

Wechselwähler, die Anzahl der Kandidaten sowie nicht zuletzt die in einer Kommune kaum messbare kommunalpolitische „Stimmung“. Letztere kann z. B. von einem anstehenden Großprojekt, bestimmten „Charakterköpfen“, einem kürzlichen „Skandal“, einer zuletzt durchgeführten Bürgerbeteiligung oder wirtschaftlichen Ereignissen geprägt sein und so den Ausgang der Wahl massiv beeinflussen. Insgesamt erscheint die Stichwahl als ein (zumindest derzeit) sinnvolles Instrument, Gerechtigkeitsfragen in das Wahlverfahren zum Hauptverwaltungsbeamten zu implementieren. Besonders in Zeiten der vielfach im Zusammenhang mit einer geringen Wahlbeteiligung argumentativ bemühten Politikverdrossenheit⁵² ist es sinnvoll, den Wählern eine zweite Chance zu geben. Allein in der *Gelegenheit*, eine erneute Auswahl zu treffen, wodurch zugleich auch eine Filter-

funktion der Stichwahl gegeben ist, liegt eine große Chance dieses Verfahrens. Minderheitenkandidaten können auf diese Weise verhindert werden. Dies ist, wie der VerfGH NRW in seiner jüngsten Entscheidung besonders betont, vor allem in solchen Zeiten wichtig, in denen die Parteien- und Kandidatenlandschaft besonders vielfältig ist.

Die im zweiten Wahlgang meist (aber keinesfalls immer und zum großen Teil nur leicht) niedrigere Wahlbeteiligung darf nicht als Zeichen der Gleichgültigkeit verstanden werden. Ob sogleich eine sinkende Legitimation anzunehmen ist, nur weil in der Stichwahl die Wahlbeteiligung um einige Prozentpunkte niedriger ist, darf stark bezweifelt werden. Entscheidend ist die *Möglichkeit* einer nochmaligen Stimmabgabe, welche zu einer höheren Legitimation führt.⁵³ Daran ändert auch ein Absinken der Wahlbeteiligung grundsätzlich nichts, zumal sich dies durch einige, zum Teil oben beispielhaft aufgeschlüsselte Gründe ergeben kann.

52 Vgl. *Leisner*, NJW 2009, 1464 (1464); vgl. *Maunz/Dürig/Klein*, 91. EL April 2020, GG Art. 38 Rn. 72; vgl. zu diesem Thema auch *Thiele*, ZRP 2017, 105 (105 ff.); vgl. diesen Zusammenhang relativierend *Seybold*, in *Seybold* (Hrsg.), Tagungsband zum 7. Niedersächsischen Kommunalrechtskongress (2018), S. 7 (9 f.)

53 So im Ergebnis auch die Stellungnahme des Niedersächsischen Städtetages, NST-N 2010, 96 (98) und auch *Krüper*, DÖV 2009, 758 (762).

Thomas Barthel/Nicolas Schüler*

Die Einführung des Zentralen digitalen Posteingangs bei der Region Hannover^{**}, ^{***}

A. Problemstellung

„Die größte digitale Herausforderung besteht für Deutschland in der Verbesserung der Online-Interaktion zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern.“¹ Trotz der hohen Priorität, die die Digitalisierung und damit einhergehend auch das Electronic Government (E-Government) für viele Regierungen einnimmt, sind laut einer 2015 durchgeführten Studie nur 40 % der Einwohner² von etablierten Industrieländern mit dem aktuellen Stand des Angebots digitaler Verwaltungsleistungen zufrieden.³ Gerade in Deutschland geht die Digitalisierung der Verwaltung nur schleppend voran, weshalb die Regierung mit der Einführung des Gesetzes zur Verbesse-

rung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) ihren Verwaltungen eine Frist zur Digitalisierung einer Vielzahl ihrer Verwaltungsleistungen für das Ende des Jahres 2022 gesetzt hat. Im Zuge dieses Gesetzes sind Digitalisierungsbestrebungen der Verwaltung auf allen Ebenen wieder stärker in den Fokus gerückt. So befinden sich auch bei der Region Hannover zahlreiche Projekte zur Digitalisierung in der Umsetzung. Ein Projekt, das durch die zunehmend digitale Verwaltungsarbeit eine deutliche Notwendigkeit aufweist, ist die Einführung eines Zentralen digitalen Posteingangs (ZDP). Dieser beinhaltet sowohl die digitale Seite, welche die elektronisch empfangenen Dokumente verwaltet, als auch die analoge Seite, welche die Strukturierung der analogen Posteingänge mit dessen anschließender Digitalisierung übernimmt. Somit ermöglicht der ZDP eine nahezu vollständig digitale Kommunikation und Prozessbearbeitung.

Eine langfristige Zielsetzung der Region Hannover ist die Reduzierung der analogen Posteingänge auf ein Minimum, um eine weitreichend elektronische Kommunikation zu führen. Indessen werden die Verwaltungen sowohl aus rechtlichen als auch aus sozialen Gründen in naher Zukunft nicht vollständig auf die konventionellen Poststrukturen verzichten können. Die Entwicklung eines Systems für die Organisation der analogen Seite weist daher eine sehr aktuelle Relevanz auf. Daher fokussiert sich dieser Artikel auf die Erstellung eines Konzepts für die Organisation und Strukturierung eben dieser.

Das Ziel dieses Artikels ist somit die Erarbeitung einer Handlungsempfehlung zum Umgang mit der analogen Eingangspost für die Region Hannover, welche die erfolgreiche Einführung eines ZDP unterstützen soll. Demnach geht es in diesem Artikel um die Darstellung und Würdigung der zu beachtenden Handlungsfelder und schließlich die Erarbeitung eines entsprechenden Konzepts zur

* Prof. Dr. rer. pol. *Thomas Barthel* ist Professor für Verwaltungswissenschaft an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen. *Nicolas Schüler* war dort Student des Bachelorstudiengangs Verwaltungsbetriebswirtschaftslehre, den er im Juni 2020 mit dem Bachelor of Arts abgeschlossen hat. Zur Entstehung des Artikels s. auch die Vorbemerkungen.

** Vorbemerkungen

Der Artikel basiert auf der Bachelorarbeit von *Nicolas Schüler* mit gleichnamigem Titel, die er im Rahmen des Bachelorstudiengangs Verwaltungsbetriebswirtschaftslehre an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen unter der Betreuung von Herrn Prof. Dr. *Thomas Barthel* geschrieben hat.

Es handelt sich bei dem vorliegenden Artikel lediglich um einen Ausschnitt aus der 35-seitigen Arbeit. Das bedeutet, dass nicht alle Hintergrundinformationen – wie z. B. das Best-Practice-Beispiel aus der Hansestadt Hamburg – so ausführlich wie in der ursprünglichen Arbeit erläutert werden konnten.

*** Ein ergänzendes Literaturverzeichnis sowie Quellenangaben finden Sie online unter www.mydvp.de.

1 *Europäische Kommission*, Länderbericht, 2019, S. 3, <https://ec.europa.eu> (Zugriff: 1.12.2019).

2 Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird in dieser Ausarbeitung im Folgenden lediglich die männliche Sprachform verwendet – die weibliche Form ist jedoch ausdrücklich mit eingeschlossen.

3 Vgl. *Frach, L./Febrmann, T./Pfannes, P.*, Measuring, 2017, in: *Falk, S./Römmle, A./Silverman, M.* (Hrsg.), *Leveraging*, 2017, S. 25–38: S. 26.

Thematik der erfolgreichen Einführung eines ZDP bei der Region Hannover.

Neben grundsätzlichen rechtlichen und wirtschaftlichen Betrachtungen fokussiert sich das Konzept insbesondere auf die organisatorischen Aspekte des ZDP.

Bei der Ausarbeitung des Konzepts nehmen insbesondere die Technische Richtlinie des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) für das Ersetzende Scannen (TR-Resiscan) und die Organisationskonzepte zur elektronischen Verwaltungsarbeit des Bundesministeriums des Innern (BMI) zu den Themen des Scanprozesses, der E-Poststelle sowie der Langzeitspeicherung eine zentrale Rolle ein. Es ist äußerst empfehlenswert, diese Quellen bei einer Implementierung des ZDP in einer Verwaltung heranzuziehen.

B. Theoretische Grundlagen

I. E-Government

E-Government ist ein vielseitiger Begriff, für den in der Wissenschaft über die Jahre eine Vielzahl an verschiedenen Definitionen entstanden sind. Die Definition, die sich in der Wissenschaft etabliert hat, ist die sog. „Speyerer Definition von E-Government“, nach welcher unter E-Government „die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mithilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“⁴ verstanden wird. Im Folgenden wird dieser Arbeit die Speyerer Definition zugrunde gelegt.

Im Zuge des E-Governments sollen die Dienstleistungen der Verwaltung digital zur Verfügung gestellt werden.⁵ Dabei werden die Verwaltungsleistungen neben der digitalen Form jedoch auch noch in absehbarer Zeit über analoge Zugangskanäle für die verschiedenen Akteure verfügbar sein müssen.⁶ Die Akteure im E-Government sind in vier Gruppen unterteilbar: den Staat, der den Bund, die Länder und die Kommunen umfasst, die Bürger, private gewinnorientierte Unternehmen sowie „non-profit organizations“ (NPO) zusammen mit den „non-governmental organizations“ (NGO).⁷ Dabei hat die Einführung des ZDP Auswirkungen auf alle vier Akteursgruppen des E-Governments.

