

Das Bürgerbüro als Integrationspunkt: Stand und Perspektiven der Verzahnung von Frontoffice und Backoffice in Bürgerbüros von NRW-Kommunen

Eine Studie im Auftrag des Informationsbüros d-NRW





Stadt Bochum



Impressum

Herausgeber



© Informationsbüro d-NRW
 Ruhrdigital Besitz-GmbH & Co. KG
 Lise-Meitner-Allee 4
 44801 Bochum

Projektleiter Studie
 Dr. Bernd Rasche
 Informationsbüro d-NRW

Wissenschaftliche
 Durchführung
 Prof. Dr. Jörg Becker



ERCIS – European Research Center
 for Information Systems
 Westfälische Wilhelms-
 Universität Münster
 Leonardo-Campus 3
 48149 Münster
 www.ercis.de

Autoren
 Martin Matzner
 Michael Räckers

Inhalt

Inhaltsverzeichnis	3
1. Einleitung	5
1.1 Ziele der Untersuchung.....	5
1.2 Gang der Darstellung	6
1.3 Teilnehmer der Studie	7
1.4 Wissenschaftliche Durchführung.....	8
2. Begriff Backoffice / Frontoffice in der kommunalen Verwaltung und deren Integration im Bürgerbüro	9
2.1 Frontoffice und Backoffice.....	9
2.2 Dimensionen der Integration von Prozessen.....	10
3. Institution Bürgerbüro	10
3.1 Schnittstelle der Backoffice-Prozesse in das Frontoffice	11
3.2 Klassifizierung von Bürgerbüroprozessen.....	12
3.3 Techniken zur Integration von Frontoffice und Backoffice	14
3.4 Untersuchte Prozesse	15
4. Dokumentation des Status quo	16
4.1 Lohnsteuerkarten.....	16
4.2 Meldewesen	20
4.3 Schnittstelle zu Standesamtsprozessen	25
5. Organisatorische Hemmnisse und Wegbereiter für die innovative Gestaltung von Bürgerbüroprozessen	28
5.1 Motivation zu Innovationen innerhalb der Verwaltungen.....	28
5.2 Systematische Hemmnisse der Aufbauorganisation	30
5.3 Wegbereiter: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie (DLR)	31
6. Technische Hemmnisse und Wegbereiter für die innovative Gestaltung von Bürgerbüroprozessen.....	34
6.1 Eingesetzte Fachverfahren	34
6.2 Einfluss der Rechenzentren.....	35
6.3 Basiskomponenten	35
7. Ein Beispiel für neue Formen der Kooperationen: Der OSCI XMeld - Standard	38
7.1 Der OSCI XMeld-Standard.....	39
7.2 Erfahrungen der Studienteilnehmer	39
7.3 Perspektiven und weitere Einsatzgebiete.....	42
8. Handlungsempfehlungen	43
9. Resümee und Ausblick	45



Ulf Steinmetz
Leiter Informationsbüro
d-NRW



Vorwort

Mit der vorliegenden Studie baut das Informationsbüro d-NRW auf der im Jahre 2006 veröffentlichten Studie „Virtuelles Rathaus NRW 2006“ auf. Im der Fokus der Untersuchung steht jetzt nicht mehr der Internetauftritt der Kommunen als einer der Zugangskanäle der Bürgerinnen/Bürger und Wirtschaft zu den Verwaltungsleistungen, sondern der Blick richtet sich nunmehr auf die Frage, wie die Zugangskanäle der Verwaltung mit den dahinter liegenden Verwaltungseinheiten zusammenarbeiten können - im Kern geht es damit um die Frage der Verbindung von Back- und Front-Office.

Als Untersuchungsgegenstand und Zugangskanal wurde dafür das Bürgerbüro gewählt, da diese Einrichtung in fast allen Kommunen besteht und daher eine Vergleichbarkeit in den ansonsten anonymisierten Ergebnissen gegeben ist. Zudem werden inzwischen im Bürgerbüro viele Standarddienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger, aber auch der Wirtschaft einer Kommune abgewickelt, die mit anderen Verwaltungseinheiten innerhalb der Kommune und teils auch über die Behördengrenzen hinweg verbunden sind. Da das Zusammenspiel zwischen Front- und Back-Office eine wichtige Bedingung für die nächste Stufe des E-Government im Rahmen einer „vernetzten Verwaltung“ darstellt, verfolgt die vorliegende Studie ausgewählte Prozesse im Bürgerbüro in ihrem Ablauf und zieht daraus Schlüsse, welche Rolle einer Anpassung dieser Prozesse zukommen kann.

Die Studie wurde im Auftrag des Informationsbüros d-NRW erneut von ERCIS (European Research Center for Information Systems) an der Universität Münster durchgeführt. Das Informationsbüro d-NRW erhofft sich auch diesmal, dass den Kommunen mit den Ergebnissen der Studie Anregungen und Impulse sowohl für den Kundenservice als auch für die interne Verwaltungsarbeit gegeben werden kann.



Prof. Dr. Jörg Becker
Geschäftsführender
Direktor ERCIS



Vorwort

Wer rund um die Uhr online Waren bestellt oder seine Banktransaktionen erledigt, erwartet auch von seiner Verwaltung, dass Anträge unabhängig vom eigentlichen Verwaltungsvorgang jederzeit und überall gestellt und Dienstleistungen schneller und unkomplizierter in Anspruch genommen werden können. Neben den geänderten Ansprüchen von Bürgern und Unternehmen müssen sich Einrichtungen der kommunalen Verwaltungen auch einer Kluft aus zunehmender Aufgabenbelastung einerseits und stagnierenden bzw. rückläufigen personellen und finanziellen Ressourcen andererseits stellen. Die Gestaltung von Verwaltungsprozessen sollte in diesem Sinne stets auch eine Entlastung der Mitarbeiter von vermeidbarer Routinearbeit verfolgen.

Das Konzept des Bürgerbüros versucht beiden Anliegen gerecht zu werden. Das Bürgerbüro ist einerseits der zentrale Anlaufpunkt des Bürgers bei „seiner“ Kommunalverwaltung. Dem Bürger sollen alle relevanten Verwaltungsdienstleistungen für sein Anliegen aus einer Hand und unabhängig von der späteren Verarbeitung durch zuständige Verwaltungseinheiten angeboten werden. Dazu müssen die Abläufe im Bürgerbüro mit den Prozessen anderer interner Verwaltungseinheiten und auch über Behördengrenzen hinweg verzahnt werden. Die Studie zeigt den Status quo der Gestaltung von Bürgerbüroprozessen anhand ausgewählter Dienstleistungen auf. Besonders gelungene Ansätze werden identifiziert und beschrieben. Systematische Hemmnisse und Wegbereiter werden aufgezeigt.

Mit den Studien Virtuelles Rathaus Münsterland 2004 und 2005 und der Studie Virtuelles Rathaus NRW 2006 hat sich das ERCIS umfassend der Gestaltung kommunaler Internetportale gewidmet. Diese Studien haben wichtige Impulse für das Münsterland gesetzt. Die jüngste Untersuchung hat darüber hinaus auch bundesweit starke Beachtung gefunden. In bewährter Zusammenarbeit mit dem Informationsbüro d-NRW haben wir uns nun Aufbau und Abläufe in zehn Bürgerbüros im gesamten Landesgebiet Nordrhein-Westfalens angeschaut und damit die Perspektive von der Präsentation zur Verarbeitung von Verwaltungsdienstleistungen erweitert. Ich erhoffe mir, die Studie kann den Kommunalverwaltungen in NRW als eine Orientierungshilfe bei der Gestaltung von Verwaltungsprozessen aus der Kundenperspektive dienen. Dazu soll die Untersuchung als eine Grundlage für einen regen Erfahrungsaustausch über die Gestaltung von Bürgerbüroprozessen dienen und innovative Formen der Kooperation anregen.

I. Einleitung

Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung sind der öffentlichen Auftragserfüllung unter Berücksichtigung wirtschaftlichen Handelns verpflichtet. Hauptprinzip des Verwaltungshandelns ist die Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung. Aus ihr leiten sich klassische Prinzipien bürokratischen Verwaltungshandelns ab. Zu ihnen zählen neben anderen:

- Das Prinzip der Amtshierarchie führt zu klaren hierarchischen Stufen in der Verwaltungsorganisation und damit zu klaren Entscheidungen.
- Das Prinzip der Regelgebundenheit: Dieser Grundsatz verlangt eine Steuerung des Verwaltungshandelns durch verbindliche Gesetze, Verordnungen, Erlasse, Geschäftsordnungen und Verfügungen.
- Das Prinzip der dauerhaften, klaren Arbeitsteilung und Verantwortung: Jeder Arbeitsschritt in einer Verwaltung wird einer verantwortlichen Person zugeordnet.
- Das Prinzip der Aktenmäßigkeit: Die Nachweisbarkeit der Rechtmäßigkeit soll durch eine möglichst lückenlose Dokumentation der Arbeitsvorgänge sichergestellt werden.

Auf diesem Regelwerk fußen die Strukturen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Sie waren nicht zuletzt Wegbereiter für eine über Jahrzehnte hinweg für ihre Leistungsfähigkeit gerühmte Organisationsform und auch Garant des modernen Rechtsstaates.

Gesamtgesellschaftliche Entwicklungen, eine gesteigerte Komplexität öffentlicher Verwaltungsprozesse und inhärente Mängel des traditionellen bürokratischen Verwaltungsmodells (z.B. eine stark zentralisierte und arbeitsteilige Aufbauorganisation) führten jedoch im Laufe der Zeit zu einem aufgestauten Reformdruck in der öffentlichen Verwaltung. Ein häufig genannter potentieller Wegbereiter zur Neustrukturierung von Abläufen und Zuständigkeiten ist dabei die Informationstechnologie.

Einen Kernbereich innerhalb des Verwaltungshandelns stellt das Meldewesen dar. 5.283 Meldebehörden erfassen und verwalten die Daten der Bundesbürger. Diese Daten werden durch die Meldebehörden sowohl für eigene Zwecke im Rahmen der Vorschriften des Meldegesetzes NRW erhoben als auch zur Wahrnehmung der Aufgaben der Sozialverwaltung, Bevölkerungsstatistik und Inneren Sicherheit anderer Behörden zur Verfügung gestellt. Die direkten Dienstleistungen des Meldewesens werden den Bürgern in der Regel in den so genannten Bürgerbüros der Kommunen angeboten. Über 114 Millionen Geschäftsvorfälle jährlich – darunter z. B. 3,8 Millionen Adressänderungen nach Umzügen innerhalb des Bundesgebiets – verdeutlichen den bedeutenden Einfluss der Meldeaktivitäten auf die Beanspruchung der Einrichtungen der kommunalen Verwaltung.¹

I.1 Ziele der Untersuchung

Im Rahmen dieser Untersuchung werden – exemplarisch am Beispiel der Prozesse in den Bürgerbüros der Kommunalverwaltungen – Veränderungsbemühungen bei der Gestaltung von Verwaltungsprozessen untersucht. Dazu sollen

- der Status quo bei der Gestaltung von Bürgerbüroprozessen dokumentiert und besonders gelungene Arbeitsabläufe und Organisationsformen erhoben werden;
- Hemmnisse für eine effizientere Gestaltung von Prozessen in der Form von technischen, organisatorischen oder rechtlichen Randbedingungen erfasst werden;
- wegbereitende und promotorische Einflüsse auf die Gestaltung von Verwaltungsdienstleistungen und -prozessen dargelegt werden.

(¹<http://www.deutschland-online.de>)

1.2 Gang der Darstellung

Untersuchungsgegenstand dieser Studie sind die kommunalen Bürgerbüros. Die Aktivitäten in den Bürgerbüros lassen sich in die in Kooperation mit dem Bürger abgewickelten Prozesse im Frontoffice und weitere, für den Bürger transparente, Aktivitäten im Backoffice unterscheiden. Zunächst wird dazu allgemein in Kapitel 2 ein einheitliches Begriffsverständnis begründet. Im folgenden Kapitel 3 werden die Inhalte der im Bürgerbüro erbrachten Prozesse skizziert und allgemeine Charakteristika dargestellt. Der Untersuchungsgegenstand wird anschließend erst auf ausgewählte Prozesse aus den Lebenslagen *Arbeit*, *Familie* und *Wohnungswechsel* begrenzt.

Kapitel 4 liefert Aufschlüsse über den Status quo der Erbringung der ausgewählten Dienstleistungen. Dabei wird auf besonders gelungene Ansätze verwiesen. Exemplarische Hindernisse für Reorganisationsprojekte werden identifiziert. Die Erkenntnisse werden in den folgenden Kapiteln 5 und 6 aufgegriffen, um generelle Aussagen zu Promotoren und Hürden für Organisationsprojekte in Verwaltungen zu treffen. Dabei wird zwischen organisatorischen Einflüssen einerseits und technischen Parametern andererseits unterschieden.

Mit der bundesweit verbindlichen Einführung des automatisierten Rückmeldeverfahrens nach OSCI XMeld bei der Übermittlung von Änderung im Meldebestand zwischen den Meldebehörden in verschiedenen Bundesländern ist es in gemeinsamer Kraftanstrengung von Bund, Ländern und Kommunen gelungen, ein umfassendes Projekt zur Harmonisierung und Standardisierung von Prozessen zwischen verschiedenen Verwaltungseinrichtungen durchzuführen. In Kapitel 7 wird deshalb untersucht, inwiefern sich die identifizierten Hemmnisse und Wegbereiter in den Projekterfahrungen der Teilnehmer widerspiegeln und ob sich der Nutzen von Reformanstrengungen beobachten lässt.

Die Erkenntnisse münden schließlich in Handlungsempfehlungen, die sich auf die Beobachtungen in den untersuchten Bürgerbüros stützen und als Hilfestellung bei der Durchführung von Reorganisationsprojekten in Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung dienen sollen.

1.3 Teilnehmer der Studie

Für die freundliche Unterstützung unserer Arbeit bedanken wir uns bei den Abteilungsleitern und Sachbearbeitern im Bürgerbüro und Meldewesen folgender Städte:²

Kreisfreie Städte

	Stadt Bochum	Stadt Hagen	Stadt Münster
Einwohner	385.000	200.000	280.000
Verwaltungsmitarbeiter	4.700	3.500	4.000
Bürgerbüro seit	2000	1991	1991
Meldefachverfahren	AKD-EWO	OK.EWO	Meso
Rechenzentrum	GKD-Ruhr	HABIT	citeq

Kreisangehörige Städte über 20.000 Einwohner

	Stadt Brühl	Stadt Kreuztal	Stadt Moers	Stadt Werl
Einwohner	47.000	33.000	106.000	33.000
Verwaltungsmitarbeiter	646	370	1.600	270
Bürgerbüro seit	1992	1991	2004	1999
Meldefachverfahren	AKD-EWO	AKD-EWO	AKD-EWO	AKD-EWO
Rechenzentrum	KDVZ Rhein-Erft-Ruhr	KDZ Westfalen-Süd, Siegen	KRZ Niederrhein	KDVZ Citkomm, Iserlohn

Kreisangehörige Städte unter 20.000 Einwohner

	Stadt Beverungen	Stadt Rhede	Stadt Strahlen
Einwohner	15.000	19.000	16.000
Verwaltungsmitarbeiter	150	160	160
Bürgerbüro seit	kein Bürgerbüro	1994	2005
Meldefachverfahren	Meso	Meso	AKD-EWO
Rechenzentrum	GDK Paderborn	kein Rechenzentrum	KRZ Niederrhein

Tab. 1: Teilnehmer der Studie

(² Bei den Angaben zu Mitarbeiter- und Einwohnerzahlen handelt es sich um gerundete Werte. Mitarbeiterzahlen sind (auch innerhalb einer Kategorie) insofern eingeschränkt vergleichbar, als dass der Umfang der Aufgabenwahrnehmung durch Auslagerungen von Aufgaben variieren kann.)

1.4 Wissenschaftliche Durchführung

Die Studie wurde im Mai und Juni 2007 durchgeführt. Bei der Untersuchung kamen zwei Instrumente zum Einsatz:

1. Es wurden persönliche Interviews mit Führungskräften und Sachbearbeitern aus den Bürgerbüros der beteiligten Kommunen geführt. Die untersuchten Prozesse (vgl. Kapitel 3.4) wurden auf grobem Niveau dokumentiert. Die Erbringung der Dienstleistung in den Bürgerbüros wurde hinsichtlich der Qualität der dargereichten Angebote aus der Bürgerperspektive untersucht. Das betrifft insbesondere die Anbindung der Leistungserstellungsprozesse an die verschiedenen Zugangsformen im Frontoffice. Zur Bewertung der effizienten Erbringung von Dienstleistungen aus einer verwaltungseinheitenübergreifenden Gesamtperspektive lag ein besonderes Augenmerk auf der Gestaltung der so genannten Backoffice-Prozesse (vgl. Kapitel 2.1).

2. Die Teilnehmer der Untersuchung wurden anschließend mithilfe standardisierter Fragebögen befragt. Diese Fragen zielten vornehmlich auf die Erfassung statistischer Rahmenparameter (Einwohnerzahl, Mitarbeiterzahl), die individuelle Bewertung potentieller Hemmnisse und Wegbereiter für Reformvorhaben und die Identifizierung möglicher Anwendungsgebiete ab. Eine Strukturen entdeckende explorative Analyse dieser Einschätzung (etwa zur Identifizierung formaler kausaler Wirkungsmodelle) wurde aufgrund der begrenzten Grundgesamtheit der Studienteilnehmer nicht verfolgt.

Bei der Auswahl der Studienteilnehmer wurde auf eine heterogene Zusammensetzung hinsichtlich folgender Merkmale geachtet.

- *Größe:* Die Teilnehmer lassen sich grob klassifizieren in kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern und kreisangehörige Städte unter 20.000 Einwohner. Jeweils innerhalb einer dieser Kategorien variiert die Anzahl der angebotenen Dienstleistungen besonders stark. Damit könnte es zu abweichenden Entscheidungen über die Vorteilhaftigkeit von Reorganisationsprojekten und zu Investitionsentscheidungen bei wegbereitenden Komponenten kommen.
- *Räumliche Verteilung:* Die Zugehörigkeit zu Rechenzentren und deren angebotenen Fachverfahren könnte einen starken Einfluss auf die Organisation der Bürgerbüroprozesse haben. Einrichtungen der kommunalen Verwaltung sind häufig an Rechenzentren angeschlossen, die in regionaler Kooperation betrieben werden. Eine räumliche Verteilung hilft, Verzerrungen zu vermeiden. Die teilnehmenden Städte sind im gesamten Landesgebiet verteilt.

2. Backoffice und Frontoffice in der kommunalen Verwaltung und deren Integration im Bürgerbüro

Mit den Konzepten des New Public Management (NPM) und später dann, unter Berücksichtigung neuer technischer Innovationen, des Electronic Governments, wurde versucht, den zuvor dargestellten Mängeln des traditionellen bürokratischen Verwaltungsmodells zu begegnen. Das New Public Management zielt dabei unter anderem auf die Überführung bewährter Konzepte der Privatwirtschaft in die öffentliche Verwaltung ab. Diese Konzepte fokussieren neben der originären Aufgabenbewältigung durch die Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung auch die Belange der politischen Beteiligung und Gesetzgebung und des öffentlichen Auftrages im weiteren Sinne. Im Rahmen dieser Untersuchung liegt der Schwerpunkt auf der Analyse der Prozessstrukturen innerhalb von Verwaltungen und zwischen Verwaltungen sowie zwischen den Verwaltungseinrichtungen und ihren Kunden. Der Begriff Electronic Government bezieht darüber hinaus das gezielte Ausloten von Einsatzmöglichkeiten von Informations- und Kommunikationstechnologien zur Verbesserung von Verwaltungsprozessen mit ein.

