

Projektbericht: Bürgeramt

Berichtszeitraum: Juli 2002 bis August 2005

Zusammenfassung:

Die Stadt Erlangen nutzte die notwendige Generalsanierung des Rathauses, um ein ehrgeiziges Projekt in die Tat umzusetzen: die Neukonzeption und Verbesserung des allgemeinen Bürgerservices. Im August 2005 wurde das neue Bürgeramt der Stadt Erlangen im Erdgeschoss des Rathauses eröffnet. Die Verwaltungsbereiche Einwohnermeldeamt, Passstelle, Kfz – Zulassung, Fahrerlaubnisbehörde, Wahlamt und Bürgerinformation sind nun dort in zentraler Lage unter dem Motto „Alles unter einem Dach und aus einer Hand“ zusammengefasst.

Ausgangslage und Überblick

Erlangen ist mit ca. 103.000 Einwohner eine der wenigen Großstädte Bayerns. Als Universitätsstadt und bedeutender Medizinstandort verzeichnet Erlangen eine hohe Fluktuation in der Bevölkerung. Jährlich werden 10.000 Zu- und ebenso viele Wegzüge registriert. Der Fahrzeugbestand umfasst ständig ca. 70.000 Fahrzeuge.

Bereits 2000 war ein kleines Bürgeramt mit erweiterten Öffnungszeiten geschaffen worden, in dem neben den Leistungen des klassischen Einwohnerwesens auch Teilleistungen aus anderen Fachbereichen angeboten wurden (z. B. Änderungen im Kfz-Schein, Bewohnerparkausweise, Parkerleichterungen f. behinderte Menschen, Rundfunkgebührenbefreiung, Ausgabe verschiedener Anträge). Das Straßenverkehrsamt mit den Bereichen Kfz-Zulassung und Führerscheinstelle war zu dieser Zeit noch in einer Außenstelle zum Rathaus in der Henkestraße untergebracht.

Problematisch waren nicht nur die beengten räumlichen Verhältnisse im 2. OG des Rathauses, wo das Bürgeramt zunächst angesiedelt war. Die Leistungen aus dem Kfz-Bereich wurden im Bürgeramt nur vereinzelt nachgefragt. Die Bürger gingen für Kfz - Angelegenheiten trotz kürzerer Öffnungszeiten und längerer Wartezeiten gewohnheitsgemäß in die Außenstelle. Gleichwohl musste die gesamte Logistik und Personal auch im Bürgeramt vorgehalten werden. Eine Verlängerung der Öffnungszeiten im Kfz- und Führerscheinebereich war unter den gegebenen personellen Rahmenbedingungen in der Außenstelle nicht möglich.

Deshalb lag es nahe, im Rahmen der anstehenden Rathaussanierung ein Konzept zu entwickeln, das nicht nur Teilleistungen im Bürgeramt anbieten sollte, sondern die Facheinheiten vollständig in ein neues, zentrales und ebenerdiges Bürgerzentrum integriert. Dabei war auch über die interne Organisationsform der neuen Fachgebiete (shop-in-shop oder one-face-to-customer) zu entscheiden.

Mitte 2002 wurde der Projektauftrag erteilt, solche Lösungen zu prüfen.

Ergebnisse und Wirkungen – Was wollten wir erreichen?

Bürgerämter sind heute weit verbreitet. Leistungsangebot und Organisation dieser Serviceeinrichtungen fallen sehr unterschiedlich aus.

In den meisten Fällen verbergen sich hinter der Bezeichnung „Bürgeramt“, „Bürgerzentrum“ oder „Bürgerbüro“ erweiterte Meldeämter, die zusätzlich kleinere Teilleistungen aus anderen Fachbereichen anbieten, z. B. Kfz-Scheine ändern, wenn der Bürger innerhalb der Stadt umzieht. Meist besteht die Facheinheit „Kfz-Zulassungsstelle“ in diesen Fällen weiter. Dies

schafft nicht selten Kompetenz- und Zuständigkeitsprobleme, weil das Bürgeramt lediglich ausführend für die dahinter stehende Facheinheit tätig wird. Oft kann der Bürger auch nicht überblicken, für welche Leistung das Bürgeramt und für welche die Facheinheit zuständig ist. Letztlich ist der Kunde aufgrund des „Buchbinder-Wanninger-Effektes“ oft unzufrieden.

