

Gemeinde 2.0 – Ein Ausblick in die Kommunalverwaltung der Zukunft (1. Teil)

Von Kommunalberater Arno Abler⁴⁾



Kaum ein Tag derzeit, an dem nicht in irgendeinem Medium über die triste finanzielle Situation der 2357 österreichischen Gemeinden geklagt wird, die steigenden Anforderungen und Aufgaben, die gleichzeitig sinkenden Ertragsanteile und die wachsenden versteckten Schuldenlasten in ausgelagerten Gesellschaften. Der Föderalismus sei schuld, lamentieren die Ritter des Zentralismus gebetsmühlenartig und weisen auf den armen Staat, der sich mit der Finanzierung seiner zahlreichen Aufgaben immer schwerer tut, während die Länder und mit ihnen die Gemeinden in Saus und Braus ihren viel zu hohen Anteil am Steuerkuchen verjubeln. Man ist dann auch ganz schnell mit der eleganten Lösung zur Hand, die Bundesländer abzuschaffen und die Gemeinden zu großen Einheiten zusammenzulegen.

Hier wie dort verkennt man die Realität und bleibt den Nachweis einer wirtschaftlichen Entlastung zugunsten einer oberflächlich populistischen Betrachtung schuldig. Wohlgemerkt: Gemeindefusionen können durchaus sinnvoll sein. Dort, wo Kleinststrukturen auch nach allen erdenklichen Effizienzsteigerungsmaßnahmen niemals vernünftig wirtschaftlich arbeiten können, und dort, wo die Bevölkerung das ausdrücklich will. Aber Gemeinden mit Gewalt zusammenzulegen bedeutet in vielen Fällen, ihre historische Identität zu zerstören, das Selbstverständnis der lokalen Bevölkerung, das sich zu einem hohen Grad an „ihrer“ Gemeinde orientiert, mit einem Streich zu vernichten. Nicht zu vergessen dabei: Ein sehr hohes Maß an freiwilligem sozialem Engagement hängt nachweislich an dieser Identität. Dieser volkswirtschaftliche Beitrag wird in die kameralistischen Einsparungsprognosen selten mit eingerechnet.

Eine Gemeinde kann man sich durchaus wie eine große Familie vorstellen, die als gewachsenes soziales System in einem dynamischen Gleichgewicht steht und in der es ein ausgewogenes Rollen- und Zielspektrum gibt. Niemandem würde es wohl einfallen, zwei benachbarte Familien, auch wenn sie gut befreundet sind, zusammenzulegen, indem man einfach die Trennwand ihrer Wohnungen entfernt. Wozu auch? Die Kosten blieben dabei schließlich völlig gleich, die sozialen Strukturen würden jedoch extrem belastet und enorme Spannungen, Streit und Aggressionen mit einer massiven Verschlechterung der Lebensqualität wären vorprogrammiert.

Zurückgekehrt auf den Boden der rationalen Betrachtung geht es allen letztendlich um eines – Kosteneinsparungen. Nicht die Symptome dürfen daher bekämpft werden, an den Ursachen muss angesetzt werden, um den kommunalen Sektor nachhaltig zu entlasten.

⁴⁾ CommunalConsult Tirol

Kommunale Bauhöfe und Verwaltungen zusammenzuführen und gemeinsam zu nutzen würde wohl Synergieeffekte auslösen. Dafür ist aber eine Auflösung der Rechtsträger nicht notwendig. Durch die Einrichtung einer durchgängig elektronischen Verwaltung (E-Government) auf Basis effizienter, standardisierter Prozesse ist es ohne Weiteres möglich, zahlreiche Synergien zu erschließen, ohne traditionelle Organisationen zu vernichten. Hocheffektive Gemeindekooperationen können heute von ausgelagerten Beschaffungsgemeinschaften bis zur kompletten virtuellen Integration mehrerer Gemeindeverwaltungen gehen, die durchaus auch weiterhin auf mehrere Standorte verteilt sein können. Alle denkbaren Einsparungen sind erschließbar, OHNE die kommunalen Rechtsträger aufzulösen. Gemeindemitarbeiter einfach zu entlassen, ist ohnehin in der Praxis kaum möglich, und natürliche Abgänge zur Reduktion des Personalstands zu nutzen, gelingt genauso gut oder schlecht durch kluge Verwaltungskooperationen.

