
	nur an die Euro-Umstellung, an die Kosten bei einer Anschriftenänderung oder die Veränderung aufgrund von organisatorischen oder rechtlichen Rahmenbedingungen.	
Lagerung	Gedruckte Formulare nehmen enorm viel Platz weg und verursachen Kosten u.a. für Lagerflächen (Schränke, Regale etc.). Viele Unternehmen gehen aufgrund dieser Kosten dazu über, die Bevorratung einem Dienstleister (Druckerei, Formularverlag) aufzuerlegen (Outsourcing).	Lagerung ist für eFormulare nicht notwendig. Sie liegen zentral auf einem Server, für den allerdings auch Kosten anfallen.
Verteilung und Bereitstellung	Gerade in großen Unternehmen und Organisationen ist die dezentrale Bereitstellung aktueller Formularvordrucke ein eklatantes Problem. Die Kosten für Post- und Kurierdienste sowie die aufzuwendende Zeit für das Aktualisieren und Vernichten alter Formulare sind sehr hoch.	Aufgrund der zentralen Bereitstellung entfallen Aufwendungen für Versand (Anforderung, Verpackung, Transport). Zudem sind die Formulare überall in der aktuellen Fassung verfügbar.
Doppelarbeit durch immer gleiche Eintragungen	Papiervordrucke müssen von Grund auf ausgefüllt werden. Beinahe auf jedem Formular dürfen Ort, Datum und z.B. Adressdaten eines Antragstellers nicht fehlen.	Aufgrund von Personalisierungsfunktionalitäten entfallen wiederholte Eintragungen. Zudem können Datum sowie Berechnungen automatisch eingefügt werden.
Doppelarbeit durch Doppelerfassung	Auf vielen Formularen müssen heute Angaben wiederholt werden, die in Datenbanken bereits vollständig verfügbar sind. Eine Kundennummer oder Personalnummer reicht im Regelfall. Dennoch erfordern zahlreiche Formulare wesentlich mehr Angaben, damit ein papierorientierter Arbeitsfluss möglich ist. Oft werden die Angaben an unterschiedlichen Stellen erfasst – auch hier ergeben sich Mehrkosten.	Durch eine Verknüpfung mit Datenbanken genügt die Eingabe einer Identitätsnummer, um notwendige Angaben in das Formular zu übernehmen. Auch Mehrfacheingaben von Daten bei mehrteiligen Formularen entfallen.
Kosten durch Hilfsmittel	Noch heute sind Formulare die letzte Bastion der Schreibmaschine. Aber auch Taschenrechner, Tipp-Ex und Nachschlagewerke machen deutlich, welche Ineffizienzen sich hinter Papierformularen verbergen. Nicht zu vergessen die Kosten für technische Organisationsmittel wie Registerschränke.	Die Notwendigkeit mehrfacher Durchschläge entfällt und damit auch der Rückgriff auf Durchschreibformulare mit allen seinen Problemen. Korrekturen sind problemlos möglich. Automatische Berechnungen machen den Taschenrechner überflüssig und führen zu weniger Fehleintragungen.
Mehraufwand durch notwendige Prüfprozesse	Weil Papierformulare häufig unvollständig oder fehlerhaft ausgefüllt werden, sind manuelle Prüfprozesse einzuplanen, die die Korrektheit der Anträge validieren. Zeitverzögerungen und frustrierte Antragsteller sind die Folge.	Bei eFormularen kann beim Ausfüllen auf fehlende oder inkonsistente Angaben hingewiesen werden. Zudem können Berechnungen direkt im Formular erfolgen.

	Papierformulare	Elektronische Formulare
Sicherheit	Vertrauliche Dokumente sind in Papierform nur schwierig zu schützen. Tatsächlich lauern hier mehr Gefahren als oft vermutet wird.	Durch den Einsatz der digitalen Signatur kann Vertraulichkeit und Authentizität der Formulare gewährleistet werden.
Ablage, Retrieval, Vernichtung	Aktenschränke und Hängeregistraturen nehmen in großen Organisationen ganze Lagerhallen ein. Die Kosten für diese Flächen können durch eFormulare reduziert werden. Wenn man die digitale Archivierung auf revisionssicheren Medien einbezieht, lassen sich auch die Kosten und die Zeitaufwände für die Ablage und für das Retrieval reduzieren. Auch die Kosten für das Akten-Monitoring, für das Vernichten nicht mehr relevanter Akten, sind enorm.	Die Ablage der ausgefüllten Formulare erfolgt innerhalb der Fachanwendungen auf zentralen Servern. Damit sind sie jederzeit und von überall einsehbar, unabhängig, ob sich der Vorgang bei einem Sachbearbeiter in Bearbeitung befindet. Eine Wiederauffindung sowie Bereitstellung im Rahmen der Brandenburger Akteneinsichtsgesetzes wird wesentlich vereinfacht und ist mit weniger Aufwand verbunden. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass herkömmliche Speichermedien nur eine begrenzte Lebensdauer haben (CD-ROM ca. 30Jahre) und zukünftig entsprechende Technologien vorgehalten werden müssen, um diese Datenträger zu lesen.

Anhand dieser Aufzählung von Kostenpunkten wird deutlich, welcher Aufwand bisher betrieben werden musste, um die sachgemäße und effiziente Arbeit mit Formularen zu ermöglichen. In allen genannten Bereichen bieten elektronische Formulare Verbesserungs- und Einsparmöglichkeiten.

3 Bestandsaufnahme/Ist-Analyse

3.1 Struktur der Kreisverwaltung Potsdam-Mittelmark

Um die Notwendigkeit eines gemeinsamen Formularportals zu begründen, wird nachstehend zunächst der Verwaltungsaufbau des Landkreises Potsdam-Mittelmark dargestellt. Es wird deutlich, dass die räumlich verstreuten Dienststellen koordiniert werden müssen. Dazu kann unter anderem ein Formularportal beitragen.

Die Verwaltung des Landkreises Potsdam-Mittelmark gliedert sich in 4 Dezernate mit insgesamt 17 Fachämtern.

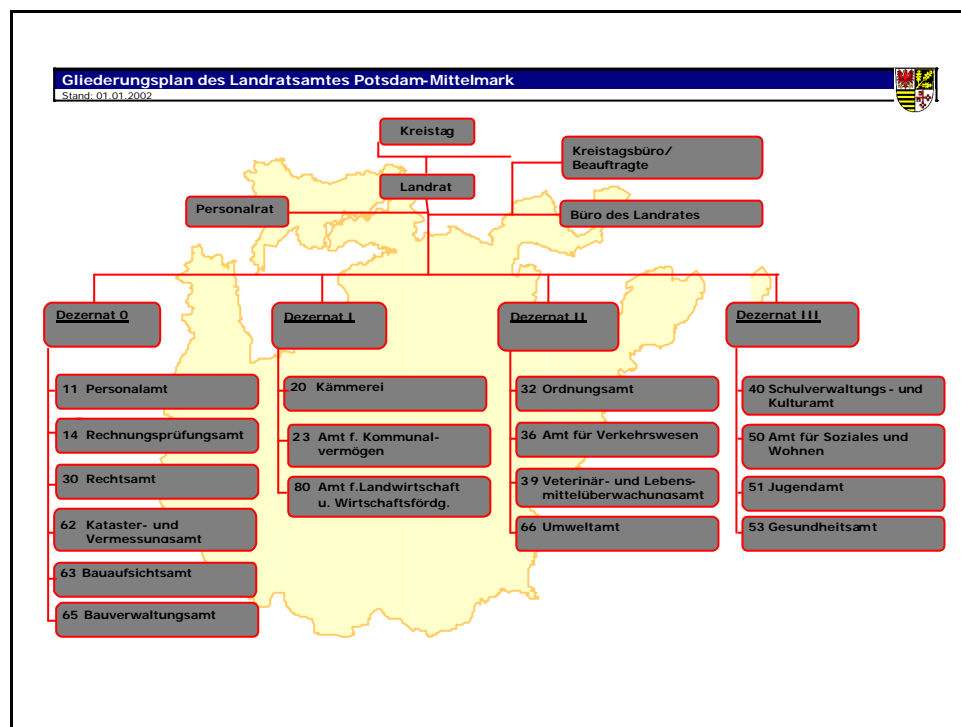


Abbildung 2: Gliederungsplan des Landratsamtes

Der Landkreis Potsdam-Mittelmark entstand im Zuge der Kreisgebietsreform am 05.12.1993. Aufgrund der historischen Entwicklung der Kreisverwaltung und der politischen Konzeption des Kreischnittes verfügt der Landkreis über eine Reihe von Dienststellen der Kreisverwaltung mit Sitz an verschiedenen Orten.

In der Kreisstadt Belzig befindet sich der Hauptsitz der Kreisverwaltung. Es existieren vier Außenstellen, die sich in den Städten Brandenburg, Teltow, Werder und Potsdam befinden. In den Städten/Gemeinden Beelitz, Lehnin,

Wusterwitz, Ziesar und Treuenbrietzen finden derzeit Außensprechstunden für soziale Dienste statt. Die folgende Grafik verdeutlicht die räumliche Verteilung.

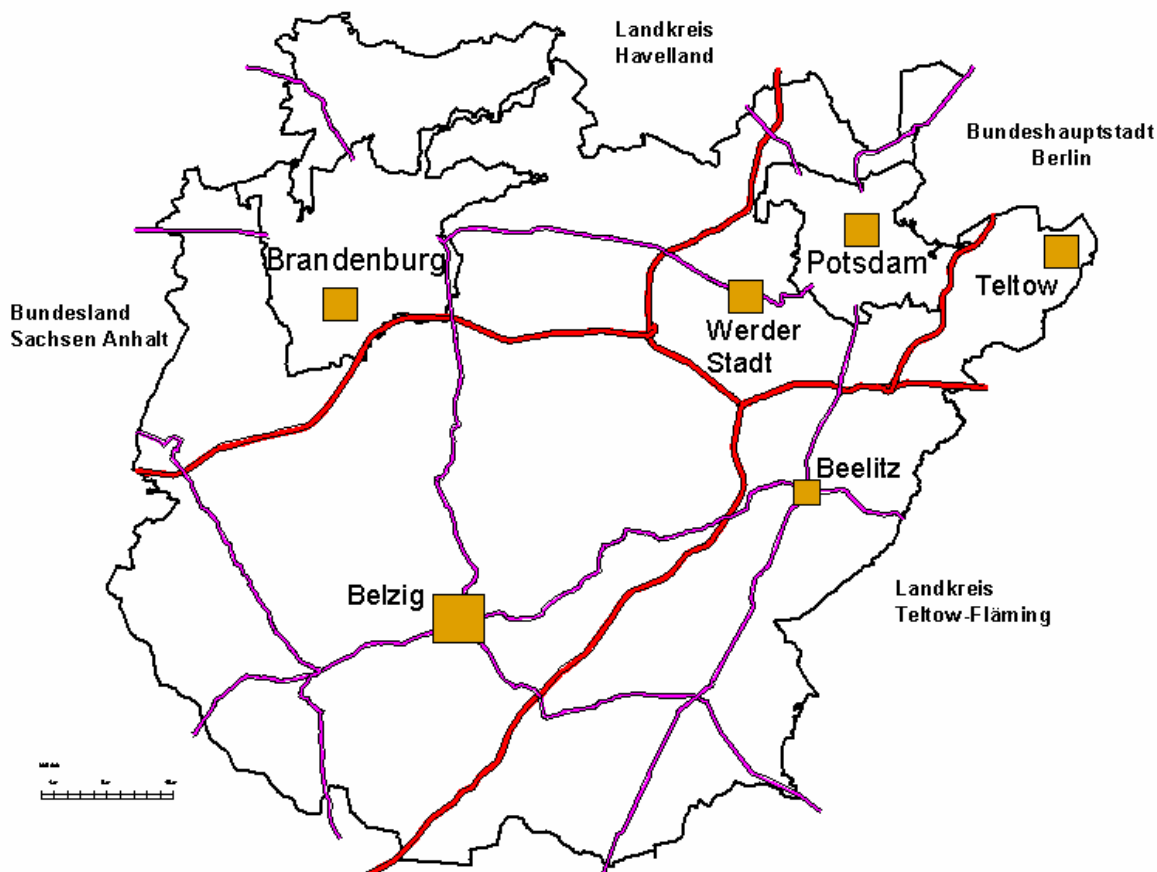


Abbildung 3: Räumliche Übersicht des Landkreises¹⁰

Die räumliche Verteilung der einzelnen Verwaltungsstandorte macht deutlich, dass ein einheitliches Formularportal erhebliche Verbesserungen im Angebot der Dienstleistungen erbringen könnte. Bisher stellt die Zergliederung allein an die Formularlogistik des Landkreises hohe Anforderungen. Bezieht man die Gemeinde- und Amtsverwaltungen mit in die Überlegungen einer Optimierung des Formularwesens ein, wird die Notwendigkeit eines Formularportals besonders deutlich.

¹⁰ Quelle: Kreisverwaltung Potsdam-Mittelmark

Gemäß § 22 Abs. 2 GO Bbg haben Gemeinden „Vordrucke für Anträge, Anzeigen und Meldungen, die [...ihnen] von anderen Behörden überlassen werden, für ihre Bürger und Einwohner bereitzuhalten.“¹¹ Formulare für Kreisaufgaben, die den Gemeinden zur Erledigung bzw. zur vorbereitenden Information übergeben wurden, müssen in allen Bürgerbüros im Kreis in aktueller Form und ausreichender Menge verfügbar sein. Für die Gemeinden bedeutet dies, dass sie aktuelle Formulare lagern müssen und die Kreisverwaltung muss ihrerseits bei Änderungen die aktuellen Formulare über den Postweg zustellen. „Soweit Anträge beim Landkreis oder bei Landesbehörden einzureichen sind, [... hat] die Gemeinde die Anträge entgegenzunehmen und unverzüglich an die zuständige Behörde weiterzuleiten [...]“¹² Der erläuterte logistische Aufwand ließe sich durch die Einführung elektronischer Verfahren verringern.

In den beiden folgenden Abschnitten werden die Ergebnisse von zwei empirischen Erhebungen des Projektes e-LoGo in soweit dargestellt, wie diese für die Analysen und Gestaltungsüberlegungen zum Thema Formularportal erforderlich sind.¹³

3.2 Online-Formulare in Brandenburger Kreisverwaltungen

Im September 2001 wurde durch e-LoGo eine Erhebung des bestehenden Online-Formularangebots der einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Brandenburg durchgeführt.

¹¹ § 22 Abs. 2 GO Bbg.

¹² § 22 Abs. 3 GO Bbg.