Unter **Electronic Government** versteht man die vereinfachte Abwicklung von **Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprozessen** zur Erbringung einer Verwaltungsdienstleistung durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien innerhalb und zwischen Behörden sowie zwischen Behörden und Privatpersonen bzw. Unternehmen.

2.1 Frontoffice und Backoffice

Diese Prozesse werden verbreitet und neben anderen Ordnungskriterien in so genannte *Frontoffice-* und *Backoffice-Prozesse* unterteilt. Eine trennscharfe Abgrenzung zwischen Front- und Backoffice fällt schwer. In Praxis und Theorie herrscht vielfach ein konkurrierendes Begriffsverständnis vor. Abgrenzungen erfolgen häufig anhand institutioneller Kategorisierungen. Teilweise wird auch auf die Wahrnehmung von Aufgaben durch einzelne Organisationseinheiten innerhalb einer Verwaltung abgestellt. Diese Einheiten und alle durch sie wahrgenommenen Aufgaben werden dann entweder dem Front- oder dem Backoffice zugeschrieben.

Im Rahmen dieser Studie sollen unter den **Frontoffice-Prozessen** diejenigen Aktivitäten der Leistungserstellung öffentlicher Verwaltungen zusammengefasst werden, die in unmittelbarer Interaktion mit dem Verwaltungskunden durchgeführt werden. **Backoffice-Prozesse** hingegen bezeichnen die Folge von Funktionen, die Verwaltungsmitarbeiter zur Leistungserstellung ausführen, ohne mit dem Verwaltungskunden interagieren zu müssen.

Häufig fällt die Beratung der Verwaltungskunden und die Erhebung relevanter Daten unmittelbar mit deren Verarbeitung zusammen. Das gilt für Bürgerbüroprozesse in besonderem Maße. Die Untersuchung zeigt, dass die Umsetzung sehr gut gelöst ist. Eine Schnittstelle zwischen einem Frontoffice und Backoffice ist meist nicht vorhanden. Lediglich in wenigen Ausnahmen werden Aufgaben aus dem Bürgerbüro an dahinter gelagerte Organisationseinheiten weiter gereicht. Hier gilt es, die an diesen Stellen noch vorhandenen Potentiale zur verbesserten Abwicklung von Prozessen im Sinne einer Steigerung der Prozesseffektivität durch Reorganisation und den Einsatz moderner Technik weiter zu identifizieren. Potentiale können sich auf verschiedenen Ebenen entfalten und werden im Folgenden erläutert.

2.2 Dimensionen der Integration von Prozessen

Diesem Begriffsverständnis folgend lassen sich verschiedene Dimensionen zur Verzahnung der Verwaltungsprozesse identifizieren. Demnach ist unter einer Integration von Verwaltungsprozessen auf *horizontaler Ebene* eine Reorganisation von Arbeitsabläufen zu verstehen, die Mehrfacheingaben von Daten erübrigt. Diese Zusammenarbeit kommt in der Kooperation von Mitarbeitern und Abteilungen auf derselben Stufe entlang der Wertschöpfung im Verwaltungsprozess zum Ausdruck. Die Wertschöpfungskette bezeichnet in diesem Zusammenhang die Erstellung der Dienstleistung beginnend mit der Antragsstellung bis zur abgeschlossenen Leistungserbringung durch einen oder mehrere Akteure. Das Konzept verfolgt also eine Betrachtung des Verwaltungshandelns aus der Bürgerperspektive.

Die *vertikale Integration* hingegen fasst mehrere Bearbeitungsstufen so zusammen, dass eine automatische Erzeugung und Lieferung der gewünschten (Zwischen-) Ergebnisse ermöglicht wird. Dazu müssen typischerweise mehrere Verwaltungsebenen oder -einrichtungen entlang der Wertschöpfungskette miteinander kooperieren.

Eine dritte Dimension der Untersuchung stützt sich auf die Betrachtung *sekundärer, unterstützender Dienste* für die sich auch die Bezeichnung Basiskomponenten (vgl. Abschnitt 6.3) etabliert hat. Diese *Basiskomponenten* können sich (bspw. durch die Verkürzung der Liegezeiten von Dokumenten bei Dokumentenmanagementsystemen) direkt auf die Leistungsfähigkeit von Prozessen auswirken. Andererseits ermöglichen sie (bspw. durch die Erfüllung rechtlicher Voraussetzungen durch die Elektronische Signatur) neue Formen der automatisierten Verzahnung und kundengerechten Gestaltung von Prozessen.

3. Institution Bürgerbüro

Anfang der 1990-er Jahre begannen Kommunalverwaltungen, vermehrt so genannte *Bürgerbüros* in ihren Verwaltungen einzurichten. Häufig werden diese Einrichtungen auch unter den synonymen Bezeichnungen *Bürgeramt* oder *Bürgerservice* geführt. Dabei handelt es sich um organisatorische Einheiten, die mit dem Ziel gebildet werden, dem Bürger eine möglichst fallabschließende Bearbeitung von „Kurzzeittransaktionen“ anzubieten. Damit erschuf die Kommunalverwaltung erstmals eine organisatorische Einheit, die gezielt auf die Belange einer spezifischen Zielgruppe ausgerichtet war. Die angebotenen Dienstleistungen sind aus der Verwaltungsperspektive mit hohen Fallzahlen, aber geringer Bearbeitungsdauer im Einzelfall verbunden. Betroffen sind insbesondere die Verwaltungsvorgänge im *Meldewesen*. Entsprechend sind die Bürgerbüros in der Regel aufbauorganisatorisch in diesem Bereich angesiedelt. In größeren Kommunen werden die Dienstleistungen in mehreren Bürgerbüros in Wohnortnähe der Bürger angeboten.

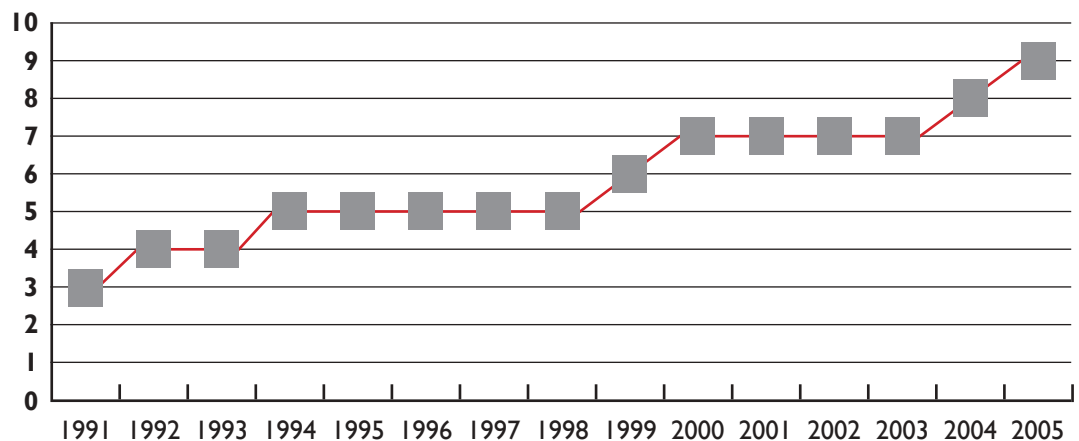


Abbildung 1: Einrichtung des Bürgerbüros³

(³In einer der untersuchten Kommunen ist kein Bürgerbüro eingerichtet.)

Die angebotenen Dienstleistungen richten sich – wie es der Bezeichnung „Bürgerbüro“ inne wohnt – vornehmlich an Bürger. Lediglich wenige Produkte, wie etwa die Melderegisterauskunft, werden auch durch Unternehmen nachgefragt. Abseits dieser Dienstleistung resultiert daraus eine aus der Verwaltungsperspektive betrachtet sehr heterogen zusammengesetzte Kundschaft.

Ohne Ansicht der untersuchten Prozesse lassen sich vorab einige Auswirkungen auf die Prozessgestaltung ableiten:

- Die Einrichtung von Bürgerbüros war für die Kommunen verbunden mit beträchtlichen Organisations-, Ausbildungs- und IT-Kosten und nicht zuletzt nicht unerheblichen Ausgaben zur dezentralen Erbringung der Verwaltungsdienstleistungen in Wohnortnähe. Bedingt durch die heterogene Kundschaft lohnen sich hingegen Investitionen in – auf den Einzelkunden bezogen – aufwendige Infrastrukturkomponenten für die Verwaltung kaum.
- Bürger fragen ein und dieselbe Leistung selten wiederholt nach, selbst wenn teilweise verschiedene Dienstleistungen von verschiedenen Ämtern dort abgewickelt werden. Bürger werden daher nicht bereit sein, in Infrastruktur zur vereinfachten Abwicklung von Transaktionen mit der Verwaltung zu investieren oder sich in aufwendig und unverständlich gestaltete Verfahren einzuarbeiten.
- Die im Bürgerbüro bearbeiteten Prozesse werden in der Regel durch den expliziten Antrag eines Bürgers initiiert. Daraus folgt: Es sollte prinzipiell möglich sein, die initiale Erfassung und anschließende Pflege relevanter Datenobjekte in die Hände der Bürger zu übergeben.
- Dies findet seine Schranken durch umfangreiche Form- und Rechtsvorschriften. Viele Meldeprozesse erfordern die Prüfung der Identität des Bürgers.
- Die Behörde leitet im Untersuchungsbereich nur vereinzelt „von Amts wegen“ proaktiv Maßnahmen ein.

3.1 Schnittstelle der Backoffice-Prozesse in das Frontoffice

Die Nutzung vieler Verwaltungsdienstleistungen wird dem Bürger über verschiedene Zugangskanäle angeboten. Die Präsentation und Bereitstellung des Dienstleistungsangebotes und schließlich die Annahme des Bürgeranliegens werden als Frontoffice-Aktivitäten bezeichnet.

Es lassen sich im Allgemeinen vier Kategorien unterscheiden:

- **Persönlicher Kontakt** im Bürgerbüro: Das Bürgerbüro ist, wie dargelegt, eine organisatorische Einheit zur Umsetzung des so genannten One-stop Government-Prinzips für kommunale Verwaltungsdienstleistungen. Es handelt sich um eine Bündelung beratungsarmer Prozesse mit hohen Fallzahlen für die Kundengruppe „Bürger“. Alle untersuchten Prozesse können (selbstverständlich), viele müssen persönlich beantragt werden.
- **Telefon:** In großen Kommunen werden telefonische Anfragen in Call-Centern zusammengeführt. Unter den Studienteilnehmern haben zwei Kommunen spezielle Call-Center eingerichtet, in denen Dienstleistungen abschließend bearbeitet werden. In den kleineren Kommunen bedienen die Mitarbeiter im Bürgerbüro telefonische Anfragen, die in der Form bearbeitet werden können, neben den persönlichen Kontakten. Im Ergebnis sind bei den Dienstleistungen, die telefonisch abgewickelt werden können, in der Regel keine Varianten bei der Prozessgestaltung im Vergleich zur persönlichen Beratung zu beobachten.

- **Postalisch / Fax / E-Mail / Nichtintegrierte Formulare:** In allen großen und vielen mittelgroßen Verwaltungen unter den Studienteilnehmern sind so genannte Hintergrundarbeitsplätze in den Bürgerbüros eingerichtet. Diesen werden eingehende Nachrichten zugestellt. Teilweise laufen hier auch die telefonischen Anfragen auf. Den Mitarbeitern stehen dieselben Fachverfahren wie an den übrigen Arbeitsplätzen im Bürgerbüro zur Verfügung. Zusätzlich werden ihnen häufig weitere administrative Aufgaben zugeordnet. In den übrigen Verwaltungen sind die Sachbearbeiter des Bürgerbüros mit der Bearbeitung dieser Nachrichten betraut. Alle untersuchten Kommunen stellen auf ihrer Internetpräsenz Formulare zur standardisierten Erfassung des Bürgeranliegens und aller benötigten Daten bereit. Daten, die in nichtintegrierten Formularen erfasst werden, werden dem Sachbearbeiter als Nachricht zugestellt und müssen manuell in die Fachverfahren übernommen werden.
- **Vollintegrierte Onlineübertragung:** Hier werden die Daten im *Virtuellen Rathaus* der Kommune erfasst, digital übertragen und anschließend automatisch durch Informationssysteme verarbeitet (Transaktion). Hier entfallen manuell durchzuführende Backoffice-Aktivitäten.

Die Darstellung macht deutlich: Das Bürgerbüro ist als Schnittstelle der individuellen Kommunikation mit dem Bürger einerseits eine Einrichtung des Frontoffice. Es führt jedoch sich anschließende kooperative Prozesse mit anderen Verwaltungseinrichtungen durch und nimmt auch Aufträge aus anderen Zugangskanälen zur weiteren Bearbeitung entgegen (Backoffice-Rolle). Das Bürgerbüro ist ein Ort der *Back- und Frontofficeintegration*. Erfolgt im Bürgerbüro sowohl die Aufnahme des Bürgeranliegens als auch die vollständige Leistungserbringung, hat das Bürgerbüro sowohl die Front- als auch die Backoffice-Rolle inne.

Zwei weitere Zugangskanäle im Frontoffice wurden mit den Virtuellen Rathäusern und den Call-Centern genannt. Ziel einer effizienten Gestaltung der Prozesse ist es (wie erwähnt), die Datenerfassung möglichst in die Hände der Bürger zu überführen. Virtuelle Rathäuser fassen neben Informationsangeboten wie Ansprechpartnern und relevanten Dokumenten auch online durchführbare Transaktionen zusammen. Im Idealfall gelingt es, die Aktivitäten im Bürgerbüro auf die Backoffice-Aufgaben zu reduzieren. Eine Übersicht über typische Aktivitäten liefert Tab. 2. Die Schwierigkeit der Zuordnung von Bürgerbüroprozessen zum Front- bzw. Backoffice wird hier besonders deutlich. Die untersuchten Prozesse setzen sich stets aus Aktivitäten beider Klassen zusammen.

Frontoffice-Aktivitäten	Backoffice-Aktivitäten
Informiere Kunden	Prüfe Unterlagen auf Vollständigkeit
Nehme Anträge entgegen	Prüfe Unterlagen auf Richtigkeit
Prüfe Identität	Ändere Datenbestand
Drucke Bescheinigung / Bescheid / Antrag	Informiere andere Einrichtungen
Übergebe / Versende Dokument	
Unterschreibe / Siegel Dokument	

Tab. 2: Exemplarische Front- und Backoffice-Aktivitäten im Bürgerbüro

3.2 Klassifizierung von Bürgerbüroprozessen

Mithilfe eines so genannten morphologischen Kastens (vgl. Abb. 2) sollen die Eigenarten der Bürgerbüroprozesse noch einmal zusammenfassend dargestellt werden. Verwaltungsprozesse lassen sich demnach in mehreren Dimensionen charakterisieren.

Anspruchnehmer von Bürgerbüroprozessen sind, wie dargelegt, vornehmlich die Bürger der Kommune. Darüber hinaus werden Dienste durch andere Verwaltungen (z. B. Amtshilfe) und Unternehmen (z. B. Meldeauskünfte) nachgefragt. Die räumliche Entfernung zum Kunden spielt damit häufig eine untergeordnete Rolle. Für diese heterogen zusammengesetzte Kundenmenge lassen sich keine pauschalen Voraussetzungen hinsichtlich Verfügbarkeit und Vertrautheit im Umgang mit dem Internet machen. Ungeachtet

dessen spiegelt sich jedoch die zunehmende Akzeptanz von Online-Dienstleistungen im Anspruch der Kunden wider.

Die durchgeführten Prozesse lassen sich vornehmlich den Kategorien Meldeprozesse und zwischenbehördliche Kooperationen zuordnen. Meldeprozesse bilden einen der vielen Schwerpunkte hoheitlichen Handelns. Im betrachteten Kontext umfassen sie insbesondere die An- und Ummeldung des Wohnsitzes. Auch die Hundesteueranmeldung ist hier enthalten. Zwischenbehördliche Kooperationen zielen, ungeachtet spezieller Beziehungscharakteristika, auf das Zusammenwirken einzelner Verwaltungseinheiten ab. Dies kann in der Form von Mitteilungspflichten an andere Behörden oder aber auch durch das Zusammenwirken im Leistungserstellungsprozess erfolgen. Beide Kooperationsformen sind häufig in Bürgerbüroprozessen anzutreffen.

Der Leistungserstellungsprozess im Bürgerbüro ist häufig durch Rechts-, Form- und Verfahrensvorschriften bestimmt und ist in diesem Sinne wohl strukturiert. Die Freiheitsgrade sind relativ begrenzt. Dies lässt, insofern Belegpflichten und Mitwirkungserfordernisse durch den Bürger nicht einschränken, Einsatzpotentiale für routinemäßig durchführbare Massenverarbeitung von Geschäftsvorfällen vermuten. Hohe Fallzahlen und Volumenanteile an der Gesamtheit der im Bürgerbüro zu erbringenden Dienstleistungen unterstützen diese These. Eine Schranke ist die, gerade bei den Meldeprozessen unumgängliche, Notwendigkeit zur Authentifizierung der Bürger.

Kundenbezug				
Formale Zielgruppe (ZG)	Bürger		Unternehmen	Verwaltung
Räumliche Entfernung der ZG zur Kommunalverwaltung	weit		mittel	nah
Internet-Nutzungsgrad der ZG	hoch		mittel	gering
Dienstleistungsbezug				
Dienstleistungstyp	Informationsprozesse		Beratungsprozesse	Meldeprozesse
	Erklärungsprozesse		Bewilligungsprozesse	Bereitstellungsprozesse
	Aufsichtsprozesse		Beschaffungsprozesse	Politische Kontrollprozesse
	Zwischenbehördliche Kooperationen		Hilfsprozesse	Führungsprozesse
Strukturiertheitsgrad der Dienstleistungsprozesse	wohlstrukturiert	teilstrukturiert	wenig strukturiert	unstrukturiert
Standardisierungsgrad	routinemäßig durchführbare Massenverarbeitung		individuelle Fallbearbeitung: Komplexe Einzelfälle mit oder ohne Kundenkontakt	Projektarbeiten
Verbindlichkeitsgrad, Authentifizierungsgrad	anonyme Leistungen		mittlere Authentifizierungsbedürftigkeit	hohe Authentifizierungsbedürftigkeit
Verbindlichkeit, Beweisbarkeitsbedürftigkeit	keine Anforderungen	einfacher Belegbarkeitsbedarf	hoher Beweisbarkeitsbedarf	schriftliche Urkunde
Fallzahlen und Volumenanteil	hoch		mittel	niedrig
Interprozessuale Verknüpfungen	isolierte Prozesse		interdependente Prozesse mit unter-, über- und gleichgeordneten Prozessen	parallele Prozesse
Kundenbezogener Wiederholungsgrad	quasi einmalige Dienstleistungen		selten, jedoch wiederholte Leistungen	mehrfach wiederholte Dienstleistungen

■ trifft voll zu ■ trifft bedingt zu ■ trifft nicht zu

Abbildung 2: Morphologischer Kasten zur Charakterisierung von Bürgerbürodienstleistungen⁴

(⁴In Anlehnung an Hach (2005): Evaluation und Optimierung kommunaler E-Government Prozesse, S. 106-108.)

3.3 Techniken zur Integration von Frontoffice und Backoffice

Eines der Hauptziele, das mit der Einrichtung von Bürgerbüros (und das gilt analog auch für das Virtuelle Rathaus) verfolgt wird, ist die Umsetzung des „One-stop Government“-Konzeptes (vgl. Abb. 3). Beim One-stop Government sollen dem Verwaltungskunden möglichst viele Dienstleistungen „aus einer Hand“ angeboten werden. Der Zugang zu den Verwaltungsdienstleistungen soll von der eigentlichen Leistungserstellung im Hintergrund abstrahieren.

