



Vorbericht

Vorlage Nr. 03-001-2024

Ziffer 2 der Tagesordnung

Ziffer 10 der Tagesordnung

KT-02-2024VF-01-2024

Verwaltungs- und Finanzausschuss

öffentlich am 06.03.2024

Kreistag

öffentlich am 20.03.2024

Amt für Organisation und Digitalisierung
Rüdiger Reichelt

Sachstandsbericht und Maßnahmenplanung zur Digitalisierung und Antrag zur Schaffung neuer Stellen zur Forcierung der Digitalisierung der Verwaltung und der Leistungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen im Landkreis (Antrag an den Kreistag)

Beschlussvorschlag:

1. Der Ausschuss und der Kreistag nehmen vom Sachstandsbericht und der Maßnahmenplanung Kenntnis.
2. Der Ausschuss empfiehlt dem Kreistag, 4,4 zusätzliche Stellen im gehobenen Dienst (A11 / EG 10) für das Amt für Organisation und Digitalisierung neu in den Stellenplan aufzunehmen, um die Digitalisierung der Verwaltung und der Leistungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen im Landkreis zu forcieren.
3. Der Ausschuss empfiehlt dem Kreistag, davon eine Stelle zum Aufbau eines Prozessmanagements außerplanmäßig mit sofortiger Wirkung zu schaffen, um die Vorarbeit für die Optimierung und Digitalisierung von Prozessen zu leisten.
4. Der Stellenplan ist anzupassen.

Sachverhalt

Betrachtet man die deutsche Bevölkerung ab 16 Jahren, sind 77 Prozent davon überzeugt, dass Deutschlands Zukunft in hohem Maße von einer schnelleren Digitalisierung abhängt¹. Hinterfragt man jedoch, wie der gegenwärtige Stand der Digitalisierung durch die Spitzenkräfte der deutschen Wirtschaft, der Politik und der Verwaltung wahrgenommen wird, sind nur drei Prozent der Meinung, dass Deutschland hier gut aufgestellt sei. 96 Prozent hingegen – der Höchstwert seit Beginn der Messung im Jahr 2019 – waren 2022 davon überzeugt, dass Deutschland hier hinterherhinkt².

Diese negative Wahrnehmung ist, vor dem Hintergrund, dass der digitale Wandel politisch schon seit langer Zeit angekündigt wird – so sprach Dr. Angela Merkel als Bundeskanzlerin bereits vor zehn Jahren davon, dass die Digitalisierung über Wachstum und Wohlstand entscheide –, kaum dazu geeignet, das Vertrauen in den Staat zu stärken.

Dazu passt, dass sich 87 Prozent der Bürgerinnen und Bürger beim Thema Digitalisierung wünschen, dass die Verwaltung das Thema mit mehr Nachdruck verfolge, knapp zwei Drittel erwarten, dass Verwaltungen ihre Dienstleistungen online genauso einfach und komfortabel anbieten, wie Unternehmen das tun³.

Zusammenfassend besteht eine hohe Erwartung an die Digitalisierung in der Verwaltung. Vor diesem Hintergrund erfolgten eine Analyse der Rahmenbedingungen, der Stärken und Schwächen, der Stakeholder und des bisherigen Umsetzungsstands im Landratsamt Biberach durch das Amt für Organisation und Digitalisierung, sowie gemeinsam mit Landrat Mario Glaser eine strategische Maßnahmenplanung entlang von Handlungsfeldern.

Drei Handlungsfelder wurden als wesentlich identifiziert:

- „Digital aufs Amt“ (Bürgerinnen und Bürger-/Unternehmensperspektive)
- „Digital im Amt“ (interne Prozesse in der Verwaltung)
- „Arbeitsplatz der Zukunft“ (technische Ausstattung, Entwicklung von Mitarbeiter: innen und der Kultur für den digitalen Wandel)

Daraus wurden vier Maßnahmen abgeleitet, die einer dauerhaften Bearbeitung bedürfen:

