

Machbarkeitsstudie für ein Metropolregion-Netz zur Vernetzung der Verwaltungen in der Metropolregion Hamburg

Abschlussbericht
an die Metropolregion Hamburg
Bergheim, 1. September 2003

BSL Public Sector Managementberatung GmbH
Hauptstraße 25
50126 Bergheim
E-Mail office@bsl-psm.de

Inhalt - Grobgliederung

Inhalt - Grobgliederung.....	2
Inhalt - Feingliederung.....	3
Abbildungsverzeichnis.....	9
Tabellenverzeichnis.....	11
Verzeichnis der Empfehlungen	13
1 Zusammengefasstes Ergebnis (Management Summary).....	14
2 Einleitung.....	18
3 E-Government in der Metropolregion Hamburg.....	22
4 Einschätzungen zum E-Government in der Metropolregion	34
5 Technisches Grobkonzept für das Metropolregion-Netz.....	42
6 Lebenslage „Umzug“ als Anwendung auf dem Metropolregion-Netz	53
7 Weitere Ansätze zur Nutzung des Metropolregion-Netzes	146
8 Fördermöglichkeiten und Drittmittel	154
9 Umsetzungsplanung.....	156
10 Schlussbemerkung.....	165
11 Anhang	166

Inhalt - Feingliederung

Inhalt - Grobgliederung.....	2
Inhalt - Feingliederung.....	3
Abbildungsverzeichnis.....	9
Tabellenverzeichnis.....	11
Verzeichnis der Empfehlungen	13
1 Zusammengefasstes Ergebnis (Management Summary).....	14
1.1 Empfehlungen zur Einrichtung des Metropolregion-Netzes	14
1.2 Empfehlungen zu einer Anwendung für die Lebenslage „Umzug“	15
1.3 Empfehlung zur elektronischen Melderegisterauskunft.....	15
1.4 Empfehlungen für weitere Anwendungen auf dem Metropolregion-Netz.....	16
1.5 Empfehlungen zur Umsetzung des Metropolregion-Netzes	16
1.6 Erkenntnisse zur Ausgangssituation in der Metropolregion	17
2 Einleitung.....	18
2.1 Projektauftrag und Zielsetzung	18
2.2 Projektorganisation	18
2.3 Methodische Vorgehensweise	20
3 E-Government in der Metropolregion Hamburg.....	22
3.1 E-Government als Triebkraft der Verwaltungsmodernisierung.....	22
3.1.1 E-Government als Digitalisierung der Papierform	22
3.1.2 E-Government als Optimierung der Geschäftsprozesse.....	23
3.1.3 E-Government als kundenorientierte Dienstleistung	23
3.1.4 E-Government als Reform der Verwaltungsstruktur.....	24
3.1.4.1 Zentralisierung von Datenbeständen.....	25
3.1.4.2 Zusammenlegung von „Back-Office“-Tätigkeiten	25
3.1.4.3 Automatisierung von „Back-Office“-Tätigkeiten	26
3.1.4.4 Konkurrenz der Ämter um Kunden	26
3.1.5 Erarbeitung eines E-Government-Konzeptes.....	27
3.2 Veränderung der Strategien des IT-Einsatzes.....	28
3.3 Rahmenbedingungen des E-Government in Deutschland	30
3.3.1 Deutschland im internationalen Vergleich	30
3.3.2 Initiativen der Bundesregierung	30
3.3.3 Erwartungen aus Sicht der Bürger	31
3.3.4 Schlussfolgerungen	33
4 Einschätzungen zum E-Government in der Metropolregion	34
4.1 Vorgehensweise der Datenerhebung	34
4.2 Ergebnisse der Befragung	35

4.2.1	Beteiligung	35
4.2.2	Einschätzungen zum E-Government.....	35
4.2.3	Einschätzungen der Machbarkeitsstudie.....	37
4.2.4	Stand der Vernetzung in der Metropolregion Hamburg.....	38
4.2.5	Eingesetzte Fachverfahren in der Lebenslage „Umzug“	40
4.3	Fazit	41
5	Technisches Grobkonzept für das Metropolregion-Netz.....	42
5.1	Existierende Vernetzungen.....	42
5.1.1	Hamburg	43
5.1.2	Schleswig-Holstein	43
5.1.3	Niedersachsen.....	44
5.1.4	TESTA-Netz.....	44
5.1.5	Fazit	45
5.2	Zu schaffende Netzstruktur.....	45
5.2.1	Allgemeine Architektur des Metropolregion-Netzes	45
5.2.2	Bandbreite und Topologie des Metropolregion-Netzes	46
5.2.3	Beispiel: Benötigte Netzkapazität für die Lebenslage „Umzug“	48
5.2.4	Anbindung von Kommunen und Kreisen	48
5.2.5	Betrieb und Management des Metropolregion-Netzes.....	48
5.3	Kostenabschätzung Netzinfrastruktur.....	49
5.3.1	Netzanbindung der Kommunen.....	49
5.3.2	Weitere Kosten	49
5.4	Sicherheitsanforderungen.....	50
5.4.1	Abschottung nach außen.....	50
5.4.2	Abschottung der Teilnehmer untereinander	51
5.5	Integration von Internet-Ansätzen.....	51
5.6	Erweiterungsfähigkeit (Zukunftsfähigkeit).....	51
6	Lebenslage „Umzug“ als Anwendung auf dem Metropolregion-Netz	53
6.1	Profil für eine E-Government Lösung	55
6.1.1	Definition der Lebenslage „Umzug“	55
6.1.2	Die Lebenslage „Umzug“ in der Metropolregion Hamburg.....	56
6.1.3	Zuständigkeitsgrenzen in der Lebenslage „Umzug“	56
6.1.4	Basisanforderungen an eine Lösung für die Lebenslage „Umzug“	57
6.2	Organisatorisches Grobkonzept	58
6.2.1	Einwohnerwesen	58
6.2.1.1	Geschäftsprozess der Ummeldung	58
6.2.1.2	Organisatorische Herausforderung.....	59

6.2.1.3	Verbesserungen des Geschäftsprozesses	62
6.2.2	Kfz-Wesen	63
6.2.2.1	Geschäftsprozess der Umschreibung eines Kfz.....	63
6.2.2.2	Organisatorische Herausforderungen.....	64
6.2.2.3	Zusätzliche Optimierungsmöglichkeiten	64
6.2.2.4	Verbesserungen des Geschäftsprozesses	65
6.3	Abschätzung des Basisnutzens	66
6.3.1	Vorbemerkungen und Methodik	66
6.3.2	Quantitative Nutzenabschätzung.....	67
6.3.2.1	Methodische Vorbemerkungen	67
6.3.2.2	Allgemeine Annahmen.....	69
6.3.2.3	Übersicht über die quantitativen Nutzeneffekte	72
6.3.2.4	Quantitative Nutzeneffekte im Einwohnermeldewesen	73
6.3.2.5	Quantitative Nutzeneffekte Kfz-Wesen.....	75
6.3.2.6	Gestaltung der Verrechnung von Leistungen zwischen Behörden.....	77
6.3.2.7	Szenarioberechnungen	77
6.3.2.8	Fazit	78
6.3.3	Qualitative Nutzenabschätzung.....	79
6.4	Verwaltungsrechtlicher Rahmen	81
6.4.1	Einwohnermeldewesen	81
6.4.1.1	Ausgangssituation.....	81
6.4.1.2	Bewertung der Machbarkeit.....	85
6.4.2	Kfz-Zulassung.....	90
6.4.2.1	Ausgangssituation.....	90
6.4.2.2	Bewertung der Machbarkeit	96
6.4.2.3	Ausblick.....	99
6.4.3	Datenschutzaspekte	100
6.4.3.1	Rechtliche Rahmenbedingungen.....	100
6.4.3.2	Technische und organisatorische Sicherungen.....	103
6.4.3.3	Ergänzende Datenschutzanforderungen	104
6.4.3.4	Datenverarbeitung durch Dritte.....	106
6.4.3.5	Zusammenspiel der gesetzlichen Grundlagen	106
6.5	Szenarien zur Umsetzung der Lebenslage „Umzug“.....	108
6.5.1	Szenario 1: Reine Internet-Lösung ohne Metropolregion-Netz.....	111
6.5.1.1	Organisatorisches und technisches Grobkonzept	111
6.5.1.2	Technische Umsetzung	113
6.5.1.3	Stärken des Szenarios und zusätzlicher Nutzen	114

6.5.1.4	Schwächen des Szenarios.....	115
6.5.1.5	Kosten für die Umsetzung des Szenarios.....	115
6.5.1.6	Rechtlicher Regelungsbedarf.....	116
6.5.2	Szenario 2: Reine Vernetzung unterschiedlicher Fachverfahren.....	117
6.5.2.1	Organisatorisches und technisches Grobkonzept.....	117
6.5.2.2	Technische Umsetzung.....	118
6.5.2.3	Stärken des Szenarios und zusätzlicher Nutzen.....	119
6.5.2.4	Schwächen des Szenarios.....	119
6.5.2.5	Kosten für die Umsetzung des Szenarios.....	119
6.5.2.6	Rechtlicher Regelungsbedarf.....	120
6.5.3	Szenario 3: Vernetzung nur eines Fachverfahrens in der Metropolregion.....	123
6.5.3.1	Organisatorisches und technisches Grobkonzept.....	123
6.5.3.2	Technische Umsetzung.....	124
6.5.3.3	Stärken des Szenarios und zusätzlicher Nutzen.....	124
6.5.3.4	Schwächen des Szenarios.....	124
6.5.3.5	Kosten für die Umsetzung des Szenarios.....	125
6.5.3.6	Rechtlicher Regelungsbedarf.....	125
6.5.4	Szenario 4: Gemeinsames Fachverfahren mit zentralem segmentierten Datenbestand.....	125
6.5.4.1	Organisatorisches und technisches Grobkonzept.....	126
6.5.4.2	Technische Umsetzung.....	126
6.5.4.3	Stärken des Szenarios und zusätzlicher Nutzen.....	127
6.5.4.4	Schwächen des Szenarios.....	127
6.5.4.5	Kosten für die Umsetzung des Szenarios.....	127
6.5.4.6	Rechtlicher Regelungsbedarf.....	128
6.5.5	Szenario 5: Vernetzung eines Fachverfahren mit zentralem gemeinsamem Datenbestand.....	128
6.5.5.1	Organisatorisches und technisches Grobkonzept.....	128
6.5.5.2	Technische Umsetzung.....	128
6.5.5.3	Stärken des Szenarios und zusätzlicher Nutzen.....	129
6.5.5.4	Schwächen des Szenarios.....	130
6.5.5.5	Kosten für die Umsetzung des Szenarios.....	130
6.5.5.6	Rechtlicher Regelungsbedarf.....	131
6.5.6	Szenario 6: Gemeinsames Fachverfahren mit einem Datenbestand.....	132
6.5.6.1	Organisatorisches und technisches Grobkonzept.....	132
6.5.6.2	Technische Umsetzung.....	133
6.5.6.3	Stärken des Szenarios und zusätzlicher Nutzen.....	133