Mehrere Hebel stehen zur Verfügung, um die skizzierte Integration innerhalb und zwischen Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung zu realisieren:

- *Aggregation* von Leistungen in einem zentralen Portal (integriertes Frontoffice; siehe Virtuelles Rathaus)
- *Organisatorische Umstellung innerhalb* von Verwaltungseinrichtungen
- *Organisatorische Anpassungen im Hinblick auf optimale Prozessdurchläufe* zwischen verschiedenen Institutionen
- *Interoperabilität* zwischen Portal und den einzelnen Backoffice-Systemen / Fachverfahren
- *Anpassung und Abstimmung gesetzlicher Auflagen und Datenschutzbestimmungen.*

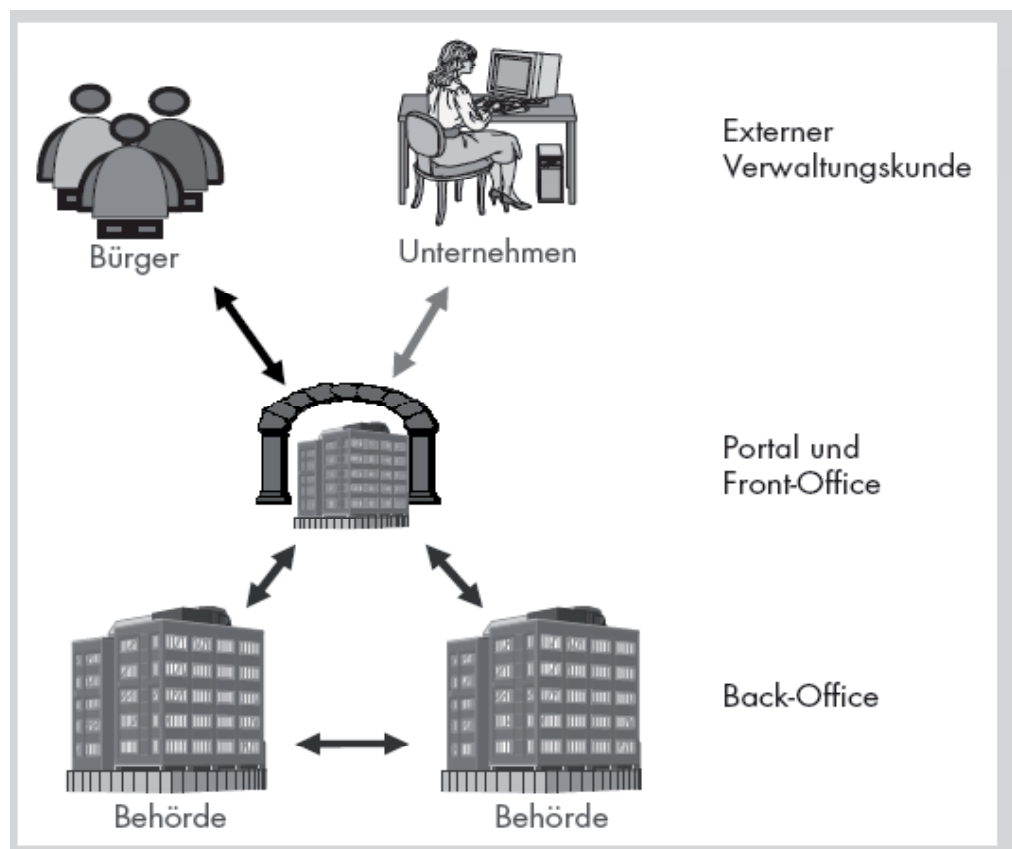


Abbildung 3: Das Konzept des One-stop Governments im Überblick⁵

(⁵In Anlehnung an Traunmüller, Wimmer (2005): Online One-stop Governments. In: Wirtschaftsinformatik, 47 (2005) 4, S. 383-386.)

Im folgenden Kapitel soll anhand ausgewählter Bürgerbüroprozesse untersucht werden, inwiefern Kommunen innovative und kreative Wege bei der Anwendung dieser Hebel nutzen. Dort, wo Kommunen auf Hemmnisse stoßen, die nicht durch sie zu verantworten sind, sollen diese Stolpersteine expliziert werden.

3.4 Untersuchte Prozesse

Folgende Bürgerbüroprozesse wurden in den beteiligten Verwaltungen untersucht (vgl. Tab. 3).

Lebenslage	Prozess
Arbeiten	Ausstellen einer Lohnsteuerkarte Ändern von Eintragungen auf der Lohnsteuerkarte Ausstellen einer Ersatzlohnsteuerkarte Ausstellen eines Führungszeugnisses
Familie	Schnittstelle zu den Standesamtsprozessen Anmeldung von Geburten, Trauung / Eheschließung, Sterbefällen
Wohnung(swechsel)	Ummeldung (innerhalb der Kommune) Anmeldung (Zuzug aus einer anderen Kommune) Ausstellung einer Meldebescheinigung

Tab. 3: Untersuchte Prozesse und berührte Lebenslagen

Die gewählten Prozesse lassen Integrationspotentiale auf allen drei zuvor präsentierten Ebenen der Integration (horizontal, vertikal, Einsatz sekundärer Komponenten) vermuten, bspw.:

- Horizontale Integration
In den Standesämtern der Kommunen werden die Personenstandsbücher geführt. Änderungen haben jedoch auch Auswirkungen auf die Melderegister und könnten direkt übermittelt werden.
- Vertikale Integration
Beim Ausstellen eines Führungszeugnisses werden Daten des Bürgers erfasst und dessen Identität bekundet. Zur Verarbeitung werden die Daten weitergereicht.
- Einsatz sekundärer Komponenten
An- und Ummeldungen haben einen hohen Anteil am Gesamtaufkommen der Geschäftsvorfälle im Bürgerbüro. Zu jeder Meldung ist ein An- / Ummeldeformular zu archivieren. Digitale Archivsysteme könnten Aktenberge reduzieren.

Werden Dienstleistungen in Kooperation erbracht, lassen sich die Prozesse darüber hinaus unterscheiden in Produkte, die durch das Bürgerbüro für hausinterne Anspruchnehmer (Mitteilungen über Änderungen im Meldebestand, Anmeldung von Hunden) oder für andere Behörden (Lohnsteuerkartenverwaltung, Anträge auf Ausstellung eines Führungszeugnisses) erbracht werden. Ein Mengengerüst, das die Anteile am Gesamtaufkommen der Geschäftsvorfälle in den untersuchten Prozessen widerspiegelt, ist in Tab. 4 dargestellt. Die Angaben basieren auf den addierten Geschäftsvorfällen in den teilnehmenden Kommunen, insofern diese die notwendigen Daten bereitstellen konnten. Es fällt auf, dass ein Gros der Geschäftsvorfälle auf das Handling der Lohnsteuerkarten entfällt, wobei dieses weitestgehend automatisiert verläuft (s. u.). Im Übrigen sind Meldevorgänge mit einem Anteil von ca. 14 % (An- und Ummeldung) von hoher Bedeutung.

Prozess	Anteil Geschäftsvorfälle
Ausstellen Lohnsteuerkarte	66 %
Ausstellen Ersatzlohnsteuerkarte	1 %
Ändern einer Lohnsteuerkarte	12 %
Aufnahme und Weiterleitung von Führungszeugnisanträgen	3 %
Ummeldung	8 %
Anmeldung	6 %
Hundesteueranmeldung	<1 %
Meldebescheinigung	3 %

Tab. 4: Verteilung der Geschäftsvorfälle auf die untersuchten Prozesse

4. Dokumentation des Status quo

Die ausgewählten Prozesse werden nun einer genaueren Analyse hinsichtlich ihrer konkreten Implementierung in der Praxis unterzogen. Dabei werden zunächst die jährliche Ausgabe von Lohnsteuerkarten, ggf. notwendige spätere Änderungen und Verlustmeldungen untersucht. Anschließend wird die Bearbeitung von Meldebewegungen dargestellt. Abschließend wird die Gestaltung der Schnittstelle zu den Standesamtsprozessen Erfassung „von Geburten, Sterbefällen und Trauungen“ fokussiert.

4.1 Lohnsteuerkarten

Dienstleistungen rund um die Verwaltung von Lohnsteuerkarten erfordern in der Regel die Kooperation von Kommunal- und Finanzverwaltung. Die Meldebehörde hat ausgestellte Lohnsteuerkarten in der so genannten Urliste zu verzeichnen und das Finanzamt über ausgestellte und als verloren gemeldete Karten zu informieren. In der Gegenrichtung sind Meldungen über gewährte Freibeträge zu berücksichtigen.

Bei der Ausstellung von Lohnsteuerkarten lassen sich unterscheiden:

- Die jährliche Neuausgabe von Lohnsteuerkarten.
- Das erstmalige Ausstellen einer Lohnsteuerkarte oder das nachträgliche Ausstellen einer zusätzlichen Lohnsteuerkarte.
- Das Ausstellen einer Ersatzlohnsteuerkarte.

(a) Die jährliche Neuausgabe der Lohnsteuerkarte

Die jährliche Erstellung von Lohnsteuerkarten erfolgt jeweils für ein neues Kalenderjahr basierend auf dem Meldebestand der Kommunen am 20. September des laufenden Jahres. Bei diesem Prozess handelt es sich um einen Vertreter der dislozierten Erstellung von Verwaltungsleistungen: Rechenzentren oder externe Druckereien werden als Dienstleister für Druck und Versand mit eingebunden (vgl. Abb. 4). Dazu ist vor der Übermittlung der Datenbestand in Kooperation mit anderen Institutionen abzugleichen. Das Finanzamt übermittelt den Kommunen im Vorfeld Informationen über eingeräumte Freibeträge (z. B. Pauschbeträge für Behinderte und Hinterbliebene). Die Übermittlung erfolgt in allen untersuchten Fällen für die Mitarbeiter im Bürgerbüro transparent. Die Betreuung obliegt auf Seiten der Kommunalverwaltung in den untersuchten Fällen den Rechenzentren, resp. der hausinternen IT. Der Austausch wird durch Onlineübertragung oder durch den postalischen Versand von Datenträgern vorgenommen.

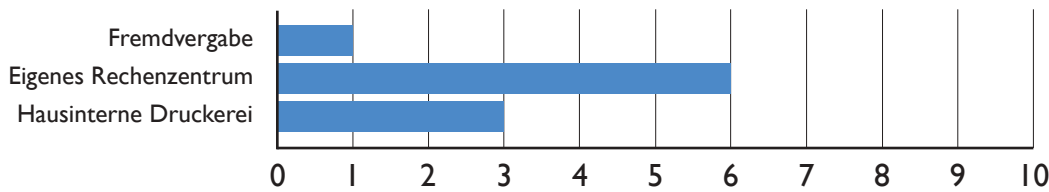


Abbildung 4: Auftragsvergabe jährlicher Lohnsteuerkartendruck

Es lassen sich zwei Fälle unterscheiden:

- (a) Das Finanzamt hat Zugriff auf Vermerke im Meldestamm und meldet abweichende Eintragungen begleitend zur Übermittlung der Daten.
- (b) Die Kommune gleicht die durch das Finanzamt übermittelten Freistellungsmerkmale mit dem eigenen Datenbestand ab. Der Abgleich wird durch Rechenzentrum oder hausinterne IT vorgenommen.

Die Mitarbeiter im Bürgerbüro werden über abweichende Datenbestände informiert und müssen diese klären. Dies zieht umfangreiche manuelle Pflegearbeiten am Datenbestand durch die Mitarbeiter der Bürgerbüros in jedem Jahr nach sich. Einsatzpotentiale für horizontale und vertikale Integrationsbestrebungen lassen sich vermuten.

Nachvollziehen von Meldebestandsänderungen seit dem 20. September

Der bereinigte Datenbestand wird zum Druck an den Dienstleister übermittelt. Die gedruckten Lohnsteuerkarten müssen dem Bürger direkt zugestellt werden. Ist die Zustellung nicht möglich, dürfen die Karten nicht nachversandt werden. Der Anteil nicht zustellbarer Karten richtet sich nach der Qualität der im Melderegister hinterlegten Daten. Die Studienteilnehmer gaben an: 5-10 % der Karten können nicht unmittelbar zugestellt werden. Diese Fälle müssen (mit enormem personellem Aufwand) weiterverfolgt werden. In einem ersten Schritt werden durch die Mitarbeiter des Bürgerbüros für jeden Fall Änderungen im Meldebestand seit dem 20.9. nachvollzogen, um ggf. einen geänderten Wohnsitz zu ermitteln. Kann so eine neue Anschrift in Erfahrung gebracht werden, wird die Karte erneut versandt. Liegen keine Anhaltspunkte vor, ergibt sich aus dem Melderechtsrahmengesetz (§4a Abs. 2 MRRG) die Pflicht für die Kommune, „von Amtes wegen“ zu ermitteln. Dazu ist beim Ordnungsamt der Behörde die Einleitung einer so genannten „Örtlichen Ermittlung“ zu ersuchen (vertikale Kooperation).

Eine systematische Unterstützung etwa durch integrierte Fachverfahren gibt es bei keiner untersuchten Kommune bei dieser Zusammenarbeit. Die Generierung von (papierbasierten) Mitteilungsschreiben an die Ordnungsbehörde erfolgt jedoch in sechs der zehn untersuchten Verwaltungen automatisch aus dem Meldewesenfachverfahren basierend auf dem zuletzt bekannten Meldebestand. Diese Formulare sehen standardisierte Antwortmöglichkeiten für die Ermittler vor. Die Zustellung erfolgt in allen untersuchten Fällen papierbasiert über die Hauspost. Analog wird das Ermittlungsergebnis zurückgesendet. Abweichend kommen selbst erstellte Formulare (die vom Sachbearbeiter noch mit den persönlichen Daten des Bürgers zu füllen sind) und Ausdrucke von Bildschirmmasken im Meldeprogramm, die um Angaben zum Verfahren ergänzt werden, zum Einsatz. Zwei Verwaltungen haben diesen Aufgaben beim organisatorischen Zuschnitt der Bürgerbüros Rechnung getragen, indem sie von der klassischen Verwaltungsorganisation abweichen (Integration durch organisatorische Maßnahmen). Dort sind Außendienstmitarbeiter, die die Aufgaben der Ordnungsbehörde wahrnehmen, direkt im Bürgerbüro angesiedelt. Die Städte verweisen auf:

- Eine bessere Koordination der Ermittlungsaufträge durch die räumliche Nähe.
- Bessere Ermittlungsergebnisse, weil die Ermittler gute Kenntnisse über Bürgergruppen mit besonders hohem Anteil an den Aufträgen haben. Das betrifft insbesondere ausländische Bürger.

In Abhängigkeit vom Ermittlungsergebnis handelt die Behörde nun von Amts wegen und meldet den Bürger ab. Konnte jedoch eine neue Anschrift ermittelt werden, wird der Bürger aufgefordert, sich umzumelden. Ggf. wird die zuständige Meldebehörde am neuen Wohnort informiert. Für diese Informationsschreiben existiert in der Regel keine systematische Unterstützung. Vielmehr wird auf Musteranschreiben zurückgegriffen bzw. Anschreiben werden fallweise neu erstellt. Zur Anpassung der Melderegister müssen dazu die Daten erneut erfasst werden.

Abweichend vom gesetzlichen Ermittlungsauftrag wird jedoch nur von sechs der befragten Kommunen in jedem Fall eine Örtliche Ermittlung eingeleitet. Vier Kommunen machen das weitere Vorgehen vom Vorliegen weiterer Anhaltspunkte abhängig. Die Praktiker argumentieren: Sind Karten nicht zustellbar, weil der Bürger der Meldepflicht nicht nachkam, so werden diese Fälle beim nächsten Bürgeranliegen am neuen Wohnort ohnehin publik und der Bürger muss sich ummelden. Der Aufwand lohne in diesen Fällen nicht. In wirklich problematischen Fällen lägen in der Regel immer auch andere Hinweisquellen (etwa durch Strafverfolgungs- und Sozialbehörden) vor. Es könnte sich hier also um Auflagen des Gesetzgebers handeln, die die Anforderungen der Praxis übererfüllen.

(b) Das erstmaliges Ausstellen einer Lohnsteuerkarte

Das erstmalige Ausstellen einer Lohnsteuerkarte kann als Teilprozess der Beantragung einer Ersatzlohnsteuerkarte aufgefasst werden. Er unterscheidet sich lediglich durch den Verzicht auf die Verlustmeldung der Karte und der dazu erforderlichen Unterschrift des Bürgers. Deshalb ermöglichen sechs Kommunen die Beantragung auch online im Virtuellen Rathaus. In allen anderen Kommunen kann der Kontakt an der Frontoffice-Schnittstelle schriftlich, telefonisch oder per Fax erfolgen. Alle ausgegebenen Karten sind in Form der Fortschreibung der so genannten Urliste dem Finanzamt zu melden (s. u.).

(c) Das Ausstellen einer Ersatzlohnsteuerkarte

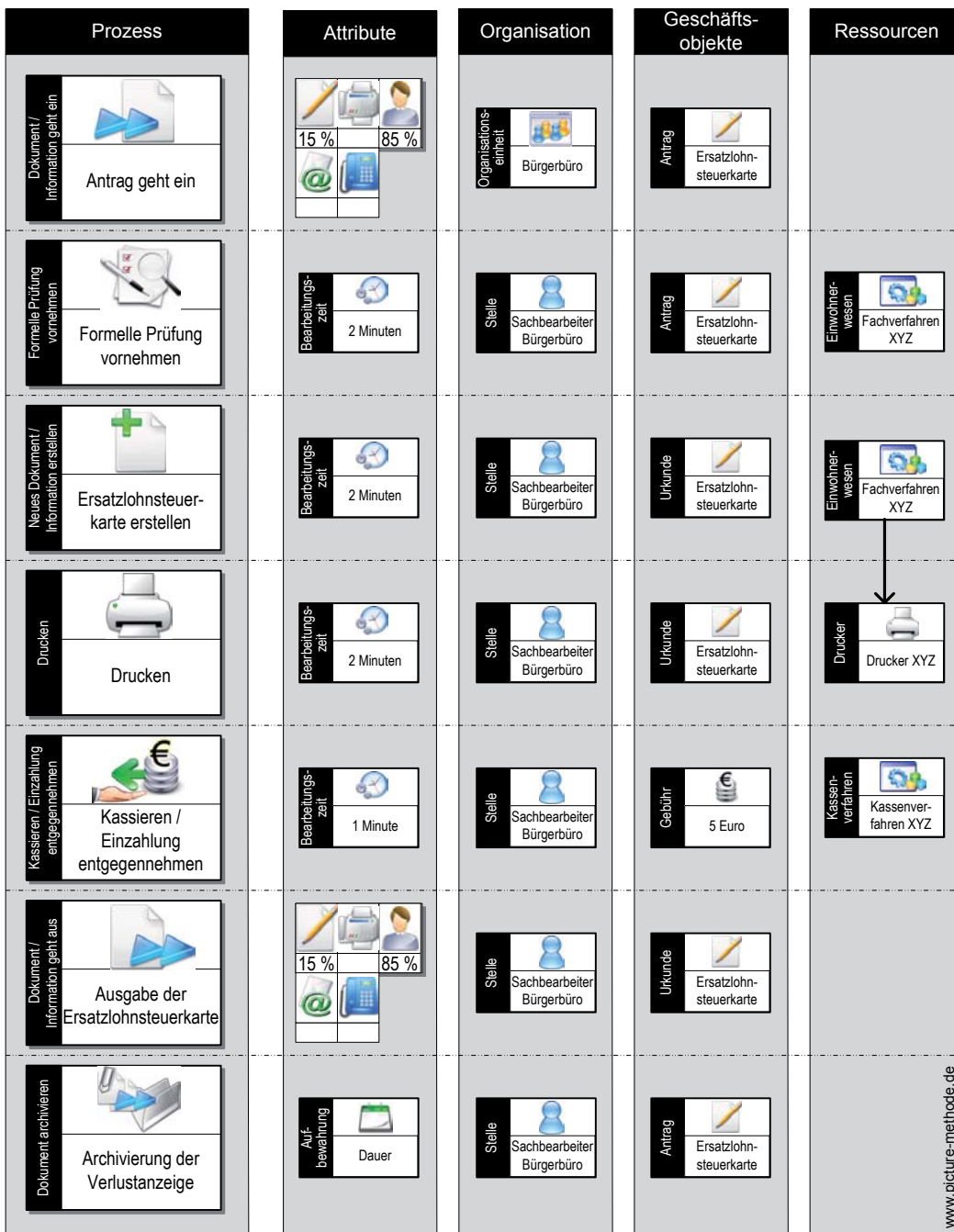
Der Prozess zur Ausstellung einer Ersatzlohnsteuerkarte ist in Abb. 5 dargestellt⁶. Es ist grundsätzlich vom Bürger eine Verlusterklärung auszufüllen. Diese Meldungen werden entweder in einfacher Ausfertigung erhoben und an das zuständige Finanzamt geschickt oder in zweifacher Ausfertigung erhoben und zusätzlich im Bürgerbüro archiviert. In zwei Kommunen erfolgt die Mitteilung an das Finanzamt automatisch aus dem Meldewesen-Fachverfahren. Hier wird nur die Verlustmeldung durch den Bürger archiviert.