Eines der wesentlichen Ziele der Verwaltung, die Verbesserung der Servicequalität, kann durch die Einführung von E-Government-Anwendungen erreicht werden, wenn diese kundenorientiert auf die Bedürfnisse und den größten Nutzen für die Bürger ausgerichtet werden.⁸ So formuliert Habel, dass der Bürger im Mittel-

punkt stehen und sich die Verwaltung um diesen herum organisieren müsse.⁹ Dabei sind die Erwartungen der Bürger an die Verwaltung sehr hoch,¹⁰ da sie bereits täglich Kontakt mit weitaus fortschrittlicheren digitalisierten Dienstleistungen aus der Privatwirtschaft haben, wodurch sie diese Erwartungen auch an die öffentliche Verwaltung stellen.¹¹

Ein weiteres Ziel, das E-Government fördern soll, ist die Effizienzsteigerung der Verwaltung. Dies kann z.B. durch die Optimierung von Prozessen erreicht werden, indem bestimmte Arbeitsschritte automatisiert werden.¹² Die Effizienzsteigerung kann jedoch nicht umfänglich realisiert werden, wenn in der internen Verwaltung die Bearbeitung weiterhin analog, z.B. über die Hauspost, geschieht.¹³ Der ZDP soll diesem Problem Abhilfe verschaffen.

Laut Index der Europäischen Kommission für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI – Digital Economy and Society Index) 2019 befindet sich Deutschland mit dem zwölften Platz der 28 Mitgliedstaaten nur im Mittelfeld der digitalen Entwicklung in Europa. Der Index wird nach fünf Kategorien entwickelt: Konnektivität, Humankapital, Internetnutzung, Integration der Digitaltechnik und Digitalisierung öffentlicher Dienste.¹⁴ Besonders ausschlaggebend für die Verwaltung sind dabei die Ergebnisse der Kategorie der digitalen öffentlichen Dienste. Laut dem Länderbericht für Deutschland des DESI 2019 liegt Deutschland hier lediglich auf Platz 24. Im Gegensatz zum EU-Durchschnitt, der bei 64 % liegt, nutzen lediglich 43 % der Internetnutzer in Deutschland die digitalen Verwaltungsdienstleistungen.¹⁵ Die aktuelle technologische Infrastruktur Deutschlands wäre fortschrittlich genug, um einen höheren Rang zu erreichen, als im DESI 2019 vergeben wurde, jedoch hindern die rechtlichen Rahmenbedingungen, wie der Datenschutz oder Zuständigkeitsregelungen, häufig das Vorankommen der E-Government-Initiativen.¹⁶ Das OZG soll als Lösung dieses Problems dienen.

II. Onlinezugangsgesetz

In Deutschland fehlt eine umfassende und intensive Verknüpfung der verschiedenen E-Government-Projekte, sowohl innerhalb einer Ebene als auch zwischen den Ebenen von Bund, Land und Kommunen.¹⁷ Eine einheitliche E-Government-Lösung bedarf der Zusammenführung der einzelnen E-Government-Projekte,

4 Lucke, J. v./Reinermann, H., Speyerer, 2000, S. 1, <http://www.joernvonlucke.de> (Zugriff: 5.12.2019).

5 Vgl. Heuermann, R./Tomenendal, M., Betriebswirtschaftslehre, 2011, S. 153; Najemnik, N., Ungleichheiten, 2018, in: DVP 69. Jahrgang (11/2018), S. 428–433: S. 429.

6 Vgl. Rienaß, U., Best-practice, 2010, in: Wirtz, B. W. (Hrsg.), Grundlagen, 2010, S. 411–428: S. 414; Gesellschaft für Informatik e.V./Informationstechnische Gesellschaft, Memorandum, 2000, S. 14; Denzler, G., Arbeit, 2005, in: Brosch D./Meblich, H. (Hrsg.), Organisation, 2005, S. 15–26: S. 15.

7 Vgl. Mühlkamp, H., Kosten-Nutzen-Analyse, 2010, in: Wirtz, B. W., Grundlagen, 2010, S. 177–193: S. 180 f.; Rolles, R., Content, 2004, S. 47; Zangl, F., Lösungsansätze, 2007, S. 22.

8 Vgl. Rastetter, K./Flüs, C., NRW, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), Handbuch, 2007, S. 41–48: S. 41; Europäischer Ausschuss der Regionen, Ebene, 2003, S. 1; Wirtz, B. W./Nitzsche, P., Kontext, 2010, in: Wirtz, B. W. (Hrsg.), Grundlagen, 2010, S. 363–393: S. 366.

9 Vgl. Habel, F.-R., Kommunen, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), Handbuch, 2007, S. 65–70: S. 68.

10 Vgl. Bullinger, H. J./Rombach, D., Standortfaktor, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), Handbuch, 2007, S. 71–74: S. 71.

11 Vgl. Frach, L./Fehrmann, T./Pfannes, P., Measuring, 2017, in: Falk, S./Römmele, A./Silverman, M. (Hrsg.), Leveraging, 2017, S. 25–38: S. 26; Benkhadda, N., Verwaltungsmodernisierung, 2010, S. 2.

12 Vgl. Brosch, D./Weiber, R., Erfolgsfaktor, 2005, in: Brosch, D./Meblich, H. (Hrsg.), Organisation, 2005, S. 67–100: S. 68; Benkhadda, N., Verwaltungsmodernisierung, 2010, S. 47.

13 Vgl. Meblich, H., Sicherungssysteme, 2005, in: Brosch D./Meblich, H. (Hrsg.), Organisation, 2005, S. 43–66: S. 53.

14 Vgl. Europäische Kommission, DESI, 2019, <https://ec.europa.eu> (Zugriff: 1.12.2019).

15 Vgl. Europäische Kommission, Länderbericht, 2019, S. 14, <https://ec.europa.eu> (Zugriff: 1.12.2019).

16 Vgl. Baqir, M. N./Iyer, L., Maturity, 2010, in: Reddick, C. G. (Hrsg.), Comparative, 2010, S. 3–22: S. 16.

17 Vgl. Bürger, E., Deutschland-Online, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), Handbuch, 2007, S. 29–34: S. 29.

unter Verwendung einheitlicher Standards.¹⁸ Aufgrund des föderalen Aufbaus von Deutschland ist die Koordination einer entsprechend abgestimmten Zusammenführung aufwendiger als in anderen EU-Ländern.¹⁹ Eine solche einheitliche Lösung kann etabliert werden, wenn sie bundesweit festgelegt und vorgeschrieben wird.²⁰ Das OZG verkörpert eine solche Vorschrift.

Das OZG ist ein Bundesgesetz, das am 18.8.2017 in Kraft trat und den Bund, die Länder und die Kommunen dazu verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen bis zum 31.12.2022 digital über Verwaltungsportale zur Verfügung zu stellen, die schließlich zu einem gemeinsamen Portalverbund verknüpft werden sollen.²¹ Dabei können die Erwartungen der Bürger nach zentralen Anlaufstellen durch den geplanten Portalverbund realisiert werden,²² wodurch Zuständigkeitsregelungen zudem eine flexiblere Gestaltung erhalten.²³ Für Bürger, die in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt sind, kann die Etablierung eines solchen Portalverbunds eine erhebliche Erleichterung sein. Durch den entfallenden persönlichen Kontakt mit der Verwaltung vor Ort wird es so für diese Menschen deutlich einfacher, für sie lebensnotwendige Leistungen, wie Pflege- oder Krankengeld, über den elektronischen Kontakt in Anspruch zu nehmen.²⁴ Die Bürger sollen somit insgesamt seltener den Aufwand des persönlichen oder postalischen Verwaltungskontakts haben.²⁵ Gerade in der aktuellen Krisensituation, hervorgerufen durch die Infektionskrankheit Covid-19, hat sich gezeigt, dass eine kontaktlose Abwicklung der Verwaltungsprozesse von erheblicher Bedeutung ist.

In Verbindung mit den über die Verwaltungsportale eingerichteten individuellen Nutzerkonten für die Bürger²⁶ liegt zudem die Einrichtung eines individuellen Postfachs nahe, das den Onlineschriftverkehr mit Verwaltungen in vollem Umfang gewährleistet.²⁷ Die Verknüpfung dieses Postfachs mit dem ZDP würde die Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung vereinfachen.

Es wurden nahezu 600 Verwaltungsleistungen ermittelt, die unter die Digitalisierungspflicht des OZG fallen.²⁸ Mit der steigenden Anzahl an digitalen Verwaltungsleistungen steigt auch die Anzahl der digital eingehenden Dokumente der Akteure, die ansonsten analog versendet und empfangen worden wären. Eine solche Vielzahl an Dateien kann mit den bestehenden Strukturen nicht zweckmäßig

und rechtskonform bewältigt werden. Daher ist für eine erfolgreiche Umsetzung des OZG ein gut strukturiertes System zur Digitalisierung, Speicherung und Verteilung der Dateien innerhalb der Verwaltung notwendig. Die Einführung des ZDP soll, als Element dieses Systems, die Erfüllung dieser Anforderungen unterstützen.

III. Zentraler digitaler Posteingang

Mit der Weiterentwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKTs) wurden bereits in einigen Verwaltungen²⁹ die internen und externen Poststellen digitalisiert.³⁰ Der ZDP ist der zentrale Anlaufpunkt für die Akteure im E-Government, der aus zwei Seiten besteht. Zum einen die digitale Seite, bei der über digitale Strukturen, wie den Portalen im Sinne des OZG oder E-Mails, Dokumente und allgemeiner Schriftverkehr bei der Verwaltung eingeht. Auf der anderen Seite steht die analoge Eingangspost, die direkt digitalisiert und gebündelt innerhalb der Verwaltung den zuständigen Stellen zugeteilt wird. Die Funktionsweise orientiert sich dabei im Wesentlichen an der „Virtuellen Poststelle“ (VPS), die als eine der Basiskomponenten gilt,³¹ die für eine gesicherte Kommunikation der Verwaltung mit externen Akteuren über elektronische Wege sorgen soll.³² Über Schnittstellen wird eine medienbruchfreie Kommunikation hergestellt,³³ die hinsichtlich verschiedener Fachprozesse äußerst anpassungsfähig ist.³⁴

Aktuell kommuniziert die Verwaltung mit den verschiedenen Akteuren über eine Reihe von Wegen: den physischen Kontakt vor Ort, analog und über elektronische Wege.³⁵ Der ZDP soll dazu dienen, die Dokumente der unterschiedlichen Eingangskanäle zur weiteren internen Verarbeitung in elektronischer Form bereitzustellen. Langfristig wird damit gerechnet, dass der Kontakt weitestgehend elektronisch ablaufen wird, da bereits seit einigen Jahren eine Verschmelzung dieser Kontaktarten in Richtung der elektronischen Kommunikation zu beobachten ist.³⁶

Die Einführung des ZDP in Zusammenhang mit den Verwaltungsportalen bringt sowohl Vorteile für die Verwaltung selbst als auch für die restlichen Akteure des E-Governments.