Einschlägige Wissenschaftler aus Deutschland haben bei konsequenter Umsetzung einer solchen echten Verwaltungsreform ein konkretes Einsparungspotenzial der Gemeinden von 20 % der gesamten Verwaltungskosten geortet. Als das gelindere Mittel sind somit vorerst diese 20 % zu lukrieren und erst dann, wenn das nicht ausreicht, auf die Fusionierung wirtschaftlich nicht lebensfähiger Gemeinden zurückzugreifen. Zugegeben: Auf die harte Tour spart man sich tatsächlich zusätzlich die Gage für ein paar Bürgermeister, die dann allerdings auch als lokale Kümmerer wegfallen.

Wie soll also so eine kommunale Verwaltungsreform konkret aussehen, wohin geht die Reise? Was ist das Idealbild der modernen Gemeinde in Österreich? Zusammengefasst: vollständig vernetzt, perfekt organisiert, hoch effizient und effektiv, an Kernkompetenzen orientiert, transparent und nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt, in engem Kontakt mit Entscheidungsträgern und Bürgern und auf solider finanzieller Basis nachhaltig gesichert.

Die Orientierung fällt dabei nicht besonders schwer, in dieses kommunale Eldorado führt nämlich nur ein einziger Weg – E-Government, die elektronische Verwaltung. In diesem Essay werden die wesentlichen Eckpunkte dafür vorgestellt.

Dabei ist es jedoch wichtig zu verstehen, dass E-Government nicht in erster Linie ein verbessertes Bürgerservice ist, das den Gemeindekunden ermöglicht, ihre Anträge online von zu Hause aus zu stellen und die Erledigungen im elektronischen Postfach entgegenzunehmen. Das auch. Den eigentlichen Mehrwert entfaltet E-Government aber innerhalb der Gemeindestuben durch drastische Beschleunigung und qualitative Verbesserung der Verfahrensabläufe sowie durch die Vernetzung mit den Oberbehörden und mit anderen Gemeinden.

Das E-Government-System

Aufgabe der Verwaltung ist es, Dienstleistungen zur ordnungsgemäßen und friktionsfreien Abwicklung des gesellschaftlichen Lebens zu erbringen. Und obwohl in den österreichischen Behördenstuben die Zuständigkeit, die Verantwortlichkeit, generell also die vertikale Aufbauorganisation in alter k. u. k.-Tradition seit jeher im Vordergrund standen, ist es leicht nachvollziehbar, dass alle Verwal-

tungsverfahren einem mehr oder weniger strukturierten horizontalen Ablaufprozess folgen. Sie beginnen mit einem Startereignis (Antrag, Weisung, Beschluss etc.), werden nach den für das jeweilige Verfahren festgelegten Regeln abgearbeitet und enden mit einer – meist schriftlichen – Erledigung (Bescheid, Mitteilung, Zustimmung/Ablehnung, Aktenvermerke etc.). Je nach Strukturierbarkeit der Aufgabe folgt die Bearbeitung einem mehr oder weniger klar definierten Ablauf, der in Form einer Prozessbeschreibung dokumentiert werden kann. Individuell anfallende Aufgaben im nicht hoheitlichen Bereich wie zum Beispiel die Abwicklung eines Stadtfestes sind dabei nur auf einer sehr grobgranularen Ebene darstellbar, Verfahren nach dem AVG sind hingegen meist sehr klar definiert und laufen in einer großen Stadt exakt gleich ab wie in einem kleinen Dorf, mit dem einzigen Unterschied, dass sich dort verschiedene spezialisierte Fachkräfte die Arbeit aufteilen, hier oft ein einziger Allrounder das gesamte Verfahren alleine abwickeln muss.

Das elektronische E-Government-System knüpft nun an diese horizontale Aufgabenbearbeitung an und führt das Verfahren IT-gestützt von Anfang bis Ende durch die Gemeinde, wobei einige wichtige Anforderungen zu beachten sind.