¹³ Vgl hierzu die Studie „Die eGovernment-Aktivitäten Brandenburger Kommunen; Ergebnisse einer empirischen Untersuchung Brandenburger Online-Kommunen“, Penning-Poggenbeck/Scheske u.a., 2002.

Die Analyse erfolgte unter folgenden Zielstellungen:

1. Inwieweit wird das Medium Internet für die Bereitstellung von Antragsformularen genutzt?
2. In welcher Weise wird dieses Angebot hervorgehoben bzw. präsentiert?
3. Welche Dateiformate werden benutzt?
4. Welchen Grad an Interaktivität bieten die Online-Formulare?

Zur Beantwortung der vier Fragestellungen wurden die Internetpräsenzen der 14 Landkreise und vier kreisfreien Städte des Landes Brandenburg untersucht.

Das Angebot von Online-Formularen im Internet ist in Brandenburg unterschiedlich stark ausgeprägt. Die zahlenmäßige Erhebung der Online-Formulare wurde durch eine vom Projekt e-LoGo durchgeführte Analyse der Webauftritte Brandenburger Kommunen im Zeitraum April bis Mai 2002 aktualisiert. Diese Ergebnisse finden sich in Abschnitt 3.3. Aus diesem Grund werden nachfolgend nur die Resultate berücksichtigt, die immer noch Bestand haben, wie z.B. Art und Weise der Präsentation oder verwendete Formate.

Die Erhebung zeigte, dass Antragsformulare auf zwei Weisen präsentiert werden. Zum einen gibt es Hinweise auf das Formularangebot innerhalb der Amtspräsentation (z.B. auf den Seiten des Ordnungsamtes Barnim findet sich der Kfz-Zulassungsantrag). Zum anderen wird das Formularangebot einfach aufgezählt (z.B. die Auflistung aller bereitgestellten Formulare im Falle Potsdam-Mittelmark). Eine Strukturierung der Formulare nach für den Bürger wichtigen Lebenslagen oder lebensnahen Sachverhalten erfolgt nicht. Die Behörden orientieren sich weitestgehend an der internen Verwaltungsstruktur.

Die Dateiformate, in denen die Anträge zum Herunterladen bereitgestellt werden, sind von Bedeutung für die tatsächliche Nutzung des Angebots durch den

Bürger. Dateiformate sind zudem Voraussetzung für bestimmte Funktionalitäten, wie z.B. Plausibilitätsprüfungen, interaktive Hilfe, Datenaustausch.

Bei der Auswahl eines Dateiformats ist auf die Benutzung einer bestimmten, proprietären Software zu verzichten, da dies all diejenigen Nutzer ausschließt, die ein solches Programm nicht verwenden können oder wollen. Es ist sinnvoll, ein Dateiformat zu wählen, das eine Zugangsmöglichkeit unabhängig von der jeweiligen PC-Ausstattung und den installierten Programmen eröffnet.

Zu diesem Zweck bietet sich die Nutzung folgender Standards an:

- HTML: Hypertext Markup Language; kann durch jeden Internet-Browser dargestellt werden,
- RTF: Rich Text Format, kann durch die meisten Textverarbeitungsprogramme dargestellt werden,
- PDF: Portable Dokument Format; ist durch ein frei erhältliches Programm (Acrobat Reader) für den Benutzer lesbar.

Durch das Format PDF können Anforderungen an Formulare, wie der Schutz vor unerwünschten Änderungen, und ein druckerunabhängiges Layout am besten realisiert werden. Eine detailliertere Erläuterung der Online-Formate findet sich unter Abschnitt 5.2.1.

In der Erhebung fanden sich Formulare im PDF (81% aller Formulare bzw. 56 von 68), RTF (22% bzw. 15 von 68), HTML (4% bzw. 3 von 68) und das Microsoft Word spezifische DOC-Format (1% bzw. 1 von 68). Positiv zu bewerten ist die häufige Verwendung „offener“ Dateiformate sowie die Bereitstellung des Formulars in zwei alternativen Dateiformaten (HTML oder PDF) durch den Landkreis Potsdam-Mittelmark.

Alle bereitgestellten Formulare müssen ausgedruckt, eigenhändig unterschrieben und im Anschluss entweder persönlich oder per Post bzw. Fax an die Verwaltung übermittelt werden. Interaktivität (wie das Online-Ausfüllen und Absenden mit anschließender Empfangsbestätigung oder Online-Hilfesysteme) ist

noch nicht umgesetzt, und teilweise aufgrund fehlender Rechtsgrundlagen noch nicht realisierbar.

Insgesamt stellten drei Kreisverwaltungen und zwei kreisfreie Städte Formulare auf ihren Webseiten zur Verfügung. Die folgende Tabelle (Tabelle 1) zeigt diese Verwaltungen geordnet nach der Anzahl der bereitgestellten Formulare.

Landkreis/kreisfreie Stadt	Anzahl (%)	Dateiformate
Potsdam-Mittelmark	23 (31%)	PDF, HTML
Barnim	14 (19%)	RTF
Elbe-Elster	1 (1%)	PDF, DOC
Stadt Potsdam	31 (41%)	PDF
Stadt Cottbus	6 (8%)	PDF
Gesamt	75 (100%)	PDF, RTF, HTML, DOC

Tabelle 1: Bereitgestellte Formulare pro Landkreis/kreisfreie Stadt¹⁴

In der folgenden Tabelle werden die einzelnen Ämter mit den jeweilig online bereitgestellten Formularen dargestellt.

Amt	PM	BAR	EE	CB	Gesamt
Schulverwaltung	3	6		1	10
Ordnungsamt	3	2		4	9
Katasteramt		6			6
Umweltamt	4				4
Verkehrsamt	2		1		3
Gesundheitsamt	2				2
Personalamt	1				1
Veterinäramt	1				1
Einwohnermeldeamt				1	1
Abfallwirtschaft	7				7

Tabelle 2: Verteilung der Formulare auf die Ämter¹⁵

¹⁴ Kreisfreie Städte nehmen im Vergleich zu den Landkreisen Verwaltungsaufgaben wahr, die in den Landkreisen durch Gemeinden bzw. Ämter realisiert werden. Ein Vergleich zwischen Angeboten der Landkreise und kreisfreien Städte ist daher nur bedingt aussagefähig.

¹⁵ Siehe FN 14.

Zwar verwenden einige Kreisverwaltungen bereits digitale Formulare, nutzen jedoch deren Funktionalität keinesfalls aus. Das bisherige Angebot stellt für den Bürger dennoch bereits eine Serviceverbesserung dar.

3.3 Analyse der eGovernment-Aktivitäten Brandenburger Kommunen¹⁶

Im Zeitraum April bis Mai 2002 wurden durch eLoGo die Webauftritte Brandenburger Kommunen analysiert. Diese Untersuchung erfolgte unter der Zielstellung, den Status von eGovernment in Brandenburger Kommunalverwaltungen zu erheben und Good-Practice-Beispiele für ein umfassendes eGovernment-Angebot herauszufiltern. Untersucht wurden der Internetauftritt („Webcheck“) und die Aktivitäten hinter der Website. Dazu wurden zuerst die Portale der Landkreise, kreisfreien Städte, Ämter und amtsfreien Gemeinden bzw. Städte evaluiert. Im Anschluss wurden durch Experteninterviews die eGovernment-Aktivitäten, die innerhalb des Verwaltungshandelns laufen, erhoben.¹⁷

Die folgende Tabelle zeigt eine Übersicht der Kommunen und Verwaltungseinheiten, die über eine Internetpräsenz verfügen (Tabelle 3):

Kommunalstruktur Nach Gebietseinheiten	Anzahl der Kommunen		Anzahl der Internetseiten			
			privat		offiziell	
Landkreise	14	1,2%	1	1,3%	14	11,6%
Städte	116	10,0%	30	40,0%	56	46,3%
Gemeinden	1.026	88,8%	44	58,7%	51	42,1%
Summe	1.156	100,0%	75	100%	121	100%
nach Verwaltungseinheiten (Kommunalverwaltungen)						
Landkreise	14	5,9%	1	3,0%	14	11,0%
kreisfreien Städte	4	1,7%	-	0,0%	4	3,1%
Ämter	135	57,0%	11	33,3%	55	43,3%
amtsfreie Städte	52	21,9%	17	51,5%	36	28,3%
amtsfreie Gemeinden	32	13,5%	4	12,1%	18	14,2%
Summe	237	100,0%	33	100,0%	127	100,0%

Tabelle 3: Verzeichnis der Ämter, amtsfreien Gemeinden und kreisfreien Städte des Landes Brandenburg¹⁸

¹⁶ Dieser Abschnitt entstand in Zusammenarbeit mit Herrn Michael Scheske, Mitautor der Studie „Die eGovernment-Aktivitäten Brandenburger Kommunen; Ergebnisse einer empirischen Untersuchung Brandenburger Online-Kommunen“, E-LoGo, 2002.

¹⁷ Vgl. dazu Penning-Poggenbeck/ Scheske u.a., 2002; sowie Schuppan/ Scheske, 2002.

Diese Übersicht zeigt, mit Stand vom 01. April 2002, die Gliederung der kommunalen Ebene im Land Brandenburg; es existieren 14 Landkreise, 116 Städte und 1026 Gemeinden. Der Großteil der Städte und Gemeinden ist auf der Verwaltungsebene in insgesamt 135 Verwaltungsgemeinschaften organisiert, wohingegen vier Städte kreisfreie und 52 Städte bzw. 32 Gemeinden amtsfreie Verwaltungseinheiten repräsentieren. Insgesamt wurden 237 Kommunalverwaltungen betrachtet.

Es ist festzustellen, dass ein großer Anteil der Brandenburger Kommunalverwaltungen zum Zeitpunkt der Analyse über keinen eigenen Internetauftritt verfügte (vgl. Tabelle 3). Nur ca. 54% der Kommunalverwaltungen waren offiziell im Internet vertreten, wobei die Kreisebene bereits umfassend durch die Internetpräsenzen der Landkreise und kreisfreien Städte vertreten ist. Dagegen sind es auf Amts- und Gemeindeebene vor allem die Brandenburger Ämter, die im Internet unterrepräsentiert sind. Beachtlich ist der Anteil an privaten Homepages zu Brandenburger Kommunen, die nicht mit in die Untersuchung einbezogen wurden.¹⁹

Aus dieser Studie sind für den Bereich Formularportal vor allem drei Aspekte von Interesse:

- Dokumentendownload,
- Formulardownload,
- Online-Formulare.

Die Analysen zeigen, dass zwar bereits ein großer Anteil der Verwaltungseinheiten Dokumente zum Abruf bereithält. Online-Formulare werden jedoch nur von einem sehr kleinen Teil der Kommunen angeboten (vgl. Tabelle 4).

¹⁸ Datenquelle: Ministerium des Innern Bbg: „Online Kommunen“ unter www.brandenburg.de, Stand 2002, vgl. dazu Penning-Poggenbeck/ Scheske u.a., a.a.O.

¹⁹ Vgl. dazu Penning-Poggenbeck/ Scheske u.a., a.a.O.

		Landkreise		Amtsfreie Gemeinden		Kreisfreie Städte		Ämter		Amtsfreie Städte	
Kriterium	Ausprägung	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Download- Dokumente	umfangreich vorhanden	5	35,7%	11	61,1%	1	25,0%	4	7,3%	4	11,1%
	vorhanden	6	42,9%	1	5,6%	0	0,0%	22	40,0%	15	41,7%
	nicht vorhanden	3	21,4%	6	33,3%	3	75,0%	29	52,7%	17	47,2%
	gesamt	14	100,0%	18	100,0%	4	100,0%	55	100,0%	36	100,0%
Download- Formulare	umfangreich vorhanden	2	14,3%	6	33,3%	1	25,0%	1	1,8%	4	11,1%
	vorhanden	4	28,6%	2	11,1%	0	0,0%	15	27,3%	5	13,9%
	nicht vorhanden	8	57,1%	10	55,6%	3	75,0%	39	70,9%	27	75,0%
	gesamt	14	100,0%	18	100,0%	4	100,0%	55	100,0%	36	100,0%
Online- Formulare	umfangreich vorhanden	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	vorhanden	1	7,1%	0	0,0%	0	0,0%	1	1,8%	1	2,8%
	nicht vorhanden	13	92,9%	18	100,0%	4	100,0%	54	98,2%	35	97,2%
	gesamt	14	100,0%	18	100,0%	4	100,0%	55	100,0%	36	100,0%

Tabelle 4: ausgewählte Webangebote nach Verwaltungseinheiten²⁰

Wie die vorliegende Übersicht (Tabelle 4) zeigt, besteht im Bereich des Formularangebotes von Kommunalverwaltungen in Brandenburg erheblicher Nachholbedarf, vor allem bei den kreisangehörigen Ämtern und Gemeinden. Den Landkreisen kommt eine besondere Rolle zu. Sie verfügen im Vergleich zu den anderen Verwaltungseinheiten bereits über ein größeres Formularangebot, obwohl mehr als die Hälfte kein Formularangebot bieten.

²⁰

Datenquelle: Penning-Poggenbeck/ Scheske u.a., 2002.

3.4 Nutzungsanalyse des Online-Formularangebotes der Kreisverwaltung Potsdam-Mittelmark

Im Vorfeld des Projektes wurde durch e-LoGo die Nutzung des Internetangebotes der Kreisverwaltung Potsdam-Mittelmark analysiert. Diese Untersuchung fand im September 2001 statt. Erhoben wurde unter anderem die Häufigkeit des Zugriffs auf Downloaddateien im Zeitraum 16. Februar bis 25. April 2001. Das Ergebnis ist in der folgenden Tabelle zusammenfassend dargestellt:

Datei	Anzahl Downloads	% Anteil an Downloads
Amtsblatt 1/2001	569	18,30
Fahrerlaubnis (Formular)	348	11,19
Fahrerlaubnis1 (Formular)	243	7,81
Jagd (Jagdscheinantrag)	190	6,11
Beherbergungsinformationen	177	5,69
Leitbild der Kreisverwaltung	134	4,31
Volkshochschule	109	3,50
Tierhaltung (Registrierung)	105	3,37
Abfallentsorgungssatzung	101	3,24
Anmeldungsformular Beelitz	58	1,86
Gesamt	2.034	65,42

Tabelle 5: Häufig genutzte Formulare

Tabelle 5 zeigt die 10 am häufigsten abgerufenen Formulare und Dokumente in ihrer absoluten Downloadzahl und ihrem Anteil am Gesamtdownload. Die „Top Ten“-Dokumente machen ca. 2/3 des Gesamtvolumens an Dokumentendownloads aus. Die Hälfte der aufgeführten „Top Ten“-Dokumente sind Formulare. Vordrucke zur Beantragung von Führerscheinen bzw. Jagdscheinen, zur Registrierung als Tierhalter sowie zum Meldewesen sind häufig frequentierte Angebote. Insgesamt nehmen diese Formulare einen Anteil von rund 30% am Gesamtdownload ein. Aus den Erhebungen wird deutlich, dass Online-Formulare in den genannten Bereichen bereits akzeptiert sind.