6.5.6.4	Schwächen des Szenarios.....	134
6.5.6.5	Kosten für die Umsetzung des Szenarios.....	134
6.5.6.6	Rechtlicher Regelungsbedarf.....	134
6.5.7	Szenario 7: Integrationskonzept und Anschlussfähigkeit.....	134
6.5.7.1	Organisatorisches und technisches Grobkonzept.....	134
6.5.7.2	Technische Umsetzung.....	135
6.5.7.3	Stärken des Szenarios und zusätzlicher Nutzen.....	135
6.5.7.4	Schwächen des Szenarios.....	136
6.5.7.5	Kosten für die Umsetzung des Szenarios.....	136
6.5.7.6	Rechtlicher Regelungsbedarf.....	136
6.5.8	Fazit.....	136
6.5.8.1	Synopse: Nutzenabwägung für die Szenarien 1-7.....	136
6.5.8.2	Synopse: Rechtsänderungen für die Verwirklichung der Szenarien 1-6....	137
6.5.8.3	Umsetzungsempfehlungen.....	139
6.6	Szenarien zur Umsetzung der elektronischen Melderegisterauskunft.....	141
6.6.1	Szenario I: Synchrones Verfahren auf dezentralem Datenbestand.....	142
6.6.2	Szenario II: Asynchrones Verfahren auf dezentralem Datenbestand.....	143
6.6.3	Szenario III: Synchrones Verfahren auf einem gemeinsamen Datenbestand....	144
6.6.4	Fazit.....	145
7	Weitere Ansätze zur Nutzung des Metropolregion-Netzes.....	146
7.1	Interne Kommunikation.....	147
7.1.1	Telefonie.....	147
7.1.2	Gemeinsamer Zugriff auf Datenbestände.....	147
7.1.3	Regionales Wissensmanagement.....	148
7.2	Zentrale Dienstleistungen.....	148
7.2.1	OSCI-Schnittstelle.....	149
7.2.2	Sicherer Internet-Zugang.....	150
7.2.3	Einrichtung eines Beschaffungsportals.....	150
7.3	Weitere Lebenslagen und Fachanwendungen.....	151
7.3.1	Lebenslage „Hochzeit“.....	151
7.3.2	Lebenslage „Geburt eines Kindes“.....	152
7.3.3	Gewerberegister.....	152
7.3.4	Geodaten-Infrastruktur.....	152
8	Fördermöglichkeiten und Drittmittel.....	154
8.1	Landesmittel.....	154
8.2	Bundesmittel.....	155
8.3	Europäische Mittel.....	155

8.4	Private Mittel	155
8.5	Zusammenfassung	155
9	Umsetzungsplanung.....	156
9.1	Zielbestimmung.....	156
9.1.1	Gemeinsame Entscheidungen der Akteure.....	156
9.1.2	Abgestimmte Zielvorstellungen	156
9.2	Strategische Ausrichtung des Projektes	156
9.2.1	Einbindung in E-Government-Strategien der Länder	156
9.2.2	Sicherung der Beteiligung von Kommunen und Kreisen.....	157
9.2.3	Akzeptanzmanagement bei Kommunen und Kreisen	158
9.2.4	Vorausschauende Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	159
9.3	Projektmanagement in der Umsetzung	159
9.3.1	Großer Projektlenkungsrat	161
9.3.2	Kleiner Projektlenkungsrat.....	161
9.3.3	Projekt Umsetzungscoordination.....	161
9.3.4	Teilprojekt AG1 Finanzierung und Detailkonzept Finanzierungsmodelle.....	162
9.3.5	Teilprojekt AG2 Detailfachkonzept Organisation der Verwaltungsvernetzung ...	162
9.3.6	Teilprojekt AG3 Detailfachkonzept Kommunikationslösung und technische Umsetzung (Technik)	162
9.3.7	Teilprojekt AG4 Detailfachkonzept Anwendung für die Lebenslage „Umzug“	163
9.3.8	Teilprojekt AG5 Unterstützung rechtlicher Handlungsbedarf	163
9.3.9	Teilprojekt AG6 Weitere Anwendungen	163
9.3.10	Übersicht: Gesamtaufwand der externen Unterstützung	163
9.4	Projektzeitplan.....	164
10	Schlussbemerkung.....	165
11	Anhang	166
11.1	Quantifizierbare Nutzenpotentiale Lebenslage „Umzug“ in der MR	166
11.2	Ergebnisse Befragung der Kommunen und Kreise der Metropolregion	172
11.2.1	Einwohnermeldewesen	172
11.2.2	Kfz-Zulassung	180
11.3	Kostenschätzung zum Einsatz von „Governikus“ für das Meldewesen in der Metropolregion (Szenario 1).....	187
11.4	Kostenschätzung zum Einsatz von „Verwaltung 2000“ als Datendrehscheibe in der Metropolregion Hamburg (Szenario 2b).....	188
11.5	Kostenschätzung zum Einsatz des IT-Fachverfahrens „Mewes“ für das Meldewesen in der Metropolregion (Szenario 6).....	190

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einschätzung von E-Government-Lösungen zwischen den Verwaltungen	29
Abbildung 2: Bürgererwartungen an eine moderne Verwaltung	32
Abbildung 3: Einschätzung von E-Government-Lösungen zwischen den Verwaltungen	35
Abbildung 4: Einschätzung von E-Government-Lösungen im Einwohnermelde- und Kfz-Wesen	36
Abbildung 5: Informationsstand zur Machbarkeitsstudie in den Ämtern der Metropolregion	37
Abbildung 6: Stand der gemeindeinternen Vernetzung in der Metropolregion Hamburg	39
Abbildung 7: Anschluss gemeindeinterner Netze an andere Netze.....	39
Abbildung 8: Eingesetzte Fachverfahren im Einwohnermeldewesen	40
Abbildung 9: Eingesetzte Fachverfahren in der Kfz-Zulassung	41
Abbildung 10: Aufbau des Metropolregion-Netzes.....	47
Abbildung 11: Aufbau der Darstellung unterschiedlicher Szenarien für die Lebenslagen „Umzug“	54
Abbildung 12: Bestandteile der Lebenslage „Umzug“	55
Abbildung 13: Anforderungsprofil für eine Lösung zur Lebenslage „Umzug“	58
Abbildung 14: Berechnungsmethodik für Einsparungen	69
Abbildung 15: Unterscheidung von drei Gürteln in der Metropolregion	70
Abbildung 16: Pendlersalden in den drei Gürteln der Metropolregion	71
Abbildung 17: Vorgänge der Datenübermittlung im Einwohnermeldewesen.....	85
Abbildung 18: Rechtliche Lösungsvarianten für das Einwohnerwesen	89
Abbildung 19: Meldewege der Datenübermittlung vom Zentralen Fahrzeugregister.....	95
Abbildung 20: Prüfung der Zuständigkeit für die Kfz-Zulassung.....	96
Abbildung 21: Überblick über die Szenarien für die Lösung zur Lebenslage „Umzug“	109
Abbildung 22: Überblick über die Szenarien für die Lösung zur Lebenslage „Umzug“	110
Abbildung 23: Szenario 1: „Online-Selbstbedienung“ durch Bevollmächtigte	111
Abbildung 24: Szenario 2: Die Vernetzung der existierenden Fachverfahren	118
Abbildung 25: Szenario 3 - Vernetzung gleicher Fachverfahren	123
Abbildung 26: Szenario 4 - Zentrale Fachverfahren mit segmentiertem Datenbestand	126
Abbildung 27: Szenario 5 - Nutzung eines Fachverfahrens mit zentralem Datenbestand	129
Abbildung 28: Szenario 6 - Zentrale Fachverfahren	133
Abbildung 29: Szenario 7 - Integration unterschiedlicher Szenarien	135
Abbildung 30: Die Nutzenpotenziale der Szenarien 1 bis 7 in der Übersicht	137
Abbildung 31: Synopsis: Notwendige Rechtsänderungen für die Umsetzung der Szenarien... ..	138
Abbildung 32: Szenarien für die Melderegisterauskunft	142
Abbildung 33: Szenario I: Direktzugriff auf dezentrale Datenbestände	143

Abbildung 34: Szenario II: Zugriff auf eine zentrale MRA-Datenbank	144
Abbildung 35: Szenario III: Direktzugriff auf einen zentralen Gesamtdatenbestand	145
Abbildung 36: Vorschlag für die Projektorganisation zur Umsetzung des Metropolregion-Netzes	160
Abbildung 37: Vorschlag für einen Projektzeitplan.....	164
Abbildung 38: Befragung: Organisation des Einwohnermeldewesens	172
Abbildung 39: Befragung: Anzahl der Außenstellen im Einwohnermeldewesen	173
Abbildung 40: Befragung: Stellenkapazität im Einwohnermeldewesen	174
Abbildung 41: Befragung: Anschluss der Arbeitsplatzrechner an das interne Netz	176
Abbildung 42: Befragung: Vernetzung des Fachverfahrens für das Einwohnermeldewesen...	177
Abbildung 43: Befragung: Einsatz von DIGANT für das Pass- und Ausweiswesen	178
Abbildung 44: Befragung: Organisation der Zulassungsstelle	180
Abbildung 45: Befragung: Außenstellen der Zulassungsstelle	181

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Mitglieder des Projektlenkungsrates	19
Tabelle 2: Mitglieder der Projektgruppe beim Landkreis Harburg.....	19
Tabelle 3: Mitglieder des BSL-Projektteams	19
Tabelle 4: Durchgeführte Informationsveranstaltungen	20
Tabelle 5: Untersuchte Vorgänge im Einwohnermeldewesen	67
Tabelle 6: Untersuchte Vorgänge im Kfz-Wesen	68
Tabelle 7: Realisierungsfaktor in Abhängigkeit von der Größenkategorien der Gemeinden.....	70
Tabelle 8: Quantitative Nutzeneffekte im Einwohnermeldewesen.....	72
Tabelle 9: Quantitative Nutzeneffekte im Kfz-Wesen.....	73
Tabelle 10: Verteilung der Nutzeneffekte auf die Bundesländer.....	73
Tabelle 11: Quantitativer Nutzeneffekt bei den Rückmeldungen.....	73
Tabelle 12: Quantitativer Nutzeneffekt bei den Anmeldungen.....	74
Tabelle 13: Quantitativer Nutzeneffekt bei den Melderegisterauskünften	75
Tabelle 14: Nutzeneffekte Umschreibungen ohne Halterwechsel	75
Tabelle 15: Realisierungsfaktoren nach Größenklassen der Kreise.....	76
Tabelle 16: Nutzeneffekte im Kfz-Wesen	76
Tabelle 17: Ermittlung der Verrechnungspreise (Beispiele).....	77
Tabelle 18: Variation der Kosten in Abhängigkeit von verschiedenen Szenarien	78
Tabelle 19: Gesetzliche Grundlagen des E-Government in Deutschland	107
Tabelle 20: Abschätzung des Bedarfs an externer Unterstützung.....	164
Tabelle 21: Befragung: Organisation des Einwohnermeldewesens	172
Tabelle 22: Befragung: Anzahl der Außenstellen im Einwohnermeldewesen	173
Tabelle 23: Befragung: Stellenkapazität im Einwohnermeldewesen	174
Tabelle 24: Befragung: IT-Anwendungen für das Einwohnermeldewesen.....	175
Tabelle 25: Befragung: Interne Vernetzung in den Gemeinden.....	175
Tabelle 26: Befragung: Anbindung interner Netze der Gemeinden an externe Netze	175
Tabelle 27: Befragung: Anschluss der Arbeitsplatzrechner an das interne Netz.....	176
Tabelle 28: Befragung: Vernetzung des Fachverfahrens für das Einwohnermeldewesen	177
Tabelle 29: Befragung: Einsatz von DIGANT für das Pass- und Ausweiswesen	178
Tabelle 30: Befragung: Informationsstand zur Machbarkeitsstudie	179
Tabelle 31: Befragung: Bewertung der Perspektiven von E-Government zwischen Verwaltungen	179
Tabelle 32: Befragung: Nutzen von E-Government im Bereich des Einwohnermeldewesens.	179
Tabelle 33: Befragung: Organisation der Zulassungsstelle	180
Tabelle 34: Befragung: Außenstellen der Zulassungsstelle.....	181
Tabelle 35: Befragung: Fachverfahren für die Kfz-Zulassung	182

