

Digitales Schriftgutmanagement in Kommunen

Ergebnisse einer Praxisanalyse der Deutschen Post AG mit dem Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund, den Gemeinden Seevetal, Neu Wulmstorf, der Samtgemeinde Jesteburg und der b.i.t.consult GmbH

August 2009

Autor: Dr. Martin Wind, b.i.t.consult GmbH



b.i.t.consult GmbH

Sie erfahren in diesem Projektbericht unter anderem

- was Digitales Schriftgutmanagement (DSM) eigentlich ist und warum dies für E-Government mindestens ebenso wichtig ist wie die Bereitstellung von Online-Angeboten;
- warum auch kleine bis mittelgroße Kommunen sich mit DSM auseinandersetzen sollten;
- wie sich Schwerpunkte für die Optimierung des Umgangs mit Schriftgut zuverlässig und schnell identifizieren lassen;
- welche erstaunlichen Ergebnisse drei Kommunen in nur zwei Monaten Projektlaufzeit gemacht haben und
- wie mit dem Thema DSM der Einstieg in ein längerfristig orientiertes Geschäftsprozessmanagement gemacht werden kann.

Was ist Digitales Schriftgutmanagement?

Verwaltungsarbeit ist Papierarbeit – diese Feststellung hat trotz des intensiven Einsatzes der Informationstechnik (IT) in den Behörden nach wie vor Gültigkeit. Die Gründe dafür sind vielfältig: Formulare, mit denen Ansprüche geltend gemacht oder Anliegen an die Verwaltung gerichtet werden, müssen häufig unterschrieben werden – und da sich die elektronische Signatur als Alternative zur handschriftlichen Unterschrift bislang nicht durchsetzen konnte, beginnen viele Verwaltungsvorgänge mit einem Posteingang auf Papier. Weiter geht es in der internen Vorgangsbearbeitung, wo durchgängig elektronische Systeme noch immer eher die Ausnahme als die Regel sind. So kommt es zu Medienbrüchen, da Daten aus Formularen in IT-Systeme übertragen, dann ausgedruckt und weitergereicht, beim Empfänger erneut in dessen Fachverfahren eingegeben werden müssen usw. Den Abschluss der Bearbeitung bildet schließlich ein Bescheid, der mangels rechtssicherer und komfortabler Alternativen auf Papier erstellt und auf dem herkömmlichen Postweg übermittelt werden muss.

Die Anfangsphase im E-Government war geprägt von der Vorstellung, dass die elektronische Kommunikation das Medium Papier in weiten Teilen verdrängen würde – und zwar sowohl in der Kommunikation zwischen Behörden und ihren Kunden als auch in der verwaltungsinternen Vorgangsbearbeitung und Zusammenarbeit. Wie wir heute wissen, hat sich diese Vision als unrealistisch erwiesen – ganz ähnlich wie die des papierlosen Büros, die in vorangegangenen Phasen des Computereinsatzes formuliert worden war. Heute gehen Expertinnen und Experten davon aus, dass der Umgang mit Briefen und anderen Schriftstücken auf absehbare Zeit fester Bestandteil von Verwaltungsarbeit bleiben wird.¹

Um die Möglichkeiten moderner IT dennoch zur Verbesserung von Qualität und Wirtschaftlichkeit der Vorgangsbearbeitung nutzen zu können, empfiehlt sich eine **Doppelstrategie**: Einerseits sollten E-Government-Angebote für jene Zielgruppen weiter ausgebaut werden, die für die elektronische Kommunikation in besonderem Maße zu gewinnen sind und idealerweise selbst ein Interesse daran haben, das Briefaufkommen mit der Verwaltung zu reduzieren. Andererseits sind Mittel und Wege zu suchen, Medienbrüche

¹ Vgl. dazu die Ergebnisse der Expertenumfrage „Kommunales E-Government und Bürgerkommunikation 2015“, dokumentiert in der Sonderpublikation „Fortschrittliche Beziehungen“ des Magazins 360 Grad vom November 2008 (www.deutschepost.de/kommunen).

zu vermeiden und die Vorgangsbearbeitung möglichst durchgängig mit IT zu unterstützen. So könnte **Schriftgut im Posteingang digitalisiert** werden, so dass die relevanten Daten der Vorgangsbearbeitung von Beginn an in elektronischer Form zur Verfügung stehen. Am Ende des Prozesses könnte der Postausgang zentralisiert werden, um die Aktivitäten rund um Druckoutput und Versand an einer Stelle zu bündeln, um dadurch zu **höheren Volumina** und den damit verbundenen **Effizienzvorteilen** zu gelangen.

Dieser zweite Teil der Doppelstrategie, also die IT-basierte Optimierung des gesamten Durchlaufs vom Posteingang über die einzelnen Fachprozesse bis zum Postausgang, ist der Kern des Digitalen Schriftgutmanagements (DSM; s. Abbildung 1), das im Mittelpunkt dieses Projektberichts steht.



Abbildung 1: Ganzheitliche Betrachtung von Schriftgut durch DSM

Wie sieht DSM in der Praxis aus?

Obwohl DSM mit Eingang, Durchlauf und Ausgang von Schriftgut ganz zentrale Elemente der Verwaltungsarbeit betrachtet, müssen die für die weiteren Analyse- und Optimierungsschritte erforderlichen **Daten** vielfach erst noch ermittelt werden.