Der Verwaltung dient der ZDP hauptsächlich als Mittel zur Prozessoptimierung.³⁷ Mögliche Ziele, die durch den ZDP verfolgt werden können, sind die transparentere sowie gleichermaßen pa-

18 Vgl. Brosch, D./Mehlich, H., Reformprozess, 2005, in: Brosch D./Mehlich, H. (Hrsg.), Organisation, 2005, S. 1–6: S. 3.

19 Vgl. Beuß, H., Zweckbündnis, 2015, in: Engel, A. (Hrsg.), IT, 2015, S. 99–107: S. 99.

20 Vgl. Schliesky, U., Schleswig-Holstein, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), Handbuch, 2007, S. 49–54: S. 52.

21 Vgl. § 1, Abs. 1, 2 OZG; Schliesky, Utz, Verfassungsrechtliche, 2017, in: DVP 68. Jahrgang (11/2017), S. 443–448: S. 446; Beckmann, G., KGSt-Bericht 06/2019, 2019, S. 12.

22 Vgl. Lucke, J. v., Hochleistungsportale, 2010, in: Wirtz, B. W. (Hrsg.), Grundlagen, 2010, S. 115–131: S. 124; Zangl, F., Lösungsansätze, 2007, S. 29.

23 Mehde, V., Prozessorientierung, 2010, in: Wirtz, B. W. (Hrsg.), Grundlagen, 2010, S. 133–152: S. 149.

24 Vgl. Heike, J. W., Sozialpolitik, 2005, in: Brosch, D./Mehlich, H. (Hrsg.), Organisation, 2005, S. 7–14: S. 8; Landsberg, G., Stand, 2010, in: Wirtz, B. W. (Hrsg.), Grundlagen, 2010, S. 395–410: S. 398.

25 Vgl. Zangl, F., Lösungsansätze, 2007, S. 24.

26 Vgl. § 3, Abs. 2 OZG.

27 Vgl. Stach, H., Bürger-Portale, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), Handbuch, 2007, S. 155–164: S. 159.

28 Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Onlinezugangsgesetz, 2019, <https://www.bmi.bund.de> (Zugriff: 5.12.2019).

29 Ein nennenswertes Beispiel aus der Praxis ist die Freie und Hansestadt Hamburg, die bereits seit über 15 Jahren eine Online-Plattform betreibt, über die mittlerweile um die 80 digitale Verwaltungsleistungen angeboten werden. Die integrierte Postfachfunktion ermöglicht den Bürgern die Versendung und den Erhalt von Dokumenten, wodurch die medienbruchfreie Übertragung der Dokumente direkt in die Fachverfahren der Verwaltung ermöglicht wird.

30 Vgl. Sturm, J., Standards, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), Handbuch, 2007, S. 123–132: S. 127.

31 Vgl. Abele, J., Methoden, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), Handbuch, 2007, S. 197–212: S. 203; Kamrau, R., Kommunikationsinfrastruktur, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), Handbuch, 2007, S. 181–188: S. 181.

32 Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Poststelle, 2019, <https://www.bsi.bund.de> (Zugriff: 12.12.2019).

33 Vgl. Wendt, M./Helm, A., Moderne, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), Handbuch, 2007, S. 279–292: S. 284.

34 Vgl. Bigalke, T./Klein, S., Zuteilung, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), Handbuch, 2007, S. 311–318: S. 312.

35 Vgl. Wagnitz, R., MoBüD, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), Handbuch, 2007, S. 361–364: S. 361.

36 Vgl. Lucke, J. v., Gestaltungspotenziale, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), Handbuch, 2007, S. 97–104: S. 100.

37 Vgl. Beckmann, G., KGSt-Bericht 10/2019, 2019, S. 26.

pierlose Verwaltung,³⁸ indem zunehmend elektronische Post bei der Verwaltung eingeht und die analoge Post direkt zentral digitalisiert wird. Somit wird in der Verwaltung eine einheitlich elektronische Kommunikation und konsistente Aktenführung ermöglicht.³⁹ Weiterführend kann mit dem ZDP in Verbindung mit einem Dokumentenmanagementsystem (DMS) die interne Hauspost digitalisiert werden, um diese einheitliche Kommunikation zu gewährleisten.⁴⁰

C. ZDP-Konzept für die Region Hannover

Im folgenden Abschnitt, der den Schwerpunkt dieses Artikels darstellt, liegt die Darstellung eines entsprechenden Konzepts zur Einführung der analogen Seite des ZDP bei der Region Hannover im Fokus.

I. Istzustand

Die Region Hannover wurde im Jahr 2001 gegründet, als sich der Landkreis Hannover mit dem Kommunalverband Großraum Hannover zusammenschloss. Die ungefähr 1,2 Millionen Einwohner starke Gebietskörperschaft stellt eine bislang bundesweit einzigartige Konstellation dar. Unter der Leitung des Regionspräsidenten arbeiten über 2.700 Mitarbeiter in der Verwaltung der Region Hannover.⁴¹ Die Region Hannover ist in fünf Dezernate unterteilt, die jeweils von einem Dezernenten geleitet werden, sowie das dem Regionspräsidenten direkt unterstellte Dezernat, das entsprechend direkt vom Regionspräsidenten geleitet wird.⁴² Die einzelnen Dezernate sind wiederum in Stabsstellen und Fachdienste sowie mehrere Fach- und Servicebereiche unterteilt, die ihrerseits aus zahlreichen Teams bestehen.⁴³

Aktuell wird ein Großteil der analog eingehenden Post durch die zentrale Poststelle der Region Hannover sortiert und den in der Poststelle befindlichen Postfächern der jeweiligen zuständigen Fachbereiche und Teams anhand von bestimmten Merkmalen zugeordnet.⁴⁴ Weiterhin gibt es noch zahlreiche Außenstellen im gesamten Regionsgebiet sowie Servicebereiche, in denen die Bürger Dokumente direkt abgeben können.

Eines der Ziele des ZDP bei der Region Hannover soll die nahtlose Erfassung und anschließende klare Zuordnung jeglicher Daten, die in die Verwaltung gelangen, zu einem entsprechenden Vorgang sein, um eine bestmögliche Transparenz der Verwaltung zu erreichen. Dazu ist eine Reihe von Rahmenbedingungen zu erfüllen wie der rechtssichere Umgang mit Daten sowie die Ausstattung mit der benötigten Technologie und qualifiziertem Personal.

II. Rahmenbedingungen

Für die Einführung von E-Government-Lösungen, wie dem ZDP, bedarf es verschiedenster Rahmenbedingungen, die bestenfalls ge-

geben sein sollten, um eine erfolgreiche Einführung zu erreichen. Für die Digitalisierung von analogen Dokumenten hat das BSI die TR-Resiscan entwickelt, in welcher Handlungsempfehlungen in Form von konkreten Maßnahmen aufgeführt werden, um ein rechtssicheres „ersetzendes Scannen“ zu ermöglichen.⁴⁵ Ersetzendes Scannen definiert das BSI hier als den „Vorgang des elektronischen Erfassens von Papierdokumenten mit dem Ziel der elektronischen Weiterverarbeitung und Aufbewahrung des hierbei entstehenden elektronischen Abbildes (Scanprodukt) und der späteren Vernichtung des papiergebundenen Originals“⁴⁶. Anhand dieser Richtlinie werden mehrere der folgenden Rahmenbedingungen ausgelegt.

1. Technik

Damit die verschiedenen IKTs der Region Hannover untereinander funktionsfähig sind, ist die Kompatibilität und Interoperabilität der Technologien entscheidend.⁴⁷ „Unter Interoperabilität wird die Fähigkeit verstanden, Informationen auf technischer, semantischer und organisatorischer Ebene so auszutauschen, dass die jeweiligen Kommunikationspartner die auszutauschenden Informationen auch verstehen und weiter verarbeiten können.“⁴⁸ Um die Interoperabilität der IT sicherzustellen, ist die Verwendung von standardisierten technischen Lösungen empfehlenswert,⁴⁹ von denen die wichtigsten für den ZDP im Folgenden vorgestellt werden.

Zunächst bedarf die analoge Seite des ZDP als wichtigsten Bestandteil geeignete Scangeräte, welche die Vielzahl an analogen Dokumenten in einer überschaubaren Zeit bewältigen können. Um die Sicherheit der verwaltungsexternen und -internen Kommunikation sicherzustellen, müssen in erster Linie die grundlegenden Schutzmaßnahmen, wie Firewalls und allgemeiner Schutz vor Schadsoftware, etabliert und auf das durch die vermehrte digitale Kommunikation benötigte Sicherheitsniveau erweitert werden.⁵⁰

Neben der verwaltungsexternen Kommunikation wird auch die Kommunikation innerhalb der Verwaltung im Zusammenhang mit der Einführung des ZDP digitalisiert. So sollte die Hauspost, beispielsweise über Umlaufmappen, weitestgehend abgeschafft und durch medienbruchfreie Kommunikation ersetzt werden. Eine mögliche technische Lösung für die interne Kommunikation und Verteilung von Dokumenten ist die Einführung eines DMS.⁵¹

Da ein DMS für die optimale Einführung des ZDP bei der Region Hannover erforderlich ist, wird dieses als gegebene Voraussetzung angesehen.⁵²

Da durch den ZDP zunehmend Daten von Bürgern und Unternehmen gesammelt und gespeichert werden, bedarf es sowohl umfang-

45 Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Richtlinie, 2019, S. 5, <https://www.bsi.bund.de> (Zugriff: 12.12.2019).

46 Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Richtlinie, 2019, S. 5, <https://www.bsi.bund.de> (Zugriff: 12.12.2019).

47 Vgl. Hertel, G., *Verwaltungen*, 2001, S. 51.

48 Vgl. Rombach, D./Tschichholz, M./Jeswein, T., *Technologische*, 2010, in: Wirtz, B. W. (Hrsg.), *Grundlagen*, 2010, S. 19–44: S. 27.