Die Erstellung der benötigten Dokumente wird in allen Kommunen durchweg durch das Fachverfahren unterstützt. Die ablauforganisatorischen Anforderungen an die Ausstellung einer Ersatzlohnsteuerkarte sind in Abb. 5 dargestellt.⁷ Die vollständig elektronische Abwicklung scheitert einerseits an der erforderlichen Unterschrift des Bürgers, andererseits an der Beibringung der Verwaltungsgebühr durch geeignete elektronische Zahlverfahren (s. Kap. 6.3).

(d) Änderung von Einträgen auf der Lohnsteuerkarte

Der Bürger erscheint persönlich im Bürgerbüro und legt seine Lohnsteuerkarte vor oder stellt sie dem Bürgerbüro per Post zu. Bei Ehepaaren müssen beide Karten zusammen eingereicht werden. Wohnen beide Ehepartner an unterschiedlichen Orten, müssen die Änderungen an einem der Wohnorte vorgenommen werden. Die nicht beteiligte Meldebehörde wird darüber von der durchführenden Behörde postalisch benachrichtigt. Automatisierte Schnittstellen konnten hier nicht beobachtet werden. Der Sachbearbeiter erfasst die Änderungen. Diese werden dem Meldedatensatz hinzugefügt.

Die Änderungsvermerke werden entweder unmittelbar auf die Karte gedruckt oder handschriftlich auf der Karte vorgenommen. Der Sachbearbeiter bestätigt die Eintragungen mit seiner Unterschrift und dem Dienstsiegel.



www.picture-methode.de

Abbildung 5: Ausstellen einer Ersatzlohnsteuerkarte

(Für die Darstellung des Prozessablaufes wurde auf die PICTURE-Methode zurückgegriffen. Vgl.: Becker, Algermissen, Falk (2007): Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung. Ebenso: <http://www.picture-methode.de>.)

(Die Attributausprägungen basieren auf Erfahrungswerten des Studiererstellers in einer Vielzahl von Prozessmodellierungsprojekten.)

4.2 Meldewesen

In Deutschland besteht die so genannte Allgemeine Meldepflicht (§11 Melderechtsrahmengesetz). In Nordrhein-Westfalen gilt: Binnen einer Woche nach Einzug in die Wohnung hat der Bürger die zuständige Meldebehörde darüber zu unterrichten (§13 Meldegesetz NRW). Abmeldebescheinigungen hingegen haben praktisch keine Relevanz mehr und werden nur noch bei Wegzügen ins Ausland benötigt (zum Beispiel zur Vorlage bei den deutschen Auslandsbehörden).

Zur Anmeldung in der Kommune muss der Bürger in der Regel nicht zwingend persönlich vorsprechen. Vielmehr kann ein Familienmitglied die gesamte Familiengemeinschaft anmelden. Nur vereinzelt weichen die Kommunen hier ab. Auch die Bevollmächtigung eines Dritten ist möglich.

Anmeldung

Der Anmeldeprozess eröffnet nur wenige Gestaltungsfreiräume für die Kommune. Der Neubürger oder sein Vertreter spricht im Bürgerbüro der Kommune vor und muss sich ausweisen. Stamm- und Adressdaten werden durch den Sachbearbeiter im Fachverfahren des Meldewesens erfasst. Es ist ein Anmeldeformular zu erstellen, auf dem der Bürger die erfassten Daten prüfen kann und diese anschließend mit seiner Unterschrift bestätigt. Im Gegenzug wird dem Bürger eine Anmeldebestätigung erstellt, die vom Sachbearbeiter zu siegeln und zu unterschreiben ist. Änderungsaufkleber für die Ausweisdokumente sind zu erstellen. Abschließend werden dem Bürger die geänderten Ausweisdokumente und ein Merkblatt ausgehändigt.

Die Durchführung einer Ummeldung, also der Umzug innerhalb des Verwaltungsgebietes, erfolgt weitestgehend analog. Im Vergleich entfällt die Änderung von ggf. ausgestellten Pässen, es ist eine Rückmeldung für die Meldebehörde am vorherigen Wohnsitz zu erstellen und es kann nicht auf bereits zuvor erfasste Stammdaten zurückgegriffen werden.

Ausstellung einer Meldebescheinigung

Meldebescheinigungen dienen als Nachweis des Wohnsitzes. Sie werden unter anderem benötigt zur Vorlage bei Arbeitsämtern, den Rentenversicherungsträgern und Wohnungsämtern.

Im Rahmen der Ausstellung einer Meldebescheinigung eröffnet sich der Blick auf weitere potentielle Hemmnisse für die Durchführung von Reorganisationsprojekten:

- Die Ausgabe von Meldebescheinigungen setzt im Prinzip einen Identitätsnachweis voraus. Jedoch: Der Datenschutz bleibt auch bei postalischer Zustellung in ausreichendem Maße gewährleistet, so dass die Zustellung per Briefpost möglich ist.
- Geht der Antrag auf Ausstellung schriftlich ein und wird die Bescheinigung per Post zugestellt, ergibt sich ein weiteres Problem. Meldebescheinigungen sind gebührenpflichtig. Zum Nachweis des Wohnsitzes gegenüber anderen Ämtern werden Bescheinigungen jedoch auch ohne Gebühr ausgegeben.

In Kap. 6.3 wird erläutert, wie Gebühren bei entfernter Erbringung von Dienstleistungen erhoben werden können und mithilfe welcher Techniken eine Identifizierung des Bürgers auch bei Online-Transaktionen erfolgen kann.

Potential für Horizontale Integration:

Folgende Dienstleistungen werden begleitend zur Anmeldung – aber nur jeweils in einzelnen Kommunen – angeboten. Sie zeigen exemplarisch vorhandenes Potential für Integration auf horizontaler Ebene auf. Ziel ist es, diejenigen Dienstleistungen, die Bürger bei der An- / Ummeldung in Anspruch nehmen, im Bür-

gerbüro gebündelt anzubieten. Diese Dienstleistungen können entweder durch verschiedene Ämter innerhalb der Behörde, durch andere Behörden oder auch durch private Unternehmen erbracht werden.

- **Anwohnerparkausweise:** In den untersuchten Kommunen erfolgt die Beantragung der Anwohnerparkausweise im Ordnungsamt. Zumindest die erstmalige Beantragung ist jedoch fast immer mit der An- bzw. Ummeldung bei der Meldebehörde verbunden. Hier wäre es wünschenswert, den Bürger schon bei der Anmeldung darauf aufmerksam zu machen, dass eine Beantragung eines Anwohnerparkausweises möglich sei. Diese Beantragung sollte dann auch – im Idealfall fallabschließend – vor Ort möglich sein.
- **Kfz-Zulassungsstelle:** Die Aufgaben der Kfz-Zulassungsstelle sind innerhalb des föderalen Verwaltungsaufbaus (vgl. Kap. 5.2) bei den Kreisen angesiedelt. Dies hat in mehrerlei Hinsicht unangenehme Auswirkungen. Offensichtlich sind zunächst die Beeinträchtigungen für den Bürger, der eine zusätzliche Anreise in Kauf nehmen muss. Dessen Daten über den neuen Wohnsitz werden zum Zwecke der Änderung der Zulassung bei der Kreisbehörde erneut (und damit doppelt) erfasst. Neben dem zusätzlichen Bearbeitungsaufwand erhöht sich die Gefahr, dass es zu Inkonsistenzen im Datenbestand der verschiedenen Behörden kommt. Es könnten zusätzliche Datenabgleichungen erforderlich werden. In Erkenntnis dieser Mängel hat es bei mehreren teilnehmenden kreisangehörigen Kommunen Bestrebungen gegeben, die Kfz-Zulassung im Auftrag des Kreises durchführen zu dürfen. Die Anbieter der Fachverfahren bieten standardisierte Schnittstellen zum Import von Melderegisterdaten in die Fachverfahren der Kfz-Zulassung an. Solche Lösungen sind bei den kreisfreien Städten unter den Teilnehmern auch im Einsatz. Die Wahrnehmung dieser Tätigkeiten wurde durch die Kreise jedoch nicht eingeräumt.
- **Müllentsorgung:** Ein abschließendes Beispiel soll als Fingerzeig dafür dienen, dass gelungene Integrationsprojekte auch zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Kooperationspartnern vereinbart werden können. In einer der untersuchten Kommunen ist der lokale Müllentsorger unmittelbar in den Meldeprozess mit eingebunden. Der Antrag auf die Erstauslieferung (bzw. später auch den Tausch) von Abfallgefäßen ist in das Virtuelle Rathaus der Kommune integriert. Der Entsorger tritt hier (für den Bürger transparent) als Dienstleister auf. Die durch den Bürger versandte Meldung wird nicht mehr von den Sachbearbeitern der Verwaltung verarbeitet, sondern unmittelbar dem beauftragten privaten Entsorgungsunternehmen zugestellt. Sucht der Bürger das Bürgerbüro auf – etwa um sich in der Kommune neu anzumelden – kann dort (schriftlich) ein Antrag auf Erstlieferung gestellt werden, der an den Entsorger weitergeleitet wird. Analog erfolgt bei der Ummeldung der Hinweis auf die Adressänderung an das Unternehmen.

Antrag auf Ausstellung eines Führungszeugnisses

Die Ausstellung eines Führungszeugnisses durch das Bundeszentralregister beim Bundesministerium der Justiz kann bei den Bürgerbüros beantragt werden. Dabei wird (lesend) auf den Meldedatensatz zugegriffen.

Die Mitarbeiter des Bürgerbüros müssen zunächst die Identität des Bürgers sicherstellen. Hier gelten die strengsten Formvorschriften unter allen untersuchten Dienstleistungen. Eine Vertretung durch Dritte ist nur mit einer notariell beglaubigten Vollmacht möglich. Exemplarisch sei hier die Abwicklung in zwei Kommunen dargestellt: mit hohem Automatisierungsanteil in Kommune A und mehr manuellen Aktivitäten in Kommune B.

Kommune A: Nach Auswählen des Bürgerdatenstammsatzes im Meldewesenfachverfahren kann dort die Beantragung eines Führungszeugnisses ausgewählt werden. (Umfangreichere) Zeugnisse zur Vorlage bei Behörden werden dem Bürger nicht direkt zugestellt, sondern nur an die Behörde versandt. Entsprechend ist die Versandanschrift zu erfassen. Sind alle Daten erfasst, wird der Datensatz zur weiteren Verarbeitung markiert. Über Nacht findet eine Übertragung der markierten Datensätze an das Bundeszentralregisteramt mittels elektronischer Dateiübertragung statt. Die Gebührenverwaltung ist unmittelbar in das Meldewesenverfahren integriert. Die Gebühr wird dem Verwaltungsakt direkt zugeordnet.

Kommune B: Mithilfe des Fachverfahrens wird (basierend auf den Bürgerdaten) ein Antragsformular generiert und gedruckt. Einem Mitarbeiter werden alle Anträge zugestellt. Dieser Mitarbeiter erstellt eine tabellarische Übersicht. Dort sind die relevanten Bürgerdaten aus allen Anträge erneut und manuell zu erfassen. Die Antragsformulare selbst werden vor Ort im Bürgerbüro abgeholt. Wird ein Ausstellungsantrag durch das Registeramt nicht bearbeitet, sollen sie als Nachweis der Beantragung dienen, sodass bei erneuter Beantragung durch den Bürger keine Gebühren erhoben werden. Abschließend wird die Liste postalisch an das Registeramt übersandt.

Generell lässt sich feststellen: Unter den Teilnehmern übermitteln zwei Kommunen die Anträge digital (vgl. Abb. 6). Beide verwenden das gleiche Fachverfahren. Einen Zusammenhang zur Größe der Kommune scheint es hingegen nicht zu geben. Ein Teilnehmer gehört der Gruppe der kreisfreien Städte an; der andere hat am wenigsten Einwohner unter den untersuchten Städten. Die postalische Übermittlung von Anträgen dominiert noch deutlich (acht Teilnehmer).

Drei der untersuchten Kommunen archivieren zu jedem Vorfall das Antragsformular. Eine unter ihnen gehört der Gruppe der kreisfreien Städte (mit entsprechend vielen Fallzahlen) an. Eine Pflicht zur Archivierung gibt es nicht. Über die ausgestellte Gebührenquittung ließe sich die Belegarchivierung in die Hände der Bürger übergeben.

Führungszeugnisanträge werden nur im Auftrag einer anderen Behörde ausgeführt. Könnte sich der Bürger rechtssicher gegenüber dem Registeramt authentifizieren, könnte der Arbeitsschritt des Bürgerbüros gänzlich entfallen. Die digitale Übermittlung reduziert den Verwaltungsaufwand in der Behörde und erspart dem Bundeszentralregisteramt die erneute Datenerfassung.

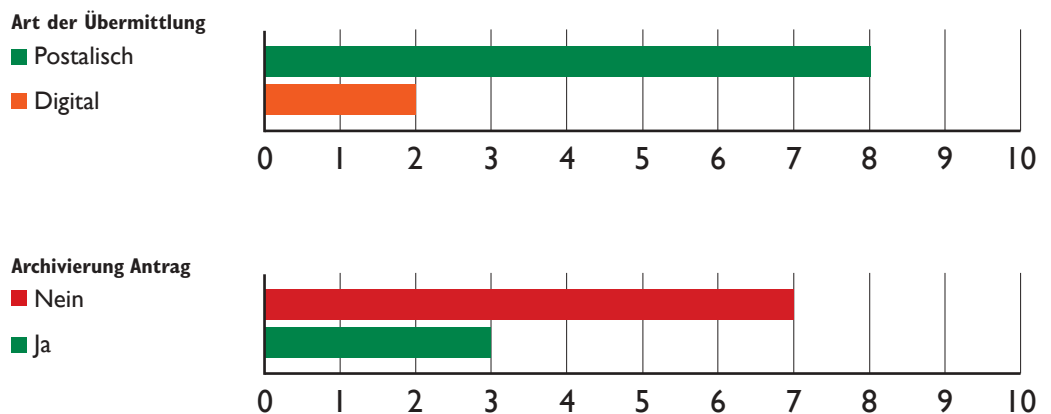


Abbildung 6: Übermittlungswege und Archivierung von Anträgen auf Ausstellung eines Führungszeugnisses

Regelmäßige Datenübermittlung

Der Gesetzgeber legt den Meldebehörden umfangreiche Übermittlungspflichten auf, die sicherstellen sollen, dass auch andere Anspruchsgruppen über Veränderungen im Meldebestand informiert werden. Im Untersuchungsgebiet sind die Datenübermittlungsverordnungen des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen einschlägig (BMeldDÜV, MeldDÜV NRW). Die zahlreichen Adressaten dieser Mitteilungen sind Tab. 5 zu entnehmen. Die Übermittlungen sind unterschiedlich realisiert. Es lassen sich unterscheiden:

- Prozesse mit überwiegend automatisierter Schnittstelle.
- Prozesse mit überwiegend manueller Schnittstelle.

An den automatisiert gestalteten Schnittstellen werden die Daten entweder per Datenfernübertragung oder durch den Versand durch Datenträger abgewickelt. Die erforderlichen manuellen Eingriffe sind begrenzt.

An den überwiegend manuellen Schnittstellen entsteht zusätzlicher Aufwand durch die erneute Erfassung der versandten Daten. Die Übertragung erfolgt fast ausschließlich durch den Versand von Papierlisten; in Einzelfällen wird auf Faxübermittlung zurückgegriffen.

Anspruchnehmer	Überwiegend automatisierte Schnittstelle	Überwiegend manuelle Schnittstelle	Art der Übermittlung (generell, kriterienbasierte Auswahl, Einzelmeldung, auf Anfrage)
Kreiswehrrersatzamt	x		Kriterienbasierte Auswahl
Bundesagentur für Arbeit	x		Kriterienbasierte Auswahl
Deutsche Post AG		x	Einzelfall
Datenstelle der Rentenversicherungsträger		x	Einzelfall
Bundeszentralregister			Einzelfall
Kraftfahrt-Bundesamt			Einzelfall
Bundeszentralamt für Steuern	x		Einzelfall
Schulverwaltungsbehörde			Kriterienbasierte Auswahl
Ehrung bei Alters- und Ehejubilaren	x		Kriterienbasierte Auswahl
Finanzbehörden	x		Einzelfall
Ausländerbehörden	x		Kriterienbasierte Auswahl
Polizeibehörden	x		Generell, auf Anfrage
Zentrale polizeitechnische Dienste	x		Generell
Staatsanwaltschaften / Gerichte		x	Auf Anfrage
Katastrophenschutz			Auf Anfrage
Straßenverkehrsämter	x		Auf Anfrage
Wohnungskontrolle und Erhebung	x		Auf Anfrage
Versorgungsverwaltung (Schwerbehindertengesetz)		x	Auf Anfrage
Westdeutscher Rundfunk Köln	x		Generell

Tab. 5: Anspruchnehmer für Datenübertragungen durch die Meldebehörden

Der Abbildung ist nicht auf den ersten Blick zu entnehmen, dass die hausinterne Kommunikation zur Erfüllung der Aufgaben der Schulverwaltung und ggf. der Kommunikation mit der Ausländerbehörde in vielen Fällen nicht integriert verläuft. Und das, obwohl die Fallzahlen der zu übermittelnden Meldungen relativ hoch sind. Medienbruchbehaftete Schnittstellen sind häufig anzutreffen. Zum Hintergrund: Die Verwaltungspraktiker berichten durchgehend, dass automatische Datenübernahmen durchaus gewünscht seien. In der Verwaltungspraxis scheitert dies jedoch vornehmlich am erforderlichen Aufwand zur Realisierung solcher Schnittstellen. Der Extremfall: Zwei Studienteilnehmer wickeln sämtliche Meldevorgänge über elektronische Schnittstellen ab. Nur die Kommunikation mit Schulverwaltung und Ausländerbehörde erfolgt über Papierlisten. Diese Listen werden dann im Rechenzentrum erstellt, dem Bürgerbüro zugestellt und von dort weitergeleitet. In drei untersuchten Kommunen erfolgen diese papierbasierten Mitteilungen sogar für jeden Fall einzeln.

Die Abteilungen setzen Fachverfahren ein, die „Insellösungen“ darstellen. Eine durchgängige Abbildung des Prozesses ist nicht vorgesehen. Dies führt dazu, dass der Informationsaustausch durch das Versenden papierbasierter Vergleichsmitteilungen erfolgen muss. Es lassen sich drei Muster differenzieren:

- Mitteilungen werden fallbezogen durch die Mitarbeiter der Meldebehörde erstellt und versandt.
- Es werden durch die Mitarbeiter der Meldebehörde periodische Übersichtsdarstellungen über durchgeführte Änderungen erstellt und versandt.
- Ein beauftragtes Rechenzentrum oder die zentrale EDV-Abteilung der Kommune generiert Übersichtsdarstellungen und stellt sie entweder direkt oder über die Mitarbeiter des Bürgerbüros / der Meldebehörde dem Adressaten zu.