Tabelle 36: Befragung: Informationsstand zur Machbarkeitsstudie	182
Tabelle 37: Befragung: Bewertung der Perspektiven von E-Government zwischen Verwaltungen	182
Tabelle 38: Befragung: Nutzen von E-Government im Bereich des Kfz-Zulassungswesens ...	183
Tabelle 39: Befragung: Fallzahlen der KFZ-Zulassung: Neu- und Wiedenzulassungen	184
Tabelle 40: Befragung: Fallzahlen der KFZ-Zulassung: Umschreibungen	185
Tabelle 41: Befragung: Fallzahlen der KFZ-Zulassung: Wiedenzulassungen, Personal, Vergleichszahlen	186

Verzeichnis der Empfehlungen

Empfehlung 1	45
Empfehlung 2	45
Empfehlung 3	46
Empfehlung 4	46
Empfehlung 5	47
Empfehlung 6	48
Empfehlung 7	48
Empfehlung 8	50
Empfehlung 9	51
Empfehlung 10	62
Empfehlung 11	62
Empfehlung 12	77
Empfehlung 13	77
Empfehlung 14	139
Empfehlung 15	139
Empfehlung 16	139
Empfehlung 17	140
Empfehlung 18	141
Empfehlung 19	145
Empfehlung 20	147
Empfehlung 21	147
Empfehlung 22	147
Empfehlung 23	149
Empfehlung 24	150
Empfehlung 25	150
Empfehlung 26	151
Empfehlung 27	155
Empfehlung 28	156
Empfehlung 29	157
Empfehlung 30	159
Empfehlung 31	159
Empfehlung 32	160
Empfehlung 33	161

1 Zusammengefasstes Ergebnis (Management Summary)

- Die Einrichtung eines abgeschlossenen Behördennetzes in der Metropolregion Hamburg (im Folgenden: Metropolregion-Netz) ist wirtschaftlich sinnvoll und technisch machbar. Es wird daher empfohlen, in der Metropolregion Hamburg die länderübergreifende Vernetzung der Kommunen¹ und Kreise vorzunehmen.

1.1 Empfehlungen zur Einrichtung des Metropolregion-Netzes

- Die bestehenden Netzstrukturen in der Metropolregion Hamburg sind sachgerecht und sollten zukünftig weiter verwendet werden, sofern dies organisatorisch und wirtschaftlich sinnvoll ist (Empfehlung 1).
- Das Metropolregion-Netz sollte auf Basis von TCP/IP realisiert werden (Empfehlung 2). Damit wird ein allgemein üblicher für die Vernetzung genutzt.
- Das Metropolregion-Netz in der Metropolregion Hamburg ist unter Berücksichtigung einer kritischen Menge von Anforderungen der zu etablierenden Anwendungen detailliert zu konzipieren (Empfehlung 3). So wird sichergestellt, dass Aufbau und Kapazität des Metropolregion-Netzes der absehbaren Nutzung entspricht.
- Die Anbindung der Kommunen sollte über skalierbare Anschlüsse erfolgen, so dass die Voraussetzung für die Nutzung breitbandiger Anwendungen leicht erfüllt werden kann (Empfehlung 4). Damit kann die Erweiterbarkeit des Netzes für innovative Lösungen leicht erfolgen, wie beispielsweise die gemeinsame Nutzung von Großrechner-Verfahren, Telefonie über das Metropolregion-Netz oder die Durchführung von Videokonferenzen.
- Es wird empfohlen, dass Kommunen über Knoten von regionalen Netzen (Kreisnetze, Datenzentralen) und über die Landesdatennetze Zugang zum Metropolregion-Netz erhalten. Dabei sind auch Kooperationen zwischen Kreisen bei der Errichtung von Knoten sinnvoll (Empfehlung 5).
- Für einzelne Kommunen, die auf keinen regionalen Zugangsknoten zugreifen können, sollte eine Direkteinwahl in das Metropolregion-Netz ermöglicht werden (Empfehlung 6).
- Es wird empfohlen, die Verwaltung und das Management des gesamten Metropolregion-Netzes in einer Hand durchzuführen. Der Betrieb kann von unterschiedlichen Netzbetreibern durchgeführt werden (Empfehlung 7). Auf diesem Wege ist sichergestellt, dass das Netz einheitlich und ohne Reibungsverluste verwaltet wird, die teilnehmenden Kommunen jedoch den physischen Zugang selbst wählen können.
- Die Abschottung des Metropolregion-Netzes nach außen über Firewalls sowie ein Zugang zum Internet sollten für alle beteiligten Kommunen und Kreise zentral bereitgestellt werden (Empfehlung 8). Damit werden die Kommunen von aufwändigen

¹ Hinweis zur Sprachregelung: Aus Gründen der Lesbarkeit wird im vorliegenden Gutachten allgemein von Gemeinden oder Kommunen gesprochen. Diese Begriffe werden hier synonym verwandt. Sie schließen stets auch Städte und Samtgemeinden ein.

Sicherungs-Maßnahmen entlastet, und insgesamt kann ein höheres Niveau der Daten- und Netzsicherheit erreicht werden.

- Es wird empfohlen, für die künftige „*Online-Selbstbedienung*“ der Bürger² über das Internet eine zentrale Schnittstelle zu schaffen (Empfehlung 9). Auf diesem Weg kann die „*Online-Selbstbedienung*“ professionell und verlässlich ermöglicht werden

1.2 Empfehlungen zu einer Anwendung für die Lebenslage „Umzug“

- Als Pilotanwendung auf dem Metropolregion-Netz wird empfohlen, eine Lösung für die Lebenslage „Umzug“ zu entwickeln, da diese aufgrund der Struktur der Metropolregion Hamburg besonderes Nutzenpotential aus Sicht der Verwaltungen und aus Sicht der Bürger aufweist.
- Es wird empfohlen, dass als Fernziel für die Anwendung der Lebenslage „Umzug“ das Szenario 6 definiert wird. Dabei wird ein gemeinsames Fachverfahren betrieben, das Zugriff auf einen gemeinsamen Datenbestand hat (Empfehlung 14).
- Es wird empfohlen, als Zwischenschritt das Szenario 4 umzusetzen, da es bereits die Basistechnik des Szenarios 6 enthält, aber den gegenwärtigen rechtlichen Anforderungen an die Führung der Melderegister in kommunaler Hoheit gerecht wird. Szenario 4 nutzt ein gemeinsames Fachverfahren, das Zugriff auf einen physisch gemeinsamen aber logisch segmentierten Datenbestand hat (Empfehlung 15).
- Es wird empfohlen, als ersten Schritt die organisatorische Leistung der Allzuständigkeit im Einwohnermeldewesen der Metropolregion Hamburg bereit zu stellen. Dabei wird die Anwendung des Szenarios 2b empfohlen. Es erlaubt den Zusammenschluss der existierenden unterschiedlichen Fachverfahren und nutzt eine Standardisierung nach XMeld zur Kommunikation untereinander (Empfehlung 16). Auf diesem Wege wird das Nutzenpotential der Lebenslage „Umzug“ aus Bürgersicht zügig verwirklicht, wobei die gängigen Standards für die Kommunikation zwischen verschiedenen Verfahren im Einwohnermeldewesen Anwendung finden.
- Es wird der folgende „*Migrationsweg*“ der Fachverfahren empfohlen: Ist-Zustand → Szenario 2b → Szenario 4 → Szenario 6 (Empfehlung 17).
- Da in naher Zukunft die bundesgesetzliche Rechtslage für die Kfz-Verfahren einer grundlegenden Änderung unterworfen ist, sollte aus Sicht des Gutachters zunächst der Fokus der Umsetzung auf das Einwohnermeldewesen gelegt werden. Zugleich sollte die Diskussion im Bund-Länder-Fachausschuss sowie der Verkehrsabteilungsleiterkonferenz genutzt werden, zielfördernde Öffnungsklauseln bundesrechtlich zu verankern (Empfehlung 18).

1.3 Empfehlung zur elektronischen Melderegisterauskunft

- Die Lösung für die elektronische Melderegisterauskunft sollte erst in Abhängigkeit von der gewählten Lösung für die Lebenslage „Umzug“ umgesetzt werden, um Doppelentwicklungen zu vermeiden und die gemeinsame Nutzung bestimmter

² Ein Hinweis zur Sprachregelung: der Artikel „*der*“, „*die*“ oder „*das*“ ist bei Personenbezeichnungen und bei der Bezeichnung von Personengruppen nicht als Markierung des Geschlechts zu verstehen (Institut für deutsche Sprache, Mannheim). Dies gilt auch für den vorliegenden Abschlussbericht. Es ist stets die weibliche und männliche Form gemeint.

Funktionen (zum Beispiel Routing) zu ermöglichen (Empfehlung 19). Auf diesem Wege wird eine optimale Ausschöpfung von Synergie-Effekten sicher gestellt.

1.4 Empfehlungen für weitere Anwendungen auf dem Metropolregion-Netz

- Vor der Umsetzung weiterer Lösungen zur Nutzung des Metropolregion-Netzes sollte eine Priorisierung der unterschiedlichen Ansätze stattfinden (Empfehlung 20).
- Die Entwicklung und Priorisierung unterschiedlicher Ansätze sollte im Rahmen der Umsetzung des Metropolregion-Netzes von einer Arbeitsgruppe mit Vertretern der Kommunen und Kreise durchgeführt werden (Empfehlung 21).
- Die Umsetzung einer Telefonie-Anwendung für das Metropolregion-Netz sollte dringend geprüft werden. Dabei ist das Telefonverhalten in den Verwaltungen der Metropolregion abzuschätzen, technische Lösungen aufzuzeigen und das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer entsprechenden Anwendung zu beziffern (Empfehlung 22).
- Für das Metropolregion-Netz sollte eine zentrale OSCI-Schnittstelle geschaffen werden, so dass die Außenkommunikation mit Kommunen außerhalb der Metropolregion Hamburg über das OSCI-Verfahren ablaufen kann (Empfehlung 23). Somit wird die Schaffung einer Insellösung in der Metropolregion vermieden, da die bundes- und landesweit unterstützten und z.T. geforderten Standards unterstützt werden.
- Ein Zugang zum Internet sollte als zentrale Dienstleistung im Metropolregion-Netz angeboten werden, um Kosten zu sparen und eine verlässliche Absicherung nach außen zu garantieren (Empfehlung 24).
- Es wird empfohlen, die Dienstleistung des gemeinsamen OSCI-Adapters und eines gemeinsamen Internet-Zugang frühzeitig zu entwickeln, so dass sie schon beim Roll-Out des Metropolregion-Netzes bereitgehalten und von Anfang an als Werbeargument genutzt werden können (Empfehlung 25).
- Es wird empfohlen, für die Metropolregion Hamburg ein Beschaffungsportal zu entwickeln, auf das alle beteiligten Gemeinden und Kreise zugreifen können (Empfehlung 26). Dabei kann auf Erfahrungen in den beteiligten Ländern aufgebaut werden.