49 Vgl. Rombach, D./Tschichholz, M./Jeswein, T., *Technologische*, 2010, in: Wirtz, B. W. (Hrsg.), *Grundlagen*, 2010, S. 19–44: S. 28.

50 Vgl. Dürig, M., *Spannungsfeld*, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), *Handbuch*, 2007, S. 35–40: S. 40; Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Richtlinie, 2019, S. 18, <https://www.bsi.bund.de> (Zugriff: 12.12.2019).

51 Vgl. Mayer, M., Bayern, 2005, in: Brosch, D./Meblich, H. (Hrsg.), *Organisation*, 2005, S. 27–42: S. 30.

52 Ein Dokumentenmanagementsystems wurde bei der Region Hannover bereits in einigen Bereichen eingeführt und befindet sich momentan in der letzten Phase der Einführung.

38 Vgl. Mayer, M., Bayern, 2005, in: Brosch, D./Meblich, H. (Hrsg.), *Organisation*, 2005, S. 27–42: S. 29.

39 Vgl. Mayer, M., *Perspektive*, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), *Handbuch*, 2007, S. 55–63: S. 59.

40 Vgl. Mayer, M., Bayern, 2005, in: Brosch, D./Meblich, H. (Hrsg.), *Organisation*, 2005, S. 27–42: S. 30.

41 Vgl. *Region Hannover*, Region, 2019, <https://www.hannover.de> (Zugriff: 9.12.2019).

42 Vgl. *Region Hannover*, ADGA, 2015, S. 5.

43 S. Organigramm der Region Hannover in Anhang II.

44 Vgl. *Region Hannover*, ADGA, 2015, S. 22.

reicher Speichersysteme als auch insbesondere der Gewährleistung der Datensicherheit. Da es sich u.a. um sensible und somit schützenswerte personenbezogene Daten von Bürgern handelt, müssen der Missbrauch, die Zweckentfremdung und auch der Diebstahl der Daten ausgeschlossen werden.⁵³ Als technische Lösung ist hierfür ein umfangreiches Zugriffsberechtigungssystem empfehlenswert, durch das sichergestellt werden kann, dass nur der befugte Personenkreis der Verwaltungsmitarbeiter Zugriff auf diese Daten hat.⁵⁴ Somit kann spezifiziert werden, welche Mitarbeiter auf welche Daten zugreifen, sie verändern oder neu erfassen können.⁵⁵ In diesem Zusammenhang ist eine vergleichbare Zugangskontrolle bereits beim Zugang zu den Scangeräten zu beachten.⁵⁶

Weiterhin muss eine hinreichende Qualität der Daten gewährleistet werden.⁵⁷ Dazu sollen nach dem Scannen der Dokumente regelmäßige Qualitätskontrollen durchgeführt werden, um eine nachträgliche Bearbeitung des Scanprodukts technisch zu ermöglichen.⁵⁸ Um eine möglichst effiziente Arbeit mit den Scanprodukten zu gewährleisten, sollten die Scansysteme über die OCR-Funktion (engl. optical character recognition) verfügen. Diese Funktion ermöglicht die optische Zeichenerkennung, wodurch in dem Scanprodukt sowohl eine Volltextsuche als auch eine weitere Textverarbeitung ermöglicht und somit die Bearbeitung der Dokumente deutlich vereinfacht wird.⁵⁹

Zudem sollte gewährleistet sein, dass die Scansysteme gegenüber möglichen Ausfällen abgesichert sind, indem Ersatzsysteme vorliegen, um den Betrieb im Notfall aufrechtzuerhalten.⁶⁰

Die Ausstattung der Region Hannover mit der benötigten IT-Infrastruktur, Hard- und Software sowie die mit dessen Betrieb zusammenhängenden höheren Energiekosten bedingen zunächst erhöhte Investitionen seitens der Verwaltung.⁶¹ Die Kostenfaktoren und Kosteneinsparungen durch den ZDP sowie deren Wirtschaftlichkeit werden im Folgenden behandelt.

2. Wirtschaftlichkeit

Im Zusammenhang mit der Einführung von neuen E-Government-Strukturen wird häufig mit zahlreichen Einsparpotenzialen geworben und somit lediglich die positiven Folgen betrachtet, während mögliche Kosten nicht bedacht werden. Ein Grund für die nur zögerliche Etablierung des E-Governments sind ebendiese mit der Einführung verbundenen Kosten. Obwohl das E-Government auf lange Sicht hohe Einsparungspotenziale ermöglicht,

erfordert die Einführung zuerst eine Reihe an teuren Maßnahmen.⁶² Sowohl die Konzeption, die Entwicklung und schließlich die Umsetzung und Unterhaltung der im Vorfeld vorgestellten Technologien als auch die generelle organisatorische Umstrukturierung in der Verwaltung bedingen am Beispiel des ZDP die hohen Startkosten.⁶³ Beispiele sind u.a. Kapazitätsverschiebungen und erhöhte Stellenanforderungen, die zu ggf. höheren Personalkosten in der Poststelle führen.

Einsparungspotenziale im Zusammenhang mit dem ZDP umfassen die Möglichkeit der beschleunigten Prozessbearbeitung, da durch verkürzte Durchlaufzeiten und die Automatisierung von Teilprozessen die Bearbeitungszeiten reduziert und folglich eine erhöhte Effizienz erreicht wird.⁶⁴ Weiterhin entfallen durch die externe und interne digitale Kommunikation, die durch den ZDP und der in diesem Zusammenhang stehenden Einführung eines DMS intensiviert wird, Papierkosten, da keine E-Mails und anderweitige elektronische Dateien mehr ausgedruckt oder kopiert werden.⁶⁵ Landsberg beschreibt dazu in ähnlicher Weise, dass diese Dematerialisierung der Verwaltung Kosteneinsparungen zur Folge habe.⁶⁶ Diese Einsparpotenziale, die u.a. durch den ZDP ermöglicht werden können, werden in der Literatur jedoch erst als mittel- bis langfristig realisierbar bewertet.⁶⁷

Während bei Investitionen seitens des Bundes oder der Länder, die den Haushalt beeinflussen, zuvor eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt werden muss, sind die Regelungen für die Kommunen weniger strikt gefasst. Zum einen muss bei einer kommunalen Investition die Investitionssumme zunächst einen festgelegten Schwellenwert übersteigen, und zum anderen stellt diese Regelung lediglich eine Sollvorschrift dar.⁶⁸ Trotzdem hat sich die Kommune nach den Vorschriften des niedersächsischen Haushaltsrechts vor allem bei Investitionen an den Aspekten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu orientieren.⁶⁹ So enthält die Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung (KomHKVO) folgende Vorschrift: „Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung oberhalb einer von der Kommune festgelegten Wertgrenze beschlossen werden, soll durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten die für die Kommune wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.“⁷⁰

Eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann durch die Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) erreicht werden. Diese wird häufig von öffentlichen Einrichtungen zur Abwägung der wirtschaftlichsten Handlungsalternative als Ent-

53 Vgl. Falk, S./Mathew, G., Good, 2017, in: Falk, S./Römmele A./Silvoerman, M. (Hrsg.), *Leveraging*, 2017, S. 39–62: S. 60.

54 Vgl. Schedler, K./Proeller, I., Outcome, 2010, S. 204; Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Richtlinie, 2019, S. 23, <https://www.bsi.bund.de> (Zugriff: 12.12.2019).

55 Vgl. Mayer, M., Perspektive, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), *Handbuch*, 2007, S. 55–63: S. 61.

56 Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Richtlinie, 2019, S. 21, <https://www.bsi.bund.de> (Zugriff: 12.12.2019).

57 Vgl. Reisen, A., Identity, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), *Handbuch*, 2007, S. 165–168: S. 165.

58 Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Richtlinie, 2019, S. 22, <https://www.bsi.bund.de> (Zugriff: 12.12.2019).

59 Vgl. Bundesministerium des Innern, Scanprozess, 2014, S. 15, <https://www.verwaltung-innovativ.de> (Zugriff: 16.12.2019).

60 Vgl. Mayer, M., Bayern, 2005, in: Brosch, D./Mehlich, H. (Hrsg.), *Organisation*, 2005, S. 27–42: S. 37.

61 Vgl. Mühlenkamp, H., Kosten-Nutzen-Analyse, 2010, in: Wirtz, B. W., *Grundlagen*, 2010, S. 177–193: S. 187.

62 Vgl. Gesellschaft für Informatik e.V./Informationstechnische Gesellschaft, Memorandum, 2000, S. 31; Beckmann, G., KGSt-Bericht 10/2019, 2019, S. 8 f.

63 Vgl. Mühlenkamp, H., Kosten-Nutzen-Analyse, 2010, in: Wirtz, B. W., *Grundlagen*, 2010, S. 177–193: S. 179.

64 Vgl. Mühlenkamp, H., Kosten-Nutzen-Analyse, 2010, in: Wirtz, B. W., *Grundlagen*, 2010, S. 177–193: S. 188.

65 Vgl. Sturm, J., Standards, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), *Handbuch*, 2007, S. 123–132: S. 128.