Abbildung 2: DSM-Module

Abbildung 2 stellt zentrale Module von DSM-Projekten dar, die der eigentlichen Umsetzung technischer und organisatorischer Maßnahmen vorangehen sollten. Die ersten drei Module (M1 bis M3) umfassen die grundlegenden **Analysen zum Ist-Stand**: Für das DSM-Profil

(M1) wird danach gefragt, welche Voraussetzungen für die Optimierung mittels DSM bereits vorliegen und welche noch geleistet werden müssen. Beispielsweise ist danach zu fragen, ob die Verwaltung über einen aktuellen Aktenplan oder ein Verzeichnis der Geschäftszeichen verfügt, ob sich bereits ein Dokumenten-Managementsystem im Einsatz befindet, welche Erfahrungen mit der Analyse und Gestaltung von Geschäftsprozessen vorliegen, ob für Kalkulationen auf Daten aus einer Kosten-Leistungs-Rechnung zurückgegriffen werden kann usw. In Ergänzung dazu sind die Mengengerüste im Postein- und -ausgang (M2) zu erheben und erste Einschätzungen zu den Kosten der aktuellen Postlogistik einer Verwaltung (M3) zu treffen. Die Potenziale des DSM ergeben sich aus weitergehenden Analysen zur Gestaltung von Fachprozessen (M4), zum Einsatz von IT (M5, M6) sowie zum Umfang relevanter Bestandsakten und den möglichen Effekten ihrer Digitalisierung (M7). Diese sieben Module bilden ein solides Fundament, um die **Wirtschaftlichkeit von DSM** in der jeweiligen Verwaltung beurteilen, **Handlungsfelder priorisieren** und **Umsetzungsmaßnahmen benennen** und damit einen verbindlichen, von den beteiligten Akteuren gemeinsam getragenen **Aktionsplan** aufstellen zu können.

Wie dies in der Praxis aussehen kann, wurde in einer von der Deutschen Post AG in Zusammenarbeit mit dem Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund initiierten **interkommunalen Praxisanalyse** gezeigt, an der sich die Samtgemeinde Jesteburg (10.630 Einwohner) sowie die Gemeinden Neu Wulmstorf (21.339 Einwohner) und Seevetal (41.435 Einwohner) beteiligt haben (s. Abbildung 3). Die Analysearbeiten in den drei Gemeinden, die dem Landkreis Harburg angehören, wurden fachlich und methodisch von der Firma b.i.t.consult, dem Beratungspartner der Deutschen Post auf dem Gebiet des DSM, unterstützt und durchgeführt.



Abbildung 3: Beteiligte Projektkommunen aus dem Landkreis Harburg (Quelle für Ursprungsbild: Landkreis Harburg)

Die Erhebung und Auswertung von Daten zum **DSM-Profil** der drei Gemeinden, zu den dortigen Mengengerüsten im Postein- und -ausgang und zu den Kosten ihrer Postlogistik fand vom 5.12.2008 bis zum 6.2.2009 statt. Darüber hinaus konnte der Umgang mit Dokumenten in der **Vorgangsbearbeitung** am Beispiel von drei ausgewählten Fachprozessen untersucht werden. Das Projekt umfasste also die ersten drei der in

Gremien in Betrieb genommen hat und die Unterlagen daher noch auf herkömmlichem Wege versendet, was den Vergleich mit den anderen beiden Kommunen leicht verzerrt.

Eine weitere Kennzahl ergibt sich aus der Gegenüberstellung von Schriftgutmengen und der **Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** einer Verwaltung, wobei zur Vergleichbarkeit das Beschäftigungsvolumen in Vollzeitstellen (sog. „Vollzeitäquivalente“, kurz: VZÄ) umzurechnen ist. Das Ergebnis zeigt, dass kleinere Kommunen in Relation zur Mitarbeiterzahl ein **überproportionales Schriftgutvolumen** zu bewältigen haben. In Neu Wulmstorf entfallen pro Jahr auf jedes VZÄ rechnerisch 218 Posteingänge und 301 Postausgänge, in Seevetal sind es 301 bzw. 367. In der kleinsten beteiligten Kommune, der Samtgemeinde Jesteburg, sind hingegen pro VZÄ und Jahr 1.168 Postein- und 1.713 Postausgänge zu bewältigen. Dieser Unterschied ist auch nicht durch den in Jesteburg noch fehlenden Sitzungsdienst zu erklären. Es wäre also ein Irrtum anzunehmen, für kleine bis mittelgroße Kommunen sei DSM kein Thema. Die vorliegenden Zahlen legen den genau gegenteiligen Schluss nahe.

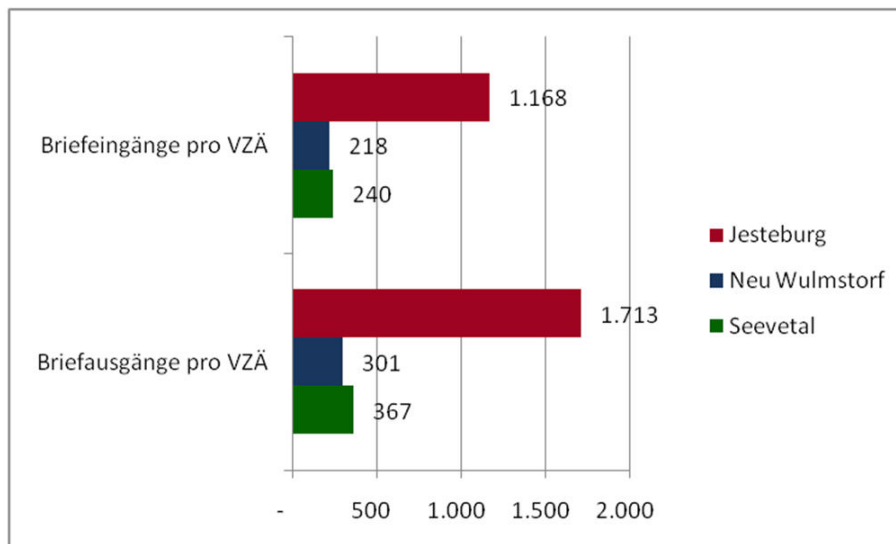


Abbildung 5: Briefein- und -ausgänge pro Vollzeitäquivalent (VZÄ)

2. Schlussfolgerung: Die Ansatzpunkte für Optimierungen durch Digitales Schriftgutmanagement sind klar erkennbar.

Auch die Zuordnung der ein- und ausgehenden Post zu den Kategorien des bereits erwähnten Referenzproduktplans diente der **Vergleichbarkeit der Analysedaten**. Dieser Plan unterscheidet 116 Produkte in 45 Produktgruppen und 12 übergeordneten Produktbereichen. Durch den Bezug auf eine gemeinsame Produktsystematik konnten auch Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei den Schwerpunkten der Postlogistik in den drei Gemeinden identifiziert werden. Dies wäre bei einer Systematik, die sich an den von Kommune zu Kommune unterschiedlichen Organisationsstrukturen orientiert, nicht in vergleichbarer Weise möglich gewesen.