1.5 Empfehlungen zur Umsetzung des Metropolregion-Netzes

- Die Umsetzung des Projektes Metropolregion-Netz sollte durch beteiligungsorientierte Veränderungskommunikation frühzeitig die Grundlage für die Teilnahme von möglichst vielen Kommunen legen (Empfehlung 29).
- Für die Durchführung und Koordination dieser Teilprojekte sollte auf externe Unterstützung zurückgegriffen werden, um einen „*ehrlichen Makler*“ als Moderator am Tisch zu haben (Empfehlung 32).
- Neben dem Großen Projektlenkungsrat wird die Einsetzung eines kleinen Entscheidungsgremiums empfohlen, das auch kurzfristig einberufen und koordiniert werden kann, wenn Richtungsentscheidungen des Projektes anstehen (Empfehlung 33).

1.6 Erkenntnisse zur Ausgangssituation in der Metropolregion

- In den Gemeinden der Flächenstaaten in der Metropolregion Hamburg herrscht bereits ein Basisinteresse an dem Einsatz von E-Government-Lösungen zur Vernetzung von Verwaltungseinheiten.
- Das weitreichende Bekenntnis zum E-Government ist mehr als ein modisches Bekenntnis: In den Gemeinden wird eigenständig reflektiert, welche Verwaltungsbereiche sich für den Einsatz von E-Government eignen.
- Die Machbarkeitsstudie zum E-Government in der Metropolregion Hamburg hat einen deutlich ausbaufähigen Bekanntheitsgrad. In der Phase der Umsetzung ist daher ein Schwerpunkt auf den Bereich der Kommunikation mit den Gemeinden zu setzen.
- Innerhalb der einzelnen Gemeinden in der Metropolregion Hamburg liegt bereits ein hoher Vernetzungsgrad vor. Weniger ausgeprägt ist aber der Anschluss an andere externe Netze.
- Besonders im Einwohnermeldewesen ist in der Metropolregion eine sehr heterogene Ausstattung mit IT-Verfahren anzutreffen. Weniger variieren die Fachverfahren in der Kfz-Zulassung.

2 Einleitung

2.1 Projektauftrag und Zielsetzung

Mit Vertrag vom 16. Januar 2003 erteilte der Landkreis Harburg der BSL Public Sector Managementberatung GmbH (BSL) den Auftrag für eine „*Machbarkeitsstudie zum E-Government in der Metropolregion Hamburg*“.

Ziel der Untersuchung war es, einen beschlussfähigen Vorschlag zu erarbeiten

- für den Aufbau eines Behördenintranets für die Metropolregion Hamburg und
- für die Einrichtung einer Anwendung für die Lebenslage „*Umzug*“ mit den Teilbereichen Meldewesen und Kfz-Wesen.

Es sollten unterschiedliche Lösungsansätze für Hard- und Software in die Betrachtung einbezogen und Entwicklungen auf Bundes-, Länder- und regionaler Ebene berücksichtigt werden.

Voraussetzung der Herangehensweise war die Kompatibilität der Systeme zu aktuellen Standards und besonders zu Anwendungen, die bereits in der Metropolregion Hamburg laufen.

Besondere Berücksichtigung in der Betrachtung der Anwendung für die Lebenslage „*Umzug*“ sollten folgende Fragestellungen finden:

- Organisatorische Umsetzung
- Monetäre Abschätzung des Nutzens einer Anwendung
- Verwaltungsrechtlicher Rahmen, einschließlich der Fragen:
 - Welche rechtlichen Hilfskonstrukte können in der jetzigen Rechtslage genutzt werden?
 - Welche rechtlichen Regelungen sind änderungswürdig?

Perspektivisch integrierbar sollten folgende Verfahren sein:

- „*Online-Selbstbedienung*“ der Bürger über das Internet
- In späteren Ausbaustufen: Aufnahme privatwirtschaftlicher Partner.

2.2 Projektorganisation

Das Projekt wurde am 16. Januar 2003 mit einer Auftaktveranstaltung des Projektlenkungsrats (PLR) begonnen, die in der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg durchgeführt wurde. Hierbei wurden der genaue Zeitplan und das Vorgehen abgestimmt.

Zur übergreifenden Steuerung des Gesamtprojekts wurde dem PLR in insgesamt vier Sitzungen über den Projektstand berichtet und Zwischenergebnisse präsentiert. Die abschließende Sitzung des PLR findet am 25. August 2003 statt.

Der PLR setzte sich aus den folgenden Mitgliedern zusammen:

Tabelle 1: Mitglieder des Projektleitungsrates

Name	Funktion
Dr. Ursula Dankert	Freie und Hansestadt Hamburg
Axel Gedaschko	Landkreis Harburg
Georg Gorrissen	Kreis Segeberg
Dr. Martin Hube	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
Rolf Jensen	Land Schleswig-Holstein, Finanzministerium
Matthias Kammer	Landesamt für Informationstechnik Hamburg
Henning Lühr	Freie Hansestadt Bremen, Finanzbehörde
Helmer Otto	Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag
Jörn Riedel	Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde
Rainer Schwark	Kreis Segeberg, AG Hamburg-Rand
Gisela Schwellach	Freie Hansestadt Bremen, Finanzbehörde
Peter Szimke	Bezirksregierung Lüneburg
Rainer Timmermann	Gemeinde Seevetal

Das Projekt wurde durch eine federführende Projektgruppe (PG) beim Landkreis Harburg betreut. Ihr gehörten die folgenden Mitglieder an:

Tabelle 2: Mitglieder der Projektgruppe beim Landkreis Harburg

Name	Funktion
Thorsten Heinze	Bereichsleiter Service
Burkhard Jansen	Leiter Stabsstelle Kreisentwicklung
Dunja Perlepes	Steuerungsdienst Finanzmanagement
Andreas Reimers	Abteilung Allgemeiner Service
Rainer Rempe	Leiter Steuerungsdienst Personal-/Qualitätsmanagement
Erika Steinhoff	Abteilung Allgemeiner Service
Mike Wille	Betrieb Informationsverarbeitung

Dem Projektteam der BSL (PT) gehörten folgende Mitarbeiter an:

Tabelle 3: Mitglieder des BSL-Projektteams

Name	Arbeits-Schwerpunkt
Dipl.-Kfm. Dr. Klaus-Peter Stuhr	Projektleitung
Dipl.-Kfm. Carsten Filthuth	Kosten/Nutzen
Dipl.-Inf. Philipp Harschar	IT
Dipl.-Verw. Wiss. Stefan Schneider	Verwaltungsrecht
Dipl.-Politikwiss. Sven T. Siefken	Organisation

Ende Januar 2003 fanden in den Flächenländern der Metropolregion Hamburg insgesamt fünf Informationsveranstaltungen statt, um Vertreter von Gemeinden und Kreisen über das Projekt der Machbarkeitsstudie zu informieren und für Unterstützung zu werben. Die Teilnehmer zeigten ein abwartendes Interesse am Projekt.

Es wurden folgende Veranstaltungen durchgeführt:

Tabelle 4: Durchgeführte Informationsveranstaltungen

Datum	Ort	Eingeladene Vertreter
21. Januar	Cuxhaven	Landkreis Cuxhaven, Stadt Cuxhaven, Landkreis Stade und die jeweiligen Einheits- und Samtgemeinden
23. Januar	Fallingbostal	Landkreis Rotenburg/Wümme, Landkreis Soltau-Fallingbostal, Landkreis Harburg und die jeweiligen Einheits- und Samtgemeinden
27. Januar	Pinneberg	Kreise Pinneberg, Steinburg, Dithmarschen/Wirtschaftsraum Brunsbüttel und die jeweiligen Städte, Gemeinden und Ämter
28. Januar	Uelzen	Landkreis Uelzen, Landkreis Lüchow-Dannenberg, Landkreis Lüneburg, Stadt Lüneburg und die jeweiligen Einheits- und Samtgemeinden
29. Januar	Bad Oldesloe	Kreise Segeberg, Stormarn, Herzogtum Lauenburg und die jeweiligen Städte, Gemeinden und Ämter

Zur weitergehenden Information von Kommunen und Kreisen wurde Material aus den Informationsveranstaltungen an zwei Stellen im Internet zum Download bereitgehalten: Für das Gesamtprojekt wurde eine Internet-Präsenz beim Landkreis Harburg eingerichtet (www.landkreis-harburg.de). Zusätzlich wurden Informationen im schleswig-holsteinischen Kommunalen Forum für Informationstechnik (www.komfit.de) eingestellt.

2.3 Methodische Vorgehensweise

Die Projektdurchführung erfolgte auf der Grundlage des nachfolgend dargestellten Phasenkonzepts.

- Phase I: Projektvorbereitung
Die gemeinsame Vorbereitungsphase war entscheidend für den erfolgreichen Start des Projekts und für den weiteren Verlauf. Im Rahmen der Projektvorbereitung wurden die genannten Informationsveranstaltungen durchgeführt. Darüber hinaus wurde eine Feinplanung des Projektablaufs erstellt.
- Phase II: Bestandsaufnahme
In der Phase II erfolgte eine Bestandsaufnahme zur Erfassung des organisatorischen Ist-Zustands im Einwohnermelde- und Kfz-Wesen in der Metropolregion Hamburg. Zudem wurden die technische Ausstattung und der Stand der Vernetzung erhoben. Schließlich wurden Erfahrungen in anderen Projekten zum E-Government ermittelt.
- Phase III: Ist-Analyse
In der Phase III wurden die einzelnen Ergebnisse der Untersuchung zusammengeführt und aufeinander abgestimmt. Sie bildeten die Grundlage für vertiefende Analysen als Voraussetzung für die Entwicklung der Soll-Vorschläge.

- Phase IV: Soll-Konzept
Diese Phase diente der Entwicklung der Empfehlungen und der Diskussion der wesentlichen Aussagen mit dem PLR.
- Phase V: Umsetzungsplanung
Alle wesentlichen Erkenntnisse, die der Gutachter im Laufe der Untersuchung gewonnen hat, sind in dem vorliegenden Gutachten dokumentiert.