- **OZG – Digitale Antragstellung i. V. m. Ende-zu-Ende-Digitalisierung damit einhergehender Prozesse**
 - Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, ihre Leistungen auch digital anzubieten. Dies schließt, wo immer möglich, auch eine sichere Authentifizierung ein.
 - Der Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen durch zeit- und ortsunabhängige Antragstellung steht bei der Umsetzung des OZG an erster Stelle. Für die Verwaltung ist neben einem Imagegewinn v. a. eine gesteigerte Effizienz zu erwarten, wenn der Eingang ohne Medienbrüche ins Fachverfahren und die Kommunikation zurück ebenfalls digital erfolgt (bis hin zum digitalen Bescheid). Ziel ist der „volldigitale Prozess“, der mit einer Optimierung einhergeht, sodass sich wiederholende und einfache Tätigkeiten auch entfallen können, was zu einer höheren Effizienz führt.
 - Für das Landratsamt sind auf der Grundlage des ersten OZG-Gesetzes 240 Leistungen definiert. Davon sind derzeit ca. 70 Stück umgesetzt. Der Aufwand ist aufgrund des erwarteten Anstiegs der Anzahl zu berücksichtigender Leistungen, einer unklaren Strategie auf Bundes- und Landesebene sowie geringer Standardisierung sehr hoch.
- **Elektronische Akte / Dokumentenmanagementsystem (DMS)**
 - Das DMS ist das Verfahren zur Umsetzung der rechts- und revisionssicheren elektronischen Aktenführung. Sämtliche Unterlagen sollen in digitaler Form zur Verfügung stehen. Dieses betrifft neben dem allg. Schriftverkehr auch Kundenakten, beinhaltet die technische Anbindung der Fachverfahren und ist Voraussetzung für volldigitale Prozesse.

- Für die Verwaltung sind erhebliche Effizienzgewinne zu erwarten. Diese resultieren u.a. aus einfacherer Handhabung, einheitlichen Standards bei der Aktenführung, einer optimierten Abbildung des Lebenszyklus' einer Akte, der Integration von elektronischen, reversionssicheren Archivsystemen und der Integration des DMS in die Umsetzung volldigitaler Prozesse, womit reduzierte Reaktions- und Bearbeitungszeiten sowie die Möglichkeit der Arbeit im Homeoffice einhergehen.
 - Der Umsetzungsaufwand ist sehr groß, weil sieben Ämter noch gar kein DMS und weitere Ämter und Organisationseinheiten das DMS nur teilweise nutzen. Hinzu kommt der mittelfristig entstehende Aufwand, die Ämter, welche das DMS zu einem frühen Zeitpunkt eingeführt haben und deshalb noch nicht das neue Aktenführungsmodul der Komm.ONE nutzen, auf dieses umzustellen.
- **Prozessmanagement**
- Dokumentierte Prozesse bilden die wesentliche Grundlage für die Optimierung, Digitalisierung und Automatisierung und daraus resultierender Effizienzgewinne. Darüber hinaus ermöglichen beschriebene Prozesse standardisiertes Arbeiten. Und sie erleichtern das Einarbeiten neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, was angesichts zunehmender Fluktuation an Bedeutung gewinnt.
 - Auch der IT-Grundschutz nach BSI-Standard setzt eine schriftlich fixierte Ordnung und die Kenntnis von Prozessen voraus. Im Notfallmanagement sowie Datenschutzbereich sind dokumentierte Prozesse ebenfalls entscheidend.
 - Im Landratsamt Biberach findet systematisches Prozessmanagement bisher nicht statt, es gibt auch keine umfassende Übersicht aller Prozesse.
 - Der Aufwand ist aufgrund der hohen Anzahl der Prozesse (mindestens ca. 2.400 Stück) sehr hoch. Durch die sehr unterschiedlichen, u.a. fachlich geprägten Abläufe mit einer hohen Anzahl Beteiligter ist von einer hohen Komplexität auszugehen.
- **Digitalisierung interner Prozesse**
- Darunter ist die Digitalisierung und – wo immer möglich – Automatisierung interner Verwaltungsprozesse zu sehen, basierend auf einem Prozessmanagement und unter Verwendung digitaler Werkzeuge wie einer No Code-/Low Code-Plattform, e-Signaturen, elektronischer Aktenführung inklusive Anbindung des Fachverfahrens.
 - Aufgrund der hohen Anzahl von Verwaltungsprozessen (mindestens ca. 2.400 Stück) sind Prozesse z. B. nach Stückzahlen, Breitenwirkung, Bearbeitungsaufwand, Durchlaufzeit oder Fehlerquoten zu priorisieren.
 - Im Landratsamt hat systematische und umfassende Prozessoptimierung bisher nicht stattgefunden, u. a. wegen Ressourcenmangels und fehlender Zielvorgaben. Unabhängig davon wurden erste Schritte zur Digitalisierung interner Prozesse beim elektronischen Rechnungsworkflow, Videokonferenzen, digitalen Sitzungsunterlagen für Gremien oder der Erfassung von Arbeits- und Fehlzeiten vollzogen.