Auf den ersten Blick mögen sich die mit DSM verbundenen Herausforderungen gerade für kleine und mittelgroße Verwaltungen als neben dem Tagesgeschäft kaum zu stemmende Mammutaufgabe darstellen. Auf den zweiten Blick zeigt sich jedoch, dass sich die Bereiche, in denen DSM besonders schnell und besonders nachhaltige Wirkungen verspricht, sehr gut

identifizieren lassen. Werden nur die volumenstärksten fünf Produktbereiche betrachtet, zeigt sich dass diese einen Anteil zwischen 64% und 77% am Posteingang und zwischen 60% und 83% beim Postausgang aufweisen. Über alle drei Kommunen hinweg entfallen **62% des Posteingangs und sogar 73% des Postausgangs auf die gemeinsamen „Top 5“ unter den 12 Produktbereichen** (s. Abbildung 6). Ausgehend von diesen klar erkennbaren Schwerpunkten in der Postlogistik können nun im nächsten Schritt besonders relevante und aufwändige **Geschäftsprozesse** identifiziert werden.

Bei allen Gemeinsamkeiten wurden aber auch Unterschiede deutlich: Sowohl beim Postein- als auch beim -ausgang zeigten sich bei den Gemeinden einzelne Schwerpunkte, die in den anderen Projektkommunen wie auch in der Gesamtbetrachtung einen deutlich geringeren Stellenwert aufwiesen und sich durch jeweils spezifische Bedingungen oder Ereignisse auch plausibel erklären ließen. Obwohl sich auch im interkommunalen Vergleich klare Schwerpunkte herauskristallisieren, reicht es also nicht aus, sich allein auf andernorts erarbeitete Analyseergebnisse zu beziehen. Wer DSM einführen will, tut vielmehr gut daran, gleich zu Beginn des Projekts **die eigene Postlogistik detailliert unter die Lupe zu nehmen**, um den jeweils spezifischen Bedarf und damit die Schwerpunkte für Folgeaktivitäten und die damit verbundenen Investitionen punktgenau ermitteln zu können.

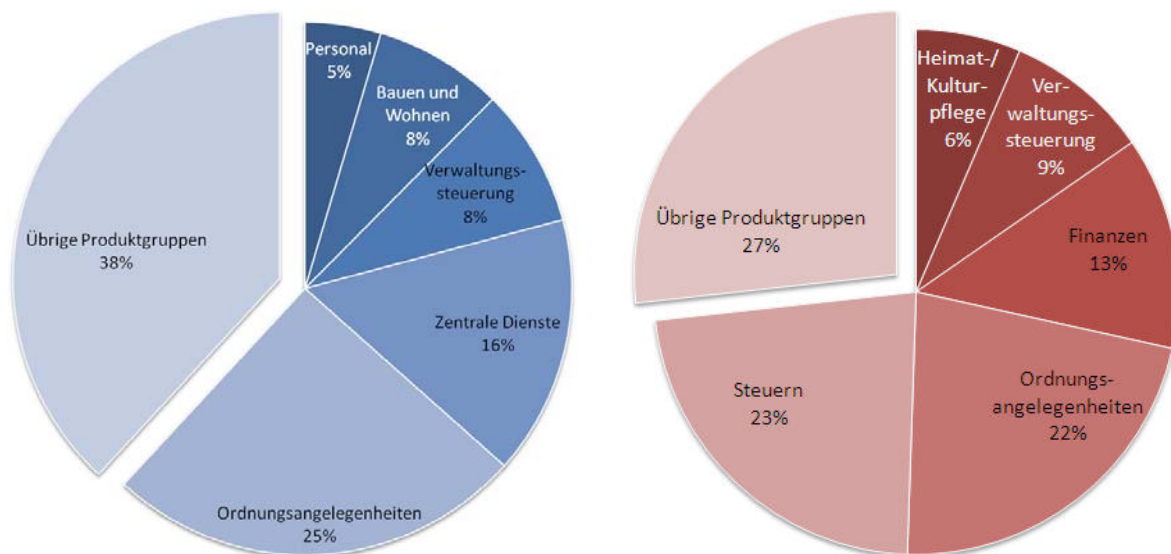


Abbildung 6: Anteil der Produktgruppen am Postein- (links) und -ausgang (rechts)



Hans-Heinrich Höper,
Bürgermeister der
Samtgemeinde Jesteburg

„Für die **Samtgemeinde Jesteburg** ist dieses Projekt eine **gute Vorarbeit** für die anstehende Einführung eines **Dokumententenmanagementsystems**. Wir stehen hier noch ganz am Anfang und müssen zunächst das **Anforderungsprofil ermitteln**. Eine Besonderheit sind die Verwaltungen in unseren Mitgliedsgemeinden. Hier werden alle Dienstleistungen angeboten. Insoweit ist die **ständige Optimierung der laufenden Geschäftsprozesse** Thema in allen vier Häusern der Samtgemeinde Jesteburg.“

3. Schlussfolgerung: Unterschiede in der heutigen Praxis der Postbearbeitung zeigen Optimierungsmöglichkeiten auf, die mit Digitalem Schriftgutmanagement umgesetzt werden können.

Die Bearbeitung ein- und ausgehender Post ist durch hoch routinisierte Abläufe gekennzeichnet, die im Vergleich der beteiligten Kommunen gleichwohl Unterschiede im Detail aufweisen. Solche Differenzen sind immer auch als Signal zu werten, dass es **Gestaltungsspielräume** gibt. Diese gilt es so zu nutzen, dass Verfahren übernommen werden, die sich im interkommunalen Vergleich als besonders vorteilhaft („**Good Practice**“) erwiesen haben.