- *Medienbruchfreiheit*

Oberstes Ziel von E-Government ist die Beseitigung sämtlicher Medienbrüche. Die Entgegennahme und Sichtung schriftlicher Anträge, die händische Übernahme der Antragsdaten in Fachanwendungsprogramme, das Abhängen und Ausheben von Dokumenten in Akten und Ordern, das Tippen und Ausdrucken von (Zwischen-)Erledigungen samt Kuvertieren, Frankieren und Postaufgabe sind fehleranfällige Unterbrechungen des Datenflusses, die bei konsequenter elektronischer Bearbeitung vollkommen vermieden werden können.

- *Vollständigkeit und Richtigkeit*

Formulare, die auf herkömmliche Weise ausgefüllt und eingebracht werden, weisen oft Mängel auf, sind unleserlich oder missverständlich ausgefüllt und erfordern dann zusätzlich verfahrensleitende Schritte wie Mängelbehebungs- oder Ergänzungsaufträge. Bei der elektronischen Erfassung mittels Onlineformularen kann durch hinterlegte Regeln und Formularlogik weitgehend sichergestellt werden, dass alle für das Verfahren relevanten Informationen richtig und vollständig eingebracht werden.

- *Verfügbarkeit*

Jeder Verwaltungsmitarbeiter kennt, wenn es nicht gerade um seine eigenen Akten geht, das Problem, dass man Unterlagen aus früheren Verfahren zeitaufwendig in archivierten Ordnern suchen muss, wobei es trotz gewissenhafter Aktenplanung ein Naturgesetz zu geben scheint, dass sich das gesuchte Dokument grundsätzlich nie dort befindet, wo man es vermutet. In der elektronischen Verwaltung genügt die Eingabe einiger passender Schlagworte, um das gewünschte Schriftstück auf den Bildschirm zu zaubern, die entsprechende Zugriffsberechtigung vorausgesetzt.

- *Berechtigung*

Durch die Hinterlegung eines vordefinierten Berechtigungskonzepts kann in der elektronischen Verwaltung exakt abgegrenzt werden, welche Mitarbeiter welche Akten bzw. Dokumente sehen oder bearbeiten dürfen. Dadurch wird

einerseits dem Datenschutz Rechnung getragen, andererseits das individuelle Aufgabengebiet klar abgegrenzt.

- *Nachvollziehbarkeit*

Sämtliche relevanten Schritte des Verfahrens wie Beweisaufnahmen, Verhandlungen, Besprechungen, Gutachten, Weisungen, Entscheidungen, fristenauslösende Handlungen und Erledigungen müssen nachvollziehbar und transparent gespeichert werden. Dies erfolgt im E-Government durch unveränderbare Log-Dateien, die auch der Beweissicherung dienen können. Außerdem ist dadurch jederzeit ersichtlich, wo welches Verfahren mit welchem Erledigungsstatus derzeit gerade liegt.

- *Sicherheit*

Sämtliche elektronisch gespeicherten Daten und Dokumente haben einer doppelten Sicherheitsanforderung zu genügen. Die Datensicherheit gewährleistet, dass keine Informationen verloren gehen oder nachträglich verändert werden, die Zugriffssicherheit verhindert unbefugten Datenaufzug.

Aus all diesen Anforderungen ergibt sich ein modulares E-Government-Framework, das in dieser oder ähnlicher Form in absehbarer Zeit unweigerlich in allen Behörden – und dabei natürlich auch in allen Gemeinden – zum Einsatz kommen wird. Es besteht aus folgenden Komponenten, die im Anschluss genauer erläutert werden:

- Onlineformulare
- elektronische Eingangsposterfassung
- elektronischer Akt (ELAK)
- Schnittstellen zu den verwendeten Fachanwendungsprogrammen
- Amtssignatur
- elektronische Zustellung
- elektronisches Archiv

Über diese Kerninfrastruktur hinaus werden künftig je nach Bedarf weitere Module zur Anwendung kommen, welche das E-Government-System in verschiedenen Bereichen ergänzen. Sie dienen vor allem der medienbruchfreien Einbeziehung externer Partner wie politische Entscheidungsträger, Unternehmen und die Bürger als Stakeholder bzw. Kunden der Verwaltung. Beispiele dafür sind Kollaborations- und Wissensplattformen, Open-Data-Services, elektronisches Sitzungsmanagement und Module für E-Procurement, E-Democracy, Social Networks oder E-Voting. Auf diese Bausteine wird im Rahmen dieser Ausführungen nicht näher eingegangen.