3.5 Erhebung der in der Kreisverwaltung genutzten Formulare

Da keine Vorstellungen über Art und Umfang der gesamten Formularnutzung innerhalb der Kreisverwaltung vorhanden waren, wurde zu Beginn des Projektes mittels eines Erfassungsbogens der Bestand an Formularen ermittelt. Dabei wurden nicht nur externe Formulare für das nach außen gerichtete Verwaltungshandeln berücksichtigt, sondern auch solche, die ausschließlich im internen Dienstbetrieb Verwendung finden. Diese wurden pro Sachgebiet nach folgenden Kriterien bewertet:

- Zielgruppe: Ist das Formular an Bürger, Wirtschaft, Verwaltung oder Kreisverwaltung gerichtet?
- Anzahl pro Jahr: durchschnittliche Nutzungsfrequenz des Formulars
- Herstellung: Selbsterstellung oder Fremdbezug
- Formvorschrift: Vorschriften für Formularform auf interner, Landes-, Bundes- oder EU-Ebene
- Gesetzliche Grundlage: Welches ist die einschlägige Rechtsvorschrift?
- elektronisch vorhanden: Ist das Formular bereits in irgend einer digitalen Form vorhanden?

Dabei ergab die Auswertung des Fragebogenrücklaufes, dass im Landratsamt mehr als 600 Formulare in Verwendung sind. Diese verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Ämter:(Tabelle 6)

Organisationseinheit	Formularanzahl
11 Personalamt	32
14 Rechnungsprüfung	8
20 Kämmerei	116
30 Rechtsamt	15
32 Ordnungsamt	31
36 Amt für Verkehrswesen	15
39 Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt	24
40 Schulverwaltung	18
50 Sozialamt	54
51 Jugendamt	72
53 Gesundheitsamt	133
62 Kataster- und Vermessungsamt	37
63 Bauaufsichtsamt	8
65 Bauverwaltungsamt	24
66 Umweltamt	26
80 Landwirtschaft und Wirtschaftsförderung	3
Gesamt	616

Tabelle 6: Formularnutzung in den Ämtern²¹

Jedoch ist diese Form der Registrierung ungenau, da u.a. Bescheide und Urkunden erfasst wurden. Im Anschluss wurde die Erfassung hinsichtlich der Konzentration auf Formulare, die von außen an die Verwaltung adressiert werden, präzisiert. Hinzu kommt, dass elektronische Eingabemasken, die ebenfalls Formulare darstellen, teilweise nicht mit angegeben wurden. Auf der Basis der bereits vorhandenen Daten lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen: Der Anteil elektronisch vorhandener Formulare ist bereits relativ hoch. Im Durchschnitt liegen 53% des Formularbestandes in elektronischer Form vor. Besonders hoch ist der Anteil im Kataster- und Vermessungsamt (100%), im Jugendamt (85%) und im Rechtsamt (81%) (Tabelle 7).

²¹ Die angegebenen Formulare des Rechnungsprüfungsamtes waren bereits im Personalamt erfasst worden.

Amt	Gesamt	digital	%
11 Personalamt	32	26	81,3%
14 Rechnungsprüfung	8	0	0,0%
20 Kämmerei	116	64	55,2%
30 Rechtsamt	15	11	73,3%
32 Ordnungsamt	31	20	64,5%
36 Amt für Verkehrswesen	15	2	13,3%
39 Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt	24	12	50,0%
40 Schulverwaltung	18	13	72,2%
50 Sozialamt	54	13	24,1%
51 Jugendamt	72	61	84,7%
53 Gesundheitsamt	133	42	31,6%
62 Kataster- und Vermessungsamt	37	37	100,0%
63 Bauaufsichtsamt	8	0	0,0%
65 Bauverwaltungsamt	24	13	54,2%
66 Umweltamt	26	17	65,4%
80 Landwirtschaft und Wirtschaftsförderung	3	3	100,0%
Kreisverwaltung Gesamt	616	334	54,2%

Tabelle 7: Anteil elektronischer Formulare

Die folgende Übersicht zeigt die Formulare mit der häufigsten Nutzungsfrequenz (>10.000 p.a.). Bürgerbezogene und interne Formulare halten sich die Waage. Den Schwerpunkt bilden Buchungsformulare aus der Kämmerei und Formulare aus dem Sozialbereich. Bis auf Verdienstbescheinigungen sind darin keine vom Bürger auszufüllenden Vordrucke enthalten.

Formularbezeichnung	Anzahl p.a.	Zielgruppe	Herstellung	Amt
Buchungsauftrag (Einnahme)	40.000	Kreisverwaltung	Eigen	Kämmerei
Buchungsauftrag (Ausgabe)	30.000	Kreisverwaltung	Eigen	Kämmerei
Auszug aus der Liegenschaftskarte	20.000	Bürger	Eigen	Kataster- und Vermessungsamt
B17 KJGD	14.000	Bürger	Eigen	Gesundheitsamt
Überweisungsträger	13.000	Bürger	Fremd	Kämmerei
Verdienstbescheinigung	12.500	Bürger	Fremd	Sozialamt
Antrag auf Genehmigung einer Dienstreise	11.500	Kreisverwaltung	Eigen	Personalamt
Erklärung des Dienstreisenden	11.500	Kreisverwaltung	Eigen	Personalamt

Tabelle 8: Die häufigsten internen Formulare

Eine weitergehende Analyse der angegebenen Vordrucke unter dem Fokus, Antragsformulare herauszufiltern, ergab, dass ca. 60 Antragsformulare verwendet werden. Von diesen werden 11 mehr als 500 mal pro Jahr (rd. 18%) verwendet, 14 zwischen 100 und 500 mal (rd. 23%) und 17 weniger als 100 mal (rd. 28%). Für 18 Anträge (rd. 30%) wurden keine Angaben gemacht. Kurz gesagt werden nur rund 40% der Anträge häufiger als 100 mal pro Jahr nachgefragt.

Nutzung p.a.	Amt							
	32 Ordnungsamt	36 Amt für Verkehrswesen	39 Veterinär- u. Lebensmittelüberwachungsamt	40 Schulverwaltung	50 Sozialamt	62 Kataster- und Vermessungsamt	63 Bauaufsichtsamt	Gesamt
Ohne Angabe	-	2	-	-	4	5	7	18
1 bis 100	5	-	4	1	6	1	-	17
101 bis 250	1	-	1	-	4	-	-	6
251 bis 500	1	-	2	1	4	-	-	8
501 bis 1000	2	-	-	-	-	-	-	2
1001 bis 2500	-	-	-	1	1	1	-	3
2501 bis 5000	-	1	-	-	-	-	-	1
Über 5000	-	1	-	2	1	1	-	5
Gesamt	9	4	7	5	20	8	7	60

Tabelle 9: Jahresvolumen Antragsformulare

Der durch die Ämter eingeschätzte Jahresbedarf an Anträgen in der Größenordnung von über 500 Exemplaren setzt sich wie folgt zusammen (kursiv dargestellt sind Formulare, die bereits elektronisch vorhanden sind):

501 – 1000	Amt 32	<i>Antrag auf Erteilung eines Fischereischeines (1.000)</i>
		<i>Antrag auf Jagdscheinerteilung (600)</i>
1001 – 2500	Amt 40	<i>Antrag auf Erstattung Fahrtkosten für Azubi (1.500)</i>
	Amt 50	Wohngeldantrag – Lastenzuschuss (2.500)
	Amt 62	<i>Punktnummernreservierung (2.500)</i>
2501 – 5000	Amt 36	Antrag auf Erteil./Verl. Fahrerlaubnis für Kfz (5.000)
über 5000	Amt 36	<i>Antrag auf Umstellung einer Fahrerlaubnis (10.000)</i>
	Amt 40	<i>Antrag auf Erstattung von Schülerfahrkosten (6.000)</i>
		<i>Antrag auf Ausstellung einer Schülerfahrkarte (6.000)</i>
	Amt 50	Wohngeldantrag - Mietzuschuss (10.000)
	Amt 62	<i>Auszug aus der Liegenschaftskarte (20.000)</i>

Die Nutzungsanalyse zeigte, dass die am häufigsten genutzten Formulare zum großen Teil bereits elektronisch vorhanden sind. Zum kurzfristigen Ausbau des Formularangebotes der Kreisverwaltung sollten die Formulare zum Wohngeld, die durch Bundesrecht definiert werden und durch die Bundesverwaltung auf dem Dienstleistungsportal www.bund.de bereits online angeboten werden, mittels Verlinkung in das Webangebot des Kreises integriert werden. Dies ist zweifelsohne die sinnvollste Variante vor Selbsterstellung oder –bezug.

Als nächsten Schritt werden die eingebundenen Pilotkommunen einen Pool an Formularen priorisieren, der in das Formularangebot des Landkreises integriert wird, und somit den Bürgern sowie den Bürgerbüros zur Verfügung steht.

3.6 Übersicht von Good-Practice-Beispielen

3.6.1 Formularserver des Erftkreises

Die Kreisverwaltung des Erftkreises²² bietet in Zusammenarbeit mit Kohlhammer, Deutscher Gemeindeverlag GmbH, einen gemeinsamen Formularserver mit den Gemeinden an (siehe Abbildung 4). Dabei werden durch den Verlag aktuelle und rechtssichere Formulare in einem KOMflow-Format angeboten, derzeit noch mithilfe des Acrobat PDF4.0-Format. Die angebotenen Formulare bieten²³

- Originalgetreue Wiedergabe am Bildschirm und im Ausdruck,
- Plausibilitätschecks,
- Mathematische Funktionen,
- Versenden der Formulardaten,
- Verschlüsselung,
- Anbindung der digitalen Signatur.

²² <http://www.erftkreis.de>.

²³ Vgl. <http://www.web-amt.de>.

Formulare werden auf den Webseiten der Kreis- und Gemeindeverwaltungen verlinkt, physisch liegen sie auf den Servern des Formularproviders.

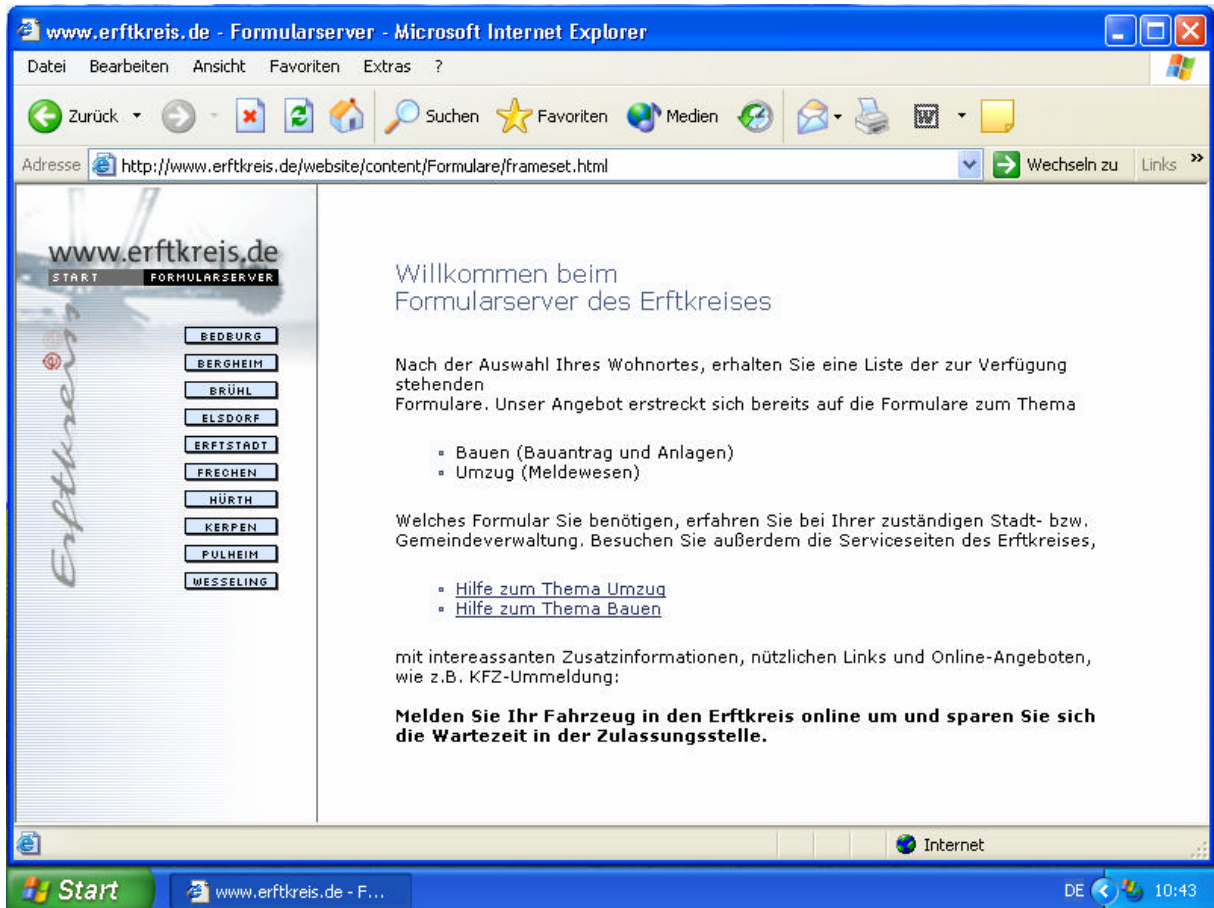


Abbildung 4: Formularserver des Erftkreises

Über in den Link eingebundene Schlüsselnummern kann der Server des Serviceproviders die Formulare entsprechend den Anfragen personalisieren. Diese zentrale Vorhaltung der Formulare gewährleistet eine zeitgleiche Aktualisierung aller angeschlossenen Formelnutzer.

Das zur Anwendung kommende Preismodell richtet sich nach der Anzahl der gewählten Formulare und der Einwohnerzahl der Verwaltungsorganisation.

