

Content-Management im eGovernment

Version 1.0
Stand Juli 2007

Autor:

Detlef Müller-Solger

durato Ltd.
Pastor-Klein-Str. 17E
56073 Koblenz

Tel: (02 61) 2 96 34 39 - 0
Fax: (02 61) 2 96 34 39 - 199

www.durato.de • info@durato.de

Spezifische Momente aufgrund besonderer Anforderungen in der öffentlichen Verwaltung

Den Bürger zu informieren ist eine primäre Pflicht der öffentlichen Hand. Öffentlich rechtliche Institutionen – seien es nun Bundesministerien, Verwaltungen der Länder oder Kommunen – betreiben deshalb im Internet eine Vielzahl von Informationsplattformen. Diese Informationsplattformen sind Webauftritte, die Inhalte für den Benutzer strukturiert anbieten. Die Qualität dieser Auftritte ergibt sich aus der Validität der Informationen, der bedarfsgerechten Aufbereitung und der Benutzerfreundlichkeit. Es ist Aufgabe des Content-Managements, den Auf- und Ausbau von Auftritten derart zu unterstützen, dass diese Ziele bestmöglich und mit dem geringsten Aufwand erreicht werden.

Anlässlich der Tagung der Behördenleiter des Bundes zur Initiative BundOnline 2005 "Moderne Verwaltung in der Informationsgesellschaft" im Jahr 2001 in Berlin legte der Bundeskanzler Gerhard Schröder fest: „Wir haben uns (...) dazu verpflichtet, bis zum Jahr 2005 alle Dienstleistungen der Bundesverwaltung, die internetfähig sind, online anzubieten.“ Offizielle Untersuchungen und Berichte zum Stand des eGovernments stellen regelmäßig die Digitalisierung von Dienstleistungen ins Zentrum ihrer Analysen. Diese Beispiele deuten an, dass die wichtige Frage der Unterrichtung der Bürger als Aufgabe des eGovernments nur selten detailliert aufgearbeitet wird.

Diese Lücke schließt auch nicht die Diskussion rund um den Begriff der „Lebenslagen“. Sie bleibt regelmäßig auf der inhaltlichen Ebene stecken. Auf die praktischen Aspekte des Content-Managements geht sie nicht ein. Ein Grund dafür ist, dass das Thema unter Stichwörtern wie Informations- und Wissensmanagement ganz allgemein umfangreich ausgearbeitet wurde. Als Basis ist dies hinreichend. Mehrere Momente die lediglich im Bereich des eGovernments zum tragen kommen, sind jedoch gesondert herauszuarbeiten. Im Einzelnen geht es dabei um die Verwaltung der Inhalte, die Organisation der Inhaltseingabe und eine Aufgabe die als Site-Management bezeichnet werden kann.

Die Verwaltung der Inhalte beim eGovernment

Die im Rahmen des Content-Managements zu verwaltenden Inhalte setzen sich zunächst zusammen aus Kontaktdaten, Zuständigkeiten, Aufgaben, Verfahren und Bekanntmachungen. Diese Inhalte bilden den harten Kern. Weitere Inhalte sind Informationen zu Projekten, Programmen, Ausschreibungen, Aktivitäten und Entwicklungen.

Diese umfangreichen Informationen sind valide und bedarfsgerecht anzubieten. Das Prinzip der Lebenslage wird hier immer wieder als Erfolgsfaktor angeführt, da es das in der Verwaltung vorherrschende Ressortprinzip durchbricht und das Informationsangebot entsprechend den praktischen Anliegen des Bürgers zusammenfasst. Das Prinzip sorgt für eine „Bürgerorientierung“ in der Kommunikation. Das ist ein Gewinn, aber noch kein Erfolg. Der setzt Mehrwerte voraus. Sie ergeben sich, wenn Erläuterungen,

Formulare, Onlinedienste und Kontaktdaten zu anwendbaren Angeboten mit praktischem Nutzen zusammengeführt werden. Unabhängig vom Kommunikationskonzept, das auch noch die Frage der Zielgruppe berücksichtigen könnte, ist es eine zentrale Aufgabe des Content-Managements das Zusammenführen durch entsprechende Funktionalitäten bestmöglich zu unterstützen oder gar zu erzwingen. In den heute gängigen Content-Management-Systemen ist diese Anforderung leider nur unzureichend abgebildet. Ansatzpunkte für eine entsprechende Weiterentwicklung sind Funktionen, die unter den Stichworten „verwandte Themen“ und „passende Produkte“ bekannt sind.