Für die Umsetzung wurden für einen ersten Umsetzungszeitraum von fünf Jahren folgende Werkzeuge mittels einer Eisenhower-Matrix hoch priorisiert:

- **e-Payment**
 - e-Payment ermöglicht digitale Prozesse von der Antragstellung bis zur Bezahlung. Entsprechende Schnittstellenanbindungen zum Finanzverfahren im Landratsamt automatisieren interne Buchungsvorgänge.
 - Der Vorteil für Bürger: innen und Unternehmen besteht darin, dass e-Payment über bekannte und verbreitete Verfahren ein unverzichtbarer Schritt hin zu vollständig digitalen Prozessen ist. Für die Verwaltung sind Effizienzgewinne möglich, durch automatische Verbuchungen und einer verbesserten Zuordnung zum/zur Einzahlenden bzw. zur Leistung.
 - e-Payment wird im LRA Biberach bereits begrenzt eingesetzt, wichtige Erweiterungen, Schnittstellen und Anbindungen fehlen.
- **Online-Terminreservierung**
 - Mittels einer Online-Terminreservierung können Bürgerinnen und Bürger zeit- und ortsunabhängig Termine buchen. Der Termin wird in Echtzeit in den entsprechenden

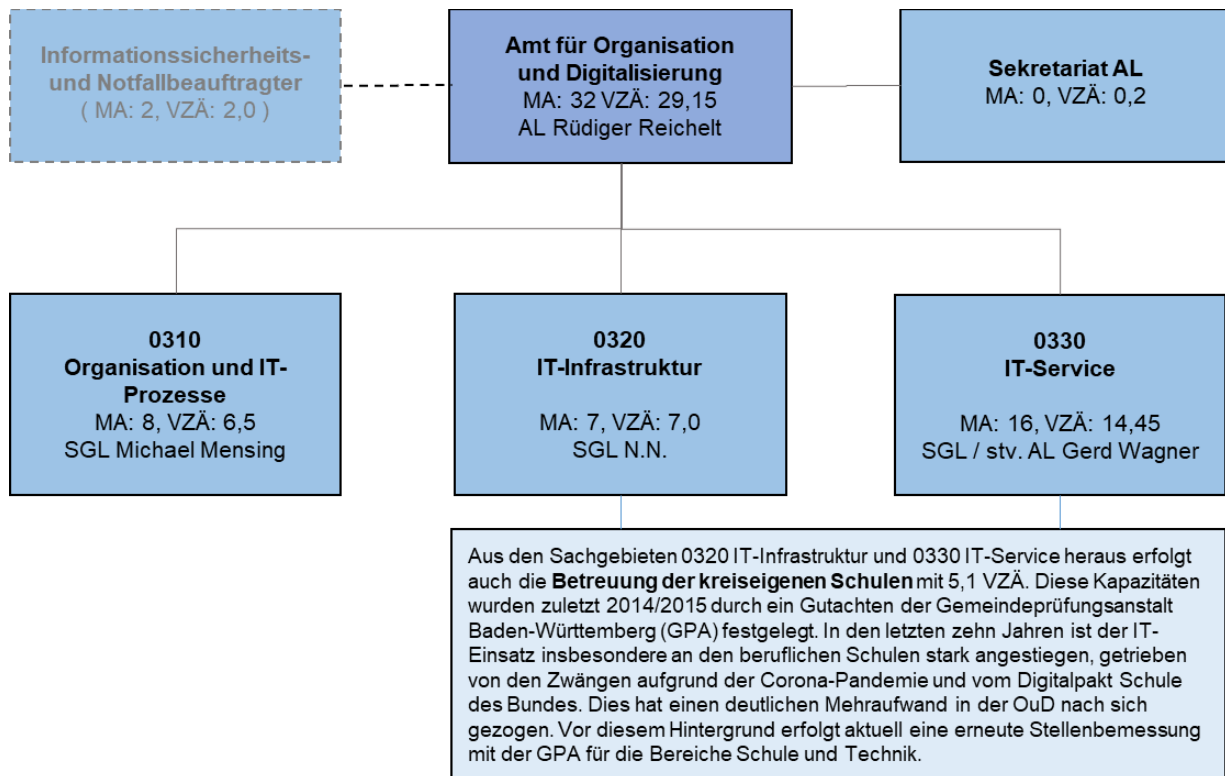
- Outlook-Kalender oder ein anderes System im Landratsamt eingetragen. Die Terminvergabe verkürzt die Wartezeiten im Empfangsbereich und entlastet die Mitarbeitenden der Verwaltung.
- Im Landratsamt sind vereinzelte Lösungen im Einsatz, eine Standardlösung und ein Einsatz in der Breite fehlen.
- **Unterschriften-Pads**
- Bei Unterschriften-Pads handelt es sich um berührungsempfindliche Tablets mit Stift. Ein solches Gerät ermöglicht die Erfassung und Weiterverarbeitung der eigenhändigen Unterschrift in elektronischer Form, etwa bei Antragsvorgängen oder Empfangsbestätigungen. Beispielsweise Banken nutzen Unterschriften-Pads seit vielen Jahren im Kundenkontakt.
 - Für die Verwaltung sind erhebliche Effizienzgewinne zu erwarten. Eine grobe Erhebung im Verkehrsamt (Führerscheinstelle und Zulassung) hat ergeben, dass weit über 50.000 Unterschriften pro Jahr alleine in diesem Bereich durch Bürgerinnen und Bürger zu leisten sind. (Derzeit werden bei der Ausgabe von Führerscheinen beispielsweise Empfangsbestätigungen ausgedruckt, unterschrieben, gescannt, in der E-Akte abgelegt und das Papier abschließend vernichtet.)
- **e-Signaturen**
- Elektronische Signaturen erlauben es, digitale Dokumente digital und rechtssicher zu unterschreiben. Die Notwendigkeit einer Unterschrift auf Papier entfällt.