Onlineformulare

Onlineformulare dienen wie erwähnt der vollständigen Bereitstellung aller für das jeweilige Verfahren relevanten Daten in höchstmöglicher Qualität. Wesentlich dabei ist, dass diese Daten bei (authentifiziertem) Absenden des Formulars unmittelbar in das auszulösende Behördenverfahren einfließen und dort ohne händische Übernahme für die Bearbeitung bis hin zur Ausstellung des Er-

ledigungsdokuments zur Verfügung stehen. Hier schlummert eines der größten Rationalisierungspotenziale jeder Behörde.

- Durch hinterlegte sinnvolle Formularlogik ist das Absenden nur möglich, wenn alle benötigten Felder ausgefüllt sind. Außerdem werden Fehleingaben (z. B. Text in einem Datumsfeld) von vornherein erkannt und ausgeschlossen. Die Qualität der eingehenden Daten steigt dadurch erheblich an.
- Es ist nur mehr in Ausnahmefällen notwendig, Ergänzungsaufträge zu erlassen, evident zu halten und den Antrag gegebenenfalls aufgrund verspäteter Mängelbehebung formell zurückzuweisen.
- Übertragungsfehler bei der händischen Übernahme der Antragsdaten in das jeweilige Fachanwendungsprogramm entfallen vollständig.
- Ebenso entfällt das Eintragen der verfahrensrelevanten Daten in das bisher meist mittels Textbausteinen erstellte Erledigungsdokument.
- Die Anbringen stehen systemweit allen berechtigten Personen jederzeit zum Abruf zur Verfügung. Die amtsinterne Verfahrenstransparenz steigt erheblich.
- Durch die semantische Verfügbarkeit der Verfahrensdaten wird die spätere Suche im elektronischen Archiv wesentlich erleichtert.

Die Authentifizierung des Antragstellers erfolgt durch die österreichische Bürgerkarte. Diese ist als abstraktes Konzept zur elektronischen Identifizierung sowohl auf der e-card als auch auf jedem marktüblichen Handy verfügbar und für den Benutzer vollkommen kostenlos. Die Signierung eines Onlineformulars entspricht rechtlich der physischen Unterschrift und ordnet das übermittelte Dokument eindeutig dem Absender zu. In den Gemeinden werden speziell geschulte Mitarbeiter berechtigt und befähigt, als Registration Officers die Bürgerkartenfunktion für ihre Kunden auf kurzem Wege freizuschalten.

Die Übergabe der Daten aus dem Formular an den elektronischen Akt erfolgt in einem XML-Container, der die Zuordnung der einzelnen Formulardatenfelder zu deren Pendants im eigentlichen Verfahren sicherstellt. Diese elektronische Verkettung vermeidet das unproduktive und fehleranfällige Abtippen der Formulardaten.

Elektronische Eingangsposterfassung

Wenn auch der Anteil der auf elektronischem Weg übermittelten Eingangspoststücke laufend steigt, in Bälde wird zum Beispiel auch die elektronische Rechnungsübermittlung zum Standard gehören, wird es noch lange Zeit Posteingänge in Papierform geben. Bezogen auf die Vereinfachung der Verfahrensabläufe ist eine Qualitätshierarchie der eingehenden Informationen festzustellen.

- (1) Onlineformulare sind wie erwähnt die optimale Übermittlungsform, da nur auf diesem Weg die einlangenden Daten unmittelbar weiterverwendet werden können.
- (2) E-Mails langen zwar ebenfalls elektronisch ein, die enthaltenen Daten sind jedoch nicht semantisch kodiert, sodass sie vom Sachbearbeiter meist aktiv in die Fachanwendungsprogramme kopiert bzw. händisch übernommen werden müssen.