Wie bereits erwähnt, ist es für eine durchgängig elektronische Vorgangsbearbeitung erforderlich, postalisch eingegangenes Schriftgut einzuscannen und in diesem Zuge die Daten auszulesen und an die weitere Bearbeitung zu übergeben. Aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten wird es sich in den meisten Fällen empfehlen, diese Arbeiten an einer Stelle zu bündeln und diese mit entsprechend leistungsfähiger Technik auszustatten. Auch die Auslagerung an einen Dienstleister oder ein gemeinsam mit anderen Kommunen betriebenes Shared Service Center stellen überlegenswerte Varianten dar. Egal, welche Organisationsform nun gewählt wird: Zentrales Scannen setzt voraus, dass eingehende Post von der zuständigen Stelle geöffnet werden darf. Die Analyse der heutigen Praxis in den Poststellen der drei Pilotkommunen hat gezeigt, dass der Anteil des Posteingangs, der **von der Poststelle geöffnet** werden darf, zwischen 56% im Minimum und 90% im Maximum schwankt. Verwaltungen, die hier einen vergleichsweise niedrigen Wert aufweisen, können und sollten sich darum bemühen, den Anteil zentral geöffneter Schriftstücke zu erhöhen, denn nur dann kann später ein wirtschaftlich darstellbarer Anteil des Posteingangs im Zuge von DSM an zentraler Stelle digitalisiert werden.

Für die Gestaltung des nachfolgenden, elektronisch abzubildenden Bearbeitungsprozesses („Workflow“) ist ein hoher Anteil formalisierter und strukturierter Kommunikation vorteilhaft. In

der Analyse wurde diesem Gesichtspunkt anhand des Anteils von **Formularen** am Posteingang nachgegangen. Dieser betrug in den drei Pilotkommunen im Maximum 42% und im Minimum 17%. Auch diese Zahlen belegen, dass es Möglichkeiten und Notwendigkeiten gibt, an dieser Stelle Veränderungen herbeizuführen, um die Rahmenbedingungen für DSM zu optimieren.

Interessante Resultate erbrachten auch Fragen nach der heutigen **Gestaltung des Postlaufs**. In allen drei Verwaltungen wird ein Großteil der Briefpost – wie in Verwaltungen dieser Größenordnung durchaus üblich – über die Verwaltungsführung der zuständigen Sachbearbeitung zugewiesen. In einer der drei Verwaltungen lief dies über die Sekretariate der Ämter, in den beiden anderen wurde die Sachbearbeitung direkt beliefert. Auch beim Postausgang gab es Unterschiede: Im ersten Fall ging ausgehende Post über die Sekretariate an die Poststelle. In der zweiten Verwaltung waren keine Sekretariate involviert, der Ausgang ging hier über die Verwaltungsführung an die Poststelle. In der dritten Verwaltung schließlich waren sowohl Sekretariate als auch Verwaltungsführung involviert, bevor die Poststelle an der Reihe war.

Im Rahmen des Projektes konnten die **Kosten für diese Postlauf-Varianten** nur äußerst grob abgeschätzt werden (s. Abbildung 7). Für den Posteingang wurden Kosten zwischen 0,71 und 1,60 Euro ermittelt, die pro Brief anfallen, bis die Sachbearbeitung erreicht wurde. Beim Postausgang war die Spanne nicht ganz so breit, hier ergaben sich Werte zwischen 0,07 und 0,15 Euro für den Durchlauf bis zur Poststelle. Wie gesagt: Diese Angaben beruhen auf ersten Einschätzungen und bedürfen weiterer Präzisierung. Die Zahlenwerte illustrieren exemplarisch, wie wichtig es ist, historisch gewachsene Abläufe einer kritischen Überprüfung, auch durch detaillierte Prozesskostenanalysen, zu unterziehen. Denn vor der Programmierung eines Workflows-System müssen zunächst die zugrunde liegenden Prozesse optimiert werden, damit DSM mehr ist als ein moderner Anstrich für ansonsten veraltete und streckenweise unproduktive Verwaltungsabläufe.

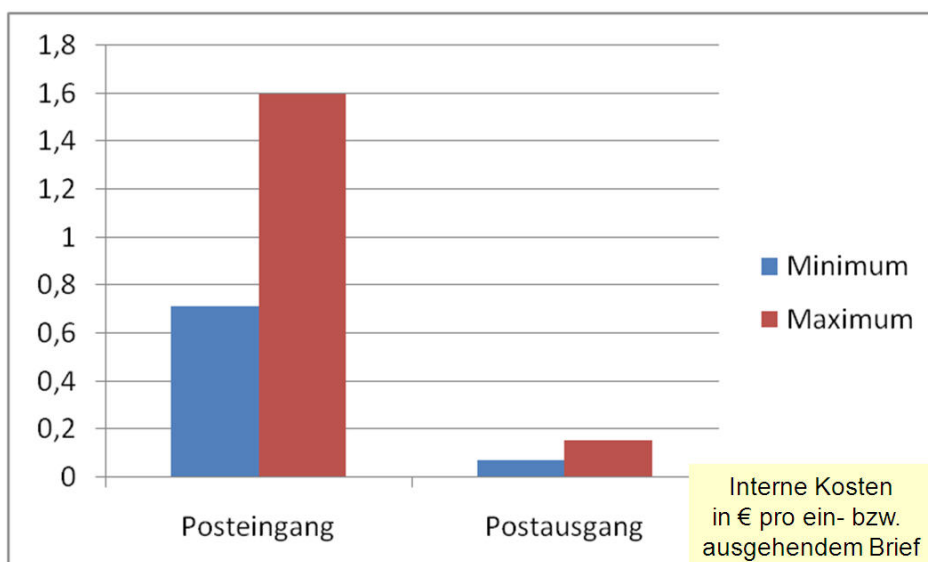


Abbildung 7: Vergleich der Stückkosten im Postein- bzw. -ausgang

4. Schlussfolgerung: Die Geschäftsprozesse von Verwaltungen sind weiterhin geprägt von – vermeidbaren – Medienbrüchen.

So wie die Vermeidung von Medienbrüchen ein charakteristisches Merkmal jedweder DSM-Initiative darstellt, so prägend ist der ständige Wechsel zwischen papiergebundener und elektronischer Bearbeitung den heutigen Arbeitsalltag in den meisten deutschen Behörden. Dies konnte im Projekt einmal mehr am Beispiel von drei ausgewählten Fachprozessen illustriert werden.