Vor diesem Hintergrund und den bereits in der ersten Phase des Bürgeramtes gemachten Erfahrungen war schnell klar, dass in Erlangen nicht nur eine breite Dienstleistungspalette angeboten werden sollte, sondern darüber hinaus ein innerer Zusammenhang nach dem Lebenslagenprinzip zwischen den Leistungen bestehen und auch eine abschließende Sachbearbeitung stattfinden sollte.

Deshalb wurden - und hier hebt sich das Bürgeramt Erlangen von der großen Masse anderer Bürgerämter ab - gleich mehrere Verwaltungsbereiche mit sehr häufig nachgefragten Leistungen vollständig zusammengefasst:

- Einwohnermeldeamt
- Passstelle
- Kfz-Zulassung
- Fahrerlaubnisbehörde
- Wahlamt
- Bürgerinformation

Dies spart in vielen Lebenslagen Wege und Zeit und erleichtert die Orientierung. Die Bürgerinnen und Bürger haben nur einen Ansprechpartner für viele Fragen.

Einige Beispiele für das Erlanger Konzept „Alles unter einem Dach und aus einer Hand“:

- Neubürger können in Erlangen am selben Serviceplatz ihre Wohnung anmelden, ihr Kraftfahrzeug ummelden und gleich einen Bewohnerparkausweis sowie ggf. eine Lohnsteuerkarte mitnehmen.
- Beim Verlust der Briefftasche, kann der Bürger seinen Ausweis, seinen Führerschein und seinen Kfz-Schein am selben Serviceplatz beantragen.

Für 100.000 Anliegen im Jahr ist das Bürgeramt so die richtige Adresse. Langes Suchen nach der zuständigen Stelle und dem richtigen Ansprechpartner entfällt.

Umfragen belegen die hohe Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit dieser neuen Organisationsform, die sich auch bundesweit immer mehr durchsetzt.

Programme und Produkte - Was mussten wir dafür tun?

Ziel des Projektes war es, die Quantität und die Qualität des Dienstleistungsangebotes in zentraler Lage zu verbessern, dabei Lebenslagen aufzugreifen und möglichst umfassend abzubilden sowie auch über verlängerte Öffnungszeiten einen Mehrwert für den Bürger zu schaffen.