- (3) Schriftliche Anbringen wie einlangende Briefpost oder Telefaxe werden an der Einlaufstelle eingescannt und wenn möglich sowohl als Text (OCR) wie auch im PDF-Format in ihrer visuellen Form gespeichert und zur Bearbeitung weitergeleitet.
- (4) Mündliche oder fernmündliche Anbringen müssen vom entgegennehmenden Sachbearbeiter in Form eines (elektronischen) Aktenvermerks erfasst werden, wobei dieser die Qualität eines Onlineformulars besitzt und die Daten daher nach Erfassung auch hier unmittelbar verarbeitet werden können.

Die elektronische Eingangsposterfassung hat somit die Aufgabe, alle eingehenden Dokumente, Daten und Informationen in einheitlicher Form verfügbar zu machen und als konsistenten Datenstrom an den elektronischen Akt zu übergeben.

Elektronischer Akt (ELAK)

Der ELAK ist das Rückgrat jedes E-Government-Frameworks. Als Workflow- bzw. Dokumenten-Management-System transportiert er das Verfahren bis zur endgültigen Erledigung der Reihe nach zu den betroffenen Sachbearbeitern. Ein Trigger (Auslöser) erzeugt dabei eine neue Instanz eines bestimmten vordefinierten Verfahrensprozesses, die erst mit dem letzten Verfahrensschritt bzw. -ereignis, meist der Versand des Erledigungsdokuments, beendet wird. Alle Instanzen repräsentieren gemeinsam die derzeit in Bearbeitung stehenden offenen Behördenfälle, auf die je nach Berechtigung zugegriffen werden kann. Nach Beendigung einer Instanz findet man die dazugehörigen Dokumente und die Dokumentation des Verfahrensablaufs im elektronischen Archiv.

Im ELAK werden alle kommunalen Verwaltungsverfahren als Prozess-Schablonen hinterlegt, die Schritt für Schritt abgearbeitet werden und so eine rechtskonforme und effiziente Verfahrensabwicklung sicherstellen.

Schnittstellen zu den Fachanwendungsprogrammen

Die im ELAK transportierten Daten müssen zur Bearbeitung häufig an spezielle Fachanwendungen übergeben werden. Fast alle Behörden setzen traditionell solche Programme in den unterschiedlichen Bereichen (z. B. Bauwesen, Meldewesen, Buchhaltung, Personalverwaltung etc.) ein. Damit an dieser Stelle kein Medienbruch entsteht, muss die semantische Übergabe der verfahrensrelevanten Daten über eine klar definierte Schnittstelle erfolgen. Dabei sind auch die Anbieter der Verwaltungssoftwaresysteme gefordert, welche auf der anderen Seite die Übernahme und Weiterverwendbarkeit der Daten aus dem ELAK sicherstellen müssen. Die Verfügbarkeit dieser Schnittstellen ist eines der wichtigsten Parameter einer integrierten und wirklich effizienten E-Government-Landschaft.

Amtssignatur

Die Amtssignatur ist seit 1. Jänner 2011 in Österreich verpflichtend auf allen elektronischen Ausfertigungen, die dem AVG unterliegen, anzubringen. Wenn

dies auch nicht ausdrücklich gesetzlich gefordert ist, wird aus Praktikabilitätsgründen jedenfalls eine serverbasierte Amtssignatur Verwendung finden, welche durch einen einfachen (berechtigten) Mausklick im Verfahren ausgelöst werden kann. Als elektronische Unterschrift der Behörde stellt sie die Authentizität des ausgefertigten Dokuments für den Empfänger rechtswirksam sicher.