Zur Erfassung der Anforderungen im Rahmen der Ist-Analyse und der Erarbeitung des Soll-Konzeptes wurden unterschiedliche Instrumente eingesetzt:

- Dokumentenanalyse
- Schriftliche standardisierte Befragung³
- Interviews und Expertengespräche
- Arbeitsablaufanalysen im Einwohnerwesen
- Workshop mit Prof. Klaus Lenk an der Universität Oldenburg.

³ Zu Fragestellungen und Ergebnissen siehe Kapitel 4 und ausführlich Kapitel 11.2.

3 E-Government in der Metropolregion Hamburg

3.1 E-Government als Triebkraft der Verwaltungsmodernisierung

E-Government ist ein ebenso modischer wie schillernder Begriff. Die folgende sehr weit gefasst Aussage illustriert dies: „Schon wenn ein Behördenmitarbeiter seinen Computer einschaltet, kann man von E-Government sprechen.“

Seit Mitte der 1990er Jahre ist E-Government in Folge des E-Business groß geworden. Somit fand ein Gutteil der frühen Diskussion im Rahmen des Internet-Booms statt. Bis heute ist daher nicht selten ein Verharren des Verständnisses von E-Government auf einer – im wahrsten Sinne des Wortes – rein oberflächlichen Ebene festzustellen. Ein Strategiezirkel von KGSt und Bertelsmann-Stiftung hat dies unter dem ironischen Titel „Unsere Homepage soll schöner werden“ zusammengefasst. Darin betonen die Verfasser, dass es entgegen der teilweise noch verbreiteten Einstellung nicht ausreicht „E-Government nur technisch und/oder als Selbstdarstellung der Kommune im Internet zu begreifen“.⁴

Was E-Government konkret leisten kann, hängt stark vom jeweiligen Verständnis des Begriffes ab. Zur Einleitung des vorliegenden Gutachtens werden zunächst vier verschiedene Ansätze des Verständnisses von E-Government dargestellt:

- E-Government als Digitalisierung der Papierform
- E-Government als Optimierung der Geschäftsprozesse
- E-Government als kundenorientierte Dienstleistung
- E-Government als Reform der Verwaltungsstruktur

Dabei wird auch eine Konkretisierung anhand der in diesem Gutachten beispielhaft untersuchten Lebenslage „Umzug“ in der Metropolregion Hamburg vorgenommen.

Zusätzlich wird abschließend dargestellt, dass aus Sicht einer pragmatischen Umsetzung von E-Government-Vorhaben die vier vorgestellten Sichtweisen des E-Government nicht komplett aufeinander aufbauen, sondern zum Teil auch in Konkurrenz zueinander stehen und sich so gegenseitig ausschließen können. Dies gilt es, bei den anstehenden Innovationsprozessen in der Metropolregion Hamburg zu berücksichtigen.

3.1.1 E-Government als Digitalisierung der Papierform

Unter E-Government wird vielfach allein die Digitalisierung – oder Elektronisierung – bestehender Verwaltungspraktiken verstanden.

Selbstverständlich ermöglichen es die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien, einen großen Nutzen zu realisieren, indem bestehende Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung von der Papierform auf die elektronische Form umgestellt werden.

⁴ Strategiezirkel E-Government: „Unsere Homepage soll schöner werden – Handlungsfeld für Führungskräfte?“ 2003, S. 1.

Auf diesem Wege kann die Mehrfach-Eingabe von bereits vorhandenen Informationen vermieden werden. Auch kann die Qualität der Datenbestände gesteigert werden, weil Fehler bei der Dateneingabe verringert werden. Schließlich sind elektronische Akten in den Verwaltungen nicht nur Platz sparend zu lagern, sondern es kann auch schneller auf sie zugegriffen werden – und zwar im Optimalfall von allen Arbeitsplätzen innerhalb der Verwaltung aus. Auch werden so optimale Voraussetzungen für beschäftigtenfreundliche Arbeitszeit-Modelle für „Tele-Pendler“ geschaffen.

3.1.2 E-Government als Optimierung der Geschäftsprozesse

Ein Großteil der Datenhaltung in der öffentlichen Verwaltung erfolgt schon seit Jahrzehnten IT-gestützt. Zunehmend wird jedoch auch Wert darauf gelegt, dass der *gesamte* Geschäftsprozess vollständig elektronisch und ohne Medienbrüche abläuft. Auch sollen die einzelnen Geschäftsprozesse so optimiert werden, dass sie nicht mehr den Anforderungen der Papier-Welt gehorchen, sondern auf den Möglichkeiten der Digitalisierung aufbauen.

Im Beispiel der Lebenslage „Umzug“ heißt das etwa, dass der Bürger bei einer An- oder Ummeldung kein Formular mit seinen Personendaten ausfüllen muss, sondern dass diese direkt in den Computer eingegeben werden. Erst nach kompletter Datenerfassung wird ein bereits ausgefülltes Antragsformular ausgedruckt und vom Bürger unterzeichnet.⁵ So wird zunächst nur die Reihenfolge der Arbeitsschritte des betroffenen Geschäftsprozesses verändert; im Effekt wird der Prozess beschleunigt und vereinfacht.

Besonders großes Potenzial für die Optimierung von Geschäftsprozessen liegt vor, wenn an einem Vorgang nicht nur eine, sondern mehrere Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung gleichzeitig beteiligt sind. Gerade an den Schnittstellen zwischen verschiedenen Organisationen oder Organisationseinheiten können deutliche Verbesserungen erzielt werden. Die Geschäftsprozesse der beteiligten Verwaltungen müssen dazu aufeinander abgestimmt und auch technisch kompatibel gestaltet werden.

Im Beispiel der Lebenslage „Umzug“ im Einwohnerwesen ist das Potenzial zur Optimierung von Geschäftsprozessen zwischen mehreren beteiligten Einrichtungen offensichtlich: Zwar ist in den Ländern der Metropolregion Hamburg mittlerweile für den Bürger bei einem Umzug keine separate An- und Abmeldung in unterschiedlichen Ämtern mehr notwendig. Dennoch müssen weiterhin im Einwohnermeldeamt der Gemeinde, in die ein Bürger zieht, sämtliche Daten neu angelegt werden, obwohl diese bereits komplett am Amt des bisherigen Wohnsitzes vorliegen. Die Ermöglichung eines Datenaustausches zwischen den beteiligten Behörden kann den Geschäftsprozess deutlich beschleunigen und für eine verbesserte Datenqualität sorgen.

3.1.3 E-Government als kundenorientierte Dienstleistung

Eine seit längerem in der Verwaltungsmodernisierung empfohlene Vorgehensweise ist es, Geschäftsprozesse nicht primär so zu verändern, dass sie innerhalb der bestehenden Behörden optimiert ablaufen. Vielmehr wird eine Sichtweise empfohlen, die den Bürger als Kunden ansieht, der von der öffentlichen Verwaltung eine Dienstleistung

⁵ Durch die Anwendung elektronischer Signierungsverfahren (z.B. der Digitalen Signatur) entfiel sogar dieser letzte Schritt, und der Bürger könnte selbst direkt den Vorgang signieren, ohne dass ein Antrag ausgedruckt werden muss.

erwirbt. Die Optimierung des Geschäftsprozesses sollte daher mit Blick auf eine schnelle und transparente Erstellung des „Endproduktes“ der Verwaltung durchgeführt werden.

Eine solche kundenorientierte Sichtweise ist ein wichtiger Bestandteil von E-Government-Lösungen. Dies kann sich beispielsweise in der vielfach favorisierten „Online-Selbstbedienung“ der Bürger über das Internet zeigen. Es wird dann ein zusätzlicher Zugangsweg zur öffentlichen Verwaltung geschaffen, der es gestattet, bestimmte Behördengänge bequem von zu Hause zu erledigen.

Die Schaffung von Online-Zugängen zur öffentlichen Verwaltung kann jedoch nicht die Kontaktmöglichkeit vor Ort komplett ersetzen. Weiterhin müssen für alle diejenigen, die das Internet nicht nutzen können oder wollen, auch die traditionellen Besuche in den Ämtern oder Bürgerbüros vor Ort möglich sein. Gegebenenfalls können weitere Zugangswege – zum Beispiel telefonisch über Call-Center – parallel installiert werden. Auf diesem Wege würde ein „Multikanal-Zugang“ zur öffentlichen Verwaltung geschaffen.

Durch Instrumente des E-Government kann die Kundenfreundlichkeit auf allen Kanälen erheblich verbessert werden. So kann beispielsweise eine Tracking-Funktion detailliert über den Stand und den voraussichtlichen Abschluss von Vorgängen Auskunft geben.

Teil der kundenorientierten Optimierung des Zugangsweges zur öffentlichen Verwaltung ist es auch, dass Verwaltungsleistungen aus einer Hand angeboten werden. Den Bürger interessiert es schließlich nicht, wer formal beispielsweise für die Ausstellung eines Reisepasses oder einer Kfz-Zulassung zuständig ist. Die Hauptsache aus Sicht der Bürger ist, dass der Vorgang schnell und verlässlich bearbeitet wird. Dieser Gedanke ist bereits seit Anfang der 1990er Jahre bei der Einrichtung von Bürgerbüros verwirklicht worden. Die moderne Informationstechnik und Vernetzung von Verwaltungseinrichtungen untereinander ermöglicht im Rahmen des E-Governments eine neue Dimension der Verwirklichung des so genannten „One-Stop-Government“.

Die Lebenslage „Umzug“ in der Metropolregion Hamburg ist ein Paradebeispiel für die Potenziale von E-Government als kundenorientierte Dienstleistung. Nach der jetzigen Rechtslage sind bis zu vier Verwaltungseinrichtungen in der Hin- und Wegzugsgemeinde an einem einfachen Umzug beteiligt, wenn auch ein Kfz umgemeldet werden soll. Aus Bürgersicht ist es wünschenswert, dass alle Verwaltungskontakte an einer Stelle gebündelt werden können und daher nur noch ein Besuch in einem Bürgerbüro notwendig ist.⁶ Der dazu notwendige Datenaustausch zwischen den beteiligten Behörden ist eine Form des E-Government, die vor allem auf die Kundenorientierung der Verwaltungsdienstleistungen zielt.

3.1.4 E-Government als Reform der Verwaltungsstruktur

Das am weitesten gehende Verständnis von E-Government sieht es als notwendig an, nicht nur bestehende Geschäftsprozesse zu optimieren und kundenorientiert zu gestalten. Vielmehr wird die gesamte Verwaltungsstruktur in Frage gestellt.

⁶ Dies wird im Kapitel 6 detailliert dargestellt.

3.1.4.1 Zentralisierung von Datenbeständen

Grundgedanke dieses Ansatzes ist es, dass der Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik historisch gewachsen ist und sich oftmals auch an den technischen Notwendigkeiten nicht nur des letzten, sondern sogar teilweise noch des vorletzten Jahrhunderts orientiert. Die heute vorhandene Informationstechnologie ermöglicht die staatliche Aufgabenerledigung auf ganz anderen Wegen. Zugleich ist das Verständnis der sozialen „Nebenwirkungen“ und der gesellschaftlichen Sensibilitäten gegenüber großen technologischen Systemen gewachsen. Diese können bereits in der Konstruktion informationstechnischer Lösungen für die öffentliche Verwaltung berücksichtigt werden, um so späterer Kritik und daraus resultierenden Entscheidungsblockaden vorbeugend entgegen zu wirken.