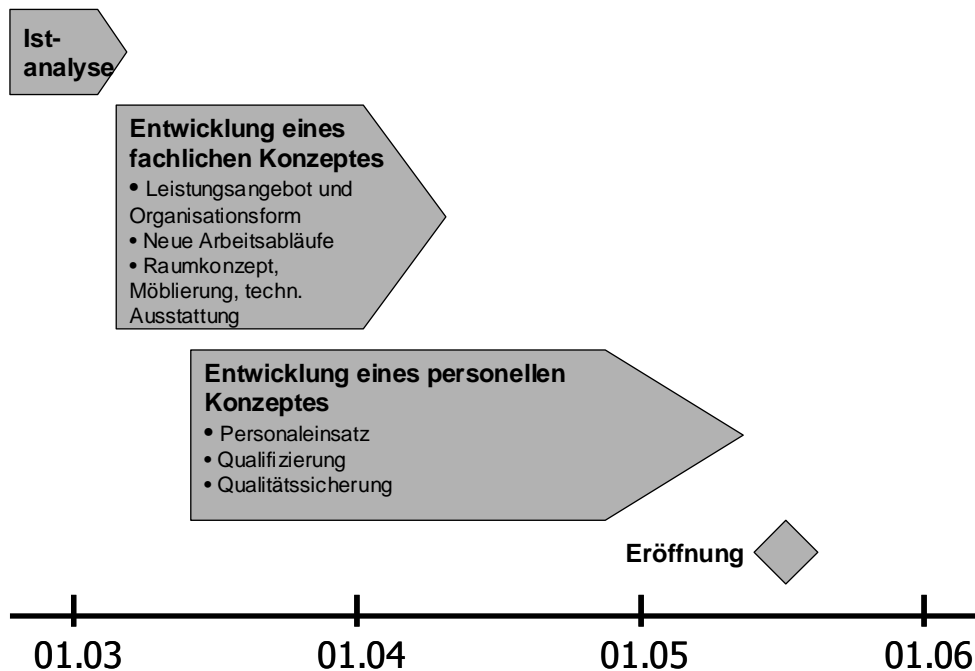
Teilziel: Kundenorientierung
Alle Sachbearbeiter bearbeiten heute sämtliche Aufgaben abschließend. Der Kunde kann mehrere Anliegen am selben Serviceplatz erledigen und auch gleich bezahlen (bar oder mit ec-Karte). Er hat dadurch einen erheblich geringeren Zeitaufwand als früher bzw. in anderen Städten. Allein die Wege und mehrfachen Wartezeiten machten früher ein Vielfaches an Zeit aus.
Insbesondere im Kfz-Bereich wurde die Wartezeit durch viele kleine Prozessoptimierungen verkürzt. Sie ist heute auch im Städtevergleich als sehr gering einzustufen: die durch-

schnittliche Wartezeit beträgt heute einheitlich in allen Fachgebieten nur 8 Min., auch in Stoßzeiten warten 87% der Kunden unter 20 Minuten.
Das Bürgeramt bedient in der Stunde ca. 50 - 60 Kunden, an Spitzentagen bis zu 700; dies sollte berücksichtigt werden, wenn der flüchtige Betrachter einen mit 20 Personen gut gefüllten Warteraum und damit einen gewissen „Stau“ wahrnimmt.
Für Kurzkontakte und für Firmenkunden wurden zudem Sonderbereiche eingerichtet. Wer nur eine Frage hat oder etwas abholen möchte, kann sich an den Infotresen im Eingangsbereich wenden.
Die telefonische Erreichbarkeit wurde durch Einrichtung eines Call Centers verbessert. Der Service vor Ort wird nicht mehr durch Telefonate gestört.
Die wöchentliche Öffnungszeit wurde auf 38 Stunden ausgeweitet (12 Wochenstunden mehr als die übrige Stadtverwaltung).
Das vorhandene städtische Ideen- und Beschwerdemanagement zur Qualitätssicherung und –verbesserung wurde über den Informationstresen angebunden.
Neue Online-Dienste: z. B. Wunschkennzeichen im Kfz-Bereich, Pass-Statusabfrage, bei der der Kunde im Internet sieht, ob sein Ausweis zur Abholung bereit liegt, oder die Melde- registerauskunft ZEMA.
Das Bürgeramt bietet Raum für zusätzliche Beratungsangebote: z. B. Sprechstunden der Verbraucherberatung, Ehrenamtsvermittlung, Rentenberater
Teilziel: Prozessoptimierung
Die Kundenströme verteilen sich durch die Allround-Sachbearbeitung gleichmäßig auf alle Sachbearbeiter (stetig optimale Auslastung; kein Leerlauf bei unterschiedlicher Nachfrage in den einzelnen Fachbereichen; nachfrageorientierter Personaleinsatz im Service möglich).
Die zentrale Kasse mit ehemals Vertretungsproblemen wurde abgeschafft. Durch die Barkassen an jedem Serviceplatz konnte auf einen kundenunfreundlichen Kassensautomat, der häufig mit technischen Problemen und Pflegeaufwand verbunden ist, verzichtet werden. Der Arbeitsvorgang wird heute in einem Zug einschl. Gebührenvereinnahmung abgeschlossen, ohne dass der Kunde nach dem Zahlvorgang nochmals zwischen Kasse und Serviceplatz pendeln muss. Der Sachbearbeiter kann sich sofort dem nächsten Kunden widmen.
Die Raumsituation wurde einem modernen Dienstleistungszentrum mit Front- und Backoffice angepasst (kurze Wege; zentraler Marktplatz für Equipment).
Persönliche Roll-Container für jeden Mitarbeiter unterstützen das Desk-Sharing ebenso wie eine neue Telefonanlage (nachfrageorientierte Personalrotation).
Eine Wissensdatenbank mit Checklisten für alle Vorgänge wurde im Intranet zur Schulung und als Nachschlagewerk aufgebaut und sichert einen gleichmäßigen und hohen Qualitätsstandard.
Auf dem Weg zum papierlosen Büro wurden die Kfz- und Passregister digitalisiert. Ein über Programmschnittstellen angebundenes Dokumentenmanagementsystem ermöglicht Scan- und Lesemöglichkeiten an allen Arbeitsplätzen. Laufwege zu Aktenschränken sind entfallen.
Der Datenaustausch mit anderen Behörden erfolgt weitgehend elektronisch (z. B. Meldebehörden, Bundesdruckerei und Kraftfahrtbundesamt). Sogenannte Power-User können Meldedaten elektronisch abfragen.
Teilziel: Personalentwicklung
Die intensive Mitwirkung der Beschäftigten im Projekt hat zu einem hohen Identifizierungs-