Elektronische Zustellung

Das Ende eines behördlichen Verfahrens wird fast immer durch die Ausfertigung bzw. Zustellung eines Erledigungsdokuments markiert. Durch den elektronischen Prozessablauf kann dieses weitgehend automatisiert erzeugt werden, wobei die das Dokument betreffenden im Verfahren verfügbaren Daten bereits vorausgefüllt werden. Der Versand erfolgt nach allfälliger Adaptierung des Dokuments konsequent ebenfalls elektronisch über einen behördlichen Zustelldienst. Dieser versucht nun als Erstes die nachweisliche elektronische Zustellung bzw., wenn dies nicht möglich ist, die einfache Zustellung ohne Nachweis per E-Mail. Scheidet auch diese Möglichkeit aus, erfolgt die traditionelle postalische Übermittlung des Dokuments – erforderlichenfalls mit Zustellnachweis – durch den Zustelldienst. Für die Behörde genügt allemal ein Mausklick für den Versand. Ein Ausdrucken, Kuvertieren, Frankieren und Befördern erübrigt sich vollständig, was erhebliche Einsparungspotenziale birgt. Leicht einsehbar, dass den Behörden aus Kosten- und Administrationsgründen an einer möglichst hohen Quote verfügbarer Zustellpostfächer und E-Mail-Adressen in der Bevölkerung gelegen ist.

Für den Adressaten bringt die elektronische Zustellung ebenfalls erhebliche Vorteile. Die Entgegennahme der Dokumente erfolgt bequem von zu Hause aus zu jedem beliebigen Zeitpunkt, das mühsame Einlösen der gelben Benachrichtigung, die man üblicherweise nach der Arbeit im heimischen Postkasten vorfindet, beim nächstgelegenen Postamt erübrigt sich, man spart der Absenderbehörde Zeit und Geld und schont die Umwelt.

Elektronisches Archiv

Das elektronische Archiv gewährleistet vergleichbar mit der bisherigen Aktenablage die langfristige Bewahrung und Auffindbarkeit sämtlicher Verfahrensdaten. Sie hat dabei insbesondere die vollständige, geordnete, inhaltsgleiche und (bei eingescannten Unterlagen) urschriftgetreue Wiedergabe während des gesamten gesetzlich vorgeschriebenen Aufbewahrungszeitraums sicherzustellen. Der enorme Vorteil der elektronischen Ablage ist neben der Stichwortsuche im Volltext die jederzeitige Verfügbarkeit sämtlicher Inhalte an jedem beliebigen Arbeitsplatz, der Zugang zum jeweiligen Archivbereich hat. Das nicht immer von Erfolg gekrönte langwierige Stöbern in staubigen Aktenkellern entfällt damit vollständig.

Der Blick nach draußen

Der wohl langfristig wesentlichste Vorteil der elektronischen Verwaltung liegt jedoch in der Vernetzung mit dem Rest der Welt. Erstmals wird es durch die Verknüpfung von Prozessketten über den Behördenrand hinweg möglich, mit

anderen Verwaltungseinrichtungen und den Kunden der Verwaltung friktionsfrei zu kooperieren. Dabei entstehen unzählige neue Möglichkeiten, die letztendlich zu einer enormen Effektivitätssteigerung in den Amtsstuben führen werden.

Rasche aufsichtsbehördliche Genehmigungen, die vollständige Integration komplexer Verfahren unter Beteiligung mehrerer Behörden, One-Stop-Government, die Spezialisierung und Kooperation von Gemeinden und die Einrichtung von Shared-Service-Centern werden erst durch elektronischen Datenaustausch möglich und wirtschaftlich sinnvoll. Dadurch wird ein höchst effizientes Behördennetzwerk Realität, das rasche, fehlerfreie und kundenfreundliche Verfahrensabläufe garantiert.

Auch Wirtschaftsbetriebe mit regelmäßigem Behördenkontakt wie Rechtsanwälte, Notare, Steuerberater oder auch Tiefbauunternehmen profitieren erheblich von der Integration der behördlichen Prozessketten in die eigenen ERP-Systeme. Umgekehrt können auch der Verwaltung auf diese Weise rasch und vollständig alle benötigten Daten in gebotener Qualität bereitgestellt werden.

Shared-Service-Center

Besonders im kommunalen Bereich bietet sich die Einrichtung von gemeinsam genutzten Serviceeinrichtungen an, die spezialisierte Dienste über Skaleneffekte mit erheblicher Kostendegression in höchster Qualität kostengünstig an mehrere Gemeinden erbringen können, die diese sonst jeweils für sich zu bewältigen hätten. Beispiele dafür sind die Bereiche IT-Betreuung, Kommunikationszentrale, Beschaffung oder Facility-Management.