Die einzelfallbezogene Mitteilung von Datenänderungen führt zu erheblichen Kosten bei der Verwaltung; insb. durch die benötigte Arbeitszeit, aber auch in der Form von Druck- und Versandkosten. So kostete die seit dem 1. Januar 2007 nicht mehr erforderliche Erstellung einer papierbasierten Rückmeldung an die Meldebehörde am vorherigen Wohnort rund 2,30 Euro (vgl. Kap. 7). Kosten in vergleichbarer Höhe lassen sich für die Wahrnehmung der anderen genannten Mitteilungspflichten vermuten.

Die Kommunikation von Änderungen an Adressaten außerhalb der eigenen Institution erfolgt jedoch in der Regel nach standardisiertem Prozedere und häufig medienbruchfrei unter Ausnutzung von Online-Dateiübertragungen.

Wie lässt sich diese Diskrepanz erklären?

- Es existieren Rechtsvorschriften, die (im Gegensatz zu Mitteilungen an Interne) die Details der Datenübermittlung regeln und eine digitale Übermittlung vorschreiben.
- Vorgaben, die durch den Gesetzgeber auf Bundes- oder Landesebene fixiert sind, müssen von den Herstellern der Fachverfahren (im Standard) berücksichtigt werden.
- Automatisierte Schnittstellen zwischen den Fachverfahren eines Anbieters für verschiedene Aufgabenbereiche sind in der Regel kostenpflichtig (bspw. Kfz und Meldewesen) und häufig nicht erlaubt.
- Anreize zur Einrichtung standardisierter Schnittstellen zu Fachverfahren von Wettbewerbern scheinen zu gering.
- Es existierte lange keine (wirksame) Koordinierungsstelle zur Gestaltung solcher Schnittstellen.

Einer der untersuchten Kommunen gelingt es, wie erwähnt, sämtliche Meldemitteilungen an externe Adressaten digital abzuwickeln. In der Mehrzahl erfolgt dies mithilfe automatisierter Datenübertragung, in Einzelfällen durch den Austausch von Datenträgern, sodass trotz Medienbruchs eine erneute Datenerfassung vermieden werden kann. Wie ist diese Alleinstellung zu erklären? Es fallen folgende Muster auf:

- **Kommunales Rechenzentrum:** Das zuständige Rechenzentrum ist im Besitz der Kommune. Gestaltungswünsche können offenbar tendenziell einfacher zwischen fachlichen und technischen Betreuern von Prozessen abgestimmt werden.
- **Größe:** Die genannte Kommune gehört zu den kreisfreien Städten unter den Teilnehmern. Die jährlich knapp 50.000 durchzuführenden An- und Ummeldungen machen Investitionen in Prozesseffizienz schnell wieder wett.
- **Organisatorische Zuständigkeiten:** E-Government-Projekte sind der Zuständigkeit der Behördenleitung zugeordnet. Die Bedeutung solcher Reorganisationsprojekte wird durch Promotoren aus der Verwaltungsführung sichergestellt. Mitarbeitern wird Freiraum zur Durchführung von Projekten gewährt.
- Bei allen Studienteilnehmern, die das hier betrachtete **Fachverfahren** im Meldewesen einsetzen, ist zu beobachten, dass die Integration in andere Verfahren höher ist als bei den Nutzern anderer Anwendungen.

4.3 Schnittstelle zu Standesamtsprozessen

Starke Anknüpfungspunkte für das Meldewesen lassen sich zum Personenstandswesen ermitteln. Werden im Standesamt Geburten, Trauungen oder Sterbefälle⁸ erfasst, so müssen diese Daten innerhalb der Behörde zur Anpassung der Melderegister weitergeleitet werden.

Eine automatische hausinterne Integration zwischen den Personenstands- und Meldedaten konnte in drei Behörden beobachtet werden. In einer Kommune werden in wöchentlichem Zyklus erfolgte Datenänderungen „im Stapel“ aus dem Personendatenbestand in den Meldebestand übernommen. In den anderen beiden Kommunen sind diese Übernahmeverfahren ausgereifter. Es sei erwähnt, dass in beiden Kommunen dieselben Fachverfahren-Kombinationen in Standesamt und Meldebehörde zum Einsatz kommen. Die Mitarbeiter im Standesamt erfassen die Geburten, Sterbefälle und Trauungen. Die erfolgten Datenänderungen werden unmittelbar in das Bürgerbüro-Fachverfahren exportiert. Zwei Alternativen können unterschieden werden:

- Die Daten stimmen überein. Der Mitarbeiter kann auf Knopfdruck die Daten übernehmen. Mit der Übernahme ist eine automatische inhaltliche Auswertung verbunden. Erscheint bspw. der Bürger im Bürgerbüro und möchte seine Lohnsteuerkarte anpassen lassen, so erkennt das Lohnsteuerkartenverwaltungsmodul die kürzlich durchgeführte Änderung und schlägt dem Sachbearbeiter automatisch relevante Änderungsoptionen vor.
- Die Daten weichen voneinander ab. Der Mitarbeiter im Bürgerbüro klärt (telefonisch) mit dem Kollegen im Standesamt den Sachverhalt.

Generell gilt: Mithilfe standardisierter Mitteilungen nach dem XMeld-Protokoll (vgl. Kap. 7) erreicht das Bürgerbüro darüber hinaus eine so genannte Fortschreibungsnachricht, falls der Bürger in der Kommune lediglich mit Nebenwohnsitz gemeldet ist. Die Erfassung erfolgte dann zuvor durch die Meldebehörde am Erstwohnsitz. Haben im Falle einer Trauung die Eheleute keinen gemeinsamen Wohnsitz, so erfolgt die Übermittlung der Fortschreibung noch papierbasiert, weil der XMeld-Standard diesen Fall noch nicht abbilden kann. Das gilt in dieser Form auch für einige weitere Sonderfälle. Mit Verweis auf den mittlerweile Jahre dauernden Entwicklungsprozess wird der Umfang solcher Standardisierungsvorhaben deutlich, bis schlussendlich ein umfassendes Nachrichtenreservoir zur Verfügung steht.

An dieser Stelle sei auf die Bemühungen im Rahmen des Deutschland-Online-Teilprojekts „XPersonenstand“⁹ verwiesen. Das Projekt fokussiert unter der Federführung der Stadt Dortmund und des Dortmunder Systemhauses dosys eine automatisierte Datenübertragung zwischen Standesämtern und Meldebehörden sowie die Etablierung elektronischer Personenstandsregister.

(⁸In den deutschen Standesämtern werden jährlich knapp 400.000 Trauungen, knapp 700.000 Geburten und gut 800.000 Sterbefälle erfasst (Quelle: Statistisches Bundesamt).)

(⁹Vgl. auch: <http://www.d-nrw.de/veranstaltungen/personenstandswesen/>)

(¹⁰Vgl. dazu das Teilprojekt „Datenübermittlung vom Standesamt Bremen-Mitte zu den Meldeämtern der Gemeinde Stuhr und der Stadt Delmenhorst“ im Rahmen des Pilotprojektes „Kommunikation für das Personenstandswesen – Standesämter, Meldewesen“; <http://www.regnetegov.de>.)

Es lässt sich resultieren, dass es derzeit noch an standardisierten und verbreiteten Austauschverfahren mangelt. Für den Austausch von Personenstandsdaten zwischen Standesämtern und Meldeämtern unterschiedlicher Kommunen konnten in den untersuchten Kommunen noch keine installierten Prozesse beobachtet werden. In sieben der zehn Kommunen erfolgen die hausinternen Mitteilungen über die Weiterreichung einer Abschrift der standesamtlichen Urkunde mit dem verbundenen doppelten Erfassungsaufwand.

Weitergehende Kooperationsszenarien konnten nicht beobachtet werden. So wäre es vorstellbar, dass die Meldekette Standesamt an Meldebehörde im Falle von Geburten auf die Familienkassen ausgeweitet und die Beantragung von Kindergeldzahlungen mitinitiiert wird. Automatische Übertragungen von Daten der Standesämter (in den großen Kommunen) an die Nachbarstädte (ohne eigenes Krankenhaus) wurden auch nicht beobachtet.¹⁰ Es ist zu vermuten, dass sich erst mit der Einführung elektronischer Personenstandsregister zum 1. Januar 2009 umfangreiche Aktivitäten entfalten werden. Dann kann neben der Datenübermittlung auch die dauerhafte Datenspeicherung elektronisch erfolgen.

Hundesteuer

Das Primat der möglichst vollständigen und abschließenden Bearbeitung von Dienstleistungen im Bürgerbüro wurde durch eine der teilnehmenden Verwaltungen für deren Mitarbeiter expliziert und war dort übergeordnetes Ziel bei der Gestaltung der Arbeitsabläufe. Für die Hundesteueranmeldung ist dies in einer Kommune in außergewöhnlicher Weise gelungen. Abb. 7 zeigt die erforderlichen Aktivitäten für sogenannte „große Hunde“ nach dem Landeshundegesetz NRW.

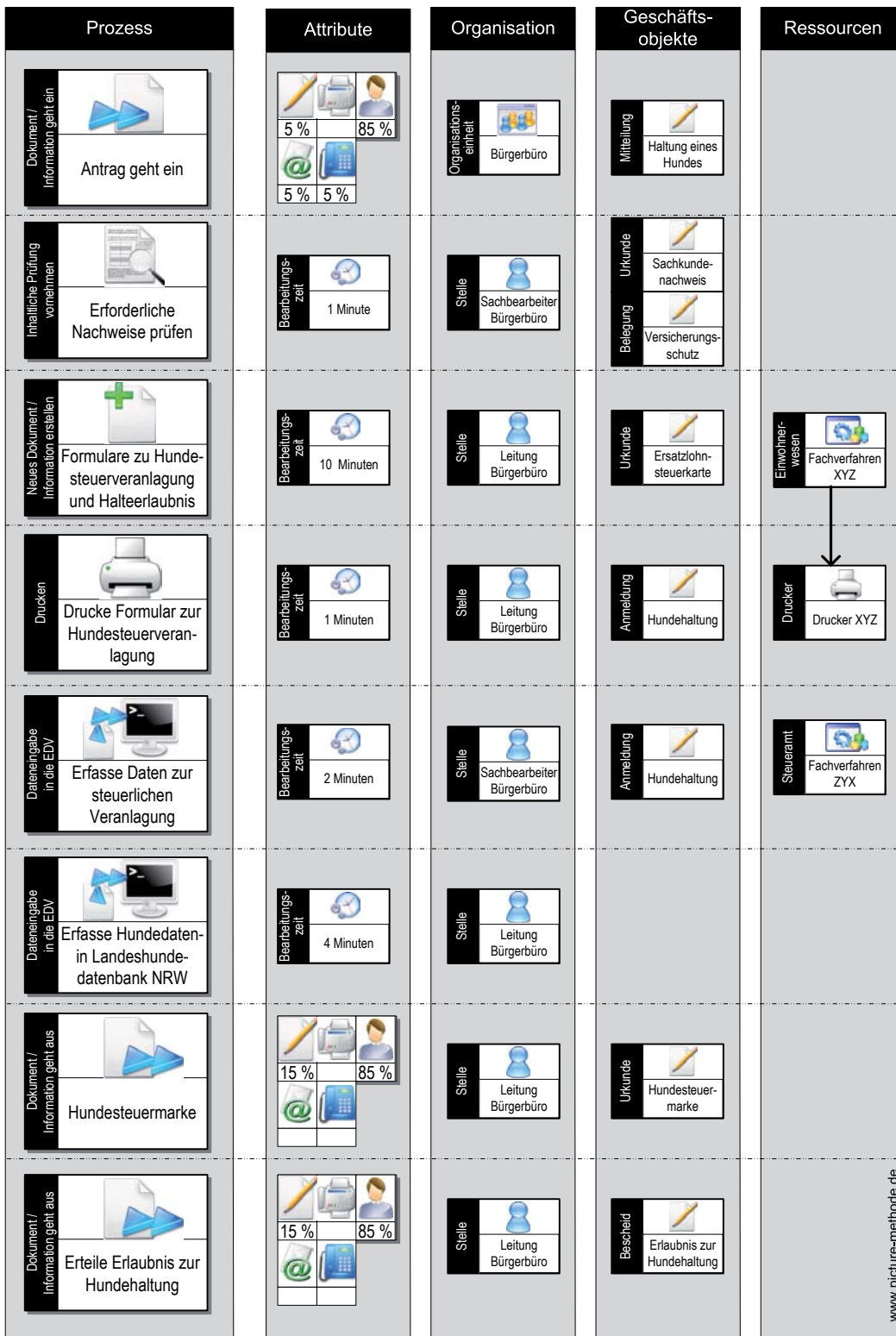
Die Loslösung vom althergebrachten, aus einer verwaltungszentrierten Sicht getriebenen Denken kommt hier in vorbildlicher Weise zum Ausdruck und hebt sich deutlich von den übrigen Studienteilnehmern ab. Hunde können persönlich, durch einen Bevollmächtigten, postalisch, per Fax oder auch per E-Mail angemeldet werden. Für alle Fälle werden mithilfe eines selbstentwickelten Makros automatisch die Meldedaten des Einwohners aus dem Meldewesen-Fachverfahren ausgelesen und zwei Formulare generiert:

1. Daten zur Hundesteuerveranlagung
2. Ggf. Antrag auf Erlassung / Ermäßigung der Hundesteuer.

Das Formular (1) ist vom Bürger zu unterschreiben. Die Hundedaten und die Mikrochipnummer werden in der Landeshundedatenbank NRW erfasst. Handelt es sich um einen meldepflichtigen Hund nach §3 und §10 Landeshundegesetz NRW, so wird zusätzlich auch dafür ein Vordruck aus den Meldedaten generiert. In allen anderen untersuchten Bürgerbüros wäre der Bürger an dieser Stelle an das Ordnungsamt verwiesen worden.

Die Hundemarke wird dem Bürger direkt vor Ort ausgehändigt. Die ausgegebene Nummer wird auf dem Anmeldeformular dokumentiert. Ursprünglich wurden die Daten unmittelbar im Fachverfahren zur Steuerveranlagung erfasst. Nach einer Softwareumstellung ist dies nun nicht mehr möglich. Deshalb muss das Anmeldeformular zur Erfassung noch in das zuständige Amt weitergeleitet werden.

Bei so genannten „gefährlichen Hunden“ wird ein weiteres Exemplar der Anmeldung zusammen mit einem Formular, das über Rasse und vorgelegte Nachweise informiert, im Bürgerbüro archiviert. Die Akte wird zur Wiedervorlage bereitgehalten, bis der Bürger sämtliche erforderliche Nachweise beigebracht hat. Das ist einerseits das Führungszeugnis, das so unmittelbar durch die Sachbearbeiterin im Bürgerbüro beantragt werden kann. Daneben muss der Halter Nachweise über Sachkunde und Versicherungsschutz beibringen. Ggf. erforderliche Ortstermine (etwa zur Beurteilung der Haltebedingungen) werden durch den Außendienst des Bürgerbüros übernommen. Die Nachverfolgung bleibt im Zuständigkeitsbereich der Teamleiterin im Bürgerbüro. Sie spricht dann auch abschließend dem Bürger die Erlaubnis zur Hundehaltung aus.



www.picture-methode.de

Abbildung 7: Hundesteuerveranlagung und Erteilung der Erlaubnis zur Haltung

5. Organisatorische Hemmnisse und Wegbereiter für die innovative Gestaltung von Bürgerbüroprozessen

5.1 Motivation zu Innovationen innerhalb der Verwaltungen

In den persönlichen Interviews mit den Leitern der Bürgerbüros/Einwohnermeldeämter lassen sich zwei grundlegende Kategorien von Handlungsmustern unterscheiden:

Die *Bewahrer* messen Reorganisationsprojekten häufig auch eine grundsätzliche Relevanz zu. Immerhin acht der zehn befragten Praktiker klassifizieren Integrationsprojekte auf horizontaler Ebene als „sehr wichtig“ oder „ziemlich wichtig“ (vgl. (Abb. 8)). Sie scheuen jedoch, konkrete Projekte anzugreifen. Beobachtete Beispiele sollen Vorbehalte bei den Studienteilnehmern widerspiegeln:

- „Das ist nicht unser Aufgabenbereich.“ Der Leistungserstellungsprozess wird nicht aus der Bürgerperspektive gedacht. Ausgangspunkt zur Gestaltung ist das Denken in den implementierten Verwaltungsstrukturen. Ein Teilnehmer fasste prägnant zusammen: „Das Leistungsangebot wurde bei der Einrichtung des Bürgerbüros festgelegt. Warum sollte ich da was ändern wollen?“
- „Das haben wir immer so gemacht.“ Das Denken in tradierten Verfahrensabläufen wirkt auch in der Gestaltung von Backofficeprozessen innerhalb von Behörden. Ein extremes Beispiel: In einer Kommune werden (für jeden Einzelfall) Mitteilungen über erfolgte An- / Ummeldungen an das Vorzimmer der Amtsleitung weitergeleitet. Die Sekretärin nutzt die Dokumentation zur manuellen Pflege umfangreicher demografischer Statistiken. Die gleichen Informationen lassen sich jedoch jederzeit aus dem Fachverfahren generieren.
- Die genannten Muster resultieren im „*Analyse/Paralyse*“-*Syndrom*. Schwachpunkte innerhalb der Organisation wurden erkannt und Ideen zur Verbesserung sind prinzipiell vorhanden. Es hapert jedoch schließlich an der Umsetzung dieser Ideen in angepasste Organisationsstrukturen.

Pioniere: Eine Vielzahl der befragten Verwaltungsmitarbeiter steht Reformprojekten jedoch sehr aufgeschlossen gegenüber. Es fällt auf: Kommunen, die in der Vergangenheit bereits aufgeschlossen für solche Projekte waren, schätzen das Potential durch horizontale und vertikale Integration bzw. die Verwendung sekundärer Dienste höher ein als Kommunen, die bislang eher zögerlicher waren.

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, wie diese Potentiale durch die Verwaltungspraktiker wahrgenommen werden. Wie erwähnt, wird die Notwendigkeit von Integrationsprojekten durchweg erkannt (vgl. Abb. 8, Abb 9). Obwohl jedoch jeweils vier Kommunen horizontale Integrationsprojekte mit „wichtig“ bzw. „sehr wichtig“ klassifizieren, haben immerhin vier Kommunen solche Projekte bislang nicht durchgeführt und planen auch nicht, solche Projekte in Angriff zu nehmen. Etablierter sind Kooperationen mit vor- und nachgelagerten Institutionen: Immerhin acht Kommunen haben Projekte dieser Art bereits durchgeführt.