So können beispielsweise innerhalb von Ländern oder Regionen zentrale Datenbestände aufgebaut werden, auf die alle berechtigten Behörden direkt zugreifen können. Dadurch entfallen die dezentrale Vorhaltung in den Kommunen und Kreisen und der damit einhergehende Datenaustausch mittels technisch anspruchsvoller Verfahren.

Ein klares Beispiel für die Vorteile einer zentralen Datenhaltung bietet das Einwohnerwesen. Hier sind besondere Nutzeneffekte zu verwirklichen, wenn für die gesamte Region ein zentrales Melderegister eingeführt wird.

3.1.4.2 Zusammenlegung von „Back-Office“-Tätigkeiten

Ein weitergehendes Verständnis stellt grundsätzlich in Frage, ob nicht auch Tätigkeiten in der „Herstellung“ von Verwaltungsdienstleistungen zentralisiert oder sinnvoll aufgeteilt werden können. Dabei wird üblicherweise unterschieden zwischen:

- der Produktion von Verwaltungsleistungen („Back-Office“-Tätigkeiten)
- dem Vertrieb von Verwaltungsleistungen („Front-Office“-Tätigkeiten).

Durch die Bündelung von Aufgaben in einem „Front-Office“ (Bürgerbüro) können Effizienz und Qualität gesteigert werden. Gleiches gilt für das „Back-Office“, das zunehmend automatisiert und rationalisiert werden kann. Während das „Front-Office“ weiterhin als dezentral weit gestreute Ansprechbasis für den Bürger dient, kann ein Großteil der „Back-Office“-Tätigkeiten auch zentral abgewickelt werden, sofern die bisherigen Zuständigkeitsgrenzen überwunden werden. Über die Einbindung des Internets im Sinne eines „Multikanal-Zugangs“ kann das „Front-Office“ mittelfristig weiter entwickelt werden. Auch ist es denkbar, den Vertrieb von Verwaltungsleistungen zusätzlich über Dritte (z.B. Postämter als Verwaltungsagenturen) anzubieten.

Besonders die Zusammenlegung von „Back-Office“-Tätigkeiten innerhalb von Ländern oder Regionen verspricht einen zusätzlichen Nutzen. So können durch eine Erhöhung der Fallzahlen Skaleneffekte in der Bearbeitung genutzt werden. Nicht notwendigerweise bedeutet die Zusammenlegung von „Back-Office“-Tätigkeiten, dass diese auf zentrale Ebenen delegiert werden. Sie können auch in einer koordinierten Zusammenarbeit unterschiedlicher Kommunen umgesetzt werden, so dass beispielsweise die Gemeinde A bestimmte Tätigkeiten für die Kommune B, C und D mit erledigt, während Kommune B wiederum andere Tätigkeiten auch für A, C und D übernimmt.

Möglich wird eine solche räumliche Trennung von Produktion und Vertrieb durch die komplette Digitalisierung der Arbeitsprozesse. Daten und Akten können dann – gestützt durch ein „Workflow-Management“ – problemlos ortsunabhängig zugänglich gemacht werden.

Für die Lebenslage „Umzug“ im Sinne des vorliegenden Gutachtens resultieren Nutzenpotenziale einer Aufteilung von Arbeitsprozessen in „Front-“ und „Back-Office“-Tätigkeiten daraus, dass bestimmte Prozesse des „Back-Office“ automatisiert wahrgenommen werden können (siehe folgender Abschnitt). Weitere Potenziale der Zusammenlegung von „Back-Office“-Tätigkeiten existieren für die Lebenslage nicht. In anderen Geschäftsprozessen, die weniger standardisiert und bearbeitungsintensiver sind, können solche Potenziale eher realisiert werden. Dies betrifft beispielsweise die Bewilligung von Wohngeldanträgen im Sozialwesen.

3.1.4.3 Automatisierung von „Back-Office“-Tätigkeiten

In stark standardisierten Vorgängen können die „Back-Office“-Tätigkeiten durch den Einsatz von Informationstechnologien automatisiert wahrgenommen werden. Dann werden die gesamten Geschäftsprozesse in „Front-“ und „Back-Office“ zeitgleich im Kontakt mit dem Bürger abgewickelt.

So ist im Beispiel einer Anmeldung im Einwohnerwesen lediglich der Eintrag in das zuständige Melderegister und die Weiterleitung von Informationen an dritte Stellen als „Back-Office“-Tätigkeit zu konzeptualisieren. Diese Vorgänge können durch einen automatisierten Datenaustausch vorgenommen werden.

3.1.4.4 Konkurrenz der Ämter um Kunden

Auch die öffentliche Verwaltung kann durch die Nutzung von Marktmechanismen kundenfreundlicher gestaltet werden. Dazu ist zweierlei notwendig:

- Die Abschaffung des Monopolcharakters in den klassischen räumlichen Zuständigkeitsbereichen der öffentlichen Verwaltung vor Ort durch Schaffung von Allzuständigkeiten innerhalb von Ländern, Regionen oder sogar des Bundes.
- Ein Konzept zur Gebührenverrechnung zwischen den formal und den faktisch beteiligten Stellen der öffentlichen Verwaltung. Wenn also ein Bürger seine Verwaltungsleistungen in einem formal (nach derzeit geltendem Recht) nicht zuständigen Amt C in Anspruch nimmt, so muss sichergestellt werden, dass das formal zuständige Amt B aber auch das Amt C an den Gebühreneinnahmen beteiligt sind.

Alternativ oder in Ergänzung zum Steuerungsinstrument der Gebühreneinnahmen können die Ämter auch durch die Etablierung von Wettbewerb zur stärkeren Kundenorientierung aufgefordert werden. Dies wird beispielsweise bereits mit einigem Erfolg zwischen den Bürgerbüros der Stadt Köln durchgeführt. Der Wettbewerb kann durch die Verleihung öffentlicher Auszeichnungen an herausragende Ämter und durch die regelmäßige Veröffentlichung von Ämter-Rankings anhand bestimmter Kennzahlen zusätzlich verstärkt werden.

Den Bürgerbüros in den Gemeinden stünden unterschiedliche Anreizmechanismen zur Verfügung, mit denen sie um Kunden konkurrieren können.

- Anreizmechanismus Preis: Zwar ist ein Großteil der Gebühren gesetzlich verankert und festgeschrieben, doch ist die Schaffung einer größeren Flexibilität in der Gebührengestaltung denkbar. So könnten Ämter auch über die Preisgestaltung um Kundenschaft konkurrieren.

- Anreizmechanismus Service: Möglicherweise wichtiger als die Höhe der Gebühren ist für den Bürger die Servicequalität eines Bürgerbüros vor Ort. Verschiedene Bürgerbüros könnten so um Kundschaft konkurrieren, indem sie unterschiedliche Eigenschaften ihrer Organisation verbessern:
 - kurze Wartezeiten
 - schnelle Bearbeitungszeiten
 - verlässliche Terminvereinbarung
 - gute Parkmöglichkeiten
 - verkehrsgünstige Lage
 - angenehme Atmosphäre des Bürgerbüros.

Auf diesem Weg kann die öffentliche Verwaltung insgesamt kundenfreundlicher gestaltet werden, weil sie sich in einem stärkeren Maße als bisher auf die Wünsche der Bürger einstellen muss.

In der Lebenslage „Umzug“ können beispielsweise unterschiedliche Ämter darum konkurrieren, die in Bezug auf die Gebühreneinnahmen sehr lukrative Kfz-Zulassung durchzuführen.

3.1.5 Erarbeitung eines E-Government-Konzeptes

Die vorgestellten vier Sichtweisen des E-Government bauen nicht zwangsläufig direkt aufeinander auf. Es können aber einzelne Komponenten integriert werden, um ein zukunftsfähiges Konzept für das regionale E-Government zu erarbeiten.

Zugleich ist davor zu warnen, dass durch einen überhasteten Aktivismus bei der Digitalisierung der verwaltungsrechtliche und ablauforganisatorische Status Quo weiter zementiert wird.

Es bedarf stattdessen einer ausgewogenen Balance zwischen technischen, organisatorischen und rechtlichen Anforderungen, um ein zukunftsfähiges E-Government umzusetzen.

Daher müssen folgende zwei Abhängigkeiten dringend vermieden werden:

- IT-Technik folgt Verwaltungsrecht und bestehender Ablauforganisation: Eine reine Digitalisierung der gegenwärtigen Vorgänge kann nicht das gesamte Potenzial des E-Government verwirklichen.
- Ablauforganisation folgt IT-Technik: Wenn die Ablauforganisation und der verwaltungsrechtliche Rahmen hingegen um die Möglichkeiten vorhandener Fachverfahren „herum gebaut“ werden, kann ebenfalls das Potenzial des E-Government nicht ausgeschöpft werden.

Stattdessen ist es notwendig, mit Blick auf die gegenwärtigen und die voraussichtlichen künftigen IT-technischen Möglichkeiten zunächst auf dem Papier eine visionäre Optimierung der Geschäftsprozesse innerhalb und zwischen den Behörden durchzuführen, einschließlich einer möglichen Neugliederung der Verwaltungsstruktur. In einem zweiten Schritt sollten dann die verwaltungsrechtlichen Rahmenbedingungen angepasst werden.

3.2 Veränderung der Strategien des IT-Einsatzes

In Folge der rasanten technischen Entwicklung der Informationstechnologie in den vergangenen Jahrzehnten haben sich auch die Anwendungsfelder sehr dynamisch verändert. Damit einher geht eine mehrfache Neuausrichtung der Strategien für den Einsatz von Informationstechnologien. Zum Teil können sie als regelrechte Paradigmenwechsel in den IT-Strategien verstanden werden.

Diese Wandlungen betreffen den öffentlichen genauso wie den privaten Sektor. Sie dürfen jedoch nicht so betrachtet werden, als wäre die verfügbare IT-Technik gleich geblieben. Vielmehr bedeuten die mehrfachen Paradigmenwechsel eine Anpassung an die veränderten technologischen Rahmenbedingungen, um jeweils das technologisch Mögliche auf dem besten Wege umzusetzen. Die technologische Entwicklung ist dabei teilweise unerwartete Wege gegangen, die gänzlich neue Handlungsräume eröffneten.

Gewarnt sei davor, dass eine eindimensionale Sichtweise beispielsweise dazu verführt, die Entwicklung der IT-Strategien schlicht als mehrfaches „Hin- und Her“ zwischen dezentralen und zentralen Anwendungen zu verstehen. Bei der Hinzuziehung anderer Variablen wie der Kapazität der Netze und der Leistungsfähigkeit von Software wird jedoch ein differenzierteres Bild sichtbar. Deutlich wird, dass es sich hier um eine kontinuierliche Fortentwicklung der IT-Strategien handelt.

Aus diesem Grund muss die Betrachtung der Entwicklung differenziert erfolgen, damit ihre Komplexität hinreichend gewürdigt werden kann. An dieser Stelle kann eine solche Art der Betrachtung nur skizziert werden.