3.6.2 Landesformularserver Baden-Württemberg

Der zentrale Formularserver (siehe Abbildung 5) für Kommunen in Baden-Württemberg ist ein Gemeinschaftsprojekt der regionalen Rechenzentren und des Innenministeriums Baden-Württemberg und stellt seit April 2001 den Stadt-, Kreis- und Gemeindeverwaltungen ein umfangreiches Formularangebot zur Verfügung.

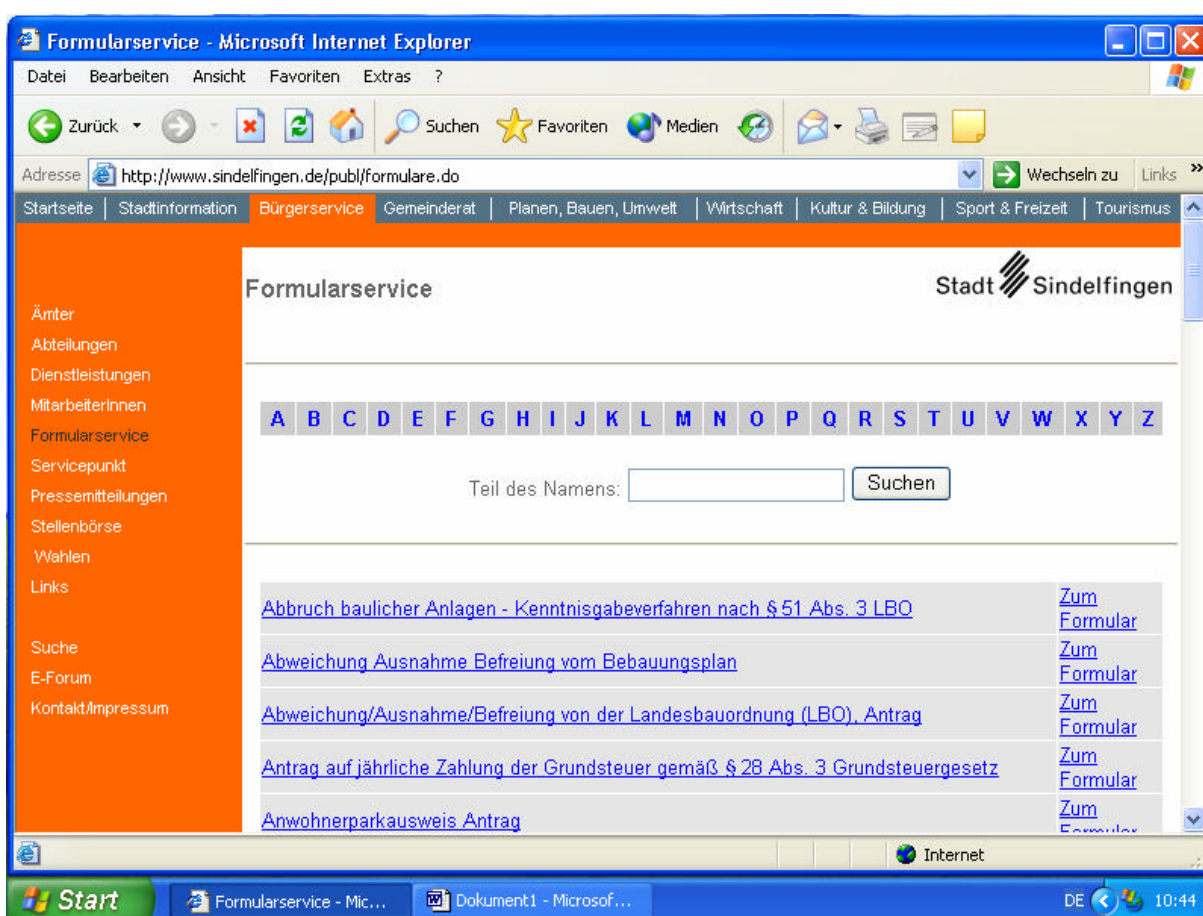


Abbildung 5: Landesformularserver Baden-Württemberg

Die Formulare werden zentral durch das Rechenzentrum bereitgehalten, mit der Option, interne Formulare auch lokal auf einem Verwaltungsserver abzulegen. Die Formulare werden in Kooperation mit dem Formularanbieter „FormSolutions“²⁴ bereitgestellt. Dieser ist für die Rechtssicherheit und Aktualität der einge-

²⁴ <https://www.form-solutions.net/>.

stellten Formulare verantwortlich, während die Rechenzentren den technischen Betrieb gewährleisten.

Die Nutzer haben die Wahl, die Formulare als Ausdruck zu verwenden, per e-Mail zu versenden oder online an die Verwaltung zu transferieren. Dies kann sowohl vom heimischen PC als auch von öffentlichen Kiosksystemen oder Internetterminals erfolgen. Damit wurden die Grundlagen für eine medienbruchfreie Vorgangsbearbeitung gelegt.

Für die Mitarbeiter besteht, bei entsprechender Berechtigung, die Möglichkeit, Formulare online zu editieren und anzupassen. Durch den Formularserver werden die Formulare für die einzelnen Verwaltungseinheiten durch Logos, Adressen oder Grafiken personalisiert.

Die Preise für die Nutzung des Formularservices online richten sich pauschal nach der Einwohnerstärke der jeweiligen Kommunen. Sie werden von den regionalen Rechenzentren erhoben und sind nach einem Abstimmungsprozess unter den Rechenzentren landesweit einheitlich gültig. Derzeit liegen die Kosten für das Gesamtpaket von ca. 800 Formularen bei 0,0107 € pro Einwohner und Monat. Das Gesamtpaket wird laut Festlegung den Maximalbetrag von 613,55 € pro Monat nicht übersteigen. Das heißt, auch eine Kommune mit 100.000 Einwohnern wird nur den genannten Maximalbetrag zahlen müssen. Es ist für die Kosten nicht von Belang, wie oft die Formulare genutzt werden. Aufgrund dieser Vorgehensweise ist die Haushaltsplanung einfacher zu handhaben als bei einer Kostenerrechnung nach Frequentierung der Formulare.

Das angewendete Preismodell für die Formulare ist ein für Brandenburg interessantes Beispiel. Der Höchstwert entspricht einer Einwohnerzahl von ca. 57.000 und wird in Brandenburg, abgesehen von den Kreisen und kreisfreien Städten, nur von wenigen Verwaltungseinheiten erreicht. Im Gegenzug entfallen für die Verwaltungen die Aufwendungen für Lagerhaltung, Verteilung und Beschaffung.

3.6.3 Formular-Center des Bundes

Im Formularcenter der Bundesverwaltung²⁵ werden Formulare von Bundesverwaltungen, von Landes- und Kommunalverwaltungen in einer Datenbank gespeichert (Abbildung 6). Dabei erfolgt die Bereitstellung nicht ausschließlich in physischer Form auf dem Server von www.bund.de. Oftmals wird auf die zuständige Behörde und deren Formularangebot verlinkt.



Abbildung 6: Formular-Center des Bundes

Die beteiligten Verwaltungen können innerhalb eines Redaktionssystems ihr Angebot aktualisieren. In die Portal-Datenbank werden alle Verfassungsorgane des Bundes, die oberen, mittleren und unteren Bundesbehörden sowie die meisten Landesregierungen und obersten Landesbehörden eingebunden. Dar-

²⁵ <http://www.bund.de/Formular-Center-.5992.htm>.

über hinaus sind Rheinland-Pfalz und Brandenburg mit ihrer gesamten Verwaltung präsent; weitere werden folgen.²⁶

Zur Zeit werden ca. 1.000 Formulare bereitgehalten, vorwiegend im PDF-Format. Jedoch ist geplant, dies bis 2005, wenn die 355 internetfähigen Dienstleistungen des Bundes gänzlich online verfügbar sind, in interaktiver Form bereitzuhalten.²⁷

Die Nutzer können auf die Online-Formulare über verschiedene Suchfunktionen zugreifen:²⁸

- Schlüsselbegriffe,
- Fachgebiete,
- Behörden,
- Dienstleistungen der Ressorts,
- Hypertextsuche.

In der weiteren Evolutionsstufe soll sich der Schwerpunkt des Angebotes über die Informationsbereitstellung hinaus auf die Erschließung von Dienstleistungen ausdehnen. Dies soll zur Entwicklung eines elektronischen Geschäftsverteilungsplanes führen und die Bereitstellung von Muster-Dienstleistungen und Grundmodulen für eGovernment für Behörden beinhalten.²⁹

²⁶ „Formulare A bis Z“, in Behörden Spiegel, März 2002, S. 42.

²⁷ Vgl. Held, 2002: S. 20; s. a. „Formulare A bis Z“, a.a.O.

²⁸ Vgl. Held a.a.O.

²⁹ Vgl. „Formulare A bis Z“, a.a.O.

3.6.4 Fazit

Im Modell des Erftkreises ist die Kooperation mit dem Kohlhammer-Verlag im Hinblick auf fachliche und finanzielle Vorteile positiv zu werten. Auch der Landkreis Potsdam-Mittelmark sollte über eine Public Private Partnership, die unternehmens- und verwaltungspolitisch vertretbar ist, nachdenken. Dies gilt auch für die Realisierung eines Landesformularportales.

Im Falle des Formularportales Baden-Württemberg ist die medienbruchfreie Vorgangsbearbeitung positiv herauszustellen. Die Bürger können darüber hinaus zwischen ausgedruckten Formularen, einer Zusendung per eMail oder dem Onlinetransfer an die Verwaltung wählen.

Das Formularcenter des Bundes hat den Vorteil, dass es nach Lebenslagen und Zielgruppen geordnet (Bauen und Wohnen) Formulare zum Download bereit hält. Dies ist besonders bürgerfreundlich. Der Bürger kann zudem via Kontaktformular oder eMail der Redaktion des Portales bund.de mitteilen, welche Formulare ebenfalls bereitgestellt werden sollten. Die Übersichtlichkeit des Formularportals des Bundes sollte Vorbildfunktion haben.

4 Anwendungsszenarien aus Nutzersicht

Das Formularportal könnte für Verwaltungsmitarbeiter in einem intranetgestützten Serviceportal zur Verfügung stehen oder über das Internet dem Bürger direkt zugänglich gemacht werden.

Im folgenden werden konkrete Anwendungsszenarien für die Verwaltung im ländlichen Raum aus der jeweiligen Nutzerperspektive dargestellt, unter anderem aus Sicht des Verwaltungsmitarbeiters in einem gemeindlichen Bürgerbüro und aus der Perspektive externer Nutzergruppen.

4.1 Szenario 1: Kfz-Ummeldung im Bürgerbüro am Wohnort

Ein Neubürger möchte im Bürgerbüro seines Wohnortes sein Auto ummelden. Über die für die Autoanmeldung notwendigen Unterlagen hat sich der Bürger bereits im Internet informiert. Der Sachbearbeiter im Bürgerbüro überprüft die erforderlichen Unterlagen, ruft über das Formularportal des Kreis-VPNs³⁰ das Eingabeformular des Kfz-Zulassungsverfahrens am PC auf und gibt die neuen Daten ein. Über das gleiche Verfahren kann sich der Bürger ein Wunschkennzeichen auswählen. Da der Sachbearbeiter sich am VPN-Portal als autorisierter Nutzer angemeldet hat, kann er die Daten in das Kfz-Verfahren übergeben und den Anmeldevorgang für den Bürger abschließend durchführen.

Die Aktenführung verbleibt im zentralen Straßenverkehrsamt. Der Mitarbeiter des Bürgerbüros nutzt die elektronischen Formulare und seine Signatur, um Dienstleistungen für den Bürger zu erbringen. Eine eigene digitale Signatur des Bürgers ist nicht erforderlich, da dieser sich bei dem Mitarbeiter mit seinem Ausweis legitimiert.

³⁰ VPN = virtual privat network; Ein virtuelles privates Netz ist ein Netz logischer Verbindungen zum Transport privater Daten/Informationen bzw. zum Datenverkehr. Eine logische Verbindung ist eine Netzverbindung zwischen Sender und Empfänger, bei der der Weg der Informationen und die Bandbreite dynamisch zugewiesen werden.

4.2 Szenario 2: Änderung des Wohnsitzes im Bürgerbüro am Arbeitsort

Ein Bürger möchte sich nach seinem Umzug ummelden und einen neuen Ausweis beantragen. Da er sich tagsüber berufsbedingt in einem anderen Ort als seinem Wohnort aufhält, wendet er sich an das Bürgerbüro in seinem Arbeitsort. Dies ist an das Kreis-VPN angeschlossen. Der Sachbearbeiter kann über das Formularportal auf Formulare und Verfahren der angeschlossenen Gemeinde zugreifen. Er ruft sich das Eingabeformular für das Meldewesen der Heimatgemeinde des Bürgers auf und gibt die notwendigen Daten ein. Über das angeschlossene Geographische Informationssystem (GIS) verifiziert er zudem die Adressangaben. Nachdem die Daten im System eingegeben wurden, ergänzt der Sachbearbeiter den Personalausweis des Bürgers mit dem Adressaufkleber. Da der Bürger erwägt, Wohngeld zu beantragen, druckt ihm der Sachbearbeiter zudem die notwendigen Formulare und Informationen aus, die dieser zu Hause ausfüllen und unterschrieben an die Verwaltung zurücksenden kann.

4.3 Szenario 3: Online-Ummeldung durch den Bürger

Der Bürger möchte sich nach einem Umzug ummelden. Er sucht die erforderlichen Unterlagen zusammen, setzt sich an den heimischen PC und geht über das Internet auf das virtuelle Verwaltungsportal des Landkreises Potsdam-Mittelmark. Über das Formularportal erhält er Zugang zu dem Online-Formular für Um- und Anmeldungen. Dort trägt er die erforderlichen Daten ein und legitimiert sich über seine digitale Signatur. Die systeminterne Plausibilitätsprüfung kontrolliert, ob die Daten stimmig sind und ob die angegebene Adresse korrekt ist. Nachdem alle Einträge ordnungsgemäß vorgenommen wurden, schließt der Bürger diesen Vorgang ab. Das System sendet den Vorgang an die zuständige Meldestelle, die anhand der Wohnortangabe durch das angeschlossene Geografische Informationssystem ermittelt wird.

Im Einwohnermeldeamt des Wohnortes werden die über das Netz eingegangenen Daten geprüft und nachbearbeitet. Der notwendige Aufkleber für den Ausweis mit den Adressdaten und der Personalausweisnummer wird entweder im Einwohnermeldeamt erstellt oder die Druckdaten werden digital an den Bürger weitergeleitet. Die Aufkleber erhält der Bürger je nach Wunsch per Post oder er druckt sie sich auf Etiketten aus. Da diese mit der Ausweisnummer versehen sind, sind sie einem Ausweisdokument uneindeutig zuzuordnen.