 - Für die Verwaltung sind Effizienzgewinne zu erwarten, denn elektronische Signaturen sind ein unverzichtbarer Baustein bei der Digitalisierung der Verwaltung im Zuge der Umsetzung volldigitaler Prozesse.
 - Vereinzelte Lösungen sind im LRA Biberach vorhanden, einen Standard für alle Ämter gibt es nicht.
- **Digitale Behördenbeteiligung**
- Darunter ist die Möglichkeit zu verstehen, interne Ämter (z. B. Wasserwirtschaftsamt) und externe Behörden (z.B.: Deutsche Bahn, EnBW) digital zu beteiligen, etwa beim Erteilen einer Baugenehmigung oder einer wasserrechtlichen Erlaubnis für den Neubau einer Tankstelle.
 - Effizienzgewinne entstehen dann, wenn Unterlagen nicht mehr papierhaft und zeitaufwändig gedruckt, verschickt, bearbeitet und zurückgesendet werden müssen.
 - Im Landratsamt besteht mit *mps INPRO* eine beispielhafte Lösung im Amt für Bauen und Naturschutz.
- **Low Code-/No Code-Plattform**
- Low Code-/No Code-Plattformen sind Entwicklungsumgebungen, die ganz oder sehr weitgehend ohne klassische, textbasierte Programmiersprachen auskommen. Zu Großteilen funktioniert dies nach dem „Lego-Prinzip“, indem erprobte Code-Bausteine mehrfach verwendet werden. Besondere Bedeutung haben Bausteine für die Datenintegration und die Anbindung von Portalen. Das Prinzip ermöglicht eine schnelle Entwicklung und Bereitstellung einer Anwendung. Die Einarbeitungszeiten sind im Vergleich zur klassischen Programmierung gering.
 - Eine solche Plattform wird als Schlüsseltechnologie angesehen, weil damit die Workflow-Automatisierung und die Digitalisierung interner Verwaltungsprozesse und einfacher Prozesse mit Bürgerinnen und Bürger möglich wird, einhergehend mit deutlichen Effizienzgewinnen und kürzeren Bearbeitungszeiten.
 - Im Landratsamt besteht noch keine Low Code-/No Code-Plattform. Eine Voraussetzung dafür ist ein vorhandenes Prozessmanagement.
- **Digitaler Posteingang/-ausgang**
- Wesentliche Ziele der elektronischen Aktenführung (volldigitale Prozesse, hohe Effizienz durch Vermeidung von Medienbrüchen) können ohne den digitalen Ein- und Ausgang von Post nur teilweise erreicht werden, denn der klassische Medienbruch beim Thema „Post“ bedeutet Kosten und Zeitverluste.
 - Einige Ämter, welche die elektronische Aktenführung im DMS einsetzen, nutzen