Aufgrund der Vielzahl der möglichen und nötigen Kombinationen unterschiedlicher Inhalte und wegen der Mehrzahl der Informationsplattformen im öffentlichen Raum zeigt sich in der Praxis immer wieder, dass die gleichen Informationen mehrfach im Netz angeboten werden. Bis heute wird dies meist durch eine doppelte Inhaltseingabe erreicht. Inkonsistenzen und ein unnötig erhöhter Arbeitsaufwand sind die Folge. Eine weitere zentrale Aufgabe des Content-Management ist deshalb, doppelte Inhaltseingaben durch die Ausrichtung auf eine gemeinsame Datenbasis oder durch die Schaffung von Schnittstellen zum Datenaustausch zu vermeiden. Die im Zusammenhang mit dem Geschäftsmodell „Content Syndication“ entwickelten Konzepte und Lösungen können hierzu genauso Ausgangspunkt für die Entwicklung entsprechender Funktionen sein, wie die Ideen zur elektronischen Unterstützung der so genannten „Collaboration“. Wichtig ist, dass einzeln gepflegte Inhalte sich leicht in unterschiedlichen Kombinationen auf verschiedenen Webseiten ausgeben lassen.

Die Organisation der Inhaltseingabe

Bei knappen Ressourcen ist eine effiziente Eingabe valider Inhalte das Ziel. Es gibt zwei unterschiedliche Ansätze der Inhaltseingabe. Unter Abwägung der Vor- und Nachteile kann die öffentliche Verwaltung dem redaktionellen Ansatz folgen oder auf eine formularbasierte Methode zurückgreifen.

Der redaktionelle Ansatz steht für das Grundprinzip aller heutigen Content-Management-Systeme. Dem Redakteur werden hier abhängig vom System mehr oder weniger komplexe Werkzeuge zur Verfügung gestellt, um seine Inhalte auf seiner Homepage zu veröffentlichen. Entscheidendes Merkmal dieses Ansatzes ist, dass der Redakteur die Texte entsprechend seinen Vorstellungen eingeben kann. Wie frei er bei der Gestaltung und Platzierung seiner Inhalte ist, hängt im Einzelnen von den funktionalen Möglichkeiten des Systems und dem Rechte-Management ab.



Abbildungen: Redaktionswerkzeuge des Content-Management-Systems pirobase®

Unvermeidbares Risiko des redaktionellen Ansatzes ist, dass einzelne Redakteure mit oder ohne Absicht falsche oder nicht sachgerechte Inhalte veröffentlichen, sich nicht an ein einheitliches Kommunikationskonzept halten oder den einen oder anderen Inhalt nur unzureichend aktualisieren. Über die Implementierung von Workflows lässt sich dieses Risiko minimieren. So lässt es sich einrichten, dass Inhalte nur im Rahmen festgelegter Prozesse nach dem vier oder mehr Augenprinzip freigegeben werden. Damit wird ein gutes Stück an Validität erzwungen. Außerdem kann mit dem Verfahren auch der weitere Aus- und Aufbau der Seite im Sinne des angestrebten Kommunikationskonzeptes kanalisiert werden. Zuletzt erzwingen festgelegte Wiedervorlagen notwendige Aktualisierungen. Doch trotz dieser wirkungsvollen Maßnahmen bleibt beim redaktionellen Ansatz stets ein gewisses Maß an Freiheit, das zu Fehlern führen kann.