4.4 Szenario 4: Online-Antrag im Sozialwesen

Eine Bürgerin möchte von ihrem heimischen PC online eine Rundfunkgebührenbefreiung beantragen. Sie ruft das Verwaltungsportal auf und sucht dort nach dem Begriff „Rundfunkgebühren“. Als Ergebnis erhält sie neben allgemeinen Informationen und zuständigen Stellen auch einen Verweis auf ein Online-Formular. Sie ruft das Formular auf und füllt es am heimischen PC aus. Die notwendigen Unterlagen (u.a. Rentenbescheid) fügt sie als signierte Datei an, unterzeichnet den Antrag mit ihrer digitalen Signatur und sendet ihn ab. In der Amtsverwaltung erhält der zuständige Mitarbeiter eine Mitteilung über einen neu eingegangenen Antrag. Er ruft sich diesen auf den Schirm und bearbeitet ihn. Da alle notwendigen Unterlagen beigefügt sind und die Voraussetzungen gegeben sind, erstellt er einen Befreiungsbescheid und sendet diesen elektronisch an die Mailadresse der Bürgerin. Wenn diese am nächsten Tag ihre elektronische Post abrufen, findet sie den Bescheid über die Rundfunkgebührenbefreiung vor und sendet ihn an die GEZ weiter³¹.

4.5 Fazit

Für alle im Vorfeld genannten Dienstleistungsszenarien sind online zugängliche Formulare notwendig. Diese können als download- oder als interaktive Formulare genutzt werden. Um die Formulare fach- und gebietsübergreifend anbieten

³¹ Hier wäre als weiterführende Option denkbar, dass der Informationsabgleich zwischen Amtsverwaltung und GEZ nach erfolgter Autorisierung durch den Betroffenen direkt und ohne Umweg über den Antragsteller stattfindet.

zu können, ist ein Portal notwendig, das Formulare bereitstellt, Authentifizierungsverfahren beherrscht und Daten an Fachverfahren übergeben kann.

Die erläuterten Szenarien erfüllen Kriterien einer dienstleistungsorientierten und bürgerfreundlichen Verwaltung:

- Dienstleistungen werden bürgernah erbracht, unabhängig von Zeit und Ort,
- die Qualität der ausgefüllten Formulare erhöht sich durch die Eingabehilfen und erlaubt eine zeitnahe Bearbeitung,
- doppelte Wege und Wartezeiten erübrigen sich,
- redundante Datenhaltung und Erfassungsaufwände entfallen,
- die Verwaltung kann insgesamt effizienter arbeiten.

5 Organisatorische und technische Konzeption

5.1 Organisatorische Optionen

Für die Einrichtung eines Formularportals kommen vier Grundmodelle in Frage:

1. Kreiseigenes Formularportal,
2. Kooperatives Formularportal,
3. Landesformularportal,
4. Länderübergreifendes Formularportal.

Die einzelnen Modelle unterscheiden sich im Wesentlichen durch ihre organisatorische Anbindung an über- oder untergeordnete administrative Ebenen.

5.1.1 Kreiseigenes Formularportal

Das kreiseigene Formularportal wird durch den Landkreis eingerichtet und betrieben. Die angehörigen Gemeinden werden in diesem Modell durch den Kreis eingebunden. Diese Einbindung erfolgt über das Kreis-VPN, das der Kreis für den kreisangehörigen Raum betreibt.

Notwendige Voraussetzungen für den Betrieb eines Formularportales sind die Sicherstellung des technischen Betriebes und die Gewährleistung der redaktionellen Betreuung.

Die technische Betreuung übernimmt die ADV der Kreisverwaltung im Rahmen der ohnehin vorhandenen Internetdienste. Für eine kosten- und zeiteffiziente Umsetzung dieser Betreuung ist der Einsatz eines Redaktionssystems eine wesentliche Grundvoraussetzung. Über dieses System wird der Inhalt durch die zuständigen Redakteure vor Ort aktualisiert. Die jeweils aktuellen Formulardateien werden über den auszuwählenden Anbieter bezogen, ergänzende Formulare, Informationsmaterialien sowie Hinweise werden von den Redakteuren der Sachbereiche eingestellt. Es ist empfehlenswert, einen „Chefredakteur“ zu benennen, der die Aktualität, Adäquatheit und Homogenität der einzelnen Beiträge gewährleistet.

Über das Formularportal sind alle Formulare der Kreis- und Gemeindeverwaltungen im Intra- und Internet zugänglich, wobei die einzelnen Fachämter für die Bereitstellung ihrer Formulare zuständig sind. Diese können entscheiden, ob sie die Formulare selbst erstellen, in Eigenregie beziehen oder über einen zentralen Service beschaffen. Soweit Fachverfahren eine eigene Formularfunktionalität bereitstellen, kann diese mit in das Portal eingebunden werden.

Bisher bestehen zwischen den Verwaltungen der Gemeinden und der Landkreise Koordinationsprobleme. Jede Kommune beschafft derzeit für sich die papiergebundenen Formulare und hält einen entsprechenden Vorrat bereit. Möchte der Landkreis Formulare der Gemeinden anbieten, muss er auf die entsprechenden Ansprechpartner der Gemeinde zukommen und die Zusendung per Postweg veranlassen. Im umgekehrten Fall muss die Gemeinde, will sie Formulare des Landkreises oder mehrerer Kreise für den Bürger bereitstellen, einen entsprechenden Abstimmungsaufwand leisten. In beiden Fällen kann Aktualität nicht gewährleistet werden, da es bei Änderungen zu Verzögerungen in der Bereitstellung kommen kann. Häufig existieren sogar für gleiche Sachverhalte auf einer Verwaltungsebene unterschiedliche Formulare. Durch die Einigung auf einen Formularanbieter, der für das Kreisformularportal sämtliche Formulare erstellt und aktualisiert, lassen sich die genannten Probleme vermeiden.

Im Modell des Kreisformularportales werden alle in der Kreisverwaltung verwendeten Formulare nur noch in elektronischer Form vorgehalten. Die bestehenden Bezugskanäle könnten erhalten bleiben. Würden die Formulare zum Beispiel weiterhin von unterschiedlichen Verlagen bezogen, lieferten diese künftig in elektronischer Form. Auf diese Weise müsste das Formularlayout nicht verändert werden, jedoch bliebe der bereits eingangs beschriebene hohe Koordinationsaufwand in der Beschaffung bestehen.

Es ist stattdessen zu empfehlen, alle extern erstellten Formulare von einem einzigen Anbieter zu beziehen. Die Kommunen müssten sich bei gleichen Sachverhalten auf einheitliche Formulare und einen Anbieter einigen. Dies ermöglicht eine kostengünstige Paketlösung, auch wenn sich die Verwaltungsmitarbeiter bei diesem Vorgehen unter Umständen auf ein neues Formularlayout

einstellen müssen. Soweit Formulare selbst erstellt werden, ist zu prüfen, ob diese nicht auch elektronisch über den Anbieter bezogen werden können.

5.1.2 Kooperatives Formularportal

Das kooperative Formularportal ist eine gemeinsame Einrichtung mehrerer Kreise bzw. kreisfreier Städte. Betreiber kann ein Kreis stellvertretend für verschiedene Kommunen sein, ein Zweckverband oder eine ähnliche Organisationsform.

Innerhalb dieses Formularportales können gleichartige Formulare zentral erstellt bzw. beschafft werden, die bei einem Aufruf jeweils für die anfordernde Stelle mit Anschrift, Wappen usw. personalisiert werden können. Die Personalisierung wird möglich, da sich jeder Verwaltungsmitarbeiter am System anmeldet und sich organisatorisch verorten lässt. Bei Aufrufen durch externe Nutzer, wie z.B. Bürger, erfolgt die Personalisierung anhand von Wohnortangaben oder vergleichbaren Kriterien.

Die angeschlossenen Verwaltungen können für sich entscheiden, ob sie die angebotenen Formulare nutzen oder in Eigenregie erstellen bzw. beschaffen. Bei gemeinsamer, gebündelter Beschaffung lassen sich Einsparungen erzielen. Einsparungen lassen sich auch erzielen, wenn Kommunen ihre in Eigenregie erstellten Formulare den anderen angeschlossenen Verwaltungen bereitstellen. Die jeweiligen Formularredakteure sind dann auch für die Aktualisierung der eingestellten Formulare verantwortlich.

Der Anschluss der Gemeinde- und Kreisverwaltungen erfolgt über vorhandene Kreis-VPN oder über das Landesverwaltungsnetz Brandenburg (LVN). Beide Netze können durch entsprechende Gateways miteinander verbunden werden.

5.1.3 Landesformularportal

Das Landesformularportal wird durch das Land Brandenburg betrieben. Ein möglicher Betreiber des Formularportales könnte der Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) sein. Know-How und ausreichende Sicherheitsvorkehrungen für den Betrieb und den technischen Support des Servers sind dort gebündelt vorhanden.

Innerhalb des Landesformularportals werden für alle Leistungen von Landesbehörden und Landesaufgaben, die der Kommunalebene zur Erledigung übertragen wurden, einheitliche Formulare angeboten. Bei Aufruf des Formulars erfolgt automatisch eine Personalisierung der zuständigen Behörden. Kriterien sind Adressen, Wappen und ggf. zuständige Organisationseinheiten. Darüber hinaus haben die angeschlossenen Verwaltungen die Möglichkeit, eigene Formulare hinzuzufügen, die sie selbst erstellen oder in Eigenregie beschaffen. Diese können dann nach Bedarf auch den anderen Kommunalverwaltungen zur Verfügung gestellt werden. Auch so ließen sich hier Aufwände reduzieren.

Der Anschluss der Verwaltungen erfolgt über das Landesverwaltungsnetz (LVN), das eine entsprechende Sicherheitsstufe gewährleistet. Durch diese Konstellation wird der Zugriff auf Landesverfahren für die Kommunen vereinfacht. Innerhalb des LVN erfolgt die Identifizierung der Nutzer über die digitale Signatur. Externe Nutzer, wie z.B. der Bürger oder Mittler, nutzen das Internetportal. Sie können dort, soweit sie über eine Signatur verfügen, Online-Leistungen in Anspruch nehmen. Das Landesformularportal erscheint für den Nutzer je nach Anforderung als internes bzw. öffentliches Serviceportal.

Alle angeschlossenen Verwaltungen stellen ihre Dienstleistungen zur Verfügung und können im Gegenzug auf Landesformulare und –dienste sowie auf Leistungen der Kommunalverwaltungen zugreifen. Darüber hinaus wird ihnen ein internes Serviceportal für die Bürgerbüros, verschiedene Paymentverfahren sowie eine Public Key Infrastructure (PKI) zur Verfügung gestellt.

5.1.4 Länderübergreifendes Formularportal

Im Falle des länderübergreifenden Formularportals bietet sich entweder die Kooperation mit dem Land Berlin an, das bereits einen Formularserver betreibt. Ein anderer möglicher Partner wäre der Bund mit seinem Formularportal unter www.bund.de. In beiden Fällen würden Investitionen in eigene Hardware, Software und die Ansammlung von Know-How entfallen. Es blieben die Kosten für die Formularbeschaffung bzw. –erstellung, sofern nicht zentrale Formulare genutzt werden, und die anfallenden Kosten für die Nutzung der Zugänge.

Das Formularportal der Bundesverwaltung sieht z.Z. keine Intranetlösung vor, so dass nur ein öffentliches Portal genutzt werden kann. Das Berliner System bietet auf individuelle Anforderungen zugeschnittene Portale. Der Berliner Formularserver ist ein Element des „Start“-Informationssystemes, welches die Arbeit der Frontoffices durch die Bereitstellung eines integrierten Informationsportals für Bürgerdienstleistungen unterstützt. Hierunter fallen neben den erwähnten Formularen u.a. Arbeitsanweisungen, Gesetzestexte, Verordnungen, Richtlinien und Gebührevorgaben. Die interaktive Fallbearbeitung, die Buchung anfallender Gebühren, die statistischen Auswertungen und Kosten- und Leistungsrechnung werden ermöglicht.

Der Formularserver präsentiert den angemeldeten Nutzern eine angepasste Auswahl an Formularen und die dazugehörenden Informationen. Dies reicht bis zu Formulartemplates, vorgefüllt mit persönlichen Informationen, wie z.B. Adresse, Wappen, Ansprechpartner. Über das Start-Infosystem können Fachverfahren direkt über die Formulare angesprochen werden, so dass in angeschlossenen Bürgerbüros abschließende Vorgangsbearbeitungen durchgeführt werden können.

Die Nutzungsvorteile eines gemeinsamen Formularportales der Länder Berlin und Brandenburg bestehen vor allem in der Abwicklung „kleinen Grenzverkehrs“ im Verwaltungsbereich. Brandenburger Bürger, die in Berlin arbeiten, können in den dortigen Bürgerämtern Verwaltungsleistungen ihres Wohnortes in Anspruch nehmen; gleiches gilt natürlich für Berliner in Brandenburg. Verwaltungsgänge, für die bisher mindestens ein halber Arbeitstag in Anspruch genommen werden musste, könnten nunmehr erheblich verkürzt werden.

5.1.5 Bewertung der Organisationsalternativen

Die oben genannten Modellalternativen werden anhand mehrerer Kriterien miteinander verglichen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Kostenaspekte, Aufwendungen für Umsetzung, Integration, Koordination und Pflege sowie den Nutzen nach außen und innen.

In den Bereich der Systemkosten fallen alle Aufwendungen, die für die technische und organisatorische Umsetzung notwendig sind. Dazu gehören Hard- und Softwareinvestitionen, Ausgaben für Systemimplementation u.a.m. Diese doch sehr umfänglichen Kosten können von einem einzelnen Kreis nur sehr schwer aufgebracht werden, so dass kooperative Lösungen und zentrale Angebote Kostenvorteile mit sich bringen.

Die Aufwendungen für die Umsetzung setzen sich aus Kosten für die Vorbereitung, die Planung und die Einführung eines Formularportals zusammen. So müssten in jedem Kreis Projektteams gebildet werden, die Analysen und Konzepte für ein Formularportal entwickeln, Teststellungen initiieren, auswerten und Pflichtenhefte erstellen. Diese Aufwendungen an „Manpower“, um „das Rad jeweils neu zu erfinden“, ließen sich durch zentrale Angebote, verbunden mit entsprechenden Multiplikationsstrategien, erheblich verringern.