Im Einzelnen können die vier folgenden Schritte unterschieden werden (siehe Abbildung 1):

- In der Ausgangssituation (1) wurden die Vorgänge dezentral erledigt, eine IT-Unterstützung der Verfahren existierte nicht oder nur in Ansätzen. Was später als Front- und Back-Office-Tätigkeiten der Verwaltung beschrieben wurde, konnte nur gemeinsam durchgeführt werden.
- Mit der Entwicklung erster marktfähiger Rechneranlagen konnten bestimmte Vorgänge technisch unterstützt werden (2). Hier wurden zunächst noch mechanisch funktionierende Lochkarten-Verfahren eingesetzt, die später durch Großrechner-Verfahren mit Eingaben über den Terminal-Bildschirm abgelöst wurden. Auf Grund der hohen Investitions- und Betriebskosten für diese frühen Großrechnerverfahren konnten sie nur zentral betrieben werden. Mit der Entwicklung von Terminal-Zugängen wurden Betrieb und Bedienung der Großrechnerverfahren räumlich entkoppelt, dazu war die Nutzung von Netzwerken notwendig. Die für heutige Verhältnisse äußerst geringe Kapazität dieser Netzwerke lag nicht zuletzt daran, dass die Verfahren mit kleinen Datenmengen, die in der Regel in Reincode ein- und ausgegeben wurde, operierten. Mehr Datenkapazität der Netzwerke wurde zunächst schlicht nicht benötigt.
- Wesentliche Fortschritte wurden Anfang der 1990er Jahre durch die Einführung von Personalcomputern erzielt (3). Diese konnten dezentral eine Reihe von Büro-Anwendungen beherbergen, die eine neue Qualität der Arbeit in Verwaltung und Wirtschaft ermöglichten. Auf Grund der zu diesem Zeitpunkt noch geringen Netzkapazitäten dauerte es eine Weile, bis die dezentralen Personalcomputer zu „Local Area Networks“ zusammengeschlossen werden konnten.

- Erst mit dem massiven Ausbau der Netzkapazitäten kann nun eine neue Aufgabenverteilung beginnen, die sich konsequent an der Arbeitsteilung von Front- und Backoffice orientiert (4). Notwendig ist es, die historisch gewachsenen IT-Strukturen an die Rahmenbedingungen anzupassen, die einerseits durch die Kosten, andererseits durch die technische Leistungsfähigkeit von Netzen und Software gegeben sind. Auf diesem Wege können erhebliche Kosten eingespart werden, indem nicht nur Doppelarbeit vermindert, sondern auch die Qualität der Betreuung gesteigert wird.

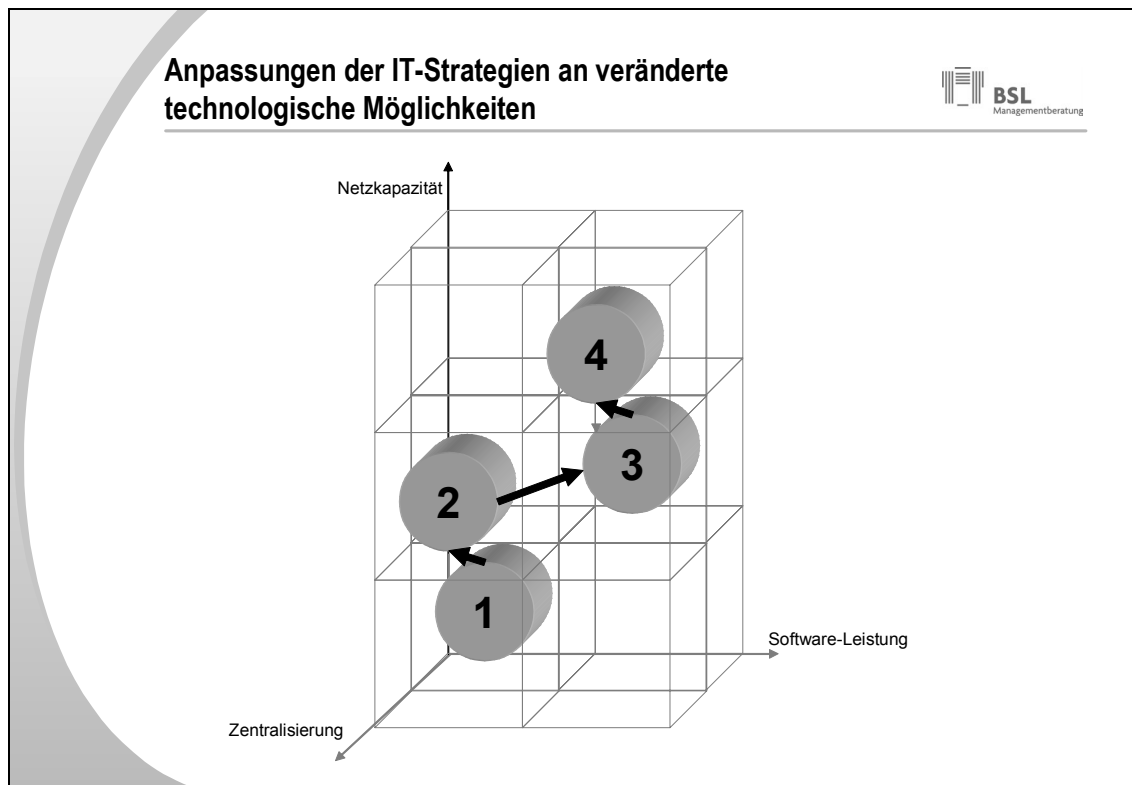


Abbildung 1: Einschätzung von E-Government-Lösungen zwischen den Verwaltungen

3.3 Rahmenbedingungen des E-Government in Deutschland

3.3.1 Deutschland im internationalen Vergleich

Das Feld des E-Government hat sich in Deutschland in den vergangenen Jahren ausgesprochen dynamisch entwickelt. So kommt eine Untersuchung der Vereinten Nationen (VN) aus dem Jahr 2002 zu dem Ergebnis, dass Deutschland unter den VN-Mitgliedsstaaten nach seinem E-Government-Potential im Jahr 2001 an Platz 10 anzusiedeln sei.⁷

Darauf dass ein Großteil dieses Potentials noch nicht ausgeschöpft ist, weisen weitere internationale Vergleichsstudien hin, die den Stand des E-Government in Deutschland eher im Mittelfeld sehen.

So kommt eine schon mehrfach durchgeführte Studie der Unternehmensberatung „Accenture“ zu dem Ergebnis, dass Deutschland deutlich hinter den Spitzenreitern wie Kanada, Singapur, den USA oder Dänemark liegt. Weiterhin wurde jüngst festgestellt, dass im Jahr 2002 die Entwicklungsgeschwindigkeit des E-Government in Deutschland zurückgegangen sei.⁸

Es wird jedoch gewarnt, dass viele Benchmarking-Studien aus wissenschaftlicher Sicht methodische Schwächen aufweisen. Ein verlässlicher internationaler Vergleich müsse einerseits dringend die institutionellen Rahmenbedingungen in den untersuchten Ländern beachten, andererseits auch langfristige Strategien der untersuchten Länder einbeziehen.⁹

So ist für den Fall der Bundesrepublik stets auch ein besonderes Augenmerk auf den föderalistischen Staatsaufbau und die Verflechtung mehrerer Politik- und Verwaltungsebenen zu legen. Eine besondere Rolle spielt dabei die kommunale Selbstverwaltung. Viele Staatsaufgaben, die den direkten Bürgerkontakt erfordern, werden vor Ort selbstständig durch die Kommunen wahrgenommen.

3.3.2 Initiativen der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat im Jahr 2000 mit ihrer Initiative „*Bund Online 2005*“ einen wesentlichen Schritt unternommen, um das E-Government in Deutschland voranzutreiben. Ziel der Initiative ist es, „*alle onlinefähigen Dienstleistungen der Bundesverwaltung bis 2005 elektronisch verfügbar zu machen*“.¹⁰ Zu diesem Zweck wird ein gemeinsames Internet-Portal unter www.bund.de betrieben, das nach dem Prinzip des Lebenslagen-Ansatzes geordnet ist.

⁷ United Nations Division for Public Economics and Public Administration/ American Society for Public Administration „*Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States*“, S. 24.

⁸ Accenture: „*E-Government 2003. Ergebnisse einer internationalen Vergleichsstudie*“; vgl. dies.: „*Visionen mit Pragmatismus. eGovernment in Deutschland 2002*“.

⁹ Martin Eifert, Jan Ole Püschel: „*Ausländische E-Government-Strategien und ihre institutionellen Rahmenbedingungen im Überblick*“, Hans-Bredow-Institut, 2002, S. 7f.

¹⁰ „*Bund Online 2005*“, <http://bund.de/type=navi?node=6164>.

Im Rahmen der Initiative werden heute bereits fast 200 Dienstleistungen der Bundesverwaltung online angeboten, ein Großteil davon (138) beschränkt sich jedoch auf den Bereich der reinen Bereitstellung von Informationen.¹¹

Das Projekt „*Bund Online 2005*“ wurde im Frühjahr 2003 durch das Projekt „*Deutschland Online*“ ergänzt. Auf diesem Weg soll nun eine Integration der E-Government-Vorhaben in den verschiedenen Gliederungsebenen der bundesdeutschen Verwaltung erreicht werden. Dabei ist es einerseits das Ziel, für die Bürger und für Unternehmen einen integrierten Zugang zur öffentlichen Verwaltung im Sinne eines „*One-Stop-Government*“ zu schaffen. Andererseits geht es aber auch darum, die vielfältigen E-Government-Projekte der unterschiedlichen Ebenen so aufeinander abzustimmen, dass Doppelarbeit in der Entwicklung vermieden wird und Insellösungen von Anwendungen ausgeschlossen sind.

Im Rahmen von „*Deutschland Online*“ liegt damit der Schwerpunkt der Aktivitäten auch auf der Ebene der Länder. So hat die Ministerpräsidentenkonferenz eine Staatssekretärsrunde mit der Koordinierung der E-Government-Programme beauftragt. Verstärkt soll überdies die Koordination von Aktivitäten auf Gemeinde-Ebene vorangetrieben und der Transfer von Erkenntnissen und Ergebnissen beschleunigt werden.¹²

3.3.3 Erwartungen aus Sicht der Bürger

Ein wesentlicher Ansatzpunkt für die Umsetzung vieler E-Government-Verfahren ist die „*Online-Selbstbedienung*“ der Bürger über das Internet, wie es zum Beispiel der Begriff des „*Virtuellen Rathauses*“ nahe legt.

Die notwendige Grundbedingung für eine „*Selbstbedienung*“ der Bürger ist, dass diese überhaupt einen Zugang zum Internet haben und ihn nutzen können. Eine repräsentative Erhebung von „*emnid*“ im Frühjahr 2003 zeigt, dass bundesweit mittlerweile über 50 Prozent der Personen, die älter als 14 Jahr sind, das Internet nutzen.¹³

In der Freien und Hansestadt Hamburg liegt die Zahl der Bürger mit Zugriff auf das Internet deutlich über dem Bundesdurchschnitt, in Schleswig-Holstein liegt sie leicht über dem Durchschnitt und im Land Niedersachsen entspricht sie dem Bundesdurchschnitt.¹⁴ Für die Metropolregion Hamburg lassen sich aufgrund der Daten keine präziseren Angaben über die Online-Nutzung machen. Es kann aber aufgrund der soziodemographischen Zusammensetzung der Bevölkerung von einer leicht überdurchschnittlichen Nutzung ausgegangen werden.