grad mit den Zielen und der Arbeit sowie zu einer hohen Motivation und Zufriedenheit geführt.
Die permanente Personalrotation zwischen Service, Postoffice und Callcenter gewährleistet eine abwechslungsreiche Arbeit bei gleichbleibender Qualität.
Das Bürgeramt setzt sich vor allem für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Kindern ein und bietet eine Vielzahl von Teilzeitmodellen, die gewährleisten sollen, dass ausgebildetes Personal den Wissenstand während der Elternzeit möglichst erhält, um später leichter wieder in eine Vollzeitbeschäftigung einsteigen zu können (Personalbindung an das Bürgeramt)
Innerhalb des Bürgeramtes wurden im Stellenkegel Entwicklungsmöglichkeiten von Entgeltgruppe 5 bis Entgeltgruppe 9 TVöD geschaffen.
Teilziel: Effizienzsteigerung / Kostensenkung
In Teilbereichen konnten laufende Kosten reduziert werden, z.B. Portoersparnis aufgrund Digitalisierung des Datentransfers (komuna-net, DIGANT)
Mehrere Umfragen belegen, dass die durch die Allroundsachbearbeitung entstandenen Effizienzgewinne nachhaltig in Beratungsqualität und Kundenzufriedenheit umgesetzt werden konnten. Darüber hinaus konnten neue Anforderungen, die in der Projektphase vom Gesetzgeber veranlasst wurden (z. B. die Einführung europaeinheitlicher Fahrzeugpapiere, die Vorabprüfung von Kfz-Steuerschulden, die Einführung biometrischer Reisepässe), bisher ohne Personalmehrung umgesetzt werden.

Prozesse und Strukturen - Wie sind wir vorgegangen?

Für die Konzeption und Umsetzung des Projektes wurde die nachfolgende Projektplanung entwickelt, die zeitlich immer wieder an die Rathaussanierung angepasst werden musste und dadurch etwas länger geriet als ursprünglich gedacht. Letztendlich war diese „Entschleunigung“ aber sehr vorteilhaft für den Einarbeitungsprozess.



Für das Projekt wurde eine 9-köpfige Projektgruppe eingerichtet, in der neben der Organisationsabteilung vorwiegend Mitarbeiter des künftigen Bürgeramtes und Vertreter des Personrates beteiligt waren. Die Projektleiterstelle wurde ausgeschrieben und damit auch die künftige Verantwortung für die neu zu schaffende Einheit vorgezeichnet. Dies war ein aus-

gleichendes Element im Hinblick auf die Interessen der unterschiedlichen Fachbereiche, die integriert werden sollten.