Die kleinste am Projekt beteiligte Kommune, die Samtgemeinde Jesteburg, hat im Rahmen des Projektes ihren **Sitzungsdienst** für die politischen Gremien einer genaueren Betrachtung unterzogen, der pro Jahr mit einem Druck- und Versandvolumen von immerhin rund 78.000 Seiten zu Buche schlägt. Nach dem Vorbild vieler anderer Kommunen plant auch die Samtgemeinde, diesen Papierberg durch die für alle Gremien und ihre Mitglieder verbindliche Einführung eines elektronischen Sitzungsdienstes zu reduzieren. Das System dazu ist bereits vorhanden, wird heute aber im Wesentlichen nur durch die mit dem Sitzungsdienst befassten Verwaltungskräfte genutzt. Daher folgt der Aufnahme einer Vorlage in den Sitzungsdienst mit schöner Regelmäßigkeit der Ausdruck und Versand derselben auf herkömmlichem Wege. Ein weiterer Medienbruch ergibt sich bei der Protokollierung der Sitzungen: Die Protokolle werden im elektronischen Sitzungsdienst erstellt, dann aber zur Unterzeichnung durch die erforderlichen Personen wieder ausgedruckt. Der Umstieg auf eine durchgängig elektronische Unterstützung ist erst mittelfristig möglich, eine Veränderung eingefahrener Verhaltensweisen könnte aber schon kurzfristig wirken: Ungefähr 90% des Druck- und Versandvolumens entfällt auf Anlagen, die den Einladungen und Vorlagen beigefügt sind. Da erfahrungsgemäß nicht jedes Gremienmitglied zu jedem Tagesordnungspunkt die kompletten Anlagen benötigt, könnten diese künftig nur noch auf Anforderung kopiert und zugeschickt werden, wodurch sich das Papiervolumen bereits erheblich reduzieren ließe.

Im Fall des Jesteburger Sitzungsdienstes hat es die Samtgemeinde selbst in der Hand, das Druck- und Versandvolumen durch geeignete Maßnahmen zu reduzieren. Anders sieht es bei der Erhebung der **Grundsteuer** aus, die am Beispiel der Gemeinde Neu Wulmstorf analysiert worden ist. Der erste Medienbruch ergibt sich hier schon zu Beginn des Prozesses, wenn die Daten aus den Grundsteuermessbescheiden, die das zuständige Finanzamt postalisch versendet, manuell ins kommunale Finanzverfahren übertragen werden müssen. Diese Situation trifft auf alle niedersächsischen Kommunen zu, was leicht zu ändern wäre, wenn die niedersächsische Finanzverwaltung eine Schnittstelle für den elektronischen Datentransfer definieren und bereitstellen würde. Hier wäre Standardisierung einfach zu haben, denn das Land Niedersachsen könnte ohne große weitere Abstimmungsprozeduren mit anderen Ländern, dem Bund und womöglich noch einer Vielzahl anderer Akteure die Initiative ergreifen und den Kommunen die Offerte unterbreiten, die Daten aus den Grundsteuermessbescheiden künftig in elektronischer Form zu erhalten. Es wäre dann Sache der Kommunen, von diesem Angebot Gebrauch zu machen und die Anbieter ihres Steuer- bzw. Finanzverfahrens zur Implementierung der entsprechenden Schnittstelle für den Datenimport zu bewegen. Hier könnten mit einem pragmatischen und überschaubaren E-Government-Projekt nachweisbar positive Effekte erzielt werden – ganz anders als bei manchen Großprojekten, die sich primär an aktuellen Trendthemen und dem technischen Zeitgeist orientieren, deren Effekte auf Qualität und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns aber zweifelhaft bleiben.



Wolf-Egbert Rosenzweig,
Bürgermeister der
Gemeinde Neu Wulmstorf

„Überrascht hat mich insbesondere der Vergleich der ausgewählten **Geschäftsprozesse**. Dieser hat gezeigt dass sich sehr **schnell Optimierungen realisieren** lassen. Weiterhin hat die Untersuchung ergeben, dass wir **vor Einführung eines DMS** noch wichtige **Voraussetzungen** schaffen müssen.“

Nun ließe sich argumentieren, dass im Fall der Grundsteuermessbescheide die Initiative der Landesfinanzverwaltung gefragt wäre, während die Wirtschaftlichkeitseffekte vornehmlich bei den Kommunen zu vermuten sind. Dem kann mit zwei Überlegungen begegnet werden: Erstens wird sich der Verzicht auf Ausdruck und herkömmlichen Versand der Messbescheide auch bei den Finanzämtern positiv bemerkbar machen. Zweitens könnte ein solches Projekt damit verbunden werden, dass auch Medienbrüche im Vorfeld der Bescheiderstellung überwunden werden, wovon wiederum die Finanzverwaltung den Hauptvorteil hätte. Der Grundsteuerermittlung gehen Meldungen relevanter Informationen an die Finanzbehörden voraus. Diese Meldungen sind unterschiedlicher Natur, können von vielen Seiten – darunter eben auch von kommunalen Stellen – kommen und erfolgen heute vornehmlich auf dem Papierweg, obwohl die zugrundeliegenden Tatbestände vielfach in den IT-Systemen der jeweiligen Behörden dokumentiert sind. Es wäre sicher lohnend, den **behördenübergreifenden Prozess der Veranlagung zur Grundsteuer einer eingehenderen Betrachtung** zu unterziehen. Es spricht sehr viel dafür, dass hier erhebliche Optimierungspotentiale identifiziert werden können.