66 Vgl. Landsberg, G., Stand, 2010, in: Wirtz, B. W. (Hrsg.), *Grundlagen*, 2010, S. 395–410: S. 402.

67 Vgl. Klein, H., KGSt-Bericht 02/2019, 2019, S. 24; Beckmann, G., KGSt-Bericht 10/2019, 2019, S. 8 f.

68 Vgl. Mühlenkamp, H., Kosten-Nutzen-Analyse, 2010, in: Wirtz, B. W., *Grundlagen*, 2010, S. 177–193: S. 186.

69 Vgl. Truckenbrodt, H./Zähle, K., *Haushalt*, 2017, S. 103.

70 § 12, Abs. 1, Satz 1 KomHKVO.

scheidungsinstrument herangezogen.⁷¹ Als gesamtwirtschaftliches Maßnahmenbewertungsverfahren werden dabei nicht nur die Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung, sondern auch die Auswirkungen auf die übrigen Akteure des E-Governments, z. B. die Bürger und privaten Unternehmen, berücksichtigt.⁷² Allgemein werden dabei Kosten und Nutzen der Akteure der jeweiligen Alternative miteinander verglichen und schließlich die Alternative gewählt, deren Differenz zwischen dem Nutzen und den Kosten am größten ist.⁷³ Nach Mühlenskamps Einschätzung eignet sich eine KNA besonders, wenn die geplante Maßnahme einen hinreichenden Umfang sowie neben den Vorteilen für die Verwaltung auch merkliche Auswirkungen auf die genannten weiteren Akteure aufweist, um den hohen Aufwand des Verfahrens zu rechtfertigen.⁷⁴

Beide Aspekte sind bei der Einführung des ZDP gegeben, da es sich um eine Maßnahme handelt, die sowohl grundlegende organisatorische Umstrukturierungen innerhalb der Verwaltung als auch erhebliche Kosten durch die Anschaffung von notwendigen Technologien und Schulungen des Personals nach sich zieht. Weiterhin ist der Nutzen des ZDP, neben der Verwaltung selbst, auch bei den weiteren Akteuren absehbar. Durch die effizientere Prozessbearbeitung innerhalb der Verwaltung kann die Bearbeitungszeit verkürzt und die Abwicklung des Verwaltungskontakts für die Akteure komfortabler gestaltet werden. Eine KNA ist im Fall des ZDP demnach eine passende Methode, die vor der Einführung durchgeführt werden sollte. Da die Einführung des ZDP aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung der Region Hannover zwangsweise bedingt ist, wird dieser auch bei einem unwirtschaftlichen Ergebnis eingeführt werden. Ein solches unwirtschaftliches Ergebnis wird allerdings aufgrund der hohen mit der Einführung einhergehenden Kosten nicht auszuschließen sein. Die KNA dient somit in diesem Fall dazu, aus den verschiedenen Alternativen der Einführung die wirtschaftlichste herauszufiltern.

3. Rechtmäßigkeit

Die rechtlichen Aspekte umfassen die allgemeinen datenschutzrechtlichen Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), die hier in Grundzügen behandelt werden, die generelle Rechtssicherheit der elektronischen Dokumente sowie rechtliche Formanforderungen, die sich aus entsprechenden Fachgesetzen ergeben.

Eine zentrale Frage, die bei der elektronischen Verwaltungsarbeit für die Verwaltung von Relevanz ist, stellt die Rechtssicherheit der elektronischen Dokumente dar. Dies umfasst, ob die Dokumente im Rechtsstreit eine gleichwertige Beweiskraft wie die Papiervariante haben oder ob es bestimmte Dokumententypen gibt, die nur in Originalform gültig sind.⁷⁵ Das E-Government-Gesetz (EGovG) stellt dazu die Anforderung an die Bundesbehörden, dass das ersetzende Scannen zulässig ist, sofern das Scanprodukt vom Inhalt und der Qualität mit dem Papieroriginal übereinstimmt und auch keine andere

Rechtsvorschrift oder sonstige Gründe, wie die Qualitätssicherung, der elektronischen Form entgegenstehen.⁷⁶ Durch die vergleichbare Regelung in den jeweiligen Landesgesetzen zum E-Government ist dies entsprechend auch auf die Region Hannover zutreffend.⁷⁷

Im Fall der Region Hannover ist das niedersächsische Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit (NDIG) einschlägig, in dem den Kommunen die elektronische Aktenführung nicht vorgeschrieben, jedoch nahegelegt wird.⁷⁸ Die rechtliche Ermächtigung zum ersetzenden und somit auch rechtssicheren Scannen findet sich in § 11 Abs. 3 NDIG, das bei der elektronischen Aktenführung ausdrücklich die Vernichtung des analogen Originals als Möglichkeit vorgibt, sofern dem keine sonstigen rechtlichen Gründe entgegenstehen.⁷⁹ Beispiele für diesbezügliche Gründe liegen in Fällen von EU-rechtlichen Zuwendungsbescheiden vor, ebenso bei der schriftlichen Aufbewahrung von haushaltsrechtlichen Dokumenten wie Jahresabschlüssen und Bilanzen oder bei nur vorübergehend im Besitz der Kommune befindlichen Unterlagen, die nach der Bearbeitung wieder zurückgesendet werden.⁸⁰ Demnach bietet es sich für die Verwaltung an, solche Sonderfälle und sonstige Einzelheiten in einer internen Scananweisung festzulegen.⁸¹

Die Relevanz der Beachtung von Aufbewahrungsfristen wurde durch die DSGVO erneut gesteigert. Eine Aufbewahrungsfrist stellt den Zeitraum dar, in dem Dokumente nach Beendigung des Vorgangs für den Fall aufbewahrt werden, dass eine nachträgliche Bearbeitung erforderlich wird.⁸² Nach Art. 5 DSGVO ist die Speicherung von personenbezogenen Daten u. a. nur so lange zulässig, wie sie für den im Vorfeld festgelegten Zweck notwendig und für diesen angemessen ist.⁸³ Ist der Zweck erfüllt oder entfällt anderweitig, haben die Betroffenen nach Artikel 17 DSGVO den Anspruch auf Löschung der über sie gespeicherten Daten.⁸⁴ Die unterschiedlichen Aufbewahrungsfristen für die verschiedenen Dokumententypen müssen demnach erfasst und deren Einhaltung sichergestellt werden. Zudem müssen Maßnahmen zur schnellen und korrekten Zuordnung der Post innerhalb der Verwaltung sowie der Einhaltung von Formvorschriften der einschlägigen Fachgesetze getroffen werden. Eine diesbezügliche Maßnahme stellt die Durchführung von Schulungen der Mitarbeiter dar, die in den sozialen Rahmenbedingungen näher behandelt werden.

4. Soziales

Die sozialen Rahmenbedingungen fokussieren sich hier auf die internen Aspekte, die sich sowohl auf die Akzeptanz als auch die Befähigung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Region Hannover beziehen.

Die Einführung neuer Systeme bedingt bekanntermaßen im Regelfall die Aneignung neuer Fertigkeiten seitens der Belegschaft, da der Einsatz neuer Hard- und Software sowie neuer Verfahren auch

76 Vgl. § 7, Abs. 1, 2 E-GovG.

77 Vgl. Klein, H., KGSt-Bericht 8/2017, 2017, S. 12.

78 Vgl. § 10, Abs. 1 NDIG.

79 Vgl. § 11, Abs. 3 NDIG.

80 Vgl. Klein, H., KGSt-Bericht 8/2017, 2017, S. 12.

81 Vgl. Klein, H., KGSt-Bericht 8/2017, 2017, S. 13.

82 Vgl. Bundesministerium des Innern, Speicherung, 2014, S. 6, <https://www.verwaltung-innovativ.de> (Zugriff: 18.12.2019).

83 Vgl. Art. 5, Abs. 1, c), e) DSGVO; Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, BfDI, 2018, S. 53.

84 Vgl. Art. 17, Abs. 1 DSGVO.

71 Vgl. Müller-Stewens, G./Eggert, W./Minter, S., Kosten, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de> (Zugriff: 16.12.2019).

72 Vgl. Mühlenskamp, H., Kosten-Nutzen-Analyse, 2010, in: Wirtz, B. W., Grundlagen, 2010, S. 177–193: S. 182.

73 Vgl. Müller-Stewens, G./Eggert, W./Minter, S., Kosten, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de> (Zugriff: 16.12.2019).

74 Vgl. Mühlenskamp, H., Kosten-Nutzen-Analyse, 2010, in: Wirtz, B. W., Grundlagen, 2010, S. 177–193: S. 186.

75 Vgl. Klein, H., KGSt-Bericht 8/2017, 2017, S. 6.

neue Anforderungen mit sich bringt. Durch Anpassung der Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten für Mitarbeiter und Auszubildende müssen diesen sowohl die Fähigkeiten als auch die Fertigkeiten zum Verständnis und der Bedienung vermittelt werden.⁸⁵ Vor allem im Umgang mit den analogen Posteingängen ist dessen ordnungsgemäße und rechtssichere Digitalisierung von großer Bedeutung. Dazu gehört sowohl die Sensibilisierung der Mitarbeiter für die grundlegenden Anforderungen an die Informations- und Datensicherheit als auch die Befähigung zum Umgang mit den Scansystemen.⁸⁶ Ohne die Befähigung der Mitarbeiter zur Nutzung der neuen Systeme, können dessen Vorteile nicht vollumfänglich realisiert werden, da spezifische Aufgaben weiterhin durch Menschenhand wahrgenommen werden müssen.⁸⁷ In Bezug auf die notwendige Etablierung fortgeschrittener Scansysteme beschreibt Klein von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt): „Ein Scanprozess kann niemals vollständig automatisiert erfolgen. Es bedarf immer einer Begleitung und Durchführung durch Menschen.“⁸⁸ Aus diesem Grund hebt Rienaß hervor, dass zum einen die Mitarbeiter durch Fortbildungen für die neuen Anforderungen qualifiziert werden sollten und zusätzlich die Ausbildung für die Verwaltungskräfte dementsprechend angepasst werden müsse. Weiterhin müsse auch die Führungsebene entsprechend geschult werden, da die Anpassung der Mitarbeiter an die neuen Anforderungen keinen Erfolg verspreche, wenn die Führungskraft nicht mit positivem Vorbild vorangehe, sondern weiterhin die neuen Strukturen ablehne.⁸⁹ In Bezug auf die Mitarbeiter, die für das Scannen der analogen Eingangspost zuständig sind, müssen diese über Schulungen die wesentlichen Formvorschriften verschiedener Fachgesetze vermittelt bekommen, da sich u. a. aus diesen ergibt, ob vorliegende Dokumente direkt digitalisiert werden können oder zunächst formale Voraussetzungen erfüllt sein müssen.⁹⁰ Ein Beispiel findet sich im Sozialgesetzbuch I (SGB I), das als zusätzliche Anforderung an elektronische Dokumente eine qualifizierte elektronische Signatur fordert.⁹¹