Von Beginn an hatte das Projekt den vollen Rückhalt auf politischer Ebene. Die Projektgruppe konnte selbstständig arbeiten und entscheiden.

Die vorausgehende und ausdrückliche Verständigung auf gemeinsame Ziele und eine abgestimmte Projektstruktur waren für den weiteren Projektverlauf immer wieder hilfreich, wenn um Detailfragen gerungen wurde.

Auf die eingangs durchgeführte, sehr ausführliche Ist-Analyse aller Betriebsabläufe einschließlich der Mengengerüste und notwendigen Ressourcen wurde im Laufe des langen Projektes sehr oft zurückgegriffen; z. B. bei den sich mehrmals während des Projektes ändernden Rahmenbedingungen durch sanierungsbedingte Bauplanänderungen und Zeitverschiebungen, die auch auf Arbeitsabläufe Auswirkungen hatten.

Als Erfolgsfaktor ist besonders die Mitwirkung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Projekt zu erwähnen, die in vielen Arbeitsgruppen (z. B. zu Arbeitsabläufen, Dienstplangestaltung, Möblierung etc) ihre Ideen einbrachten und den Prozess engagiert befördert haben. Dies hat nicht nur die fachliche Qualität der Lösungen verbessert, sondern vor allem auch die Teambildung erleichtert. Immerhin mussten drei große, bis dahin räumlich und organisatorisch selbstständige Fachbereiche auch informell zusammenwachsen.

Während der Projektphase haben alle Mitarbeiter in ihren jeweils neuen Aufgabenbereichen mehrmals über mehrere Wochen im Austausch hospitiert. Dabei konnte auch praxisnah erprobt werden, wie die Zusammenführung der Fachaufgaben organisatorisch möglich und welche technische Unterstützung notwendig ist. Darüber hinaus haben umfangreiche theoretische Schulungen stattgefunden. Neben diesen Fachschulungen fanden in Schulungen auch allgemeine Themen wie Gesprächsführung, Behördenenglisch etc. ihren Platz.

Zur Qualitätssicherung wurden alle neuen Arbeitsabläufe in Checklisten dokumentiert, im Intranet hinterlegt und einschlägig mit Gesetzesgrundlagen und Urteilen verlinkt. Dieses auch heute noch ständig wachsende System von Checklisten dient der Einarbeitung neuer Mitarbeiter und als Nachschlagewerk.

Ressourcen - Was mussten wir dafür einsetzen?

Der Umbau des Rathauserdgeschosses kostete knapp über 1 Mio €. Allerdings sind diese Baukosten nicht bürgeramtspezifisch, sondern wären im Rahmen der Generalsanierung auch bei einer anderen Nutzung angefallen.

Baukosten	1.014.000,-- €
Möblierungskosten	114.000,-- €
DV – Technik – Kosten	80.000,-- €

Der Personalaufwand des Projektes kann nicht beziffert werden, da die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einer Vielzahl von Arbeitsgruppen mitgewirkt haben und das Projekt quasi in Eigenleistung gestaltet haben.

Fazit, Bewertung und Entwicklungsperspektiven

Die Abteilung Statistik und Stadtforschung hat Ende 2006 insgesamt 2500 Erlanger Haushalte nach Ihrer Meinung zum heutigen Bürgeramt befragt. 96% der Rückmeldungen bewerten die Aufgabenkonzentration im Bürgeramt positiv, 87 % sind mit den Öffnungszeiten einverstanden. Dieses positive Ergebnis hat auch eine eigene Umfrage des Bürgeramtes bestätigt.

Aber auch aus der Projektarbeit selbst haben wir viel gelernt:

Nach einem Auftaktworkshop mit allen Mitarbeitern, der vorhandene Bedenken und Widerstände gegen das Projekt, insbesondere die breite Integration von fachlichen Aufgaben, sichtbar machte, hat sich die Projektgruppe entschlossen, das Projekt noch stärker durch die Mitarbeiter selbst entwickeln zu lassen. Dies war ein aufwändiger Weg mit vielen Diskussionen, aber auch mit einer unglaublichen „man- and womenpower“. Die daraus resultierende Qualität der Dienstleistung und die daraus resultierende hohe Identifikation der überwiegenden Zahl der Mitarbeiter mit dem Projekt war aus heutiger Sicht der entscheidende Erfolgsfaktor.