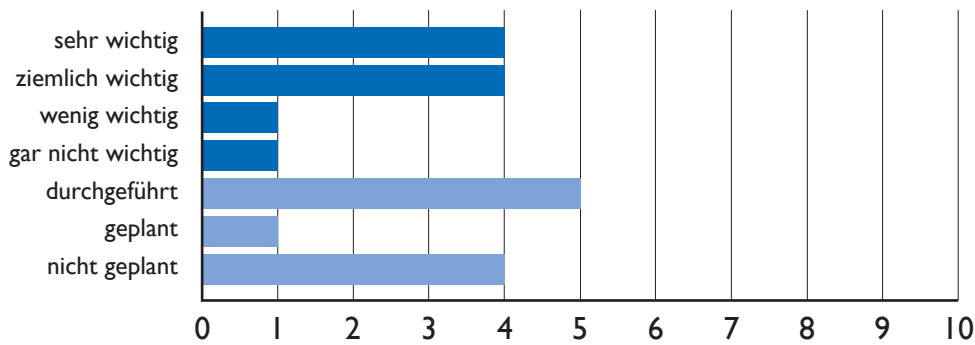
Horizontal

Abbildung. 8: Bedeutung horizontaler Prozessintegration

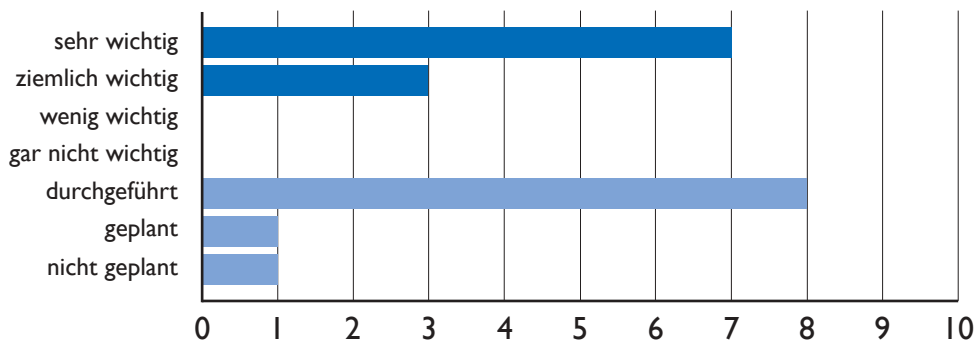
Vertikal

Abbildung. 9: Bedeutung vertikaler Prozessintegration

Eine rege Aktivität der Studienteilnehmer lässt sich beim Einsatz „Sekundärer Dienste“ beobachten. Fünf Kommunen planen, ihre Infrastruktur auszubauen. Zwei Kommunen haben Reformanstrengungen mithilfe von Basiskomponenten umgesetzt (vgl. Abb. 10 und Kap. 6.3).

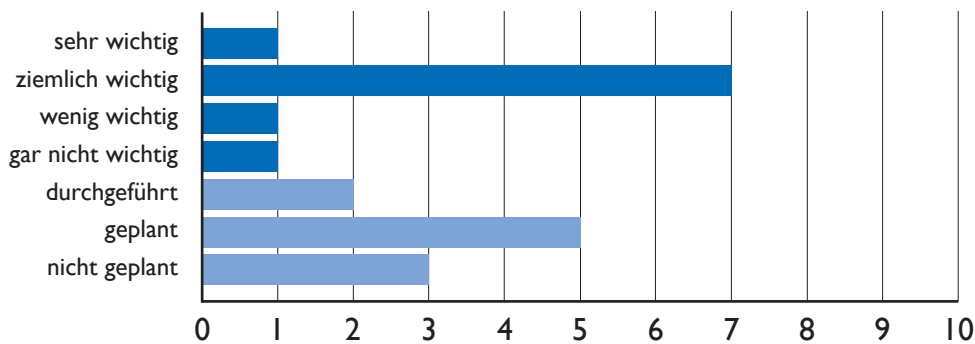
Sekundäre Dienste

Abbildung. 10: Bedeutung Sekundärer Dienste für die Prozessintegration

5.2 Systematische Hemmnisse der Aufbauorganisation

Der Apparat der öffentlichen Verwaltung in Deutschland hat gewaltige Ausmaße. Mehr als 13.000 Organisationen der öffentlichen Verwaltung beschäftigen mehr als 4,7 Mio. Menschen. Das sind 13,5 % aller abhängig Beschäftigten in Deutschland. Der Hauptanteil der Verwaltungsaufgaben entfällt auf die Kommunen. Sie handeln als unterste Verwaltungsinstanz der Länder. Die Auftraggeber haben umfangreiche Weisungsrechte für die Aufgabenerfüllung. Das Melderecht fällt unter diese Auftragsangelegenheiten.

Die Rechts- und Fachaufsicht wird ergänzt durch die kommunale Selbstverwaltung, die das Subsidiaritäts- und Örtlichkeitsprinzip widerspiegelt. Die Kommunen können ihre örtlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung regeln. Sie müssen zwar im Rahmen der Gesetze handeln, können jedoch innerhalb dieses Rahmens frei über die Art der Aufgabenerfüllung entscheiden.

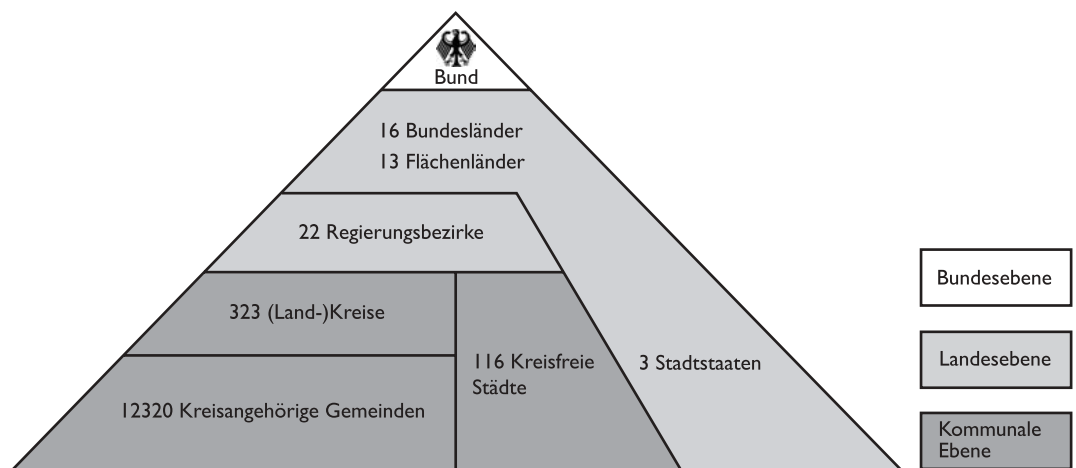
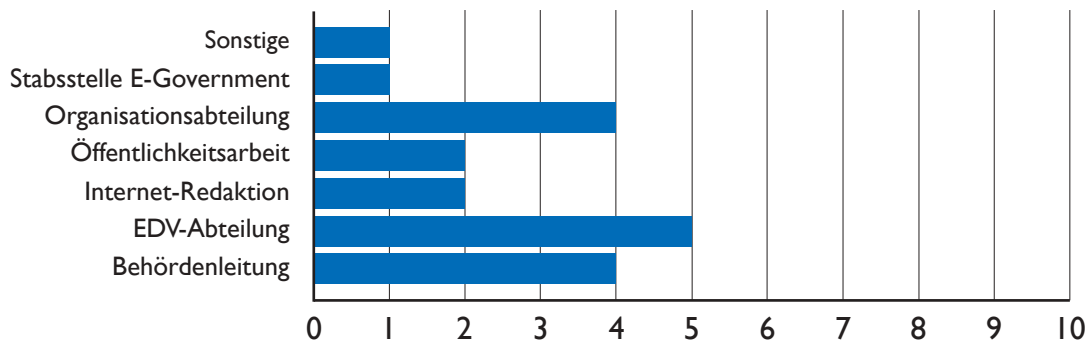


Abbildung 11: Aufteilung der Verwaltungsebenen in Deutschland

Die Vielzahl der Akteure erklärt, warum es so schwierig ist, einheitliche Standards in der intrakommunalen Kommunikation zu etablieren. Zentrale Reformvorhaben müssen damit durch übergeordnete Stellen vorangetrieben werden. Dort sind die erforderlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen zu schaffen und eine Koordinierungsfunktion zu übernehmen.

Damit verbunden ist das zielgerichtete Setzen finanzieller Anreize. Ein Studienteilnehmer schilderte, dass die Anreize zur Übernahme von Arbeitsschritten anderer Einrichtungen sehr gering seien, weil dies finanziell nicht honoriert werde und aus der Verwaltungsperspektive häufig nur mehr Aufwand nach sich ziehe. Im Ergebnis führt das jedoch dazu, dass die Prozesse nicht vom Bürger aus gedacht werden.

Verwaltungsintern sind unterschiedliche Stellen für E-Government-Aktivitäten zuständig (vgl. Abb. 12). Involviert sind bei jedem zweiten der Studienteilnehmer die EDV-Abteilungen. Die notwendige Verankerung in der Organisationsabteilung wurde jeweils von vier Einrichtungen genannt. Eine Einrichtung hat eine Stabsstelle E-Government benannt. Im Vergleich zu einer in 2006 durch das ERCIS durchgeführten Befragung aller Kommunen in NRW fällt die verhältnismäßig häufige Nennung der Behördenleitung auf (damals: rd. 20 %). Es fällt auf: Dort, wo die Behördenleitung in Reformprojekten engagiert ist, werden Reformprojekte in der Regel stärker vorangetrieben.



+ Mehrfachnennungen möglich

Abbildung. 12: Organisatorische Zuständigkeit für E-Government

5.3 Wegbereiter: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie (DLR)

Reformanstrengungen innerhalb kommunaler Verwaltungen können auch durch externe Einflussgrößen angestoßen und motiviert werden. Die so genannte EU-Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG) des Europäischen Parlaments und Rates ist seit dem 28. Dezember 2006 in Kraft. Sie wird maßgeblichen Einfluss auf die Gestaltung von Verwaltungsprozessen insbesondere auch auf der kommunalen Ebene haben. Die Umsetzungsfrist beläuft sich auf drei Jahre und endet am 28. Dezember 2009.

Ziele der Richtlinie

Der Europäische Binnenmarkt garantiert neben der Freizügigkeit von Arbeitnehmern, dem freien Warenverkehr und freiem Kapital- und Zahlungsverkehr den freien Dienstleistungsverkehr. Mit der Richtlinie soll der Abbau von bürokratischen Hindernissen im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr fokussiert werden. Bislang behinderten rechtliche Schranken die Niederlassungsfreiheit und den freien Binnenmarkt im Bereich der Dienstleistungen.

Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis

Der ungehinderte Marktzugang für ausländische Dienstleister stellt fünf Kernanforderungen an die europäischen Verwaltungseinrichtungen:

- **Einheitliche Ansprechpartner:** Alle relevanten Verwaltungsangebote müssen für den Dienstleister an einem zentralen Anlaufpunkt vorgehalten werden (Artikel 6). Bei der Einrichtung einheitlicher Ansprechpartner darf jedoch ausdrücklich zwischen den Aufgabenbereichen auf verschiedenen Ebenen der Verwaltung (Kommune, Land, Bund) unterschieden werden.
- **Abwicklung über das Internet:** Alle Dienstleistungen sollten – möglichst – auch online abgewickelt werden können (Artikel 8).
- **Genehmigungsfiktion:** Eine Genehmigung über die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit gilt als erteilt, wenn der Antrag nicht innerhalb der nach Art. 13 Abs. 3 EU-DLR festgelegten Frist beantwortet ist.
- **Informationspflicht:** Der Artikel 7 bestimmt das Recht auf Information z. B. über Zuständigkeiten, Verfahren und Rechtsbehelfe gegenüber Anfragenden.
- **Normenscreening:** Im Rahmen des Normenscreenings sind Dienstleistungen auf Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Diskriminierungsfreiheit (Art. 9), spezifische Anforderungen (Art. 15/25) und auf möglichst einfache Implementierung (Art. 5) zu prüfen.

Hinsichtlich der organisatorischen Gestaltung innerhalb von Verwaltungseinrichtungen ergeben sich praktisch folgende Auswirkungen:

- Verschiedene Behörden müssen (auf verschiedenen Ebenen) ihre Prozesse integrieren (horizontal).
- Dazu sind gemeinsame und einheitliche Verfahrensbeschreibungen nötig.
- Sachbearbeiter benötigen Kenntnis über die Dauer der Bearbeitung von Anträgen.
- Zu einem Produkt müssen im Frontoffice notwendige Formulare, verfügbare Online-Dienste usw. aufgezeigt werden können.
- Die Anforderungen an den Dienstleister müssen transparent gemacht werden. Dazu sind relevante Rechtsbehelfe und Leitfäden (Prozessmodelle) verfügbar zu machen.
- Diese Prozessdokumentationen müssen auf dem aktuellen Stand sein. Es bietet sich der Aufbau einheitlicher Dokumentationsrepositorien anstelle der Dokumentation durch einzelne organisatorische Einheiten an.

Die Umsetzung der DLR wird in mehrerlei Hinsicht auch auf andere Bereiche ausstrahlen. Es ist davon auszugehen, dass die deutsche Verwaltung ausländische Firmen nicht „bevorzugt“ behandeln wird. Es ist damit abzusehen, dass rechtliche Vorschriften zu Verwaltungsverfahren und –organisation einer grundlegenden Revision unterzogen werden.

Wird für notwendige Reorganisationsprojekte Infrastruktur bereitgestellt, bietet sich eine fachliche Ausdehnung der Konzepte auch auf die hier untersuchten, aber durch die DLR nicht unmittelbar betroffenen Bereiche an. Das betrifft vornehmlich die Abwicklung so genannter Querschnittsaufgaben wie der Infrastruktur für elektronische Zahlverfahren (E-Payment). Warum sollten bspw. den Bürgern Zugangswege im Frontoffice verschlossen bleiben, die Unternehmen angeboten werden? Für den untersuchten Bereich ergeben sich unmittelbare Berührungspunkte (vgl. Abb. 13). Schon aus Gründen des Diskriminierungsverbotes wird auch für die Bürgerdienstleistungen E-Government zur Pflicht.

Alle untersuchten Bürgerbüros bieten schon jetzt für ihre Dienstleistungen einen Multikanalzugang im Frontoffice an (Call-Center, Virtuelle Rathäuser). Das fachbereichsübergreifende Denken ist relativ weit vorangeschritten. Unabhängig von der konkreten Form der Realisierung des Einheitlichen Ansprechpartners (EA) werden die bisherigen Modelle nicht ausreichen, um die DLR vollständig zu adressieren. Hieraus ergibt sich ein Reformdruck aufgrund der Umsetzungsdirektiven, der die Verwaltungen im Allgemeinen, auch jenseits der Bürgerbüros, zwingen wird, die Struktur ihres Dienstleistungsangebots anzupassen und – wenn die DLR effizient umgesetzt werden soll – in Richtung eines prozessorientierten, durchlässigen Ansatzes zu verschieben. Die transparente Anbindung zum EA soll ermöglicht werden.

Die DLR wird die Einrichtung thematisch organisierter Portale erforderlich machen. Steht die hierzu erforderliche Infrastruktur einmal bereit, kann dieses Konzept auch in anderem Kontext aufgegriffen werden und als neues Konzept für den Bürgerkontakt im Frontoffice dienen (z. B. Portal für immigriationswillige Ausländer mit der Einbindung des Kreises als Ausländerbehörde).

Beispielzenario: „Ein Straßburger Bürger möchte eine Zweitniederlassung im badischen Kehl eröffnen. Welche Formalitäten erwarten ihn (mindestens)?“ ¹¹	
Bürgerbüro	Anmeldung ggf. Weiterleitung an Ausländeramt wegen Freizügigkeitsberechtigung
Bürgerbüro / Gewerbeamt	Auskunft Gewerbezentralregister
Bürgerbüro	Beantragung Führungszeugnis
Amtsgericht	Auskunft Einträge Schuldnerverzeichnis
Amtsgericht	Bescheinigung kein Insolvenzverfahren
Finanzamt	Steuernummer
Finanzamt	Unbedenklichkeitsbescheinigung
Landratsamt / Gewerbeamt	Gewerberechtliche Erlaubnis
Notar	Beglaubigung Eintragungsantrag
Amtsgericht	Eintragung HReg / Erteilung HReg Auszug
Bauaufsicht	Ggf. Baugenehmigung
Gewerbeaufsichtsamt	Ggf. Direktkontakt
Arbeitsamt	Beantragung Betriebsnummer
Krankenkasse	Meldung Arbeitnehmer

Abbildung 13: Beispielszenario – Zweitniederlassung in Kehl

(¹¹<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/W/workshop-einheitlicher-ansprechpartner,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>)

6. Technische Hemmnisse und Wegbereiter für die innovative Gestaltung von Bürgerbüroprozessen

Nach den wahrgenommenen Hemmnissen für Reorganisationsprojekte befragt, sieht die Mehrheit der Studienteilnehmer Erklärungsgründe in technischen Schwierigkeiten. Relevante Problemdimensionen sind im Bürgerbüro das eingesetzte Meldewesenfachverfahren, das Rechenzentrum, das sowohl als Service-Provider, Software- oder Infrastrukturanbieter auftreten kann, und letztlich die Verfügbarkeit und Güte von Basiskomponenten, die informationstechnische Unterstützung für Querschnittsaufgaben bereitstellen.

6.1 Eingesetzte Fachverfahren

Die Startvoraussetzungen für voll integrierte und durchgängig elektronisch abgewickelte Prozesse im Meldewesen sind nicht optimal. Die rund 5.500 Meldebehörden im Bundesgebiet werden durch eine heterogene Anbietergruppe von Fachverfahren bedient. Zwanzig verschiedene Fachverfahren – jeweils angepasst an die Auflagen von bis zu sechzehn unterschiedlichen Landesmeldegesetzen – müssen bei der Installation innovativer Abläufe Berücksichtigung finden. Im Meldewesen in Nordrhein-Westfalen teilen sich die Anbieter dreier Fachverfahren einen Großteil des Marktes. Innerhalb dieser Untersuchung waren die Produkte folgendermaßen vertreten:

- MESO der HSH Soft- und Hardware Vertriebs GmbH ist bei rund 2.000 deutschen Kommunen im Einsatz. Es werden rund 27 Millionen Einwohnerdaten mit dieser Software bundesweit verwaltet.
- OK.EWO der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB) wird bei über 900 Kommunen im Meldewesen eingesetzt. Die Daten von rund 12 Millionen Bundesbürgern werden damit verwaltet.
- AKD-EWO (so genanntes Duisburger-Verfahren): Die Entwicklung des AKD-EWO wird durch das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) betreut. Die Daten von ca. 12 Millionen Bürgern werden mit dem System betreut.

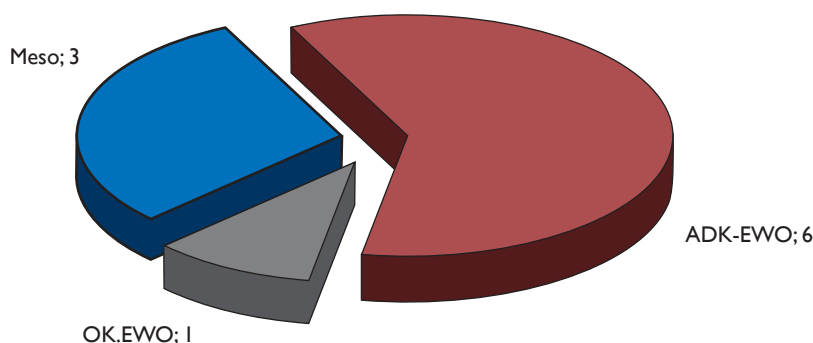


Abbildung 14: Fachverfahren der Studienteilnehmer

Der Funktionsumfang der Anwendungen ist weitestgehend identisch und ergibt sich aus dem gesetzlich fixierten Aufgabenkatalog im Meldewesen. Meso-Installationen bei den untersuchten Verwaltungen sind tendenziell stärker integriert in andere Fachverfahren als die Produkte der anderen Anbieter. Im Untersuchungsbereich fällt besonders auf:

- Die enge Verzahnung mit dem Standesamtverfahren AutiSta und
- Die digitale Übermittlung von Führungszeugnis anträgen an das Bundeszentralregisteramt.