Wer diese Fehler weiter eingrenzen oder gar vermeiden möchte, muss sein Content-Management auf der formularbasierten Methode aufbauen. Bei dieser Methode entwickelt ein zentrales Redaktionsteam ein eindeutig definiertes Konzept der angestrebten Seiten. Dieses Konzept wird dann mit allen darin enthaltenen Optionen in einzelne Formulare umgesetzt. Parallel werden die Inhalte zentral ausformuliert und eingegeben. Danach kann der einzelne Redakteur für seine Webseite anhand der Formulare die für ihn relevanten Inhalte auswählen. Die gebotene Freiheit und die damit verbundene Fehlerquelle reduziert sich bei diesem Verfahren auf das Auswählen von Inhalten im Rahmen der dort vorgegebenen Kombinationsmöglichkeiten. Es erweitert sich um die eventuell angebotenen Möglichkeiten zur Ergänzung individueller Daten und Bilder.

Ausgerichtet auf kundenspezifische Konzeptionen kann diese Methode kaum auf allgemeine Standards und Systeme zurückgreifen. Eine Lösung ist insofern individuell zu entwickeln. Eine enge Verzahnung zwischen inhaltlicher Konzeption und technischer Realisierung ist dabei für den Projekterfolg von grundlegender Bedeutung, denn wie in keinem anderen Projekt fallen hier die klassischen Teilaufgaben eines Content-

Management-Projektes in einem Projektschritt zusammen. Die Herausforderung ist umso größer, als das System offen bleiben muss für den weiteren Auf- und Ausbau der Plattform.

Die hohen anfänglichen Entwicklungskosten dieser Methode liegen auf der Hand. Ein solches Vorgehen ist nur wirtschaftlich, wenn mehrere gleichförmige Auftritte damit realisiert werden können und Validität ein absolutes Muss ist. Diese Voraussetzungen sind zum Beispiel bei den Finanzämtern eines Landes erfüllt. Ihr Informationsangebot unterscheidet sich nur geringfügig voneinander und ist von großer Tragweite. Außerdem verfügen Finanzämter regelmäßig über wenig Personal zur Pflege ihrer Webseiten. Vor diesem Hintergrund entschied die Oberfinanzdirektion Karlsruhe für alle 62 Finanzämter des Landes Baden-Württemberg ein formularbasiertes Content-Management-System einzuführen. Das Projekt ist Bundesweit ohne Beispiel und damit der herausragende Pilot zur formularbasierten Methode. Nach dem Abschluss der Pilotphase im Sommer 2005 wird es spannend sein zu beobachten, welche Gewinne das System im Betrieb realisiert.

Site-Management im eGovernment

Vor einer großen Herausforderung stehen Ressorts der öffentlichen Verwaltung, die über eine Vielzahl gleicher Behörden verfügen. Seien es nun die angesprochenen Finanzämter, die Amtsgerichte oder die Schulen. Sie alle müssen als eigenständige Einheit im Netz zu finden sein. Auf diese Problematik kann die jeweilige Verwaltung grundsätzlich mit der Entwicklung eines Ressortportals oder der Umsetzung des Homepagemodells antworten.

Beim Ressortportal werden alle Behörden in einem großen Auftritt zusammengefasst. Ein gelungenes Beispiel hierfür ist der Auftritt der Justizverwaltung Rheinland-Pfalz (<http://www.justiz.rlp.de>). Ausgehend von einer Startseite kann hier das Ministerium, jedes Gericht und jede sonstige Behörde der Justizverwaltung im Rahmen des gleichen Auftrittes aufgerufen werden. Daneben werden übergreifende allgemeine Informationen zentral angeboten.