Ein Medienbruch im weiteren Verlauf konnte im Zuge des Projektes bereits beseitigt werden: Bislang waren die ca. 600 bis 1.000 Änderungsbescheide, die Neu Wulmstorf pro Jahr an Eigentümer versendet in Papierform archiviert worden. Darauf wird nun verzichtet, da es ausreichend erscheint, die Daten in elektronischer Form vorzuhalten.

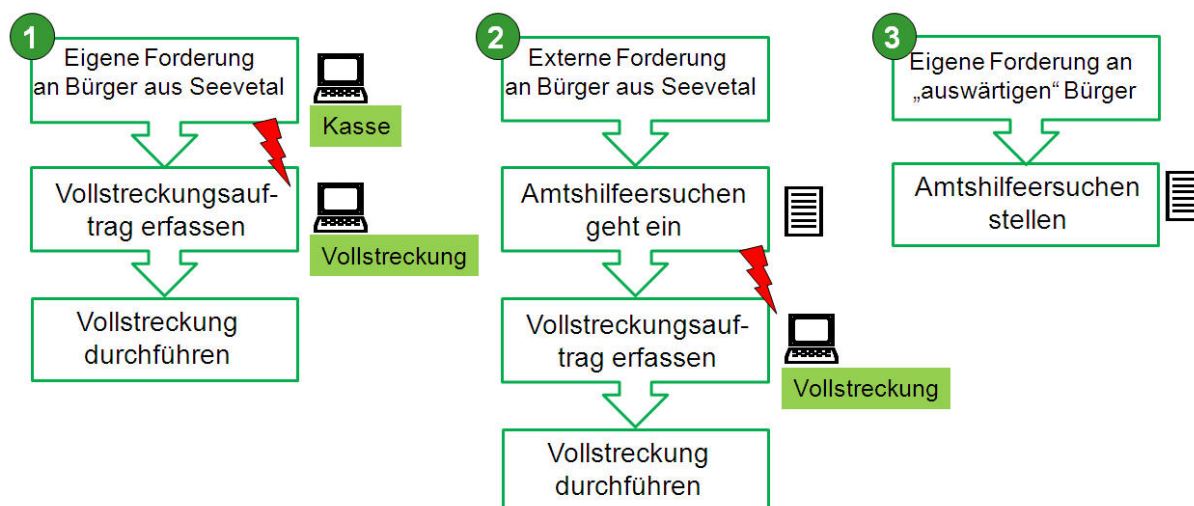


Abbildung 8: Varianten und Medienbrüche in der Vollstreckung am Beispiel der Gemeinde Seevetal

In der dritten Projektgemeinde, Seevetal, wurden exemplarisch die Prozesse im Bereich **Mahnung und Vollstreckung** einer ersten Analyse unterzogen. Grundsätzlich sind hier drei Verfahrensvarianten zu unterscheiden (s. Abbildung 8): Im ersten Fall gelangt eine Forderung der Gemeinde Seevetal an einen dort wohnenden Bürger zur Vollstreckung. Im zweiten Fall ist in einer anderen Kommune eine Forderung gegen einen Seevetaler Bürger entstanden, der auf Mahnungen nicht reagiert hat. An die Gemeinde Seevetal wird dann ein Ersuchen gerichtet, die Vollstreckung in Amtshilfe zu vollziehen. Der dritte Fall verläuft umgekehrt, d.h. die Gemeinde Seevetal hat eine Forderung gegen einen woanders wohnenden Bürger und richtet ein Amtshilfeersuchen an dessen Wohnortverwaltung.

Bereits im ersten Fall, also der Vollstreckung von Forderungen gegen die „eigenen“ Bürger, kommt es in manchen Fallkonstellationen zu Medienbrüchen, die auf Mängel im Zusammenspiel der in Seevetal eingesetzten Finanz- und Vollstreckungsverfahren zurückzuführen sind. Gravierender sind die Medienbrüche in den beiden anderen Fällen, denn jedes Amtshilfeersuchen wird schriftlich auf dem Weg gebracht und muss bei der ausführenden Kommune manuell in deren Vollstreckungsverfahren eingegeben werden. Mit einer **bundesweit vereinheitlichte Schnittstelle** könnte der im Vollstreckungswesen anfallende Erfassungsaufwand deutlich gesenkt werden. Werden die im Projekt ermittelten Daten hochgerechnet, ließen sich allein in Niedersachsen bei etwa 260.000 Fällen pro Jahr Erfassungsarbeiten im Umfang von etwa 31 Menschjahren einsparen. Bundesweit würde sich der Aufwand demnach auf jährlich etwa 2,7 Mio. Vollstreckungsfälle mit einem Erfassungsaufwand in Höhe von **über 330 Menschjahren** summieren, die durch eine zeitgemäße Lösung anderweitig sinnvoller verwendet werden könnten.²

² Andere Berechnungen kommen zu etwas niedrigeren Zahlen. So geht Hagemann davon aus, dass „für die Ermittlung von bundesweiten Fallzahlen ... bei einer konservativen Herangehensweise von über 2.000.000 jährlichen Ersuchen auszugehen“ ist (vgl. Hagemann, Helmut: Elektronische Vollstreckungshilfe. In: Kommunale Kassenzeitschrift 1/09, S. 6/7). Nach der im Projekt verfolgten Berechnungsweise würden sich daraus in Niedersachsen Einsparpotenziale in Höhe von etwa 23 Menschjahren und im Bund von über 240 Menschjahren jährlich ergeben. Auch diese Zahlen

Die drei im Projekt untersuchten Fachprozesse spiegeln damit das gesamte Spektrum an Komplexität wider, das bei der Überwindung von Medienbrüchen anzutreffen ist:

- von Unzulänglichkeiten, die in kommunaler Eigenregie bzw. in Zusammenarbeit mit den Anbietern relevanter IT-Verfahren abgestellt werden können (wie am Beispiel des Zusammenspiels zwischen Finanz- und Vollstreckungsverfahren dargestellt)
- über Initiativen, die von einem zentralen, durchsetzungsstarken Akteur (wie der Finanzverwaltung des Landes Niedersachsen) ergriffen werden könnten
- bis hin zu Entwicklungen, die bundesweiter Absprachen und Entwicklungsarbeiten bedürfen (wie es bei einer einheitlichen Schnittstelle für Vollstreckungsangelegenheiten der Fall wäre).