6.2 Einfluss der Rechenzentren

Zu den vermuteten externen Einflussfaktoren auf die Gestaltung der Abläufe im Bürgerbüro gehören die Rechenzentren. Alle Teilnehmer der Studie sind an unterschiedliche Rechenzentren angebunden oder greifen nicht auf die Dienste eines Rechenzentrums zu. Damit spiegelt die Zusammensetzung die sehr heterogene Struktur kommunaler Rechenzentren mit mehreren Hundert Anbietern im Bundesgebiet wider, die für das Landesgebiet Nordrhein-Westfalens im besonderen Maße gilt. Durch enge Kooperationen zwischen den Rechenzentren lassen sich Wechselwirkungen vermuten:

- Rechenzentren haben einen thematischen Fokus. Im Ergebnis treiben einzelne Rechenzentren im Verbund Softwarelösungen auf einem speziellen Fachgebiet voran.
- Fachverfahren wie das AKD-EWO finden im Ergebnis eine starke Verbreitung auch über das originäre Zuständigkeitsgebiet des betreuenden Rechenzentrums hinaus. AKD-EWO wurde von der Stadt Duisburg implementiert und anschließend in Zusammenarbeit mit dem Kommunalen Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) weiterentwickelt. Heute werden mit dem System die Meldedaten von circa 12 Millionen Bundesbürgern verwaltet.
- Von den teilnehmenden Kommunen nutzen sechs Vertreter AKD-EWO. Alle Kommunen, die nicht auf dieses Verfahren zurückgreifen, befinden sich in deutlicher geographischer Entfernung zum Entwicklungszentrum von AKD-EWO in Duisburg.

Die Kommunen befinden sie sich in einer Abhängigkeit von den Rechenzentren hinsichtlich der nötigen Infrastruktur und des benötigten technischen Wissens. Insofern haben die Rechenzentren einen Einfluss auf die IT-Strukturen in den Verwaltungen. Die vorhandenen Entscheidungsspielräume werden nicht ausreichend genutzt und müssen im Rahmen der Prozessgestaltung verstärkt beachtet werden. Es ließe sich vermuten: Je größer das Rechenzentrum, desto besser funktioniert der Erfahrungsaustausch durch Best-Practice-Transfer und die Verwaltungen profitieren von erhöhter Motivation zur Ausnutzung von Skaleneffekten. Dies konnte jedoch so nicht beobachtet werden.

6.3 Basiskomponenten

Die Vielzahl der innerhalb einer Behörde eingesetzten Fachverfahren, verbunden mit dem Ziel, ein Gros dieser Dienste möglichst voll transaktional online anbieten zu wollen, weckt den Bedarf nach zentral bereitgestellten technischen Komponenten. So genannte Basiskomponenten sind technisch anspruchsvolle Einzelbausteine, die zentral vorgehalten werden und auf die mehrere Fachverfahren zugreifen. Sie lassen sich keiner spezifischen organisatorischen Einheit innerhalb der Verwaltung zuordnen. Beispiele für solche Basiskomponenten, die im betrachteten Bereich relevant sind, sind:

Komponenten zur Dokumentenverwaltung

Die Prozesse im Bürgerbüro sind in der Regel stark dokumentenzentriert. Ein Antrag ist durch den Bürger zu stellen. Er wird durch die Behörde entgegengenommen, verarbeitet und anschließend archiviert. Als Ergebnis der Bearbeitung werden Bestätigungen und Bescheide erstellt und Mitteilungen an dritte Beteiligte versandt. Auch diese Bearbeitungsergebnisse sind unter Umständen zu archivieren.

Zur Unterstützung dieser Backoffice-Aktivitäten können zwei Klassen von Basiskomponenten zur Büroautomatisierung zum Einsatz kommen. Im Rahmen der *Elektronischen Registratur* werden eingehende Dokumente erfasst und mit Aktenzeichen versehen. Schriftstücke werden zu zweckmäßigen Akten zusammengefasst. Termin- und Wiedervorlagelisten sind zu erstellen. Die Übergabe an die Altregistratur bzw. das Archiv ist zu koordinieren.

Die Aufgaben der Registratur sind eng verwoben mit den Aktivitäten, die durch ein *Digitales Archiv* unterstützt werden können. Das *Digitale Archiv* zielt auf die langfristige Aufbewahrung von Informationen ab. Eine nachträgliche Änderung von Dokumenten muss verhindert werden. Es sind Strategien zu entwickeln, die künftige Zugriffe losgelöst von aktuell eingesetzten Fachverfahren erlauben. Aufbewahrungsfristen sind zu beachten.

Den Lösungen zur elektronischen Erfassung und Verarbeitung wird unter den Teilnehmern eine hohe Aufmerksamkeit geschenkt. Eine Elektronische Registratur ist bereits bei sechs Kommunen vorhanden, bei einer Kommune geplant. Lösungen zum Digitalen Archiv sind in fünf Kommunen vorhanden. Zwei Teilnehmer planen derzeit die Einführung (vgl. Abb. 15). Umso erstaunlicher: Eine gezielte Digitalisierung von Formularen im Bürgerservice konnte nur bei einer Kommune beobachtet werden. Im betreffenden Bürgerbüro werden derzeit alle Anmeldungen und (soweit diese noch erforderlich sind) auch Abmeldungen gescannt und verschlagwortet. Über den Untersuchungsbereich hinaus gilt dies auch für Ausweis- und Passanträge. Die Ausweitung auf den gesamten Schriftverkehr ist geplant.

Workflowmanagement-Systeme versuchen, die Geschäftsprozesse, die zur Erstellung der Dienstleistungen notwendig sind, vollständig abzubilden. Das beinhaltet insbesondere die Abbildung der zeitlichen und sachlogischen Abfolge, in der erforderliche Bearbeitungsschritte ausgeführt werden. Diese Systeme sind häufig in die Dokumentenverwaltung integriert, sodass Regeln für den Fluss der Dokumente zwischen Sachbearbeitern und organisatorischen Einheiten einer oder mehrerer beteiligter Einrichtungen anhand fester Regeln vorgegeben werden kann. Die geringe Verbreitung und der seltene Einsatz solcher Systeme spiegeln die Charakteristik der Bürgeramtprozesse wider, dass eine intensive Kooperation zwischen mehreren Sachbearbeitern in der Regel nicht erforderlich ist.

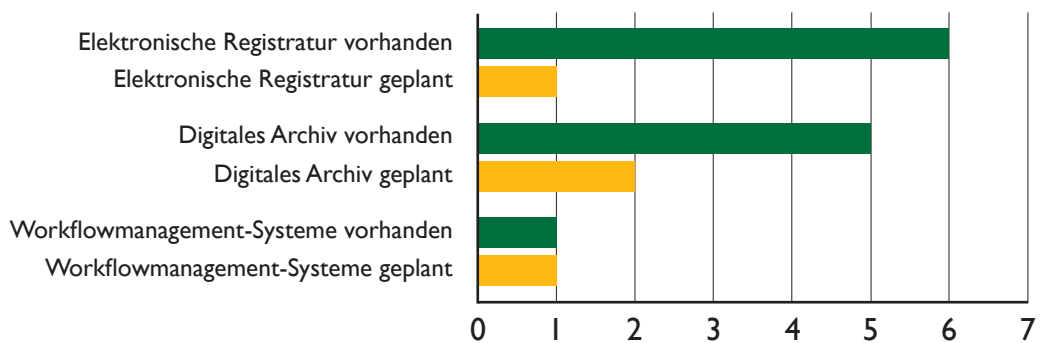


Abbildung 15: Sekundäre Dienste zur Verwaltung von Dokumenten

Elektronische Signatur

Dass Kommunen die Einschätzung der Bedeutung von Basiskomponenten teilen, verdeutlichen die Zahlen zur *Elektronischen Signatur*. Das Signieren von Nachrichten erlaubt es einerseits, Manipulationen am Inhalt der ausgetauschten Nachricht zu erkennen. Darüber hinaus können Sender und Empfänger einer Nachricht eindeutig identifiziert werden (Nachweis der Identität). Sollen Arbeitsabläufe zunehmend digital abgewickelt werden, obwohl sowohl das Prinzip der Aktenmäßigkeit als auch konkrete Formvorschriften die Unterschrift des Sachbearbeiters verlangen, ist der Rückgriff auf qualifizierte *Elektronische Signaturen* (im Sinne von Signaturengesetz und -verordnung) erforderlich.

Zu berücksichtigen ist hier sicherlich auch der Zwang zur Nutzung solcher Verfahren in der Kommunikation mit anderen Verwaltungseinrichtungen. Eine breite Nutzung durch die Verwaltungskunden ist auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. Es lässt sich festhalten: Acht der zehn untersuchten Kommunen planen die Einführung eines Verfahrens zur Umsetzung der „Elektronischen Signatur“. Derzeit kann noch kein Teilnehmer der Studie vollständig eine entsprechende Lösung vorweisen. Signaturlösungen zur Abwicklung von Transaktionen mit dem Bürger müssen auch heute noch als wenig verbreitet bezeichnet werden. Lediglich eine Kommune hat im Rahmen eines Pilotprojektes Dienstleistungen angeboten, die auch in der Frontoffice-Kommunikation zum Bürger mithilfe Elektronischer Signatur rechtssicher abgewickelt werden können. Das betrifft die untersuchten Prozesse Verlusterklärung Lohnsteuerkarte und Hundesteueranmeldung, wobei die Hundesteueranmeldung nicht zwingend eine Unterschrift des Bürgers voraussetzt.

Elektronische Zahlungssysteme

Die Mehrzahl der Dienstleistungen, die im Bürgerbüro der Kommunen erbracht werden, ist gebührenpflichtig. Die Verfügbarkeit elektronischer Zahlungssysteme ist somit eine notwendige Voraussetzung zur volligitalen Abwicklung dieser Dienstleistungen.

Elektronische Zahlungssysteme sind in den Bürgerbüros weithin etabliert. Jedoch handelt es sich in aller Regel um auf Debitkarten beruhende Systeme: in der Mehrheit EC-Cash und (weniger häufig) Kreditkartensysteme.

Von höherer Relevanz im Hinblick auf eine Verzahnung der Backofficeprozesse in das Frontoffice ist das elektronische Lastschriftverfahren (ELV). Nur eine Kommune ermöglicht die Gebührenzahlung bei online bereitgestellten Dienstleistungen durch eine im Antrag erteilte ELV. Dort werden die im Laufe des Tages erfassten Buchungen über Nacht an die Stadtkasse übermittelt. Diese wiederum nutzt automatische Schnittstellen zur Übermittlung der ELV an die Banken. Im Gegenzug werden täglich Statusmeldungen über den Bearbeitungsstand zurückmeldet. Ist die Gebühr eingezogen und dies dem Bürgerbüro rückgemeldet worden, wird die Vorgangsbearbeitung eingeleitet.

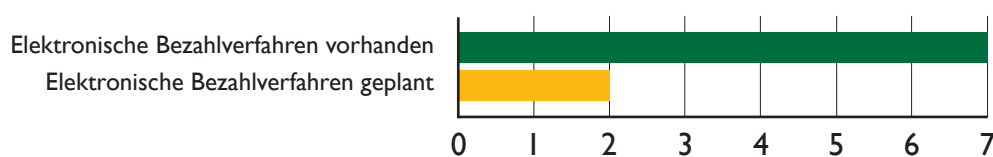


Abbildung 16: Einsatz elektronischer Bezahlverfahren

Es lässt sich festhalten: Die Schlüsselrolle von Querschnittsfunktionen wird grundsätzlich anerkannt. Obwohl jedoch in vielen Verwaltungen schon Basiskomponenten zur elektronischen Vorgangs- und Dokumentenverwaltung existieren, werden sie im Meldewesen kaum genutzt. Mittelfristig planen fast alle untersuchten Kommunen, in ihre Basiskomponenten-Infrastruktur weiter zu investieren.

7. Ein Beispiel für neue Formen der Kooperationen: Der OSCI XMeld - Standard

Die Bildung symbiotischer Koordinationsformen zur Abbildung horizontaler und vertikaler Kooperationen stellt Anforderungen an die Gestaltung der Informations- und Kommunikationsbeziehungen zwischen beteiligten Verwaltungen. Zur Abbildung durchgängiger elektronischer Prozesse bedarf es neben anderem insb. fachlicher Standards für den elektronischen Datenaustausch. Ein Rahmenwerk, das solche Standards für die Kommunikation zwischen Bund, Ländern und Kommunen in Deutschland beschreibt, ist das so genannte „XÖV-Framework“¹², das im Rahmen des Projektes „Deutschland-Online“ definiert wird.

Das Framework wurde im Dezember 2006 vom Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung Bund, Länder und Kommunalen Bereich (KoopA ADV) abgenommen. Die Anwendung wird insbesondere dort empfohlen, wo eine Prozessintegration auf vertikaler Ebene (zwischen Bund, Länder und Kommunen) oder auf horizontaler Ebene (Personenstandswesen und Meldewesen) erfolgen kann. Damit adressiert das Rahmenwerk explizit den Untersuchungsbereich dieser Studie. Im Mittelpunkt stand dabei zunächst die Übermittlung der Daten zwischen Meldebehörden; aber auch für die Kommunikation zu Dritten kann der Standard genutzt werden. Seit dem 1. Januar 2007 ist der Standard verpflichtend für den Datenaustausch zwischen den Meldebehörden verschiedener Bundesländer (§3 BMeldDÜV).

Infokasten Historie

Juli 2001	Initiierung des Projekts „XMeld“
April 2002	Spezifikation XMeld liegt in der Version 1.0 vor.
November 2002	Innenministerkonferenz beschließt verbindliche Datenübertragung zwischen den Meldebehörden verschiedener Bundesländer mithilfe von OSCI-XMeld und OSCI-Transport.
Juli 2003	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände gibt die Beschreibung XMeld als Beschreibung des Datensatzes für Datenübermittlungen im Meldewesen heraus.
21.12.2006	Übergangsfrist zur verbindlichen Einführung von Dateiübertragungen zwischen den Meldebehörden verschiedener Länder (§2, 1. BMeldDÜV) endet.

¹²Das Akronym XÖV bezeichnet „XML-basierte fachliche Standards in der öffentlichen Verwaltung“.)

7.1 Der OSCI XMeld-Standard

Beim OSCI-XMeld-Standard handelt es sich um eine auf Nachrichten basierende Kommunikation. Der Standard spezifiziert dabei, welche Nachrichten ausgetauscht werden können (erstmalige Übermittlung, Korrektur, Stornierung), und wie diese aufgebaut sind. Der XMeld-Standard geht dabei über die Beschreibung der auszutauschenden Datenobjekte hinaus und standardisiert den gesamten Prozess des Datenaustausches. Die Spezifizierung liegt in der aktuellsten Version 1.3.2 vom 28. Februar 2007 vor, die voraussichtlich zum 1. November 2007 wirksam werden wird.¹³

Seit 2004 müssen sich Bürger beim Wegzug nicht mehr bei der alten Meldebehörde abmelden. Dadurch bleiben den Bürgern 2 bis 3 Mio. Behördengänge jährlich erspart. Jedoch hat nun die Meldebehörde am neuen Wohnsitz die Kollegen am alten Wohnsitz über den Umzug zu informieren. Nach Zahlen des Bundesministeriums des Innern¹⁴ kostet das Ausstellen einer klassischen Rückmeldung zwischen Meldebehörden ungefähr 2,70 Euro. XMeld ermöglicht den elektronischen Versand dieser Verfahren. Durch Einsparung bei Papierausdruck, Postversand und manueller Erfassung können diese bei der elektronischen Rückmeldung auf 0,38 Euro gesenkt werden. Allein beim länderübergreifenden Rückmeldeverkehr ergibt sich ein Einsparpotential von knapp sechs Millionen Euro jährlich. Auch die elektronische Anmeldung des Bürgers über das Internet wird unterstützt, sodass dem Bürger Verwaltungskontakte und der Verwaltung Erfassungsaufwand erspart wird.

Verwaltungskunden profitieren insb. von der elektronischen Melderegisterauskunft, die nicht Gegenstand der Untersuchung war. Großkunden (Banken, Versandhäuser, andere Verwaltung etc.) brauchen nur eine Schnittstelle zur Behörde zu pflegen.

Die durch OSCI-XMeld bereitgestellten Nachrichtentypen deckten jedoch zum Stichtag 1. Januar 2007 noch nicht das gesamte Spektrum der notwendigen Melderegisterfortschreibungen ab. Teilweise wurde auch die Qualität des Standards resp. der Realisierung moniert. Im Ergebnis führte dies dazu, dass sich etwa das rheinland-pfälzische Ministerium des Innern und für Sport dazu entschied, vorerst OSCI-XMeld nur für elektronische Nachrichtenübermittlung von und zu Meldebehörden, die außerhalb des Bundeslandes liegen, zu nutzen. Die Kommunikation zwischen Meldebehörden im Landesgebiet wird jedoch weiter über das „eigene“ Protokoll „automat. DÜ RLP“ abgewickelt. Die Probleme spiegeln sich auch in den Erfahrungen der Studienteilnehmer wider.

(¹³Vergleiche auch <http://www.osci.de>.)

(¹⁴Vgl. http://www.verwaltung-innovativ.de/Anlage/original_814749/eGovernment-und-Buerokratieabbau-im-Meldewesen.pdf)

7.2 Erfahrungen der Studienteilnehmer

In allen untersuchten Kommunen ist die Erzeugung ausgehender Nachrichten (durch Rückmeldungen und Fortschreibungen) derart transparent in das Fachverfahren eingebunden, dass der Sachbearbeiter den Versand nicht mehr explizit anstoßen muss. Geht eine Rückmeldung über Abweichungen nach Versand ein, muss der Abweichungsgrund durch den Sachbearbeiter ermittelt und der Datenbestand angepasst werden.

Bei eingehenden Fällen lässt sich unterscheiden:

(a) Eingehende Rückmeldungen laufen in einer Postbox innerhalb des Fachverfahrens auf und werden nach augenscheinlicher Prüfung und Bestätigung durch den Sachbearbeiter in den Meldebestand übernommen (bei acht Teilnehmern). In den kleineren Kommunen wird der Posteingang einmal täglich überprüft. Bei den größeren Studienteilnehmern wird diese Aufgabe auf die so genannten Hintergründarbeits-

plätze des Bürgerbüros verlagert. In zwei Fällen wurde beobachtet, dass für alle Rückmeldungen, die von extern eingehen oder die an Externe versandt werden, Ausdrucke über die Mitteilung erstellt und diese Dokumente im Bürgerbüro archiviert werden.

(b) Rückmeldungen werden für den Sachbearbeiter transparent verarbeitet, insofern keine Abweichungen im Datenbestand vorliegen (bei zwei Teilnehmern). In diesen Fällen muss der Sachbearbeiter eine Klärung herbeiführen.

Die Unterschiede können nicht auf die Anwendung eines speziellen Fachverfahrens zurückgeführt werden und sind durch die konkrete Implementierung durch hausinterne IT oder Rechenzentrum zu erklären.

Generell lässt sich bilanzieren, dass viele Mitarbeiter in den Bürgerbüros – trotz der langen Projektlaufphase – kaum über die Inhalte des Reformprojektes informiert waren. Die Implementierungsphase zum 1. Januar begann in vielen Einrichtungen sehr kurzfristig, was bei vielen Kommunen zu Anlaufschwierigkeiten führte. Die organisatorische Zuständigkeit lag häufig bei den IT-Zuständigen; Mitarbeiter fühlten sich unzureichend eingebunden.