Gegen dieses Konzept sprechen die mangelnde Flexibilität bezüglich der individuellen Ausgestaltung jeder einzelnen Behörde, die schnell unzureichende Benutzerfreundlichkeit und die mangelnden Identifikationspotenziale der einzelnen Behörden mit ihrer Homepage. In der Praxis sind dies die Gründe, warum die meisten Verwaltungen sich gegen dieses Modell entscheiden, auch wenn der Ansatz in ihrem sonstigen Kommunikationskonzept durchaus angelegt ist. Nicht zu unterschätzen ist dabei das Argument der mangelnden Identifikation, denn die daran geknüpfte redaktionelle Motivation ist als Erfolgsfaktor von entscheidender Bedeutung. Gerade auf diese Schwäche des Ressortportals antwortet das Homepagemodell, denn hier erhält jede Behörde – wie die folgende schematische Abbildung zeigt – ihre eigene Homepage.

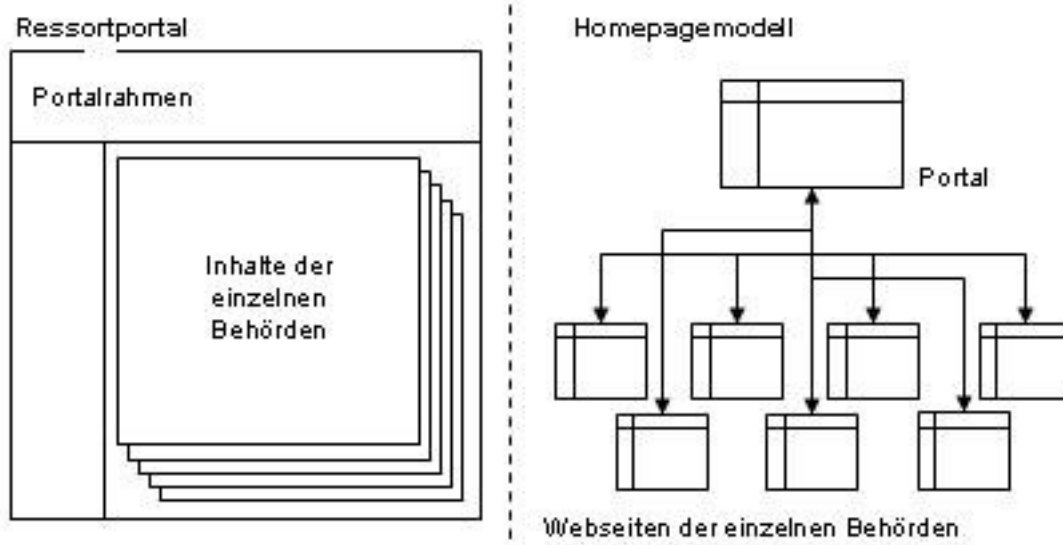


Abbildung: Schematische Darstellung der Konzepte Ressortportal und Homepagemodell

Die Nachteile dieses Ansatzes sind die mangelnde Transparenz und die Kosten, die sich aus der Realisierung der vielen einzelnen Netzauftritte ergeben. Wie die Abbildung bereits andeutet, lässt sich die notwendige Transparenz leicht durch die Einrichtung eines Portals lösen. Als Wegweiser verlinkt dieses auf die einzelnen Auftritte und bietet mit einigen zusätzlichen Informationen weitere Orientierung. Die Kosten der Realisierung und der Pflege der einzelnen Auftritte sind mittels eines Systems zu lösen, das die Neuanlage von Auftritten und die weitere Konfiguration ohne Zusatzkosten ermöglicht.

Eine entsprechende Entwicklung kann unter dem Begriff Site-Management-System zusammengefasst werden. Einheitliches Merkmal dieser Systeme ist, dass ohne Programmierkenntnisse und ohne die Hilfe eines Dienstleisters neue Auftritte angelegt und fortlaufend zentral konfiguriert werden können. Idealerweise ist es dabei sogar möglich, einzelne Auftritte im Sinne einer Kopiervorlage zu vervielfältigen. Das zentrale Werkzeug solcher Systeme ist der Site-Assistent. Einfaches Muster für einen solchen Site-Assistenten sind die Homepagebuilder großer Provider. Sie ermöglichen anhand einfacher Auswahlformulare den Aufbau kleiner privater Webseiten. Wegweisendes Beispiel im Bereich des eGovernments ist die Lösung der Justizverwaltung Baden-Württemberg. Mit ihrem Site-Management-System und dem zentralen eGovernment-Assistenten kann sie heute unmittelbar und ohne zusätzliche Kosten einen neuen Auftritt anlegen und/oder das Aussehen ihrer über 200 Auftritte mit wenigen Klicks zentral steuern.