Eine topausgebildete FM-Fachkraft betreut mit modernster EDV-Unterstützung und einem kleinen, schlagkräftigen Team in höchster Qualität alle kommunalen Immobilien einer ganzen Region. Die Kommunikation erfolgt dabei mit jedem Gemeindeamt individuell, aber auf Basis standardisierter Datenstrukturen so, als wäre die Einrichtung Teil der eigenen Verwaltung.

Standardisierung

Dieses letzte Beispiel führt uns zu einer der wichtigsten Voraussetzungen für effektives E-Government im Kommunalbereich – die Standardisierung. Es ist leicht einzusehen, dass die Effizienz eines Systems nicht optimal ist, solange in unterschiedlichen Sprachen kommuniziert wird und Daten während der Bearbeitung übersetzt und transformiert werden müssen. Ebenso offensichtlich ist die Tatsache, dass die Benutzerfreundlichkeit noch gesteigert werden kann, solange ein Verwaltungskunde für ein und dasselbe Verfahren, das in mehreren Gemeinden abgeführt werden muss, lauter unterschiedliche Formulare auszufüllen hat.

Erhebliches Rationalisierungspotenzial haben auch die zahlreichen Erledigungsdokumente (Bescheide etc.), die derzeit in jeder einzelnen Gemeinde individuell verwaltet, gepflegt und an den jeweils aktuellen Rechtsstand angepasst werden müssen. Dieser Aufwand ist gerade für kleinere Gemeinden neben der Tagesarbeit kaum lückenlos zu bewältigen, was bei Berufungen immer wieder zu unnötigen Bescheidaufhebungen aus formalen Gründen führt.

Die Lösung für all diese Probleme ist die Standardisierung von Online-formularen, Verfahrensbeschreibungen und Erledigungsvorlagen. Durch einheitliche Standards, welche die zahlreichen Gemeindeverfahren rechtlich korrekt und aktuell abbilden, steigt die Verfahrenseffizienz enorm.

- **Aktualität**

Die Standarddokumente können zentral überwacht und stets einfach und schnell an den aktuellen Rechtsstand und eine geänderte Verwaltungspraxis angepasst werden. Gesetzliche Änderungen fließen innerhalb kürzester Zeit (normalerweise jedenfalls mit Rechtswirksamkeit) in die betroffenen Dokumente ein und stehen allen Gemeinden unmittelbar zur Verfügung.

- **Rechtssicherheit:** Durch die Überwachungsnotwendigkeit nur weniger Dokumente können diese fundiert und einfach auf ihre Rechtskonformität geprüft werden. Damit werden formelle Bescheidmängel weitgehend beseitigt und die Verfahren verkürzt.
- **Verfahrensdurchlauf:** Durch die Verwendung aktueller Standards erübrigt sich die laufende Überprüfung der Dokumente in den einzelnen Gemeinden und die Gemeindeverfahren werden stark beschleunigt.
- **Verfahrensqualität:** Fachspezifische Schulung des kommunalen Personals gewinnt durch einheitlich genutzte Verfahren und deren zugehöriger Dokumente eine neue Qualität. Auch Vertretungskräfte können sich so wesentlich rascher orientieren und in neue Verfahren einleben.
- **Kommunikation:** Nur durch die Vereinheitlichung der verfahrensrelevanten Datenstände ist eine automatisierte Kommunikation mit den Oberbehörden und mit anderen Gemeinden bzw. Shared-Service-Centern sinnvoll möglich.
- **Kundenfreundlichkeit:** Die Vereinheitlichung der Formulare und der Erledigungsdokumente macht diese für den regelmäßigen Anwender leichter verständlich und routinemäßig nutzbar. Die elektronische Verkettung von Prozessen zwischen Unternehmen und Behörden ist nur auf diese Weise überhaupt möglich.

Die bereitgestellten Standards können zwar aufgrund der Gemeindeautonomie nur als Empfehlungen dienen, es gibt aber wohl keinen vernünftigen Grund für eine einzelne Gemeinde, nicht darauf zurückzugreifen.