Zu den Integrationsaufwendungen gehören die Kosten, die notwendig sind, vorhandene Verfahren und Systeme so an das Formularportal anzupassen, dass ein Austausch von Daten möglich ist. Dies ist bei zentralen Lösungen zwar schwieriger, da eine Vielzahl unterschiedlicher Fachverfahren unterstützt werden muss. Durch den Rückgriff auf allgemeine, offene Standards sind zentrale Lösungen effektiver als Einzelfalllösungen. Aktuelle Entwicklungen im Bereich der Schnittstellendefinition (wie z.B. OSCI, XML usw.) sollten zudem berücksichtigt werden, um die Vorteile zentraler Lösungen umfassend auszunutzen.

Ein Formularportal stellt an die Pflege hohe Anforderungen. Neben der Redaktion der Inhalte, die durch die jeweils Fachverantwortlichen dezentral erfolgen sollte, ist die Sicherstellung des Betriebes Hauptschwerpunkt der Pflege. Einen 24/7/365-Betrieb, d.h. einen 24 Stundenbetrieb an 7 Tagen in der Woche und 365 Tagen im Jahr, zu realisieren, ist nur professionellen IT-Organisationen möglich. Eskalationsprozeduren, Redundante Systeme und Vertretungsregula-

rien bringen die ADV eines einzelnen Landkreises schnell an ihre finanziellen und personellen Grenzen. Zur Sicherstellung des Betriebes sollten entsprechend ausgestattete IT-Dienstleister, wie z.B. der Landesbetrieb für Datenverarbeitung (LDS), herangezogen werden.

Der Koordinationsaufwand betrifft die Abstimmungsprobleme bei der Festlegung auf das Formularlayout und die Bezugsquelle der Formulare. Der Aufwand steigt mit wachsender Anzahl an Beteiligten. Bei kooperativen Lösungen ist dieser Aufwand hoch, da viele Akteure beteiligt sind. Bei einer zentralen Landeslösung wäre es denkbar, den Kommunen die Teilnahme einerseits freizustellen, wie im Falle des Landesformularportales Baden-Württembergs. Andererseits haben die angeschlossenen Kommunen nur bedingt die Möglichkeit, auf die Gestaltung der Formulare Einfluss zu nehmen, wodurch der Koordinationsaufwand reduziert wird. In Baden-Württemberg hat sich dieses Modell in der Praxis bewährt und eine Vielzahl der Kommunen (ca. 160 Kommunen) ist trotz der Wahlmöglichkeit, sich am Portal zu beteiligen, angeschlossen.

Bei der Frage der Zuständigkeit für organisatorische Umsetzung weisen Kreis- und Landesformularportal Vorteile auf, da hier ein einzelner Akteur zuständig ist. Dieser bindet zwar weitere Beteiligte ein, wie im Falle des Kreises die angehörigen Gemeinden und im Falle des Landes die Kommunalebene, ist aber klar zuständig. Kooperative Lösungen, sei es zwischen Kreisen oder Ländern, haben den Nachteil, dass es hier zu unklaren Zuständigkeiten kommen kann, die in langwierigen Aushandlungsprozessen geregelt werden müssen.

Nach den Aufwendungen sollen nun die Nutzenaspekte betrachtet werden. Diese lassen sich nach Zielrichtung in externe und interne Nutzen unterscheiden. Der externe Nutzen entsteht bei den „Kunden“ der Verwaltung. Dies können Bürger, Unternehmen, soziale Institutionen und andere Verwaltungen sein. Den größten Kundennutzen lassen Formularportale erwarten, die eine Vielzahl an Verwaltungsdienstleistungen unabhängig von räumlicher oder fachlicher Zuständigkeit in sich vereinen. Dies gelingt in landesweiten bzw. länderübergreifenden Lösungen.

Der Nutzen nach innen generiert sich im Wesentlichen aus den verringerten Aufwendungen für die Formularbeschaffung, -vorhaltung, -verteilung und aus

den vereinfachten Formularzugriffen. Durch elektronisch ausgefüllte Formulare wird der Erfassungsaufwand innerhalb des Verwaltungsverfahrens reduziert. Landesweite bzw. länderübergreifende Portale bieten die Möglichkeit, Formulare räumlich und fachlich zu integrieren. Sie stellen den größten internen Nutzwert dar.

Eine Gegenüberstellung der genannten Alternativen zeigt die folgende Tabelle:

	Kreisformularportal	kooperatives Formularportal	Landesformularportal	länderübergreifendes Formularportal
Aufwendungen für das System	--	+	++	+
Umsetzungsaufwand	---	-/+	++	+
Integrationsaufwand	-/+	+	+	+
Pflegeaufwand	-	+	++	++
Koordinationsaufwand	-	--	++	+
Zuständigkeitsregelung	+	-	+	-
Kundennutzen	+	++	+++	+++
Interner Nutzen	+	++	+++	+++
Ranking	4	3	1	2

Tabelle 10: Organisationskonzepte im Vergleich

Diese Übersicht zeigt, dass eine kreiseigene Lösung, bei der jeder Landkreis ein eigenständiges Portal einrichtet und betreibt, weder aus Sicht der Kosten und Aufwendungen noch aus Sicht des internen bzw. Kundennutzens sinnvoll ist. Eine kooperative Lösung, sei es als kreisübergreifende Einrichtung oder als

Landeslösung, bietet sich als günstigere Alternative an. Vor dem Hintergrund eines möglichen künftigen Bundeslandes Berlin-Brandenburg und den bereits in Berlin vorliegenden technischen Lösungen ist ein Landesportal in Kooperation mit Berlin anzuraten.

5.2 Technische Konzeption

5.2.1 Dateiformate

Im wesentlichen stehen folgende Dateiformate für einen Online-Formularaustausch zur Verfügung:³²

ASCII: Der ASCII-Standard, ebenso wie dessen Erweiterung ANSI, kann für eine komfortable Formuldarstellung nicht genutzt werden, da er weder Angaben zum Layout noch zur Datenstruktur erlaubt.

RTF: (Rich Text Format) Das von Microsoft entwickelte Speicherformat für Textdateien, das aus dem IBM-Textstandard DCA (*Document Content Architecture*) hervorgegangen ist, dient vorrangig der Speicherung von Textdokumenten zum Zwecke eines Transfers zwischen verschiedenen Applikationen. Es ermöglicht u.a. die Übertragung von Textdateien zwischen den Betriebssystem MS-DOS, Windows und Macintosh, wobei einfache Formatierungen erhalten bleiben.

proprietäre Formate: Die gängigen Textverarbeitungsprogramme verfügen über spezifische Dateiformate, die jede für sich eine Vielzahl an Formatierungs- und Datenmöglichkeiten aufweisen. Der Nachteil besteht darin, dass der Empfänger die gleiche Anwendung nutzen muss. Gerade wenn die Kommunikation an eine Vielzahl verschiedener Empfänger gerichtet ist, kann dies nicht gewährleistet werden. Zur Verfügung stehende Importfilter können teilweise eine Portierung auf andere Systeme ermöglichen; bei komplexen Formatierungen entstehen dennoch Defizite.

HTML: (Hypertext Markup Language) ist ein Datenformat zur Darstellung und Formatierung von Texten, das einen Verweis auf weitere Seiten ermög-

³² Vgl. zu Dateiformaten u.a.: Hansen/ Neumann 2001; Klußmann, 2001; Mertens, 2001.

licht, andere Medienformate (Ton, Video, Animation u.ä.) einbinden kann und einfache Interaktionsmechanismen (Textfelder, Auswahlmenüs) für die Dateneingabe zur Verfügung stellt.

PDF: (Portable Document Format) von der Firma *Adobe* entwickeltes und auf der Programmiersprache *PostScript* basierendes Dateiformat, das zur Speicherung und zum Austausch von elektronisch formatierten Dokumenten entwickelt wurde. Damit wird die originalgetreue Übertragung eines Dokuments, z. B. über das Internet, möglich. Die Betrachtung von PDF-Dateien erfordert zwar eine spezielle Software, wie beispielsweise den *Adobe Acrobat Reader*, jedoch ist diese kostenlos im Internet zu beziehen. Im Format PDF gespeicherte Dokumente können sämtliche Layout- und Typografie-Informationen enthalten, die im PostScript-Format zulässig sind. Darüber hinaus besitzt PDF die für elektronische Dokumente erforderlichen Leistungsmerkmale: Hypertext-Links, Integration von Multimedia-Elementen, Ausgabe- und Nutzungsmöglichkeiten auf allen gängigen Rechnerplattformen und Betriebssystemen. Außerdem zeichnen sich Dateien im PDF-Format durch erfreulich geringen Speicherbedarf aus. Das Layout eines PDF-Dokuments ist unabhängig vom Ausgabe-Medium, d.h. es erscheint mit allen grafischen und typografischen Details genau so auf dem Bildschirm wie im Druckbild - vorausgesetzt, die jeweilige Auflösung und die Farbpalette lassen dies zu. Screen- und Print-Ausgaben sind unabhängig von der Rechnerplattform und vom Browser. Neuere Versionen lassen die Eingabe von Formulardaten zu, die signiert digital versendet werden können.

XML: (Extensible Markup Language) XML ist nicht nur ein Dateiformat, sondern eine Metasprache. Im Gegensatz zur Darstellungssprache HTML beschreibt XML das Layout von Informationen und definiert Inhalt und Struktur der Daten. Auf diese Weise weiss die Empfängersoftware, wie mit den eingegangenen Daten zu verfahren ist. Dabei erfasst sie die formalen Strukturen des Textes und sorgt dafür, dass Dokumente in ihrem Aufbau gewissen Grundmustern folgen. Dadurch werden verteilte Anwendungen möglich, die mit diesen Dokumenten umgehen können.

Für Online-Formulare kommen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur die Formate HTML, PDF und XML in Frage. Da sich XML zur Zeit noch in der Entwicklung befindet und der Projektauftrag für Potsdam-Mittelmark einen kurzfristigen Ausbau des Formularangebotes beinhaltet, wird PDF empfohlen. Eine tabellarische Gegenüberstellung findet sich in Tabelle 11.

Die Umsetzung der vorhandenen Formulare in PDF kann durch Mitarbeiter der ADV erfolgen. Außerdem bieten alle größeren Verlage bereits heute eine elektronische Version ihrer Formulare an. Die Projektgruppe überprüfte die Angebote. Im Rahmen dieser Überprüfung erfolgte eine testweise Bereitstellung der Formulare im Intranet, um den Fachämtern die Möglichkeit zu einer Prüfung zu geben.

Kriterium	ASCII	RTF	Proprietär	HTML	PDF	XML
Layout	---	--	++	++	+++	+++
Interoperabilität	++	+	---	++	+++	+++
Interaktivität	---	---	+/-	++	+	+++
Verbreitung	+++	+	+/-	+++	++	+/-
Aufwand	+	+	+/-	++	++	++
Benutzerfreundlichkeit	--	--	--	+++	++	+++
Ranking	4	5	6	3	2	1

Tabelle 11: Vergleich der Online-Formate

Aufgrund der eingeschränkten Interaktivität von HTML und PDF, vor allem auch im Hinblick auf die Integration in Fachverfahren, sollte in Zukunft auf XML aufgebaut werden. HTML und PDF bieten die notwendigen Funktionalitäten, um in der Startphase als Formularstandard genutzt zu werden. Diese können sukzessive auf XML migriert werden, sobald die technischen Voraussetzungen in den Fachverfahren gegeben sind.

5.2.2 Technische Anforderungen

Für die im ersten Schritt geplante Ausbaustufe des Formularportals sind über ein Content Management System (CMS) gepflegte Webserver im Intra- und Internet notwendig. Da der Landkreis bereits einen Internetauftritt und ein internes Informationsnetz betreibt, ist zuvorderst die Migration auf ein CMS notwendig. Dieses sollte datenbankgestützt die dezentrale Pflege der Inhalte ermöglichen.

An das Content Management System werden vielschichtige Anforderungen gestellt³³, so z.B.:

- Usability: Grad der Nutzbarkeit und Personalisierung für den User,
- Visibility: angenehmes Design der Userinterfaces,
- Reliability: Verfügbarkeit und Zuverlässigkeit,
- Performance: Leistungsfähigkeit und Geschwindigkeit.

Im Wesentlichen geht es um die Frage, ob und wie weit das CMS die gestellten Anforderungen der Nutzer, Redakteure und Administratoren erfüllt und wie nutzerfreundlich es dabei ist. Das System muss dem unterschiedlichen Grad an Wissen der Nutzer und Redakteure gerecht werden. Später ist für die Erweiterung auf dem integrierten Formularportal ein System notwendig, das die Formulare der zuständigen Behörde anpasst und weiterleitet. Die Vernetzung der beteiligten Verwaltungen über ein VPN ist eine Voraussetzung.

Neben einem technisch unterlegten Rechte- und Sicherheitskonzept muss eine Middleware zum Einsatz kommen, die eine Verknüpfung verschiedener Institutionen und Verfahren ermöglicht. Generell müssen die eingesetzten Technologien flexibel einsetzbar und untereinander kompatibel sein. Dabei sollten allgemein akzeptierte und verbreitete Standards und Konzepte zur Anwendung kommen, die eine sichere und offene Interaktion zwischen dem Formularportal und den angeschlossenen Verwaltungen sowie den Nutzern ermöglichen. „Of-

³³ Vgl. neben weiteren Koop/Jäckel u.a. 2001: S. 131f.

fen“ meint „offene Systeme“, die den Eigenschaften Portabilität, Interoperabilität, Skalierbarkeit und Verfügbarkeit genügen.³⁴

- Unter **Portabilität** versteht man ein Maß für die Übertragbarkeit von Programmen und Daten auf andere Systemplattformen, ohne dass dies Änderungen am Quellcode bzw. Datenformat notwendig macht.
- Die Fähigkeit einer Systemkomponente, sich aufgrund genormter Schnittstellen so in ein Gesamtsystem integrieren zu lassen, dass ein ungehinderter problemloser Austausch zwischen der eingebundenen Systemkomponente und dem Gesamtsystem stattfinden kann, bezeichnet der Begriff der **Interoperabilität**. Interoperabilität ist das wichtigste Ziel offener Systeme. Sie ist auf eine gemeinsame Nutzung von Daten, Programmen und Prozessen über den gesamten Verbund hinweg gerichtet.
- Die **Skalierbarkeit** bezeichnet die Möglichkeit, die gleiche Softwarelösung eines Problems auf Rechnern unterschiedlicher Größenordnungen einzusetzen und an die wachsenden Anforderungen anzupassen.
- **Verfügbarkeit** bedeutet, dass Anwendungen und Schnittstellen bei mehr als nur einem Hersteller implementiert und beziehbar sind.