Abbildung: eGovernment Assistent und Auftritte der Justizverwaltung Baden-Württemberg

Großen Einfluss auf den Funktionsumfang des eGovernment-Assistenten hat die gewählte Organisationsform der Inhaltseingabe. So ist der eGovernment-Assistent im Falle des redaktionellen Ansatzes darauf ausgerichtet, mit wenigen Klicks einen Rohbau anzulegen, der dann mit den jeweiligen Werkzeugen des Content Management Systems und entsprechend den individuellen Vorstellungen ausgebaut werden kann. Diese Freiheit führt dazu, dass die eventuell geforderte Einheit zwischen den einzelnen Auftritten und der gleichmäßige Ausbau fast nur noch durch Verwaltungsanweisungen zu realisieren ist. Bei der formularbasierten Methode ist dies nicht notwendig, denn letztlich geht es hier um die Anwendung der immer gleichen Formulare auf jeweils einen neuen Auftritt. Die wiederholte Anwendung ist für die Wirtschaftlichkeit dieser Lösung von großer Bedeutung. Die Existenz einer zentralen Gestaltungsrichtlinie erleichtert die Konzeption eines eGovernment-Assistenten.

Content Management in der Praxis des eGovernments

Im Spannungsfeld der besprochenen Ansätze, Methoden und Funktionen lassen sich die in der Praxis anzustrebenden Systeme nach der Anzahl der Auftritte und der notwendigen Validität wie folgt ordnen.