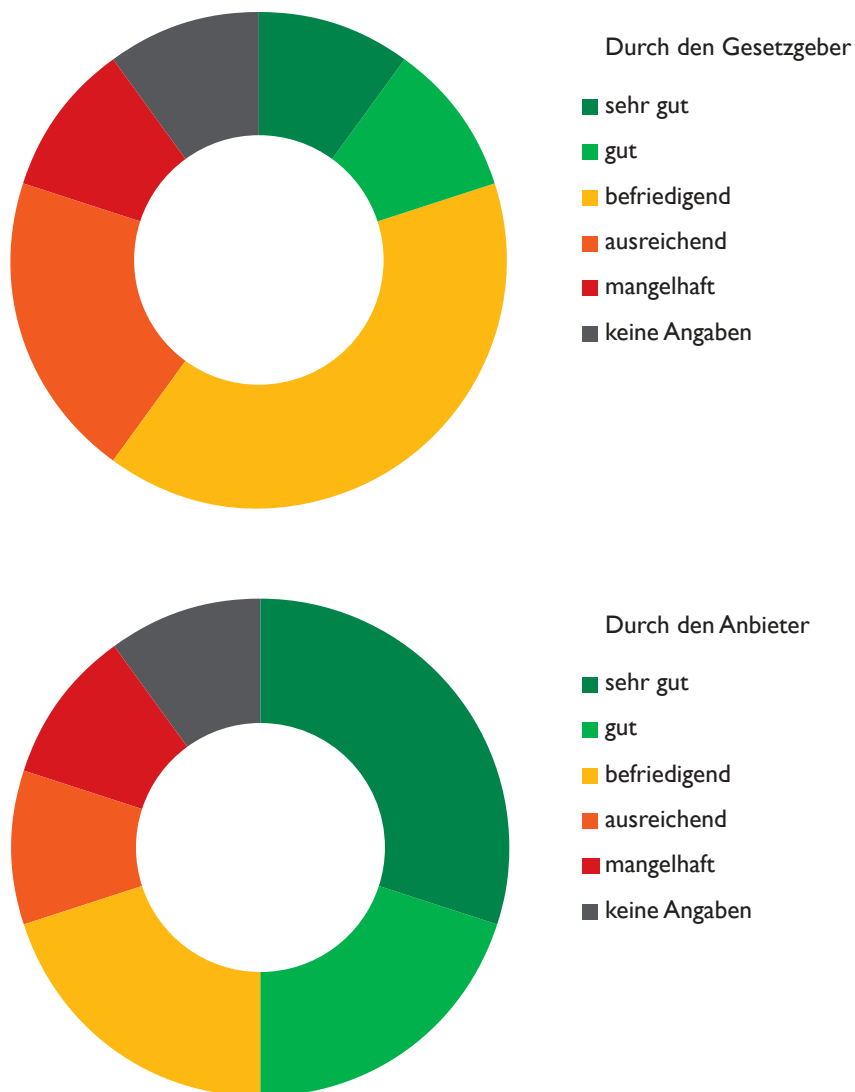


Abbildung 17: Unterstützung bei der Einführung der Automatisierten Rückmeldung

Die Befragung hinsichtlich des wahrgenommenen Nutzens durch die Etablierung des XMeld-Standards lieferte folgende Erkenntnisse (vgl. Tab. 6):

- „Bürgerorientierung“ wird kaum als Vorteil genannt. Dienste wie die Online-Anmeldung sind in den beobachteten Einrichtungen nicht möglich. Die XMeld-Nutzung ist für den Bürger transparent.
- Das „Kostensenkungspotential“ wird sehr unterschiedlich bewertet: Das Gros der Teilnehmer kann diese Vorteile bestätigen. Zwei Kommunen bewerteten jedoch, dies treffe gar nicht zu. Die Vertreter dieser Kommunen werteten auch alle anderen Kriterien kritisch. Dies setzt sich in der generellen Bewertung von Vorteilen und Hemmnissen von Reorganisationsprojekten fort. Es ist eine Gleichläufigkeit von Projekterfahrung und der Bewertung des Verbesserungspotentials in Reorganisationsprojekten zu beobachten.
- Die offensichtliche Reduktion von Kosten (s. o.) wird nicht durchgehend wahrgenommen. Kosten, die sich durch Wartung und Pflege der Vielzahl an bislang implementierten Übertragungsschnittstellen ergeben, scheinen aus der Perspektive der Meldeämter transparent zu sein, sind es in der Regel doch „Kosten der Rechenzentren“.

Vorteile	trifft voll zu	trifft zu	trifft größtenteils zu	trifft weniger zu	trifft gar nicht zu
Bürgerorientierung	2	2	1	1	4
Prozessleistung	2	4	3	0	1
Kostensenkungspotentiale	4	1	3	0	2
Zeitersparnis	2	2	2	1	3
verbesserter Datenbestand	3	1	4	2	0
Hemmnisse					
unzureichende Softwareunterstützung	1	1	1	5	2
Standard bildet Prozesse mangelhaft ab	0	2	2	3	3
Verunreinigung des Datenbestandes	1	0	2	3	4
erhöhter Zeitaufwand	2	0	2	3	3
hohe Einführungskosten	2	0	0	3	5

Tab. 6: XMeld: Vorteile und Hemmnisse, Anzahl der Nennungen

Es lässt sich zusammenfassen: Vorteile der XMeld-Etablierung werden sehr unterschiedlich durch die Verwaltungsvertreter wahrgenommen. Hemmnisse bei der Projekteinführung werden als eher gering eingeschätzt.

7.3 Perspektiven und weitere Einsatzgebiete

Ab dem 1. Januar 2008 sollen für alle Bundesbürger eindeutige Steuer-Identifikationsnummern gelten (§ 139b AO). Dazu müssen die Meldebehörden jeden zum Ablauf des 30. Juni 2007 in den Registern erfassten Bürger dem Bundeszentralamt für Steuern melden. Ab 1. Oktober 2007 werden die übermittelten Daten analysiert und Unstimmigkeiten aufgespürt. Abschließend werden in Zusammenarbeit mit den Meldeämtern die Daten bereinigt. Voraussichtlich zum 1. Januar 2008 werden die vergebenen Identifikationsnummern dann an die Meldebehörden übermittelt.

Der echte Mehrwert aus der Perspektive der Bürgerbüros ist, dass künftig für jeden Bürger ein eindeutiges Identifikationsmerkmal existiert. Es ist damit sichergestellt, dass jeder Bürger nur bei einer Behörde mit Erstwohnsitz gemeldet ist. Dementsprechend wird (perspektivisch) der heute von den Teilnehmern noch vielfach beklagte Aufwand zur manuellen Nachbearbeitung von Datensätzen entfallen. Die Datenqualität in den Registern wird sich im Zusammenspiel XMeld-Protokoll und einheitliches Identifikationsmerkmal deutlich verbessern. Damit sollten sich die zuvor geschilderten Potentiale zur Übernahme von Daten zwischen verschiedenen Behörden erhöhen. Durch die gesteigerte Qualität kommt den Melderegistern zunehmend eine Rolle als Referenzdatenquelle zu.

Das XMeld-Protokoll ist offen in der Hinsicht, dass möglichst alle erforderlichen Datenübertragungen über Änderungen in den Melderegistern abgebildet werden können. Beispiele für weitere Anspruchsgruppen, die einbezogen werden, sind:

- *Statistische Landesämter:* Zur Erstellung der Wanderungstatistik und der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes (§ 4,5 BevStatG) übermitteln die Meldebehörden in regelmäßigen Abständen Daten über An- und Abmeldungen, die Zu- und Fortzüge sowie Änderungen des Wohnungsstatus und Staatsangehörigkeitswechsel an die statistischen Landesämter. Die Übermittlung erfolgt derzeit noch in uneinheitlicher Form (papierbasiert, Datenträgerversand, vollautomatisiert). OSCI-XMeld stellt auch hier eine Standardisierung bereit, um Schnittstellen sowohl auf Seiten der Meldebehörden als auch der statistischen Ämter zu vereinheitlichen.
- *Dienstleistungen für Unternehmen:* Melderegisterauskünfte können über eine einheitlich definierte Schnittstelle angeboten werden. Anfrage, Gebühreninkasso und die Auskunft selbst werden über das Internet abgewickelt. Die Verwaltung bietet diesen Kunden offensichtlich zusätzlichen Nutzen. Transaktionskosten werden reduziert, Wartezeiten schrumpfen.
- *Standesämter:* XMeld spezifiziert auch den Nachrichtenaustausch zwischen Standesamt und Meldewesen. Wie bereits dargelegt, werden solche Mitteilungen zur Kommunikation zwischen verschiedenen Behörden in keiner untersuchten Kommune angewandt.
- *Mitteilungen zur Durchführung von Einzelprojekten:* Den Kassenärztlichen Vereinigungen wurden nach dem Krebsregistergesetz NRW relevante Meldedaten übermittelt, um landesweite Mammografie-Screenings zu ermöglichen und das Krebsregister aufbauen zu können. Dabei wurde auf Übertragungen nach XMeld zurückgegriffen.¹⁵

Durch seinen vereinheitlichenden Einfluss auf die Schnittstellen des Datenaustausches und der Festlegung von Referenzprozessen im Meldewesen kommt dem Projekt letztlich eine Leuchtturmfunktion in der gesamten Verwaltungslandschaft zu. Ähnliche Konzepte werden derzeit auch in den Bereichen Bauantrag (XBau), Arbeits- und Sozialwesen (XSozial) und Justiz (XJustiz) vorangetrieben, um angestammte föderale Verwaltungsstrukturen an die Herausforderungen und Nutzungspotentiale moderner Informationstechnologie anzupassen.

¹⁵ Vgl. entsprechende Angebote der DataClearing NRW; zentrale Clearingstelle für NRW.)

8. Handlungsempfehlungen

Mitarbeiter / Anspruchnehmer einbeziehen

Eine starke Information beteiligter Mitarbeiter und weiterer Anspruchnehmer bei Reorganisationsprojekten erhöht den Erfolg bei der Einführung von entsprechenden Maßnahmen. Bedenkt man das Beispiel des neuen elektronischen Personalausweises und der damit verbundenen bzw. zu erwartenden Verunsicherung auf Seiten der Bürger wird deutlich, dass Transparenz für alle Beteiligten, insbesondere auch in den Verwaltungen bei der Umsetzung wichtig ist. Schließlich müssen die Mitarbeiter vor Ort den Bürgern die Maßnahmen vermitteln.

Unzulänglichkeiten, z.B. im Rahmen des OSCI-XMeld-Projektes hinsichtlich der Information und Kommunikation der Projektziele und (grob) Auswirkungen auf die operativen Tätigkeiten an die und innerhalb der Fachabteilungen sind ebenfalls ein Auslöser für mangelnde Akzeptanz von Reformprojekten. Die Untersuchung zeigte, dass die Einführung dort besonders gut funktionierte, wo die Mitarbeiter umfangreich über das Projekt und seine Ziele informiert wurden. Das bedeutet auch, dass Informationen, die der Verwaltungsführung zum Beispiel in der Form von Präsentationen oder durch andere geschlossene Kommunikationskanäle zugetragen werden, allen Teilnehmern bereit gestellt werden sollten.

Projekterfolge kommunizieren

Die Erfolge von Reformprojekten müssen allen Beteiligten kommuniziert werden. Das betrifft insbesondere diejenigen Auswirkungen, die außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereichs liegen und nicht unmittelbar beobachtet werden können. Im XMeld-Beispiel betrifft das den gesamtheitlichen Nutzen, der z.B. durch Datenbestand, reduzierten Aufwand und durch die Vermeidung von Mehrfacheingaben entsteht. Kommunizierte Projekterfolge erhöhen die Mitarbeiterakzeptanz.

Eine gezielte Kommunikation von Reorganisationsbemühungen nach außen trägt auch zum Projekterfolg bei. Werden z. B. alternative Zugangskanäle im Frontoffice angeboten, müssen sie Bürgern und Unternehmen kommuniziert werden, damit die Innovationen zum Erfolg werden. Erhöhte Bürgerzufriedenheit und öffentliche Anerkennung führen wiederum zu zusätzlicher Motivation unter den Mitarbeitern.

Erfahrungen austauschen

Ideen zur innovativen Gestaltung von Prozessen und geschickten Zusammenfassung von Dienstleistungen sind grundsätzlich auf andere Kommunen übertragbar. Ein reger Austausch von Erfahrungen zwischen den Bürgerbüro-Verantwortlichen ermöglicht es, diese Lösungen auch in anderen Verwaltungen anzubieten. Bei der Umsetzung übergeordneter Projekte (wie XMeld) können erkannte Herausforderungen im Verbund oft besser gemeistert werden. Ein viel versprechendes Instrument steht etwa mit dem Kompetenzzentrum Digitale Verwaltung (KDV NRW) zur Verfügung. Das KDV organisiert einen Erfahrungsaustausch zwischen Kommunen auf der Ebene von Prozessen. Ausgewählte Kommunen zeichnen sich für einen Zuständigkeitsbereich verantwortlich, dokumentieren Prozesse und teilen ihre Modellierungsergebnisse mit anderen Kommunen.

Basiskomponenten legen den Grundstein

Basiskomponenten wie die Virtuelle Poststelle oder Dokumentenmanagement-Systeme sind häufig ein Schlüssel zu neuen, innovativen Prozessgestaltungen. In aller Regel liegt ungleich mehr Verbesserungspotential in den Querschnittskomponenten als in den einzelnen Erstellungsprozessen der mehreren Hundert Verwaltungsdienstleistungen begründet.

Laufende Kosten, Projektkosten, Nutzen und Mitarbeiterbedarf wurden als Hemmnisse für die Durchführung solcher Projekte genannt. Das ERCIS hat die Erfahrung gemacht: Einsparpotentiale durch Querschnittskomponenten werden nur unzureichend identifiziert, weil eine systematische Identifikation von Einsatzmöglichkeiten über alle Verwaltungsprozesse hinweg schwer fällt. Direkte Kosten (insb. Druckkosten) und die unmittelbare Inanspruchnahme von Arbeitszeit, die genutzt werden könnte, um steigender Belastung durch zunehmende Aufgaben gerecht zu werden, können nur unzureichend erhoben werden. Die PICTURE-Methode¹⁶ ist ein Mittel, die Entscheidungsunterstützung bei der Einführung von Basiskomponenten zu unterstützen.

Organisatorische Voraussetzungen schaffen

Die fallabschließende Bearbeitung im Bürgerbüro sollte stets angestrebt werden. Ein gelungenes Beispiel wurde mit der Hundesteueranmeldung gezeigt. Verwaltungen sollten aufgeschlossen sein hinsichtlich neuer Formen der Kooperation mit anderen Behörden und Unternehmen, um Bürgern alle relevanten Dienstleistungen „aus einer Hand“ anbieten zu können.

Dafür sind erforderlich:

- Eine koordinierte Prozessbearbeitung zwischen Verwaltung und Wirtschaft. Dazu sind die Benennung von Ansprechpartnern und eine organisatorische Manifestierung erforderlich.
- Eine koordinierte Prozessbearbeitung zwischen verschiedenen organisatorischen Einheiten innerhalb der Behörde. Dazu ist die Rolle eines Prozessmanagers zu definieren und in der Organisationsabteilung anzusiedeln. Ergebnisse einzelner Projekte werden dort gesammelt und in die Prozesslandschaft integriert. Der Prozessmanager initiiert und moderiert die Diskussion zwischen Prozessverantwortlichen. Er stellt Konsistenz und Fortschritt der Projekte sicher.

Instrumente, die dabei helfen könnten, sind die Schaffung zentraler organisatorischer Einheiten wie einer Stabsstelle E-Government, die gezielt Reorganisationspotential ausloten.

¹⁶<http://www.picture-methode.de>

9. Resümee und Ausblick

Untersuchungen von Reformprojekten in öffentlichen Verwaltungen attestieren den Behörden bereits seit geraumer Zeit die „Herausbildung einer modernen, bürgerzentrierten, kooperativen, nahtlosen und polizentrischen Form des Regierens.“ Das Bürgerbüro war in vielen Kommunen ein initialer Schritt zur konsequenten Berücksichtigung der Bürgerinteressen und der Zielgruppenorientierung. In den vergangenen Jahren folgten erste Angebote zur digitalen Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen in Virtuellen Rathäusern. Mangelnde Akzeptanz und Nutzung durch die Bürger lässt sich erklären mit dem erwarteten Nutzen der Inanspruchnahme elektronischer Zugangskanäle. Solange sich digitale Dienstleistungen nicht in den Dimensionen Kosten und Zeit Verwaltungskunden positiv bemerkbar machen, ist keine Veränderung im Nutzerverhalten zu erwarten.

Sicherlich gilt: Durch die hohe Standardisierung und Formgebundenheit können zentrale Reformprojekte am besten in umfassenden und koordinierten Großprojekten vorangetrieben werden. Mit dem Projekt XMeld war das Meldewesen Vorreiter in der Etablierung eines bundeseinheitlichen Dateiaustauschformates und zugehöriger Prozessbeschreibungen. Im Rahmen solcher Projekte kann eine ausreichende Finanzierung der Konzepterstellung sichergestellt werden. Der Gesetzgeber kann die Reformvorhaben mit der Anpassung gesetzlicher Rahmenbedingungen flankieren. Durch rechtliche Vorgaben kann letztlich auch Druck auf die einzelnen Behörden zur Umsetzung der Maßnahmen ausgeübt werden. Die Identifikation besonders gelungener Abläufe bei den untersuchten Behörden zeigt jedoch, dass den Kommunen durchaus Raum bleibt für die kreative Gestaltung der Bürgerbüroprozesse.

Diese Prozesse sind zentral für die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung nicht nur wegen ihrer hohen Fallzahlen. Perspektivisch wird das Einwohnerwesen in zunehmendem Maße der Dreh- und Angelpunkt zur Verwaltung der Bürgerdaten werden. Dabei wächst der gesammelte Datenbestand tendenziell. Das eröffnet neue Entwicklungsperspektiven für Formen der horizontalen Kooperation. Es wurden Trends z. B. im Zusammenspiel mit der Finanzverwaltung (einheitliches Steueridentifikationsmerkmal) und für die Kfz-Zulassung aufgezeigt. Aus Behördensicht ist eine Verbesserung des Datenbestands und eine Kostenreduktion durch verringerten Erfassungsaufwand bei Kooperation zwischen Behörden und (ggf.) einer Vorerfassung durch den Bürger zu erwarten. Als Hindernis bei solchen Bestrebungen erweisen sich derzeit gesetzliche Bestimmungen des Datenschutzrechtes.

In vertikaler Richtung zeichnet sich die Konsolidierung der kommunalen Melderegister in übergeordneten Data-Warehouses bei Bund und Ländern ab. In einem Mischmodell werden somit die zur Aufgabenwahrnehmung benötigten Daten dort vorgehalten und können Anfragen von Landes- und Bundesbehörde zentral bedienen. Dies entlastet die Melderegister vor Ort. Exemplarisch sei hier auf die Einrichtung eines Bundesmelderegisters bis zum Jahr 2010 verwiesen. Dann soll dieses Register erstmalig zu einer registerbasierten Durchführung des Zensus zur Erhebung einer Bevölkerungsstatistik genutzt werden.

Die Bürgerbüroprozesse verdienen es daher, nicht nur unter dem Gesichtspunkt des Bürgerservice betrachtet zu werden. Vielmehr bilden sie das zentrale Rückgrat für viele Prozesse der öffentlichen Verwaltung.



Herausgeber

© Informationsbüro d-NRW
Ruhrdigital Besitz-GmbH & Co. KG
Lise-Meitner-Allee 4
44801 Bochum

Team des Informationsbüros d-NRW

Melanie Böhm, Dr. Angela Barthen, Dr. Bernd Rasche,
Ulf Steinmetz, Jens Klessmann



Projektleiter Studie

Dr. Bernd Rasche
Informationsbüro d-NRW



Wissenschaftliche Durchführung

Prof. Dr. Jörg Becker

ERCIS – European Research Center for Information Systems | www.ercis.de

Westfälische Wilhelms-Universität Münster | Leonardo-Campus 3 | 48149 Münster

MScIS

Martin Matzner

martin.matzner@ercis.uni-muenster.de

Fon 02 51-8 33 80 88

Fax 02 51-8 32 80 88



MScIS

Michael Räckers

michael.raeckers@ercis.uni-muenster.de

Fon 02 51-8 33 80 75

Fax 02 51-8 32 80 75