Häufig stehen in der Fachöffentlichkeit primär die sehr umfassend angelegten, ressourcenintensiven Vorhaben im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Wie die hier dargestellten Beispiele zeigen, können aber auch kleiner angelegte, pragmatisch orientierte Projekte schon sehr viel bewirken.

5. Schlussfolgerung: Digitales Schriftgutmanagement ist ein ideales Thema für die interkommunale Zusammenarbeit.

Kooperationen wie die zwischen Jesteburg, Neu Wulmstorf und Seevetal genießen im Umfeld von IT-Themen und E-Government zwar steigende Beliebtheit, sind aber noch lange nicht die Regel – und leiden gelegentlich auch an einer gewissen Kurzlebigkeit, da die Felder, in denen die interkommunale Zusammenarbeit allen Beteiligten Vorteile verspricht, begrenzt zu sein scheinen. Digitales Schriftgutmanagement jedenfalls ist ein ideales Feld, um voneinander zu lernen und Aufwände auf mehrere Schultern zu verteilen. Hier kann interkommunale Zusammenarbeit allen Partnern zu schnellen, vorzeigbaren Resultaten verhelfen, die dann neue Aktivitäten begünstigen oder anstoßen.

Erstens können durch wechselseitige Vergleiche die jeweils **besten Lösungen übertragen** werden. Schon die zweimonatige Analyse bei den drei Gemeinden hat Möglichkeiten aufgezeigt, um auf Druck und Versand von bis zu 70.000 Seiten Gremienunterlagen und von 19.000 Bescheiden sowie auf Ausdruck und Archivierung von bis zu 1.000 Seiten pro Jahr verzichten zu können. Hochgerechnet ergeben sich schon bei der ersten Betrachtung der drei Fachprozesse Optionen zur anderweitigen Verwendung von bis zu 225 Arbeitsstunden im Jahr.

Zweitens kann durch interkommunale Zusammenarbeit der mit der **Einführung von DSM** zwangsläufig verbundene **Aufwand reduziert** werden. Methodische Vorarbeiten für die ersten drei Module eines DSM-Projekts (s.o.) müssen nur einmal geleistet werden, zudem erleichtert die Zusammenarbeit die Durchführung und Auswertung der Erhebungen zu Fallzahlen etc. Ist das Feld für DSM auf diese Weise bestellt, können anschließend arbeitsteilig Kernprozesse für DSM identifiziert und optimiert sowie organisatorische und technische Grundlagen kooperativ erarbeitet werden. Nebenbei dürfte sich die Einbindung in

sprechen noch immer dafür, dass sich die Entwicklung einer standardisierten Schnittstelle für den Datenaustausch zwischen den elektronischen Vollstreckungsverfahren lohnen dürfte.

einen interkommunalen Verbund von Fall zu Fall auch förderlich auf die Durchsetzbarkeit von Veränderungen in den beteiligten Häusern auswirken.



Günter Schwarz,
Bürgermeister der
Gemeinde Seevetal

„Die im Projekt angewandte Methodik der **Geschäftsprozessanalyse** wird uns als Werkzeug für bevorstehende Aufgaben gute Dienste leisten. Nicht zu vernachlässigen ist der Mehrwert, der sich aus der im Projekt praktizierten **interkommunalen Zusammenarbeit** ergeben hat. Es war interessant, einmal die Abläufe anderer Verwaltungen mit denen im eigenen Hause zu vergleichen und, in dem einen oder anderen Punkt, auch einmal **von dem Anderen zu lernen.**“

Drittens schließlich kann der Betrieb der für DSM **erforderlichen Infrastruktur** zum Gegenstand interkommunaler Kooperation werden. So werden beispielsweise in einem Teilprojekt des Modellversuchs „Vernetzte Verwaltung“ des Landes Nordrhein-Westfalen gegenwärtig die Grundlagen für ein Shared Service Center „Digitale Postbearbeitung“ erarbeitet.³ Dem liegt die Idee zugrunde, dass geeignete Teile des Posteingangs der beteiligten Kommunen künftig an einer Stelle gesammelt, digitalisiert und an die jeweilige Vorgangsbearbeitung übergeben werden könnten. Auch der Postausgang könnte an einer Stelle gedruckt und auf den weiteren Versandweg gebracht werden.

Doch auch wenn es nicht um ein Shared Service Center gehen soll: Wer einen passenden Anlass sucht, um die IT-Kooperation mit den Nachbarn in Gang zu bringen, wird beim Thema Digitales Schriftgutmanagement mit Sicherheit fündig.

6. DSM: ein Thema mit Zukunft

Digitales Schriftgutmanagement ist sehr viel mehr als ein weiterer Ansatz zur Optimierung der Arbeit in den Poststellen. Wer auf IT setzt, um Qualität und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsarbeit zu verbessern, wird dem Eingang, Durchlauf und Ausgang von Schriftgut mindestens die gleiche Bedeutung beimessen wie dem weiteren Ausbau bzw. der

³ Vgl. dazu Pressemitteilung des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen vom 20.6.2008: „Innenminister Wolf gibt den Startschuss für den Modellversuch ‚Vernetzte Verwaltung‘“; http://www.im.nrw.de/pm/200608_1369.html

Optimierung der behördlichen Online-Angebote. DSM gehört damit zu den Themen, die für die Entwicklung einer Verwaltung als „strategisch bedeutsam“ zu gelten haben. Doch im Unterschied zu manch anderen Gesichtspunkten einer Strategie, ist DSM ein unmittelbar **handlungs- und umsetzungsorientiertes Thema**. Mit den eingangs skizzierten Modulen liegt ein Vorgehensmodell vor, an dem sich interessierte Kommunen orientieren können. Auch wenn es in den Fingern juckt, direkt in die Umsetzung einzusteigen, werden die allermeisten Verwaltungen gut daran tun, sich erst einmal einen fundierten Einblick in den ihren technologischen und organisatorischen Entwicklungsstand, über Mengengerüste und Kostenstrukturen zu verschaffen. Auf der Grundlage dieser Informationen können sich die Beteiligten über das weitere Vorgehen und über prioritäre Arbeitsfelder verständigen – die Verwaltung gewinnt damit die erforderliche Handlungssicherheit.