5.2.3 Allgemeine Prozesskonzeption für ein Formularportal

In einem Anschlussprojekt soll die Integration der Online-Formulare in die Geschäftsprozesse der Verwaltung realisiert werden. Dazu sind eine Analyse der einzelnen Verwaltungsprozesse, eine Untersuchung der vorhandenen Fachverfahren hinsichtlich der Datenintegration sowie eine Kosten-Nutzen-Abschätzung der verschiedenen Realisierungsmöglichkeiten erforderlich.

³⁴ Vgl. Isselhorst, 2001: S. 8.

Eine mögliche Ablauforganisation ist im folgenden Schaubild dargestellt:

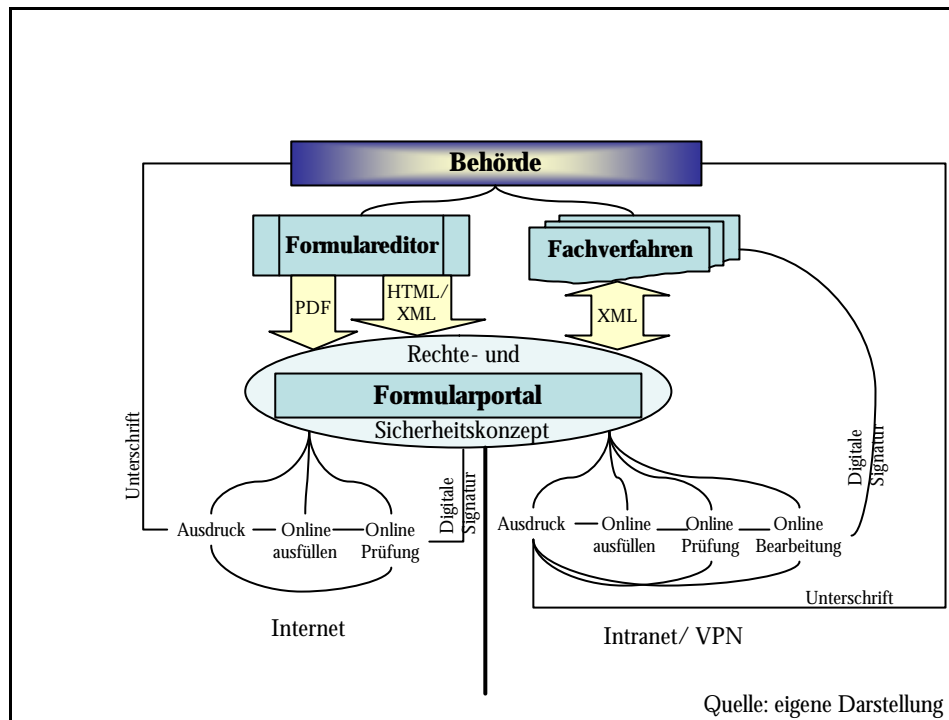


Abbildung 7: Prozesskonzeption eines Formularportals

Die Behörde, ob Kreis- oder Gemeindeverwaltung, stellt über ein Formularportal einen Zugang zum angebotenen Leistungsportfolio bereit. Autorisierte Benutzer des Intranets/Extranets können über das Portal direkt auf die Verfahren zugreifen, Nutzer des Internets nur auf den Posteingang des Portals. Das Formularportal wird durch ein Rechte- und Sicherheitskonzept flankiert und in das Webangebot des Inter- und Intranets integriert. Über das Rechte- und Sicherheitskonzept wird festgelegt, wer welche Formulare und Masken in welcher Form zu sehen bekommt, und wie mit seinen Eingaben zu verfahren ist. Darüber hinaus wird das interne und externe Angebot definiert.

Das Formularportal integriert Formulardateien und durch Fachverfahren angebotene Eingabemasken. Formulardateien basieren auf Formatvorgaben und Formularschemata. Sie können von Verlagen bezogen oder von Mitarbeitern mittels Editoren erstellt werden.

Je nach Anforderung können die Formulare ausgedruckt, per Hand oder direkt am PC ausgefüllt werden. Bei einer PC-gestützten Bearbeitung kann eine Plausibilitätsprüfung der getätigten Eingaben erfolgen. Je nach Wunsch und Vor-

handensein von Identifizierungs- und Authentifizierungsmechanismen (digitale Signatur, PKI usw.) kann der Versand der ausgefüllten Formulare online oder ausgedruckt und unterschrieben per Post abgewickelt werden. Innerhalb des Intranets/Extranets kann entsprechend geschulten Mitarbeitern der direkte Zugriff auf die jeweiligen Fachverfahren gewährt werden.

Diese Prozesskonzeption ist unabhängig von der organisatorischen Anbindung zu sehen. Damit generieren sich die Vorteile entsprechend den bereits vorgestellten Organisationsmodellen im Kapitel 5.1. Wie dort ersichtlich, ist eine landesweite Lösung zu präferieren. Die dazu notwendigen Schritte und Umsetzungsmodalitäten werden in Kapitel 7 erläutert.

6 Projektmanagement

6.1 Zielsetzung

Innerhalb des Projektauftrages wurden folgende Ziele vorgegeben:

- Alle Formulare, die im Landkreis und in den Pilotämtern im externen Verkehr häufig verwendet werden, sind im Internet für den Bürger als Download zur Verfügung zu stellen.
- Es ist ein technisches Konzept zu erstellen, aus dem Vorschläge für ein Dateiformat und die Plattform hervorgehen. Eine einfache Nutzbarkeit und Aktualisierung der Formulare stehen im Mittelpunkt. Die Integration der Daten in die jeweiligen Fachanwendungen zu einem späteren Zeitpunkt soll berücksichtigt werden. Es werden Regularien zur Aktualisierung der Formulare entwickelt.
- Die Formulare liegen in der neuen Corporate Identity (CI) des Landkreises vor.

6.2 Projektverlauf

Das folgende Schaubild verdeutlicht den Projektverlauf. Das Projekt Formularportal ist in vier Hauptphasen eingeteilt. In der **ersten Phase** erfolgte eine Ist-Analyse und eine Zielkonkretisierung. Neben einer allgemeinen organisatorischen und technischen Analyse, wurden einzelne Formularbereiche priorisiert, die anschließend einer genauen Betrachtung unterzogen wurden.

In der **zweiten Phase** des Projektes wurde die organisatorische und technische Konzeption vorgenommen. In dieser Projektphase wurde der Soll-Zustand detailliert herausgearbeitet, wobei mehrere Alternativen entwickelt wurden. Darüber hinaus erfolgte eine erste Marktsondierung, bei der unterschiedliche Anbieter dieses Segmentes geprüft wurden.

Nach der Konzeptionsphase wurden in der **dritten Projektphase** Umsetzungsschritte und die Vorgehensweise in enger Zusammenarbeit mit den Pilotgemeinden erarbeitet. Parallel dazu erfolgte eine Teststellung. Den Abschluss der

dritten Phase bildete die Präsentation der angepassten Projektergebnisse vor der zentralen Lenkungsgruppe eGovernment. Die Lenkungsgruppe eGovernment beschloss anschließend über das Gesamtdokument und über den Zeitplan der Umsetzung.

Nach Beschluss der Lenkungsgruppe wurde in der **vierten Projektphase** mit der Projektrealisierung begonnen. Wichtige Umsetzungsbausteine sind die Einführung der neuen Technik, die Schulung der betroffenen Mitarbeiter sowie die Einrichtung des Content Management Systems (CMS).

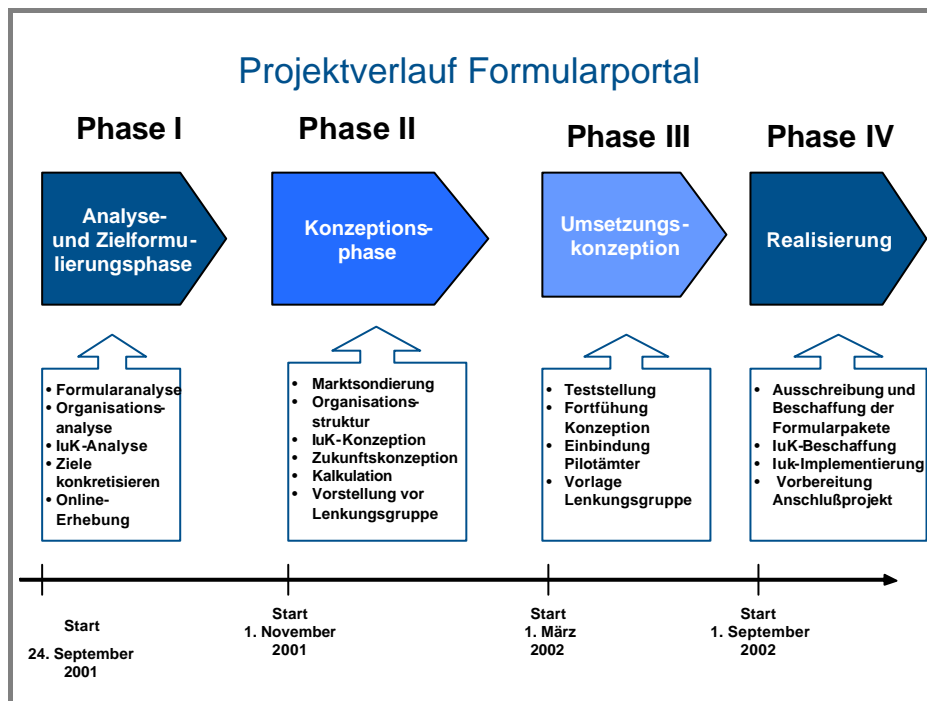


Abbildung 8: Projektschaubild

6.3 Projektansatz

Von der Analysephase bis zur Realisierung soll das Projekt unter intensiver Beteiligung der Verwaltungsmitarbeiter verlaufen. Dabei wird/werden

- auf vorhandene Strukturen und Ergebnisse, insbesondere dem virtuellen Bürgerladen, aufgesetzt,
- auf ständigen Informationsfluss zwischen den Mitarbeitern von eLoGo und dem Teilprojektleiter geachtet,
- die Qualität der Projektergebnisse kontinuierlich überwacht,
- Projektergebnisse ständig dokumentiert,
- der Informationsfluss zum Gesamtprojekt eGovernment des Landkreises durch den Teilprojektleiter, Herrn Glos, sichergestellt,
- die Projektrealisierung - im Rahmen der Beschlüsse der Lenkungsgruppe – von der Verwaltungsführung unterstützt,
- die Transparenz der Projektergebnisse durch den Teilprojektleiter Formularportal gewährleistet

Die Zusammenarbeit zwischen eLoGo und den Mitarbeitern der beteiligten Sachgebiete basiert auf Transparenz, Offenheit und gegenseitiger Unterstützung. Das Teilprojektteam Formularportal setzt sich zusammen aus folgenden Personen:

- Herr Glos (Teilprojektleiter und Büro des Landrates),
- Frau Hallmann (Orga),
- Frau Herzhoff (ADV) und
- Herr Ewert (eLoGo-Mitarbeiter).

e-LoGo unterstützt das Projektteam des Landkreises Potsdam-Mittelmark von der Analyse bis zur Realisierung, wobei die Hauptverantwortung für die Realisierung

sierungsphase beim Landkreis liegt. Die Projektfinanzierung wird durch den Landkreis entsprechend den im Haushaltsplan eingestellten Mitteln sichergestellt. Herr Glos – als Teilprojektleiter – ist für die Akquisition der Haushaltsmittel und die dafür notwendigen Aktivitäten verantwortlich. Dabei kommen Haushaltsmittel aus dem Gesamtkreishaushalt in Betracht aber auch Projektmittel aus Förderprogrammen. Das vorliegende Dokument kann als Grundlage für einen Fördermittelantrag herangezogen werden. Die wissenschaftliche Begleitung durch das eLoGo-Team erfolgt über Projektmittel der Universität Potsdam.

Der Projektverlauf basiert auf folgenden Grundsätzen:

- Partizipation, d.h. direkte Einbindung aller beteiligten Akteure von der Planung bis zur Umsetzung der Maßnahmen. Dies trägt zur Verbesserung der Akzeptanz und zur Nachhaltigkeit der Projektergebnisse bei,
- durchgängige Dokumentation (Protokolle) und Visualisierung der Projektergebnisse. Dies trägt zu einem verbesserten Wissens- und Informationsmanagement bei.

7 Umsetzung

7.1 Vorgehensweise

Bei den Überlegungen zur Einführung eines zentralen Formularportals, sei es als kreiseigene oder übergreifende Lösung, kommt man um eine Diskussion sinnvoller Anreiz- bzw. Sanktionsmechanismen zur Erreichung einheitlicher Standards gegenüber den einzelnen Fachanwendern nicht umhin.

Im Zuge der Realisierung eines zentralen Formularportals wird dies ohne Zweifel auf Widerstände aus den Fachbereichen stoßen. Von Widerstand kann „dann gesprochen werden, wenn vorgesehene Entscheidungen oder getroffene Maßnahmen, die auch bei sorgfältiger Prüfung als sinnvoll, ‚logisch‘ oder sogar dringend notwendig erscheinen, aus zunächst nicht ersichtlichen Gründen bei einzelnen Individuen, bei einzelnen Gruppen oder bei der ganzen Belegschaft auf diffuse Ablehnung stoßen, nicht unmittelbar nachvollziehbare Bedenken erzeugen oder durch passives Verhalten unterlaufen werden.“³⁵ Für den Erfolg des Projektes ist es wichtig, auf diesen Widerstand mit geeigneten Mitteln zu reagieren.

Ein wichtiges Erfolgskriterium ist die deutliche Unterstützung durch die politische Führung. Das bedeutet die Durchsetzung der Lösung als einzige anzuwendende Verfahrensweise, was im Falle des Formularservers dazu führen muss, dass Formulare weitgehend nur noch über das Portal bereitgestellt werden. Jeder andere Bezug von Formularen müssten dann z.B. den anfordernden Fachbereichen in Rechnung gestellt werden, um dieser Strategie Nachdruck zu verleihen. Eine solche Strategie kann jedoch nur im Rahmen einer Ressourcenverantwortlichkeit und Kostentransparenz zum Erfolg führen.

Ein weiteres Argument für zentrale Portale ist die Möglichkeit einer vorübergehenden Subvention zentraler Lösungen. Vor allem in der Startphase stehen im Rahmen von Projektförderungen Mittel zur Verfügung, um den Umstieg zu unterstützen.

³⁵ Doppler/ Lautenburg, 1994: S. 202.