bereits den digitalen Posteingang/-ausgang. Eine Lösung für alle Fachämter ist nicht etabliert. Die Komplexität ergibt sich aus einer ausgeprägten fachlichen Ausdifferenzierung und den vielen Beteiligten, einschließlich eines Mehraufwands in der Poststelle für das Scannen eingehender Postl

Neben diesen hoch priorisierten Maßnahmen sollen im Fortgang rollierend weitere Maßnahmen umgesetzt bzw. Werkzeuge eingeführt werden:

- Cyber – Bündnis mit anderen Verwaltungen
- Digitale Kompetenzen bei Mitarbeitenden definieren und fördern
- Online-Unterweisungen/Videos (hybrides lernen)
- e-Rechnungen
- Robotic Process Automation (RPA)
- Generative künstliche Intelligenz (KI)
- Big Data und Analytics
- Digi-Lab in der OuD
- Wissensplattform für Mitarbeitende
- Digitalisierung in den Schulen analog Verwaltung (einschließlich Medienentwicklungsplan)
- Video-Sprechstunde
- Technisch moderne Arbeitsplätze sowie Raum- und Ressourcenmanagement im Landratsamt

Im Amt für Organisation und Digitalisierung (OuD) arbeiten – ohne Berücksichtigung der Informationssicherheits- und Notfallbeauftragten sowie des vom Land refinanzierten E-Government-Koordinators – 32 Mitarbeiter: innen mit 29,15 Vollzeitäquivalenten (VZÄ):



Von den oben genannten 29,15 VZÄ im Amt werden 24,25 VZÄ für den laufenden IT-Betrieb (einschließlich Schulen) benötigt. Für die Betreuung der Schulen und der Technik läuft derzeit, im Hinblick auf den Stellenplan für 2025, eine Stellenbemessung durch die Gemeindeprüfungsanstalt, da sich ein höherer Stellenbedarf abzeichnet (siehe oben / Organigramm). Für Organisation stehen derzeit 1,4 VZÄ und für die Digitalisierung 2,5 VZÄ zur Verfügung.

Die OuD hat die insgesamt 20 einzuführenden Werkzeuge / umzusetzenden Projekte auf der Basis von mehrjährigen Erfahrungswerten einzeln hinsichtlich der benötigten Mitarbeiterkapazitäten und einschließlich der vier Aufgaben, die eine dauerhafte Bearbeitung erfordern, für einen Zeitraum von fünf Jahren kalkuliert:

Nummer	Thema(Handlungsfeld)	Projektname	Notwendige Kapazität in PT p.a.	Anzahl Punkte (Lt. Eisenhower Matrix)	PT Jahr 1	PT Jahr 2	PT Jahr 3	PT 4 Jahr 4	PT 5 Jahr 5
Dauerhaft	Digital aufs Amt	OZG – Digitale Antragstellung i. V. m. Ende-zu-Ende-Digitalisierung der Prozesse	399	100	912	912	912	912	912
Dauerhaft	Digital im Amt	Elektronische Akte / DMS	190	100	722	722	722	722	722
Dauerhaft	Digital im Amt	Digitalisierung interner Prozesse	152	90	570	570	570	570	570
Dauerhaft	Digital im Amt	Prozessmanagement	190	90	380	380	380	380	380
1	Digital aufs Amt	e-Payment	38	90	342	--	--	--	--
2	Digital aufs Amt	Online-Terminreservierung	38	90	304	--	--	--	--
3	Digital im Amt	Unterschriften-Pads	95	90	209	--	--	--	--
4	Digital im Amt	e-Signaturen	95	90	114	--	--	--	--
5	Digital im Amt	Digitale Behördenbeteiligung	95	90	19	--	--	--	--
6	Digital im Amt	Low Code-/No Code-Plattform Beschaffung	38	90	-19	361	--	--	--
7	Digital im Amt	Low Code-/No Code-Plattform Betrieb	76	90		285	304	304	304
8	Digital im Amt	Digitaler Posteingang/-Ausgang	95	90		190	--	--	--
9	Digitale Landkreise	Cyber-Bündnis mit anderen Verwaltungen	38	80		152	--	--	--
10	Kulturwandel	Digitale Kompetenzen bei Mitarbeitern definieren und	95	80		57	--	--	--
11	Arbeitsplatz d. Zukunft	Online Unterweisungen/Videos (hybrides lernen)	95	70		-38	247	--	--
12	Digital im Amt	e-Rechnungen	19	60			228	--	--
13	Digital im Amt	Robotic Process Automation (RPA)	95	60			133	--	--
14	Digital im Amt	Generative Künstliche Intelligenz (KI)	95	60			38	--	--
15	Digital im Amt	Big Data und Analytics	95	60			-57	266	--
16	Kulturwandel	Digi-Lab in der OuD	38	60				171	--
17	Arbeitsplatz d. Zukunft	Wissensplattform für Mitarbeitende	95	50				133	--
18	Digitale Schulen	Digitalisierung in den Schulen analog Verwaltung	180	50				-47	171
19	Digital aufs Amt	Video-Sprechstunde	95	40					76
20	Arbeitsplatz d. Zukunft	Technisch moderne Arbeitsplätze sowie Raum- und Ressourcenmanagement	76	30					0

