

Projekt e-LoGo  
Kommunalwissenschaftliches Institut  
Am Park Babelsberg 14/Haus 7  
14482 Potsdam

Fon: +49 (0331) 977- 4470  
Fax: +49 (0331) 977- 4613  
Mail: [aeewert@rz.uni-potsdam.de](mailto:aeewert@rz.uni-potsdam.de)  
<http://www.e-lo-go.de>

L a n d k r e i s  
P o t s d a m - M i t t e l m a r k

---

## Electronic Government Integrierte Kommunalverwaltung

Konzept zur Einführung eines Formularportales  
für den kreisangehörigen Raum

(Version 4.0)

Verfasser: A. Erhardt Ewert

## 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 Nutzenkriterien 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.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Executive Summary</b> .....	<b>2</b>
<b>Danksagung</b> .....	<b>4</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>5</b>
<b>Tabellen- und Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>8</b>
<b>2 Konzeptioneller Rahmen</b> .....	<b>10</b>
2.1 eGovernment und integrierte Kommunalverwaltung .....	10
2.1.1 eGovernment verändert die Verwaltung .....	10
2.1.2 Integrierte Verwaltung: vom Leitbild zur Umsetzung.....	11
2.1.3 Projektansatz.....	14
2.2 Formulare im Verwaltungshandeln .....	15
2.2.1 Begriffsabgrenzung .....	15
2.2.2 Allgemeine Funktion von Formularen .....	16
2.2.3 Besonderheiten elektronischer Formulare.....	19
2.3 Vorteile elektronischer Formulare .....	22
<b>3 Bestandsaufnahme/Ist-Analyse</b> .....	<b>25</b>
3.1 Struktur der Kreisverwaltung Potsdam-Mittelmark .....	25
3.2 Online-Formulare in Brandenburger Kreisverwaltungen .....	27
3.3 Analyse der eGovernment-Aktivitäten Brandenburger Kommunen.....	31
3.4 Nutzungsanalyse des Online-Formularangebotes der Kreisverwaltung Potsdam-Mittelmark.....	34
3.5 Erhebung der in der Kreisverwaltung genutzten Formulare .....	35
3.6 Übersicht von Good-Practice-Beispielen .....	40
3.6.1 Formularserver des Erftkreises .....	40
3.6.2 Landesformularserver Baden-Württemberg.....	42
3.6.3 Formular-Center des Bundes .....	44
3.6.4 Fazit .....	45

<b>4</b>	<b>Anwendungsszenarien aus Nutzersicht</b> .....	<b>47</b>
4.1	Szenario 1: Kfz-Ummeldung im Bürgerbüro am Wohnort.....	47
4.2	Szenario 2: Änderung des Wohnsitzes im Bürgerbüro am Arbeitsort.....	48
4.3	Szenario 3: Online-Ummeldung durch den Bürger.....	48
4.4	Szenario 4: Online-Antrag im Sozialwesen.....	49
4.5	Folgerungen.....	49
<b>5</b>	<b>Organisatorische und technische Konzeption</b> .....	<b>51</b>
5.1	Organisatorische Optionen.....	51
5.1.1	Kreiseigenes Formularportal .....	51
5.1.2	Kooperatives Formularportal .....	53
5.1.3	Landesformularportal .....	53
5.1.4	Länderübergreifendes Formularportal .....	54
5.1.5	Bewertung der Organisationsalternativen.....	55
5.2	Technische Konzeption .....	59
5.2.1	Dateiformate .....	59
5.2.2	Technische Anforderungen .....	62
5.2.3	Allgemeine Prozesskonzeption für ein Formularportal .....	63
<b>6</b>	<b>Projektmanagement</b> .....	<b>66</b>
6.1	Zielsetzung.....	66
6.2	Projektverlauf .....	66
6.3	Projektansatz .....	67
<b>7</b>	<b>Umsetzung</b> .....	<b>70</b>
7.1	Vorgehensweise .....	70
7.2	Kostenbetrachtung.....	71
<b>8</b>	<b>Resümee</b> .....	<b>75</b>
<b>9</b>	<b>Literatur</b> .....	<b>77</b>

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Bereitgestellte Formulare pro Landkreis/kreisfreie Stadt.....	30
Tabelle 2: Verteilung der Formulare auf die Ämter .....	30
Tabelle 3: Verzeichnis der Ämter, amtsfreien Gemeinden und kreisfreien Städte des Landes Brandenburg .....	31
Tabelle 4: ausgewählte Webangebote nach Verwaltungseinheiten.....	33
Tabelle 5: Häufig genutzte Formulare .....	34
Tabelle 6: Formularnutzung in den Ämtern.....	36
Tabelle 7: Anteil elektronischer Formulare.....	37
Tabelle 8: Die häufigsten internen Formulare .....	38
Tabelle 9: Jahresvolumen Antragsformulare .....	39
Tabelle 10: Organisationskonzepte im Vergleich.....	58
Tabelle 11: Vergleich der Online-Formate .....	61
Abbildung 1: Dimensionen der Formularfunktionen.....	17
Abbildung 2: Gliederungsplan des Landratsamtes .....	25
Abbildung 3: Räumliche Übersicht des Landkreises .....	26
Abbildung 4: Formularserver des Erftkreises .....	41
Abbildung 5: Landesformularserver Baden-Württemberg .....	42
Abbildung 6: Formular-Center des Bundes.....	44
Abbildung 7: Prozesskonzeption eines Formularportals .....	64
Abbildung 8: Projektschaubild .....	67
Abbildung 9: Vordruckausgaben im Jahr 2001 .....	72

## 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 Pro-

dukt „Formularportal“ können noch nicht getroffen werden. Dazu bedarf es 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.