Als zusätzliche Möglichkeit steht die Einräumung „dezentraler Freiheiten“ zur Verfügung. Dies bedeutet, dass die Fachbereiche z.B. die Möglichkeit bekommen, selbst Formulare nach eigenen Vorgaben zu erstellen bzw. zu beschaffen und in das Portal einzubinden. Damit lassen sich zwar nicht die Effekte einer einheitlichen Beschaffung realisieren, die Akzeptanz eines gemeinsamen Portals kann aber gefördert werden. Erfahrungen in Berlin zeigen, dass positive Erfahrungen mit den zentralen Angeboten zu einer Reduktion dieser Eigeninitiativen führen.

Um ein Landesformularportal zu etablieren, sind folgende Schritte zu empfehlen:

- Gründung einer **gemeinsamen Projektgruppe** aus Vertretern des Landes und ausgewählter Kreise und Gemeinden,
- **Auswahl von Pilotanwendern**, die einzelne Fachverfahren hinsichtlich eines medienbruchfreien Workflows evaluieren,
- **Bewertung des Leistungsspektrums** der beteiligten Verwaltungen in kritische und unkritische Produkte. Kritische Leistungen erfordern eine rechtssichere Abwicklung und damit die digitale Signatur. Unkritische Leistungen erfordern keine solche Absicherung und sind bereits heute telefonisch oder per Fax ausführbar.³⁶

7.2 Kostenbetrachtung

Eine detaillierte Kostenanalyse kann nicht erfolgen, da im Haushaltsplan der Kreisverwaltung nicht zwischen Formularen und Bescheiden/Urkunden unterschieden wird. Es lassen sich bisher nur die Ausgaben ermitteln, die für Vordrucke im Allgemeinen getätigt werden. Dennoch sind Tendenzen erkennbar. So haben Ämter mit einem geringen Anteil an digital vorhandenen Formularen einen höheren Anteil an den Kreiskosten für Vordrucke, wie z.B. Veterinär- bzw. Sozialamt (Abbildung 9). Jedoch wird diese Darstellung verfälscht durch das

³⁶ Vgl. Claas, 2002: S. 290.

SG ZVD (Zentraler Verwaltungsdienst), das zentral für mehrere Ämter die Vordruckbeschaffung durchführt.

Insgesamt wurden im Haushaltsjahr 2001 rund 35.000 € p.a. für Vordrucke aufgewendet. Unter der Annahme, dass davon nur 20% auf Formulare entfallen, ergibt sich ein Betrag von 7.000 €.

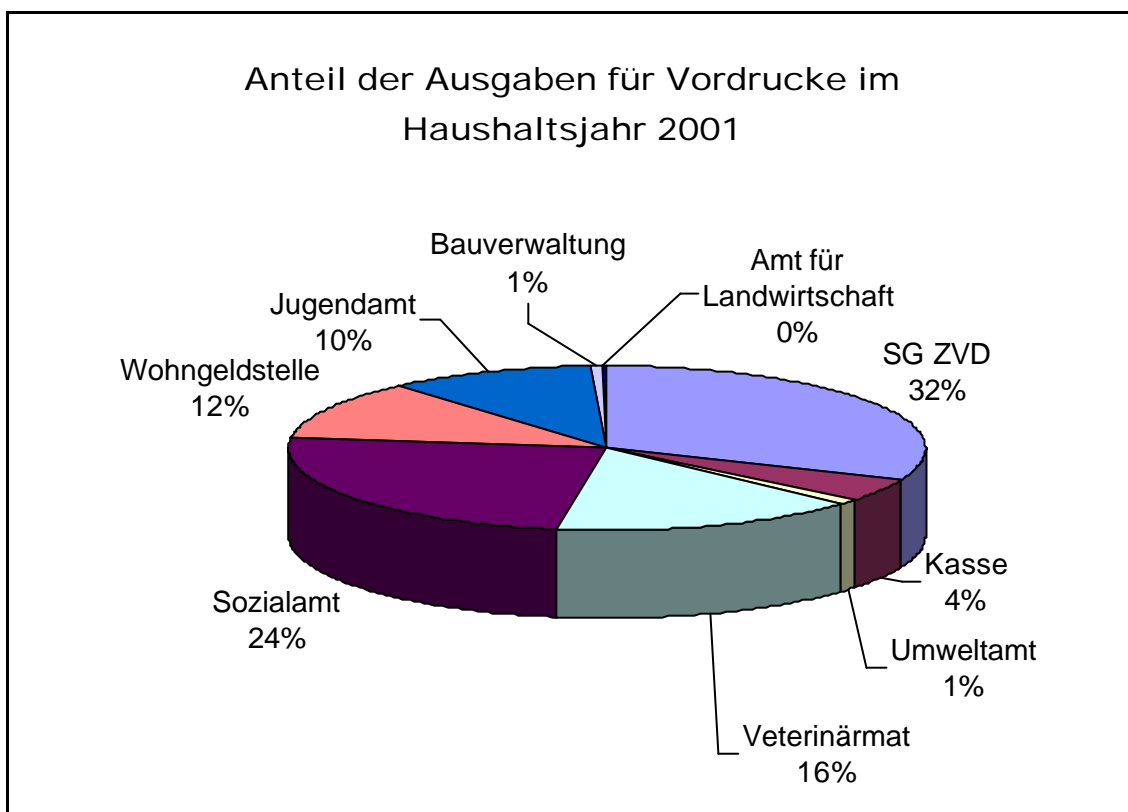


Abbildung 9: Vordruckausgaben im Jahr 2001

Die Personalkosten für das Vordruckwesen lassen sich nur schätzen. Der Zentrale Verwaltungsdienst (ZVD) wird lt. Aussage des Personalamtes mit 30.240 € p.a. angesetzt, 10% der Tätigkeit entfallen schätzungsweise auf die Vordruckverwaltung; dies ergibt einen Ansatz von rd. 3.000 €. Da in den Fachämtern darüber hinaus noch Tätigkeiten für das Vordruckwesen anfallen, wird diese Summe noch einmal angesetzt. Für eine Gemeinde- bzw. Amtsverwaltung, in der auch Formularbeschaffung und -verwaltung erfolgt, kann durchaus die Häl-

te der Kosten für den ZVD kalkuliert werden. Damit ergibt sich bei 22 Ämter- und Gemeindeverwaltungen zusätzlich ein Betrag von ca. 33.000 € p.a.

Personalkosten

ZVD Kreisverwaltung:	30.240 € p.a.
Anteil für Formularverwaltung (10%)	3.000 € p.a.
Geschätzt in Fachämtern	3.000 € p.a.
Geschätzt pro Gemeindeverwaltung	1.500 € p.a.
Gesamt bei 22 Gemeindeverwaltungen	33.000 € p.a.

Personalkosten für Formularverwaltung

In Kreisverwaltung	6.000 € p.a.
In Gemeindeverwaltungen im Kreisgebiet	33.000 € p.a.
Gesamt	39.000 € p.a.

Insgesamt kann, wie die vorstehende Berechnung zeigt, im Bereich des Formularwesens im Landkreis Potsdam-Mittelmark und den angehörigen Gemeinden ein jährlicher (Personal)Aufwand von ca. 39.000 € angenommen werden. Von diesen Aufwendungen ließen sich durch einen zentralen Formularserver ca. 25-40% bzw. zwischen 9.750 und 15.600 € p.a. einsparen. Diese Einsparungen könnten partiell der Pflege des Formularportals zugeführt werden.

In diese Betrachtung sind bis jetzt nur Arbeitsplatzkosten eingeflossen. Unberücksichtigt blieben Ausgaben für Versand (Transport, Verpackung), Lagerung (Lagerfläche, Lagereinrichtungen) sowie für abgelaufene Formulare.

Wenn diese Annahmen auf ein landesweites Formularportal übertragen werden, zeigen sich die Effekte umso deutlicher. So übersteigen die Aufwendungen im Bereich Formularwesen bei 14 Landkreisen die 500.000 €, ohne die vier kreisfreien Städte und die Landesverwaltung mit einzurechnen. Hier werden die

Vorteile eines landesweiten bzw. sogar länderübergreifenden Formularportales deutlich.

In Anlehnung an das in Abschnitt 3.6.2 vorgestellte Preismodell des Formularservers Baden-Württemberg würden sich für die Kreisverwaltung jährliche Kosten von ca. 7.000 € ergeben, so wie derzeit für die papiergebundene Beschaffung (siehe Seite 74). Durch die Einführung eines landesweiten Formularservers ließe sich bei gleich bleibenden Sachaufwendungen eine Verbesserung der Servicequalität erreichen.

8 Resümee

Aus den vorliegenden Untersuchungen lassen sich zusammenfassend folgende Ergebnisse ableiten:

1. Bei allen Überlegungen ein Formularportal betreffend sollte der Bürgernutzen weit oben auf der Liste der Ziele stehen. Dies mag banal klingen, birgt aber konkreten Handlungsbedarf.
2. So sollte ein integriertes Formularportal als Lösung favorisiert werden, welches Gemeinde- und Kreisaufgaben gebündelt für den Bürger anbietet. Die Konzeptionierung und Umsetzung eines integrierten Formularportales sind wie „vollständige eGovernment-Lösungen nur als staatlich-kommunale Gemeinschaftsentwicklungen denkbar sind“³⁷. Die Flächenländer sind gefragt, bei der Ausformung der Online-Transaktionen und medienbruchfreien Geschäftsprozesse in Kooperation mit der Kommunalebene modular vorzugehen.³⁸
3. Das Rad sollte, besonders angesichts der drückenden Schuldenlast der Kommunen und der gähnenden Leere in den kommunalen Kassen, nicht stets aufs Neue erfunden werden. Die Untersuchungen haben gezeigt, dass ein landesweites Formularportal die meisten Vorteile mit sich bringt. Die Herausforderungen, die die Systemanpassung der Fachverfahren mit sich bringen, und die Anforderungen an die Integration von Signaturverfahren sind beispielsweise durch einzelne Kreisverwaltungen nicht zu bewältigen.
4. Es besteht dringender Handlungsbedarf. Nach Aussagen verantwortlicher eGovernment-Entscheider in den Verwaltungen ist das Thema Formularserver bereits aktuell. Schnelles Handeln ist notwendig, um das Schaffen vollendeter Tatsachen zu verhindern.
5. Es ist angeraten, zeitnah eine Projektgruppe aus der Landes-, Kreis- und Gemeindeebene zu initiieren, welche die verschiedenen technischen und

³⁷ Lenk, K.: „Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung“, in Spahni, 2002: S. 101.

³⁸ Vgl. Lenk a.a.O., siehe auch ders. 2002, S. 8f.

organisatorischen Möglichkeiten evaluieren kann und in der Lage ist, für das weitere Vorgehen eine gezielte Aufgabenteilung vorzunehmen.

Auch wenn vereinzelt die Notwendigkeit eines Landesformularservers verneint wird mit der Begründung, dass die Kommunalverwaltungen an ihren Individualformularen festhalten³⁹, sollte im Sinne einer Vereinheitlichung von Formularen argumentiert werden. Ohne eine weitgehende Vereinheitlichung von Verwaltungsverfahren und den zugehörigen Formularen sind kaum Einsparungen zu erzielen. Hier sollten angesichts des engen Finanzrahmens Kostenargumente den Vorrang vor Individualität haben.

Zukünftig werden Verwaltungsleistungen über Formularserver kostenpflichtig sein. Die hierzu notwendigen Bezahlfunktionalitäten sollten ebenso auf Landesebene diskutiert werden wie Signaturverfahren.⁴⁰ Hierzu laufen bundesweit mehrere Projekte, die entsprechend ausgewertet werden können.

³⁹ Vgl. u.a. Claas, 2002: S. 291.

⁴⁰ Vgl. u.a. Lenk „Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung“ a.a.O.; ders. 2002, S. 8f; Blumenthal, 2002: S. 38ff.

9 Literatur

Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (Hrsg.) 2001: Verfahrensintegration durch Formular- und Portalanbieter, Stand: 23. Februar 2001.

Blumenthal, J. 2002: Die Rolle Digitaler Rathäuser beim e-Government, in: *Verwaltung und Management*, 8. Jg., Heft 1, S. 37-40.

Brinckmann, H.; Grimmer, K. u.a. 1986: *Formulare im Verwaltungsverfahren; Wegbereiter standardisierter Kommunikation*; Darmstadt.

Claas, H. 2002: Formularserver im praktischen Einsatz, in: *Die Gemeinde* 11/2002, S. 289 – 291.

Daum, R. 2002: *Integration von Informations- und Kommunikationstechnologien für bürgerorientierte Kommunalverwaltungen*; Baden-Baden.

Doppler, K.; Lauterburg, C. 1994: *Change Management, Den Unternehmenswechsel gestalten*, Frankfurt, M., New York.

Grosse, S. (Hrsg.) 1980: *Bürger, Formulare, Behörde: wissenschaftliche Arbeitstagung zum Kommunikationsmittel 'Formular'*, Tübingen.

Gruhn, V.; Schöpe, L. 2002: Unterstützung vorgelagerter Bürgerdienste durch e-Government, in: *it + ti – Informationstechnik und Technische Informatik* 44, Heft 3, S. 119 – 127.

Hansen, H.R.; Neumann, G. 2001: *Wirtschaftsinformatik I*, Stuttgart.

Held, B. 2002: Zweite Stufe zündet, in: *Kommune21*, Heft 3/2002, S. 20-21.

Isselhorst, H. 2001: Netzplattformen für e-Government, in: *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik* (Hrsg.), *E-Government-Handbuch*, Bonn.

Klußmann, N. 2001: *Lexikon der Kommunikations- und Informationstechnik*, Heidelberg.

Koop, H.J.; Jäckel, K.K.; u.a. 2001: *Erfolgsfaktor Content Management*; Braunschweig.

Lenk, K. 2002: Elektronische Bürgerdienste im Flächenland als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe, in: *Verwaltung und Management*, 8. Jg., Heft 1, S. 4-10.

Lenk, K.; Klee-Kruse, G. 2000: Multifunktionale Serviceläden; Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internetzeitalter, Berlin.

Mertens, P. (Hrsg.) 2001: Lexikon der Wirtschaftsinformatik, Berlin, Heidelberg.

Penning-Poggenbeck, J./ Scheske, M./ u.a. 2002: Die eGovernment-Aktivitäten Brandenburger Kommunen; Ergebnisse einer empirischen Untersuchung Brandenburger Online- Kommunen, unveröffentlichtes Manuskript, E-LoGo, Potsdam.

Schuppan, T./ Scheske, M. 2002: Analyse der Internetangebote Brandenburger Kommunen, erscheint in LKV 12/2002.

Spahni, D. (Hrsg.) 2002: eGovernment 2; Perspektiven und Prognosen, Bern, Stuttgart, Wien.