Hinweis: Kapazitätsbetrachtung – keine zeitliche Planung (z. B. starten mehrere Projekte parallel als dargestellt, erstrecken sich aber über einen längeren Zeitraum. Auch die Reihenfolge kann sich ändern)

Der Matrix liegen 1.311 Personentage (PT) zugrunde, was 6,9 VZÄ entspricht. Dieser Bedarf wird benötigt, um die dauerhaften Digitalisierungsaufgaben abzudecken sowie die weiteren Werkzeuge und umzusetzenden Maßnahmen (Ifd. Nr. 1 bis 20) in einem Zeitraum von fünf Jahren – beginnend nach Ausschreibung aller Stellen, der Besetzung und Einarbeitung – umzusetzen. Im Zeitraum darüber hinaus sind die Kapazitäten ausreichend, pro Jahr drei bis fünf kleinere bis mittelgroße weitere Projekte umzusetzen. So lassen sich auch zukünftige Anforderungen umsetzen.

Demzufolge ergibt sich folgende Struktur:

- 2,1 VZÄ OZG – Digitale Antragstellung i. V. m. Ende-zu-Ende-Digitalisierung damit einhergehender Prozesse
- 1,0 VZÄ elektronische Akte / Dokumentenmanagementsystem (DMS)
- 0,8 VZÄ Digitalisierung interner Prozesse
- 1,0 VZÄ Prozessmanagement
- 1,6 VZÄ Einführung digitaler Werkzeuge
- 0,4 VZÄ Betrieb No Code-/Low Code-Plattform als dauerhafte Aufgabe

Abzüglich der bereits vorhandenen Stellen i.H.v. 2,5 VZÄ ergibt sich ein Stellenbedarf von 4,4 VZÄ.

Zeitlich betrachtet ist die Stelle für das Prozessmanagement von besonderer Dringlichkeit, da hier zunächst Aufbau- und dann Grundlagenarbeit für die darauffolgende Digitalisierung von Prozessen geleistet werden muss.

Quellen:

¹ Allensbacher Archiv, IFD-Umfrage 12065

² CAPITAL-FAZ-Elite-Panel, IFD-Umfragen, zuletzt 9228

³ Bitkom e.V.

<https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Digitale-Verwaltung-jeder-Siebte-hat-online-Antrag-gestellt#>

Finanzielle Auswirkungen

Die Sachmittel für die Umsetzung des OZG, die Weiterentwicklung des DMS oder die Einführung neuer Werkzeuge sind in die Haushaltsplanung des jeweiligen Jahres aufzunehmen. Für die Beschaffung einer No Code-/Low Code-Plattform wird mit Beschaffungskosten von ca. 32.000 bis 48.000 Euro und lfd. Betriebskosten von 18.000 bis 37.000 Euro gerechnet.

Die 4,4 zusätzlichen Stellen (Annahme: A 11 / EG 10) sind durch den Landkreis zu finanzieren. Es ist von einem jährlichen Arbeitgeberaufwand von ca. 350.000 Euro auszugehen.