Die häufig unter den Mitarbeitern auftretende Ablehnung gegenüber Neuerungen rührt oftmals aus dem damit einhergehenden Verlust von bekannten Strukturen und Abläufen. Daher lassen sich die Mitarbeiter in diesen Fällen nicht leicht von eventuell versprochenen Vorteilen der Neuerungen überzeugen. Daher kann es unter den Mitarbeitern vermehrt zu Widerständen bis hin zu offenen Protesten kommen, welche die Einführung der Neuheiten verhindern sollen.⁹²

Um die Bereitschaft der Mitarbeiter für Neuheiten wie das E-Government zu erhöhen, beschreiben Brosch und Weiber Regeln zur Steigerung der Wandlungsbereitschaft auf Grundlage der Organisationsliteratur von Schreyögg. Hiernach seien die Mitarbeiter zum einen frühzeitig über die anstehenden Änderungen in Kenntnis zu

setzen, damit diese sich auf die Änderungen einstellen könnten. Weiterhin müssten sie bei der Einführung mit einbezogen werden, sodass die Mitarbeiter sich vermehrt mit dem Projekt identifizierten. Unter anderem durch Informationsveranstaltungen, die bereits vor der Einführungsphase durchgeführt würden, sei es von Vorteil, wenn die Mitarbeiter die Dringlichkeit der Einführung verstünden und die Vorteile erkannten.⁹³

5. Organisation

In Anbetracht der organisatorischen Umstrukturierungen bei der Verwaltung von Dokumenten sind entsprechende organisatorische Regelungen festzulegen. Aufgrund der zuvor bereits beschriebenen Außenstellen der Region Hannover muss zunächst geklärt werden, ob trotzdem die gesamte Eingangspost fortan an die Hauptadresse gesendet werden muss und dort zentral digitalisiert und elektronisch intern verteilt wird oder separate Posteingänge in den jeweiligen Außenstellen eingerichtet werden müssen.

Die TR-Resiscan beschreibt, dass zur erfolgreichen Etablierung des ersetzenden Scannens im Wesentlichen drei Maßnahmen durchgeführt werden müssen. Zunächst sollte eine Strukturanalyse durchgeführt werden, bei der die für den Scanprozess der Verwaltung relevanten Verwaltungsprozesse aufgeführt und auf dessen Grundlage die Voraussetzungen, wie die notwendigen Technologiestrukturen, erfasst werden. In der darauffolgenden Schutzbedarfsanalyse soll der jeweilige Schutzbedarf der bei der Verwaltung eingehenden Dokumente ermittelt werden.⁹⁴ Dabei gibt es drei Schritte, welche die Verwaltung für die jeweiligen Dokumente durchführen muss. Zunächst muss für die Dokumente festgelegt werden, ob es notwendig ist, diese zu scannen. Denn wenn das Dokument für keinen Verwaltungsprozess relevant ist, muss dieses auch nicht in eine elektronische Akte aufgenommen werden.⁹⁵ Um diese Entscheidung zu vereinfachen und zu beschleunigen, bietet es sich an, ein Blacklist-System einzuführen, bei dem festgelegt wird, welche Arten von Dokumenten nicht gescannt werden, z. B. Werbung.⁹⁶ Falls das Dokument gescannt werden soll, muss daraufhin entschieden werden, ob das Original vernichtet werden darf oder nicht, also ob ein ersetzendes oder kopierendes Scannen durchgeführt wird. Dafür ausschlaggebend sind die gesetzlichen Regelungen, die unter dem Punkt „Rechtmäßigkeit“ behandelt wurden. Zuletzt muss die Frage des Schutzbedarfs geklärt werden.⁹⁷ Die Schutzbedarfe der Scanprodukte sind in der Regel deckungsgleich mit denen der analogen Originale und werden anhand der drei Aspekte „Integrität“, „Vertraulichkeit“ und „Verfügbarkeit“ für jeden Aspekt jeweils in eine der drei Schutzbedarfskategorien „normal“, „hoch“ und „sehr hoch“ eingestuft. Diese Klassifizierung ist schließlich die Grundlage für die jeweiligen Schutzbedarfsmaßnahmen, die den dritten Schritt darstellen.⁹⁸

85 Vgl. Brosch, D./Mehlich, H., Reformprozess, 2005, in: Brosch D./Mehlich, H. (Hrsg.), Organisation, 2005, S. 1–6: S. 3.

86 Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Richtlinie, 2019, S. 17, <https://www.bsi.bund.de> (Zugriff: 12.12.2019).

87 Vgl. Schmid, A., Verwaltung, 2010, in: Wirtz, B. W. (Hrsg.), Grundlagen, 2010, S. 577–585: S. 581.

88 Klein, H., KGSt-Bericht 8/2017, 2017, S. 21.

89 Vgl. Rienaß, U., Best-practice, 2010, in: Wirtz, B. W. (Hrsg.), Grundlagen, 2010, S. 411–428: S. 426 f.

90 Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Richtlinie, 2019, S. 17, <https://www.bsi.bund.de> (Zugriff: 12.12.2019).

91 Vgl. § 36a, Abs. 2 SGB I.

92 Vgl. Brosch, D./Weiber R., Erfolgsfaktor, 2005, in: Brosch, D./Mehlich, H. (Hrsg.), Organisation, 2005, S. 67–100: S. 86.

93 Vgl. Brosch, D./Weiber R., Erfolgsfaktor, 2005, in: Brosch, D./Mehlich, H. (Hrsg.), Organisation, 2005, S. 67–100: S. 89 (insb. Schreyögg, 1999, S. 491 f.).

94 Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Richtlinie, 2019, S. 10 f, <https://www.bsi.bund.de> (Zugriff: 12.12.2019).

95 Vgl. Klein, H., KGSt-Bericht 8/2017, 2017, S. 12.

96 Vgl. Klein, H., KGSt-Bericht 8/2017, 2017, S. 12; Bundesministerium des Innern, Scanprozess, 2014, S. 18, <https://www.verwaltung-innovativ.de> (Zugriff: 16.12.2019).

97 Vgl. Klein, H., KGSt-Bericht 8/2017, 2017, S. 14.

98 Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Richtlinie, 2019, S. 10 f, <https://www.bsi.bund.de> (Zugriff: 12.12.2019).

Mit steigender Schutzbedarfskategorie steigen auch die jeweiligen Schutzbedarfsmaßnahmen. Für die Kategorie „normal“ gilt das Basismodul, das grundlegende Sicherheit z.B. für regelmäßige Verwaltungsdokumente liefert. Dahingegen benötigen die Kategorien „hoch“ und „sehr hoch“ gesteigerte Schutzmaßnahmen, welche durch die Maßnahmen der Aufbaumodule erreicht werden können.⁹⁹ Aus Erfahrungsberichten der KGSt lassen sich Schutzbedarfe der höchsten Kategorie jedoch weitestgehend bei Kommunen ausschließen.¹⁰⁰ Der Praxisleitfaden der KGSt für die Anwendung der TR-Resiscan fasst diese Punkte unter das Themenfeld der fachlichen Scanstrategie. Daneben gibt es noch Aspekte, die unter der organisatorischen Scanstrategie gefasst werden. Dabei muss die Verwaltung festlegen, wann und wo gescannt werden soll.¹⁰¹

Zum Zeitpunkt des Scanvorgangs ist zu entscheiden, ob die Dokumente direkt nach Zustellung, während der Bearbeitung oder erst nach Beendigung des Prozesses gescannt werden sollen.¹⁰² Dabei ist es empfehlenswert, die Originale noch vor der Vernichtung für eine zuvor festgelegte Zeit aufzubewahren, damit diese bei Qualitätsmängeln der Scanprodukte behoben werden können. Diese Aufbewahrungsfrist ist dabei unabhängig von der, welche die DSGVO vorschreibt und im Kapitel über die Rechtmäßigkeit behandelt wurde. Zum Ort des Scanvorgangs ist zu klären, ob die Verwaltung das Scannen durch eine zentrale Stelle innerhalb der Verwaltung oder durch einen externen Dienstleister, wie z. B. die Deutsche Post, durchführt.¹⁰³

In diesem Zusammenhang sollte die Verwaltung, um die Zuordnung der Eingangspost nach den verschiedenen Fachgebieten für die zuständigen Mitarbeiter zu vereinfachen, ein effektives Wissensmanagement führen. In diesem stehen die gesamten Informationen, die für eine ordnungsgemäße Zuordnung notwendig sind, in elektronischer Form gebündelt zur Verfügung. Ein ähnliches Konzept für ein Wissensmanagement wird bereits bei der „einheitlichen Behördenrufnummer 115“ eingesetzt. Bei dessen Wissensmanagement wird ein Wissenspool gebildet, der sämtliche relevanten Informationen beinhaltet, um möglichst viele Bürgerfragen mit diesem Wissen abdecken zu können.¹⁰⁴ Auf den ZDP angewendet liegt es nahe, einen Wissenspool zu etablieren, der alle relevanten Informationen bezüglich der einschlägigen Fachgesetze beinhaltet, die zur effektiven Zuordnung der Post notwendig sind. Darin können weiterhin die Informationen aus den bereits erwähnten separaten Scanrichtlinien hinzugefügt werden, wie die Blacklist und die Aufbewahrungsfristen der Originaldokumente, sowie die Informationen über die Schutzbedarfskategorien der einzelnen Dokumente und der entsprechenden Schutzbedarfsmaßnahmen, die in diesem Zusammenhang beim Scanvorgang und der Verteilung zu beachten sind. Das BMI betont bei der Verwaltung eines Wissenspools, dass dieser stets aktuell und von hoher Qualität sein sollte, damit die auf diesem Wissen gestützten Prozesse, wie in diesem Fall die Postbearbeitung, optimal ablaufen können. Präzisierende Regelungen zur organisatorischen

Gestaltung können in einer separaten Richtlinie erfasst werden,¹⁰⁵ wie in der bereits unter dem Punkt „Rechtmäßigkeit“ erwähnten internen Scananweisung.