Im Rahmen des kommunalen E-Government-Projekts „Tirol 2.0“ (www.communalconsult.at/tirol-2-0) haben wir begonnen, die einzelnen Verfahren der Tiroler Gemeinden zu standardisieren. Dabei wurde aus Gründen der Praktikabilität und der allgemeinen Akzeptanz folgende Vorgangsweise gewählt.

- Nach Auswahl eines relevanten Verfahrens auf Vorschlag einer oder mehrerer Gemeinden werden nach einem Interview von Fachleuten aus der Praxis die Verfahrensprozessbeschreibung mit einem grafischen BPMN-Modell das eventuell dazugehörige Formular (nur bei extern ausgelösten Verfahren) und das Set der im Verfahren benötigten Erledigungsvorlagen in einer ersten Version 0.50 erstellt.
- Diese Diskussionsgrundlage wird den Mitgliedern einer fachlich zusammengestellten themenbezogenen Kernarbeitsgruppe zur Verfügung gestellt und durch diese diskutiert und kommentiert. Die resultierenden Anmerkungen,

Anregungen und Ergänzungswünsche fließen in die Dokumente ein, die dann in einer nächsten Version 0.90 allen Teilnehmergemeinden zur abschließenden Stellungnahme elektronisch übermittelt werden.

- Nach Einarbeitung bzw. Abstimmung dieser Stellungnahmen wird das jeweilige Dokumentenset als Version 1.00 im Internet veröffentlicht und in das E-Government-System der beteiligten Gemeinden eingepflegt. Ab sofort ist nun das neue Verfahren zur praktischen Anwendung verfügbar.
- Anregungen aus der Verwaltungspraxis und rechtliche Änderungen fließen laufend in die veröffentlichten Dokumente ein, die nach Bedarf aktualisiert und versioniert jeweils am aktuellen Stand gehalten werden.

Fazit

E-Government ist eine sogenannte Killerapplikation im Verwaltungsbereich. Das Konzept verändert die tägliche Arbeit in den österreichischen Behörden weit drastischer als der damalige Übergang von der Monarchie zur Demokratie. Große Herausforderungen stehen dabei an, die behutsam, aber beherzt angepackt werden müssen. Vor allem ist die Einbeziehung der Mitarbeiter in den Veränderungsprozess erfolgsentscheidend. Der Umgang mit EDV-Komponenten sollte zwar in den österreichischen Amtsstuben mittlerweile selbstverständlich sein, die Informationsaufnahme vom Bildschirm anstatt von einem ausgedruckten Blatt Papier ist jedoch gewöhnungsbedürftig und erfordert nicht selten die Anpassung der Arbeitsplatzergonomie. Die massive Änderung komplexer, über Jahrzehnte eingespielter Systeme, Abläufe und Gewohnheiten verursacht jedenfalls Blut, Schweiß und Tränen. Allein die Veränderung des behördlichen Selbstverständnisses von der traditionellen vertikalen hierarchisch gegliederten Struktur hin zu einer horizontalen prozessorientierten Sichtweise erfordert gute Nerven. Qualifizierte Change-Manager sind gefordert und können sich auf einige Jahre zufriedenstellender Auslastung freuen.

Letztendlich führt aber an der elektronischen Verwaltung kein Weg vorbei, werden doch derzeit weltweit Anstrengungen in Milliardenhöhe getätigt, um diesen Schritt zu mehr Verwaltungsökonomie und -effizienz in nationale Wettbewerbsvorteile umzumünzen. Hier ist bereits ein wahrer Wettlauf zwischen Amerika, Europa und Asien entbrannt.

Das Problem dabei ist, dass diese Veränderungen bezogen auf den individuellen Arbeitsplatz nicht langsam und unmerklich erfolgen können, sondern nur mit einem einzigen mutigen Schritt. Man arbeitet jetzt elektronisch, oder eben noch nicht. Der Sprung ins kalte Wasser, um zum Goldland an der anderen Flussseite zu schwimmen, bleibt also nicht aus, die Frage ist nur, wann man ihn tatsächlich wagt.

Hinweis: Ein 2. Teil wird im nächsten Heft (2012) folgen. Themenvorschläge für den 2. Teil werden gerne bis 30. 11. 2011 entgegengenommen. E-Mail: angela.grandl@vst.gv.at