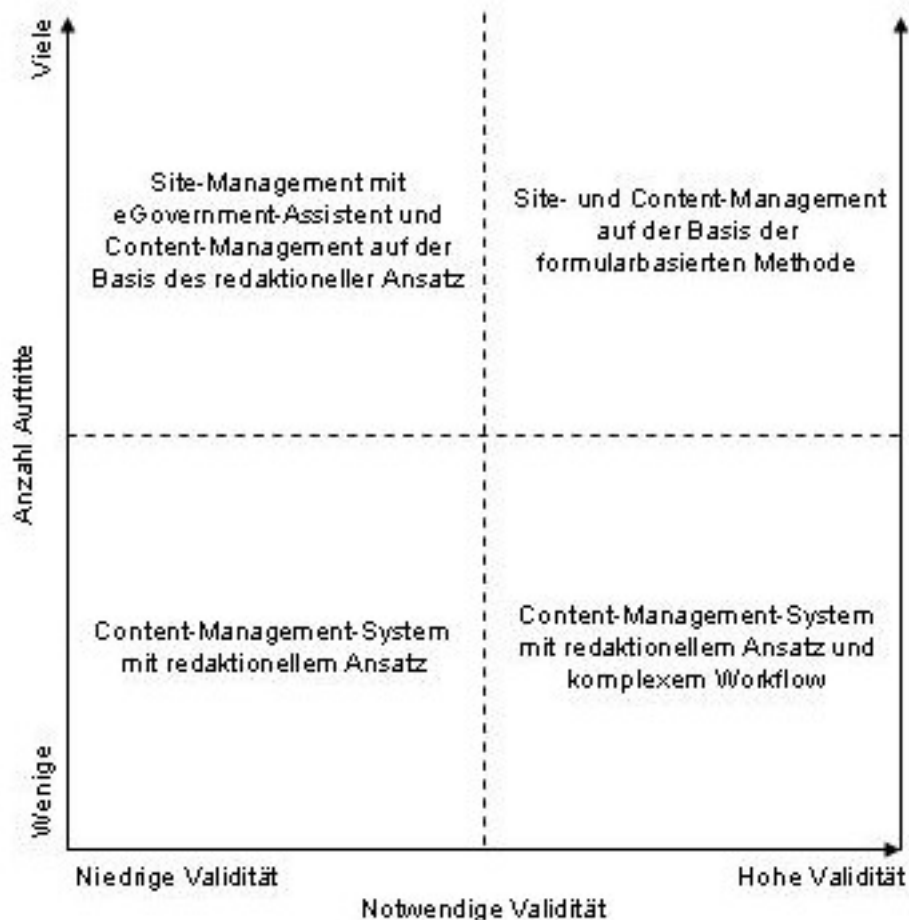


Abbildung: Site- und Content-Management-Systeme in der Praxis

Der Verweis auf die unterschiedlichen Systeme verdeutlicht, dass erfolgreiches Content- und Site-Management im eGovernment nicht durch die Anwendung eines allgemeinen Schemas zu realisieren ist, sondern nur durch die gezielte Kombination einzelner Lösungen verwirklicht werden kann. Dafür ist ein qualifizierter Beratungsprozess notwendig in dem die hier angerissenen Momente erörtert, entschieden und in Folge umgesetzt werden. Schlagwortartig und ohne Anspruch auf Vollständigkeit lassen sich diese abschließend wie folgt zusammenfassen:

- **Inhalten verknüpfen – Mehrwerte Schaffen!**
Bei der Entwicklung eines Informationsangebotes ist nicht die Bürgerorientierung im Sinne der Lebenslage das entscheidende Moment, sondern die Verknüpfung aller relevanten Informationen und Angebote zu einer handhabbaren Informationseinheit. Nur so entstehen Mehrwerte. Das Content-Management-System muss die knappe Ressourcenlage durch effiziente Technik unterstützen.
- **Zentrale Inhalte und Schnittstellen – Doppelte Inhaltseingaben vermeiden!**
Doppelte Inhaltseingaben sind wegen möglicher Inkonsistenzen und dem resultierenden Arbeitsaufwand zu vermeiden. Sei es durch die Schaffung einer zentralen Inhaltsbibliothek aus der sich

jeder Redakteur bedienen kann, oder durch die Schaffung von Schnittstellen und sonstigen Verfahren zum Datenaustausch.

- Redaktioneller Ansatz oder formularbasierte Methode – Freiheit oder Fehler!
Die Entscheidung für eine der beiden Organisationsformen der Inhaltseingabe ist von grundlegender Bedeutung für die Ausrichtung des Content-Managements. Die öffentliche Verwaltung muss entscheiden, ob sie zugunsten der individuellen Gestaltung das Risiko möglicher Fehler akzeptiert oder ob sie es durch die Reduktion der redaktionellen Freiheit auf das Auswählen von Inhalten ausklammert.
- Site-Management – zentrale Steuerung und Wirtschaftlichkeit!
Ressorts mit einer Vielzahl gleicher Behörden müssen Systeme entwickeln, die nicht nur eine zentrale Steuerung ihrer Auftritte ermöglichen, sondern auch dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit erfüllen. Herzstück eines solchen Site-Management-Systems ist der eGovernment-Assistent. Der Funktionsumfang eines solchen Assistenten ist in starkem Maße abhängig von der gewählten Organisationsform der Inhaltseingabe. Verbindliche Gestaltungsrichtlinien erleichtern die Konzeption eines Assistenten.

Alle angeführten Momente stehen im Zeichen des Informationsauftrages der öffentlichen Hand. Ein entscheidender Aspekt dabei ist der Workflow. Ziel dieses Instruments ist die Validität und Aktualität von Inhalten abzusichern. Jenseits dieser wichtigen Funktion wird der Workflow aber auch zum Angelpunkt für die Integration digitalisierter Dienstleistungen in die Informationsplattformen. Es geht dabei unabhängig vom Kreis der Adressaten um die Umsetzung von Transaktionen im Rahmen der einzelnen Netzangebote. Transaktionsportale sind das nächste große Thema im eGovernment.