III. Planung

Für die Region Hannover bieten sich im Wesentlichen zwei verschiedene Szenarien an, die analoge Seite des ZDP im Rahmen der zuvor vorgestellten Rahmenbedingungen organisatorisch zu gestalten. Zum einen die Auslagerung durch die Beauftragung eines externen Dienstleisters wie der Deutschen Post AG und zum anderen der zentrale Scanvorgang durch die interne Poststelle. Dieser Artikel konzentriert sich im Folgenden auf die zweite Handlungsalternative. Bei dieser werden die analogen Posteingänge zentral bei der Region Hannover eingescannt und von der Poststelle den jeweiligen Bereichen zugeteilt. Die Papieroriginale verbleiben dabei im Regelfall bei der Poststelle und können bei Bedarf von den Fachstellen angefordert werden. Da, u.a. aufgrund der Außenstellen, nicht nahtlos alle Posteingänge über die zentrale Poststelle eingehen, werden in dieser Variante in den Außenstellen Scanvorrichtungen im angemessenen Umfang benötigt.

Im Weiteren werden sämtliche zu beachtende Prozessschritte dieser Handlungsalternative, unter Einbezug der zuvor vorgestellten Rahmenbedingungen, näher betrachtet.

1. Digitalisierung

Die analogen Posteingänge werden zunächst anhand einer in der internen Scananweisung festgelegten Blacklist kategorisiert, nach der entschieden wird, ob das Dokument durch die Poststelle geöffnet werden darf und ob es digitalisiert werden soll. Dabei spielen u.a. Fragen der Rechtsgültigkeit der Scanprodukte eine Rolle, die sich aus den zuvor unter dem Punkt „Rechtmäßigkeit“ erwähnten Fachgesetzen ergibt. Die Region Hannover hat bereits eine Blacklist für die aktuelle Poststelle entwickelt, die als Grundlage zur Weiterentwicklung dient. Die Post wird anschließend gelabelt und mit einer Identifikationsnummer versehen, um auf Anfrage das Original auffindbar zu machen, da dieses i. d. R. bei der Poststelle verbleibt. Dokumente, die beim Bürgerbüro oder anderweitig direkt im Haupthaus anstelle des geläufigen Posteingangs eingehen, werden an den ZDP weitergeleitet. Dokumente, die in Außenstellen eingehen, werden aus Gründen der Praktikabilität vor Ort gescannt. Dafür benötigen die Außenstellen eigene Scansysteme, die dem dort erwartbaren Postumfang gerecht werden.

Obwohl zu erwarten ist, dass die Zahl der analogen Posteingänge aufgrund der zunehmenden digitalen Kommunikationswege abnehmen wird, ist zunächst weiterhin mit einer Vielzahl an analogen Dokumenten zu rechnen. Erfahrungsgemäß behält stets ein Teil der Bevölkerung ein Interesse an den konventionellen Methoden bei.¹⁰⁶ Die Mitarbeiter der Poststelle müssen neben der Postverteilung auch den Scanvorgang übernehmen, wofür jedoch die Verteilung weniger Zeit in Anspruch nehmen wird als zuvor. Daher ist kurz- und mittelfristig zwar mit einer Verteilung der Mitarbeiterkapazitäten, zunächst jedoch nicht mit deren ausschlaggebender Veränderung zu

99 Vgl. *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*, Richtlinie, 2019, S. 12, <https://www.bsi.bund.de> (Zugriff: 12.12.2019).

100 Vgl. *Klein, H.*, KGSt-Bericht 8/2017, 2017, S. 4.

101 Vgl. *Klein, H.*, KGSt-Bericht 8/2017, 2017, S. 16.

102 Vgl. *Bundesministerium des Innern*, Scanprozess, 2014, S. 6, <https://www.verwaltung-innovativ.de> (Zugriff: 16.12.2019).

103 Vgl. *Klein, H.*, KGSt-Bericht 8/2017, 2017, S. 16–19.

104 Vgl. *Bundesministerium des Innern*, Behördenrufnummer, 2010, S. 35, <https://landkreistag.de> (Zugriff: 27.12.2019).

105 Vgl. *Klein, H.*, KGSt-Bericht 8/2017, 2017, S. 20.

106 Vgl. *Stelkens, U.*, Rahmen, 2010, in: *Wirtz, B. W.*, Grundlagen, 2010, S. 51–76: S. 58.

rechnen. Die Mitarbeiter sind zudem hinsichtlich der Beurteilung und Kategorisierung der Dokumente durch entsprechende Schulungen zu befähigen.

Der Scanvorgang erfolgt durch die in den technischen Rahmenbedingungen vorgestellten Scansysteme, die den hohen Umfang der analogen Posteingänge bewältigen können. Dabei ist zwischen dem Hauptscansystem in der Poststelle und den einzelnen Scanvorrichtungen in den Außenstellen zu unterscheiden. Entsprechend dem Beispiel der KGSt aus der Stadtverwaltung Bergheim verläuft das Scannen der Dokumente in Stapeln. Um Fehler beim Scanvorgang, wie eine fehlerhafte Trennung von Dokumenten, vorzubeugen, werden die verschiedenen Dokumente durch Trennmechanismen, z. B. einen bei der Öffnung aufgedruckten Barcode, automatisch separiert.¹⁰⁷ Wenn dennoch Scandfehler auftreten, sind diese manuell im Nachhinein durch erneutes Scannen zu berichtigen.¹⁰⁸ Da diese Trenntechnik besonders bei großen Mengen an Dokumenten eine Arbeitserleichterung darstellt, bietet sie sich bei der Region Hannover an.

6. Speicherung der Daten

Unter die Speicherung der Daten fällt sowohl die Langzeitspeicherung der Daten als auch deren Archivierung. Die Langzeitspeicherung stellt die Speicherung der elektronischen Dokumente für den in den rechtlichen Rahmenbedingungen bereits definierten Zeitraum der entsprechenden Aufbewahrungsfrist dar. Der Begriff der Archivierung beschreibt hingegen die Aufbewahrung der Dokumente für historische Zwecke, d. h. für einen dauerhaften Zeitraum und über die Aufbewahrungsfrist hinaus.¹⁰⁹

Sobald ein Vorgang abgeschlossen und „zu den Akten“ gelegt wird, setzt die Langzeitspeicherung ein. Besonders die im Zusammenhang mit dem Vorgang gespeicherten sensiblen persönlichen Daten, werden dabei vor Missbrauch geschützt,¹¹⁰ indem durch gesteigerte Sicherheitsmaßnahmen und Zugangsbeschränkungen eine rechtssichere Speicherung gewährleistet wird.¹¹¹ Unter die Zugangsbeschränkungen fällt auch die Zweckbindung der Daten,¹¹² wonach die Mitarbeiter der Region Hannover die Daten nur im erforderlichen Mindestmaß abrufen und verarbeiten dürfen.¹¹³ Entsprechende Regelungen werden über die in den Rahmenbedingungen dargestellten Richtlinien verbindlich festgelegt.

Sofern die Poststelle bei der Sichtung der Post bereits ermitteln kann, dass für den Vorgang das Original benötigt wird, wird dieses direkt an die zuständige Stelle, parallel zur digitalen Version, übersendet. Alle weiteren Originale verbleiben für eine zuvor festgelegte Zeit von i. d. R. vier Wochen bei der Poststelle und können von den Sachbearbeitern angefordert werden, wenn sie diese benötigen. Diese Verwahrzeit ermöglicht, dass die Originale in einer angemessenen Zeit angefordert werden können, wodurch die Kosten und der Um-

fang der Lagerung in einem begrenzten Rahmen bleiben. Weiterhin kann die Region Hannover somit rechtzeitig auf Qualitätsmängel und sonstige Scandfehler reagieren. In begründeten Einzelfällen ist es möglich, die Verwahrzeit vor Ablauf zu verlängern. Nach Ablauf der Verwahrzeit werden die Originale, die nicht zwingend in Papierform benötigt werden, vernichtet.¹¹⁴

7. Verteilung

Die Verteilung der zuvor digitalisierten Dokumente erfolgt elektronisch. Die physischen Posteingänge der Organisationseinheiten (OE) werden durch entsprechende elektronische Posteingänge innerhalb des DMS ersetzt. Durch das DMS entfallen zahlreiche Arbeitsschritte bei der Verteilung, insbesondere die internen Zustellungswege über Boten der Region Hannover,¹¹⁵ da die Dokumente ortsunabhängig verfügbar gemacht werden.¹¹⁶ Das Ziel ist, dass die Poststelle die Dokumente im Regelfall direkt dem zuständigen Sachbearbeiter zuordnet. Wenn dies nicht möglich ist, geschieht die Zuteilung zu der nächsthöheren Hierarchiestufe. Ein Projekt, das dieses Ziel unterstützen kann, hat die KGSt als Empfehlung zum Dokumentenmanagement vorgestellt. Es ermöglicht die automatisierte Zuteilung der Dokumente innerhalb der Verwaltung, indem das System anhand der durch den Scanvorgang erkannten Indexdaten des Dokuments die Dokumente den zuständigen OE oder sogar dem zuständigen Sachbearbeiter zuteilen kann.¹¹⁷ Dokumente, die nicht digitalisiert werden dürfen, werden an die zuständige OE oder, wenn möglich, direkt an den zuständigen Sachbearbeiter in Originalform übersendet. Dieser entscheidet über das weitere Vorgehen.¹¹⁸

IV. Evaluation

In diesem Kapitel werden Möglichkeiten betrachtet, wie die Zielerreichung der Einführung des ZDP im Sinne dieses Konzepts überprüft und kontrolliert werden kann.