Ein kleines Beispiel ist die Kassenlösung mit 30 Barkassen (einschl. EC – Cash), die anfänglich sehr umstritten war. Der befürchtete Mehraufwand konnte durch eine entspr. Softwareunterstützung egalisiert werden, so dass die Servicevorteile für die Bürger (kurze Wege und kurze Wartezeiten) nun überwiegen. Von Bürgerseite wird die Lösung sehr gelobt. Jährlich werden 1,5 Mio. € über dieses Kassensystem vereinnahmt. Auch die Mitarbeiter sind mit der Lösung zwischenzeitlich zufrieden, weil Fehlbeträge aufgrund der Softwareunterstützung äußerst selten sind.

Der allgemeine Schulungsaufwand für die Mitarbeiter war im Projektverlauf und ist auch heute noch beträchtlich. Jeder der drei zusammengeführten Fachbereiche Einwohnerwesen, Kfz-Zulassung und Fahrerlaubniswesen entfaltet im Hinblick auf technische und rechtliche Veränderungen eine sehr hohe Dynamik. Ständig sind gravierende Änderungen umzusetzen und Nachschulungen durchzuführen. Die umfangreichen Öffnungszeiten erschweren die organisatorischen Notwendigkeiten zudem. Es bleibt kaum mehr Zeit für Dienstbesprechungen, Fortbildungen, Updates etc. Deshalb muss auch darauf geachtet werden, nur leistungsfähige Mitarbeiter einzusetzen und die Personalfluktuaton durch ein attraktives Personalentwicklungsmodell und verschiedene Arbeitszeitmodelle möglichst gering zu halten.

Aktuell ist sicher kein Spielraum für die Übernahme weiterer Aufgaben, weil die zunehmende Regelungsdichte in den vorhandenen Aufgaben- und Rechtsgebieten immer kompliziertere Vorgänge und Entscheidungen hervorruft. Die Grenzen des erfassbaren Fachwissens sind erreicht. Andere Städte wagen diesen Schritt deshalb erst gar nicht. Noch mehr Aufgaben könnten schnell zu Qualitätseinbußen führen. Darüber hinaus müsste eine zusätzliche Aufgabe für den Bürger erkennbar in das Leistungsportfolio des Bürgersamtes passen. Dies ist nur der Fall, wenn ein innerer Zusammenhang mit dem bestehenden Angebot gegeben ist und der Bürger diese neue Leistung tatsächlich gleichzeitig mit anderen Leistungen des Bürgersamtes benötigt. Der Fachbereich steht deshalb dem von Zeit zu Zeit aufkeimenden Ansinnen, neue Beratungsangebote (z. B. aus dem sozialen Bereich) zu integrieren, skeptisch gegenüber, da hier sehr viel Fachwissen und Logistik erforderlich wäre, um eine qualifizierte Leistung zu erbringen. Hinzukommt, dass der Bürger derartige Leistungen nicht im Bürgeramt sucht. Probeweise Ansätze haben dies deutlich gemacht.

Die Entwicklungsperspektive für das Bürgeramt liegt deshalb weniger in einer Ausweitung des Leistungsangebotes als vielmehr in der weiteren Verbesserung der Darbietung der Dienstleistungen, z. B. in Form neuer Internetanwendungen. Das Bürgeramt beteiligt sich deshalb auch seit 2006 an einem Vergleichsring von Bürgerämtern auf Bundesebene, um sich mit Kolleginnen und Kollegen über neue Wege der Leistungserstellung auszutauschen.

Berichtsvorfasser und Ansprechpartner:

Rosenzweig, Dietmar, Abt. 331; dietmar.rosenzweig@stadt.erlangen.de; Telefon 862358