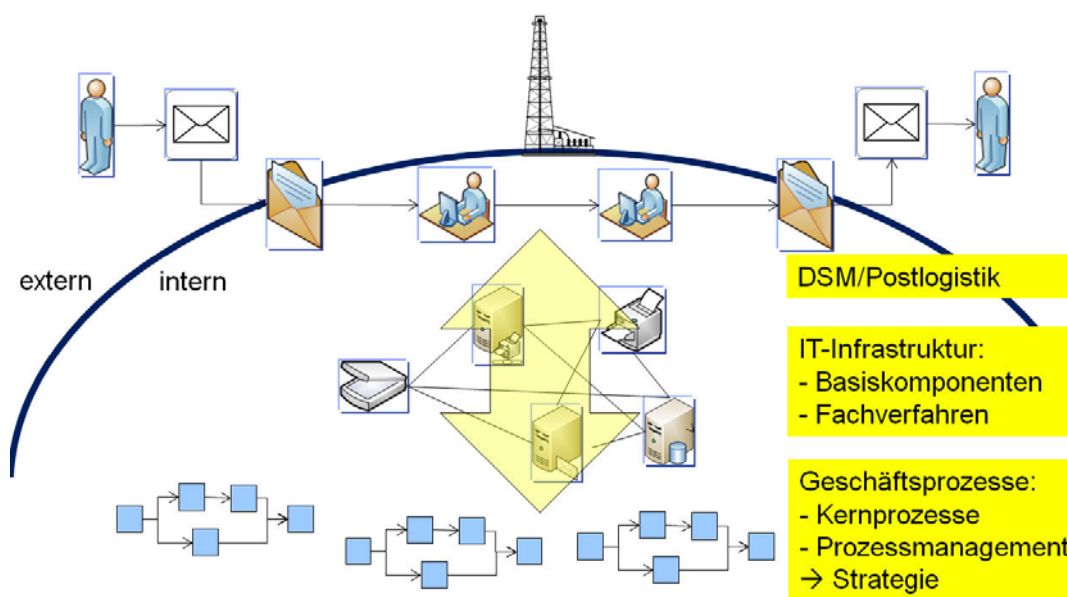


Abbildung 9: Digitales Schriftgutmanagement als Einstieg ins Management von Geschäftsprozessen

Die Entwicklung einer gemeinsamen Linie ist auch deshalb erforderlich, weil die Relevanz des Themas DSM perspektivisch weit über die Postlogistik hinausreicht. DSM beschränkt sich ja nicht auf den Tätigkeitsbereich einer Poststelle, sondern beleuchtet auch den Umgang mit Schriftgut in der Vorgangsbearbeitung. An dieser Stelle bietet die Auseinandersetzung mit DSM einen äußerst pragmatischen **Einstieg in die Welt des Geschäftsprozessmanagements**. Nur wenn die Gestaltung der Ablauforganisation (wieder) stärker in den Mittelpunkt organisatorischen Handelns gestellt wird und sich die Beteiligten dabei von den Möglichkeiten moderner IT inspirieren – und in Teile auch leiten – lassen, werden die mit der weiteren Verknappung öffentlicher Mittel und dem demografischen Wandel verbundenen Veränderungen bewältigt werden.

Schon die Auseinandersetzung mit der Postlogistik und der Vorgangsbearbeitung schult darin, das Denken in Zuständigkeiten durch die Analyse von Abläufen zu ersetzen. Die Betrachtung der unterstützenden IT-Infrastruktur verschafft Klarheit über vorhandene Basiskomponenten (dazu zählen z.B. Dokumentenmanagement- oder Workflowsysteme) und eingesetzte Fachverfahren. Damit wiederum ist eine wesentliche Vorarbeit geleistet, um die technische Unterstützung der Kernprozesse, die aufgrund ihrer Fallzahlen und ihres Ressourcenverbrauchs für den Geschäftsbetrieb einer Kommune von besonderer Bedeutung sind, systematisch optimieren zu können.

Abbildung 9 verdeutlicht diese Zusammenhänge in einem Bild: Postein- und -ausgänge bilden den auch für Außenstehende erkennbaren Teil einer Verwaltungsorganisation. DSM dringt aber von der Oberfläche einer Organisation her kommend immer tiefer in ihre internen Strukturen ein. Dabei ist die Auseinandersetzung mit der IT-Infrastruktur kein Selbstzweck, sondern dient abermals dazu, **Verwaltungsorganisation von ihrem Kern – nämlich den Geschäftsprozessen – her zu optimieren.**

So wie die Suche nach Bodenschätzen mit Analysen an der Oberfläche beginnt, so nähert sich auch DSM schrittweise den verborgenen Schätzen. Und in beiden Fällen gilt: Wer hartnäckig bleibt und sich zum Kern der Sache vorarbeitet, wird dafür auch belohnt werden.

Kontaktangaben für Nachfragen und weitere Informationen:

Samtgemeinde Jesteburg: Stefanie Mann, mann.jes@lkharburg.de

Gemeinde Neu Wulmstorf: Partho Banerjea, p.banerjea@rh-neu-wulmstorf.de

Gemeinde Seevetal: Daniela Deichen, daniela.deichen@rathaus-seevetal.de

b.i.t.consult GmbH: Dr. Martin Wind, martin.wind@bitconsult.de

Deutsche Post:

- Hans-Jörg Frick, hans-joerg.frick1@deutschepost.de
- Hans Mützenich, h.muetzenich@dpcom.de
- Dieter Sommer, d.sommer2@deutschepost.de

Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund: Thorsten Bullerdiek, bullerdiek@nsgb.de