Mithilfe der Evaluation soll eine kritische Beurteilung des bisher Geleisteten ermöglicht werden. Durch die Festlegung bestimmter situationsgerechter Parameter, wie z. B. Kennzahlen als quantitativer Parameter,¹¹⁹ können diese bei der Umsetzung des Projekts ausgewertet werden und auf diese Weise der Grad der Zielerreichung beurteilt werden.¹²⁰ In Anlehnung an das Return-on-Investment (ROI-)Kontrollsystem, entwickelt von DuPont de Nemours, werden diese Parameter für einen bestimmten Zeitraum, z. B. in Jahresintervallen, festgelegt. In weiteren Intervallen, z. B. quartalsweise, sollen schließlich Abweichungsanalysen durchgeführt werden, um einen Soll-Ist-Vergleich vorzunehmen.¹²¹

Somit gibt die Evaluation darüber Auskunft, in welchem Ausmaß die im Vorfeld festgelegten Ziele erreicht wurden.¹²² Dabei wird die Einhaltung der in den vorangegangenen Schritten erarbeiteten Voraussetzungen für die Einführung, hier im Kapitel der „Rahmenbe-

107 Vgl. Klein, H., KGSt-Bericht 02/2019, 2019, S. 16.

108 Vgl. Bundesministerium des Innern, Scanprozess, 2014, S. 19, <https://www.verwaltung-innovativ.de> (Zugriff: 16.12.2019).

109 Vgl. Bundesministerium des Innern, Speicherung, 2014, S. 6, <https://www.verwaltung-innovativ.de> (Zugriff: 18.12.2019).

110 Vgl. Dürig, M., Spannungsfeld, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), Handbuch, 2007, S. 35–40: S. 36.

111 Vgl. Brunzel, M., Kompetenz, 2007, in: Zechner, A. (Hrsg.), Handbuch, 2007, S. 105–120: S. 115.

112 Vgl. Schliesky, Utz, Verfassungsrechtliche, 2017, in: DVP 68. Jahrgang (11/2017), S. 443–448: S. 444.

113 Vgl. Schedler, K./Proeller, I., Outcome, 2010, S. 204.

114 Vgl. Klein, H., KGSt-Bericht 8/2017, 2017, S. 19.

115 Vgl. KGSt, b.i.t.consult GmbH, Deutsche Post, KGSt-Materialien 2/2008, 2008, S. 19.

116 Vgl. Klein, H., KGSt-Bericht 02/2019, 2019, S. 17.

117 Vgl. Klein, H., KGSt-Bericht 02/2019, 2019, S. 17.

118 Vgl. Klein, H., KGSt-Bericht 8/2017, 2017, S. 19.

119 Vgl. Rahn, H.-J./Olfert, K., Unternehmensführung, 2016, S. 337.

120 Vgl. Schreyögg, G./Koch, J., Basiswissen, 2015, S. 11 f.

121 Vgl. Schreyögg, G./Koch, J., Basiswissen, 2015, S. 194 f.

122 Vgl. Schedler, K./Summermatter, L./Schmidt, B., Idee, 2003, S. 83.

dingungen“, überprüft.¹²³ Somit können möglichst früh potenzielle Abweichungen und Risiken für das geplante Ziel erkannt werden und so den rechtzeitigen Einsatz von Korrektur- und Rückkopplungsmaßnahmen ermöglichen, um den Grad der Zielerreichung zu steigern und ungeplanten Prozessverläufen entgegenzuwirken.¹²⁴

Zu den Zielen des ZDP zählen z.B. die Verkürzung der Durchlaufzeit vom Posteingang bis zum zuständigen Sachbearbeiter und die Reduzierung der Irrläuferquote.¹²⁵ Als Parameter bieten sich dafür die Messung der Durchlaufzeit und die Anzahl der Irrläufer an. Im Fall des ZDP bieten sich somit größtenteils Kennzahlen an. Demnach sollen bei der Region Hannover entsprechende Sollwerte für jeden Evaluationsintervall im Vorfeld festgelegt und durch regelmäßig durchgeführte Abweichungsanalysen die Soll- mit den Istwerten verglichen werden.

Als Evaluationsintervall ist zumindest eine quartalsweise Durchführung ratsam. Die Intervalle sind in Abhängigkeit von den verfügbaren Kapazitäten der Region Hannover demnach so oft wie möglich durchzuführen. Somit kann die Region Hannover in angemessenen zeitlichen Abständen den Erfolg der Einführung des ZDP messen und bei unplanmäßigen Ergebnissen diesen rechtzeitig entgegenwirken.

V. Reflexion

Die in diesem Konzept näher betrachtete Handlungsalternative stellt eine mögliche Variante zur Strukturierung eines ZDP dar. Diese bringt einige Vorteile mit sich, aber – wie jede der Handlungsmaßnahmen – so hat auch diese ihre Nachteile. Zunächst benötigt die Poststelle eine umfangreiche Scanvorrichtung zur Bewältigung der Mengen an Posteingängen pro Tag. Sowohl dafür als auch zur Aufbewahrung der Originale sind **Räumlichkeiten innerhalb des Hauptgebäudes** notwendig, um eine schnelle Verfügbarkeit der Dokumente zu gewährleisten. Bei einer Beauftragung eines externen Unternehmens, wie in der ersten Handlungsalternative, würde dies entfallen. Weiterhin müssen die Fachstellen aus eigener Initiative die Originale anfordern, falls die Poststelle die Notwendigkeit des Originals für die Fachstelle bei dem Scanvorgang nicht erkannt hat. Die Kenntnis über benötigte Originale wird jedoch, durch die stetige Erweiterung des Wissensmanagements, erwartbar mit der Zeit zunehmend besser. Da der hauptsächliche Scanvorgang zentral im Hauptgebäude geschieht, müssen die weiter entfernten Außenstellen mit eigenen dezentralen Scanvorrichtungen ausgestattet werden, die jedoch einen weitaus geringeren Umfang als die Hauptvorrichtung aufweisen.

Demgegenüber stehen jedoch überzeugende Vorteile. Einerseits wird durch die eigenständige Übernahme des Scanvorgangs eine Abhängigkeit von externen Anbietern verhindert. Weiterhin wird durch den überwiegend zentralen Scanvorgang eine Entlastung der einzelnen Fachstellen bezüglich des Scannens erreicht sowie die nahezu vollständige Erreichung des Ziels der Region Hannover, dass nahtlos sämtliche Posteingänge bei der Region Hannover erfasst und einem bestimmten Vorgang zugeordnet werden. Parallel kann

durch die Digitalisierung der Mehrheit aller Posteingänge der Papierdurchlauf größtenteils substituiert werden. Dadurch wird eine schnellere und auch in gewissem Maße wirtschaftlichere interne und externe Kommunikation in der Verwaltung erreicht, während die Verwaltung sich zeitgleich an den gesellschaftlichen Wandel in Richtung der Digitalisierung anpasst. Somit ist auch die in diesem Konzept vorgeschlagene Handlungsalternative nicht ohne Nachteile. Jedoch lassen sich diese durch bedeutende Vorteile überwiegen. Somit ist diese Alternative eine durchaus vertretbare und sinnvolle Lösung zur Einführung eines ZDP bei der Region Hannover.

D. Fazit

Das durch diese Arbeit vorgestellte Konzept soll, wie einleitend bereits erwähnt, als Handlungsempfehlung für die Region Hannover zur erfolgreichen Einführung des ZDP dienen, wobei der Fokus insbesondere auf der organisatorischen Strukturierung liegt.

Der ZDP bedingt eine Reihe an Rahmenbedingungen, die für die erfolgreiche Etablierung gegeben sein sollten. Zunächst hat die Region Hannover eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die verschiedenen Handlungsalternativen durchzuführen, um die wirtschaftlichste Alternative zu wählen, wozu sich die Durchführung einer KNA anbietet. Um den ZDP organisatorisch zu planen, wird in Anlehnung an die Empfehlungen der TR-Resiscan zunächst die Durchführung einer Struktur- und Sicherheitsbedarfsanalyse benötigt, auf deren Grundlage entsprechende Schutzbedarfsmaßnahmen durchgeführt werden müssen. Aufbauend auf der Strukturanalyse können die technischen Infrastrukturbestandteile, insbesondere die dem Umfang der Posteingänge entsprechend benötigten Scansysteme, angeschafft werden. Um den ZDP nach der Einführung auch effizient zu nutzen, wird sowohl geschultes Personal als auch eine generelle Akzeptanz des ZDP, insbesondere auf interner Seite, benötigt. Dabei ist darauf zu achten, dass die Mitarbeiter, z.B. durch interne Veranstaltungen, in den Einführungsprozess integriert und für den ZDP sensibilisiert werden.

Darüber hinaus soll eine interne Scananweisung ausgearbeitet und für verbindlich erklärt werden. Darin werden jegliche Regelungen bezüglich des Scanvorgangs präzisiert, darunter die Aufbewahrung der Originale bei der Poststelle sowie die jeweiligen Aufbewahrungsfristen sowohl zur Verwahrung in der Poststelle als auch die Aufbewahrungsfristen i. S. d. DSGVO für die verschiedenen Dokumententypen. Weiterhin die Festlegung der Blacklist und der Zeitpunkt des Scannens, wobei bei allen Dokumententypen, bei denen es rechtlich möglich ist, das frühzeitige Scannen durchzuführen ist. Um die in diesem Konzept vorgestellte Handlungsalternative zu bewerten, müssen vor der Einführung des ZDP bereits die Maßnahmen und Werte festgelegt werden, die in der Evaluation in regelmäßigen Intervallen ausgewertet werden. Somit kann der Grad der Zielerreichung bewertet werden, um entsprechende Korrekturmaßnahmen vorzunehmen.

Abschließend hat sich gezeigt, dass die Etablierung des ZDP ein effizienzbringender und notwendiger Schritt in Richtung der nahtlosen digitalen Verwaltungsarbeit ist. Dieser Artikel fokussiert sich dabei auf die analoge Seite des ZDP, da das DMS als zwingende Voraussetzung in absehbarer Zeit vollumfassend in der Region Hannover eingeführt ist. Folglich kann auch die analoge Seite des ZDP zeitnah eingeführt werden, wodurch die Fokussierung zeitlich angebrachter und somit sinnvoller für diesen Artikel ist.

123 Vgl. Heuermann, R./Tomenendal, M., Betriebswirtschaftslehre, 2011, S. 21.

124 Vgl. Rahn, H.-J./Olfert, K., Unternehmensführung, 2016, S. 337.

125 Ein Irrläufer liegt z. B. vor, wenn ein Dokument von der Poststelle an die falsche Fachstelle geleitet wurde.