Trotz des deutlich steigenden Nutzeranteils an der Bevölkerung wird gegenwärtig ein stärkerer Fokus auf die Vernetzung von Verwaltungen untereinander gelegt; die Bereitstellung von Online-Verfahren gilt nicht mehr als unangefochtenes Universalrezept.

¹¹ Quelle: Fortschrittsanzeiger von „*Bund Online 2005*“ unter: <http://bund.de/BundOnline-2005/Fortschrittsanzeiger/Dienstleistungen-im-Ueberblick-.7022.htm>, Stand 31. Juli 2003.

¹² „Strategie für integriertes eGovernment“, <http://www.bund.de/BundOnline-2005/DeutschlandOnline/Strategie-fuer-integriertes-eGovernment-.7659.htm>.

¹³ tns-empnid: „*(N)Onliner Atlas 2003. Eine Topographie des digitalen Grabens durch Deutschland*“, 2003, S. 8.

¹⁴ ebenda, S. 19.

Dem zu Grunde liegt eine stärkere Hinwendung zu den realen Kundenerwartungen. So hat eine Umfrage aus dem Jahr 2001 in Schleswig-Holstein ergeben, dass das Angebot aller Verwaltungsleistungen „aus einer Hand“ im Sinne eines „One-Stop-Government“ bei 86 Prozent der befragten Bürger befürwortet wird. Demgegenüber wünschen sich unter 60 Prozent der Bürger den Zugang zur Verwaltung im Verfahren der „Online-Selbstbedienung“ (Abbildung 2).

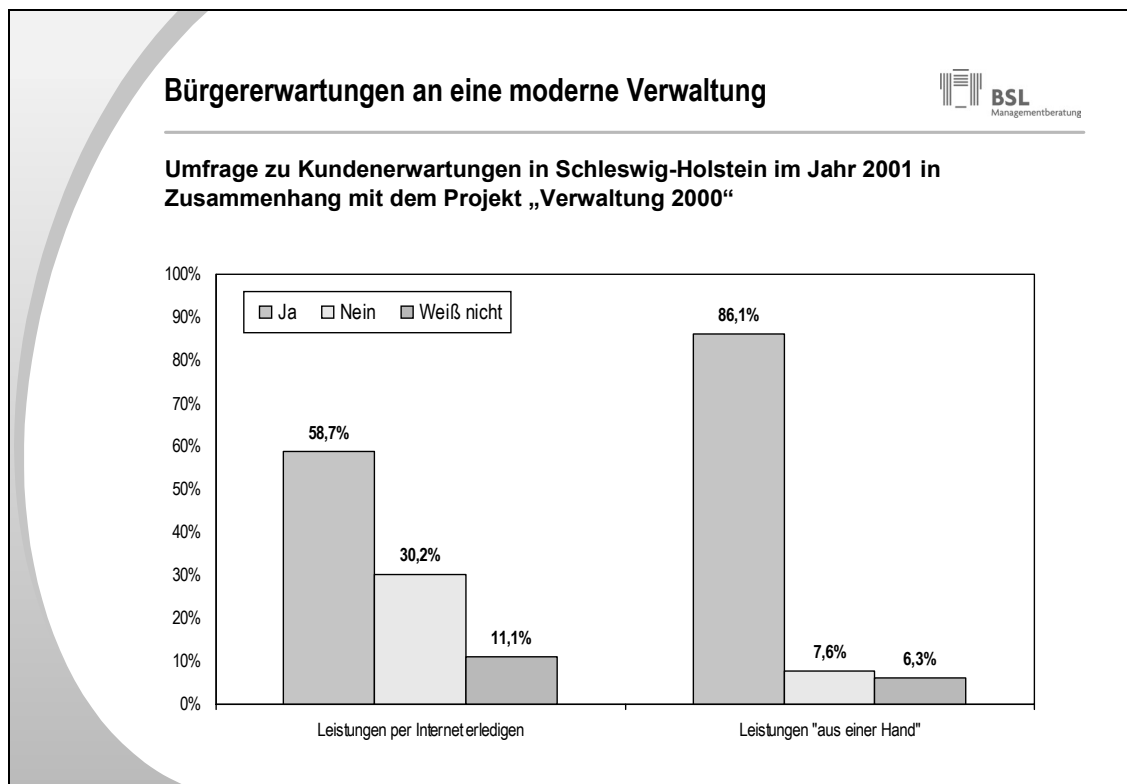


Abbildung 2: Bürgererwartungen an eine moderne Verwaltung

Zu ähnlichen Ergebnisse kommt auch eine Umfrage, die im Auftrag der bayerischen Staatskanzlei von „Accenture“ durchgeführt wurde. Demnach legen 50 Prozent der befragten Bürger weiterhin besonderen Wert auf die Möglichkeit vor Ort ein Amt oder Bürgerbüro aufzusuchen.¹⁵

Vor diesem Hintergrund werden die Strategien des E-Government zunehmend neu ausgerichtet und konzentrieren sich nicht mehr allein auf die „Online-Selbstbedienung“. Zunehmend wird der Blick auf eine Vernetzung von Verwaltungen gelegt, so dass der Bürger unabhängig von formalen Zuständigkeiten seine Behördengänge erledigen kann. Der Zugang zur öffentlichen Verwaltung soll dabei gleichzeitig auf unterschiedlichen Wegen angeboten werden, wie es der Chef der bayerischen Staatskanzlei formuliert: „Eine gesunde Mischung aus persönlicher und virtueller Verwaltung ist der

¹⁵ Bayerische Staatskanzlei / Accenture: „Was-will-der-Buerger.de. Online-Angebot und -Nachfrage im öffentlichen Sektor“, 2002, S. 11.

*Schlüssel für erfolgreiche eGovernment-Strukturen in der Zukunft.*¹⁶ Zu dem Zugangsweg über das Internet und die Bürgerbüros vor Ort gesellen sich im Zuge eines „Multikanal-Zugangs“ auch weitere Wege, wie beispielsweise der telefonische Service über Call-Center.

Ähnlich kommt auch der von KGSt und Bertelsmann-Stiftung eingesetzte „Strategie-zirkel E-Government“ zu dem folgenden Ergebnis: *„Die Buntheit der Vertriebswege zeichnet die Verwaltung der Zukunft aus. Die Verwaltung gibt vor, welche Zugänge zur Verwaltung sie eröffnen will, der Bürger entscheidet, welchen er nutzen will.“*¹⁷ Dabei wird die Bereitstellung einer leistungsfähigen Netzinfrastruktur als *„eines der wichtigsten Investitionsfelder“* herausgestellt.¹⁸

3.3.4 Schlussfolgerungen

In Beachtung der skizzierten Rahmenbedingungen zielt die vorliegende Untersuchung zunächst nicht auf ein Verfahren der „Online-Selbstbedienung“ der Bürger über das Internet. Stattdessen wird der Schwerpunkt auf die Schaffung einer IT-Infrastruktur (Metropolregion-Netz) gelegt, die als Basis für eine Vielzahl von konkreten E-Government-Verfahren dienen kann.

Exemplarisch wird das Grobkonzept eines solchen Verfahrens für die Lebenslage „Umzug“ dargestellt. Zunächst geht es dabei darum, den Bürgern einen Zugang zur öffentlichen Verwaltung unabhängig von der formalen Zuständigkeit anzubieten.

Dringend vermieden werden muss die Schaffung einer Insellösung. Aus diesem Grund nimmt das vorliegende Gutachten die Entwicklungen in den beteiligten Ländern ebenso auf wie die bundesweiten Vorhaben. Auch werden die gängigen Standards berücksichtigt, um eine problemlose Kommunikation mit anderen Einrichtungen außerhalb der Metropolregion Hamburg von Anfang an sicherzustellen.

Ein besonderes Augenmerk wird – vor allem in der Umsetzungsplanung – auf die Sichtweise der Kommunen in der Metropolregion gelegt. Auch die Entwicklung einer Migrationsstrategie für die Fachverfahren im Rahmen des Grobkonzeptes für die Lebenslage „Umzug“ geht notwendigerweise vom Ist-Zustand in der kommunalen Verwaltungspraxis aus.

¹⁶ Erwin Huber, in: Bayerische Staatskanzlei / Accenture: *„Was-will-der-Buerger.de. Online-Angebot und -Nachfrage im öffentlichen Sektor“*, 2002, S. 11.

¹⁷ Strategie-zirkel E-Government: *„Nicht die Homepage im Internet ist E-Government, sondern die technikinduzierte Verwaltungsreform“*, 2003, S. 5.

¹⁸ ebenda, S. 6.

4 Einschätzungen zum E-Government in der Metropolregion

4.1 Vorgehensweise der Datenerhebung

Im Rahmen der vorliegenden Machbarkeitsstudie wurden sämtliche Einwohnermeldeämter und Kfz-Zulassungsstellen in den Flächenländern der Metropolregion Hamburg auf schriftlichem Wege befragt. Hierzu wurden 191 Fragebögen verschickt.

Die Schwerpunkte der schriftlichen Befragung der Einwohnermeldeämter waren:

- Organisation des Einwohnermeldewesens
- Fallzahlen des Einwohnermeldewesens
- Personalausstattung
- IT-Ausstattung
- Statistische Angaben
- Ausblick auf die Machbarkeitsstudie und E-Government.

In der Befragung der Zulassungsstellen wurden dementsprechend Fragenbereiche aufgenommen zu:

- Organisation der Zulassungsstelle
- Fallzahlen der Kfz-Zulassung
- Personalausstattung
- IT-Ausstattung
- Statistische Angaben
- Ausblick auf die Machbarkeitsstudie und E-Government.

Von der schriftlichen Befragung nicht mit abgedeckt war der Bereich der Freien und Hansestadt Hamburg. Da hier auf Grund des Verwaltungsaufbaus eines Stadtstaates zentrale Ansprechpartner existieren, war keine Einzelerhebung vor Ort notwendig. Stattdessen wurden entsprechende Interviews geführt.

Die Ergebnisse der Befragung sind komplett im Anhang dieses Gutachtens dokumentiert.¹⁹ Zentrale Erkenntnisse – vor allem zur allgemeinen Einschätzung des E-Government und der Machbarkeitsstudie in der Metropolregion Hamburg werden jedoch herausgehoben dargestellt und kommentiert, weil sie wichtige Kontextinformationen für das Projekt insgesamt und für das vorliegende Gutachten enthalten.

¹⁹ Siehe Kapitel 11.2.

4.2 Ergebnisse der Befragung

4.2.1 Beteiligung

Die ungewöhnlich hohe Beteiligung der befragten Gemeinden an der schriftlichen Befragung im Rahmen des Projektes spiegelt das Interesse in den Verwaltungen der Metropolregion Hamburg an dem Themenfeld des E-Government wieder.

Von den angeschriebenen 177 Einwohnermeldeämtern in den Gemeinden schickten 62,7 Prozent einen ausgefüllten Fragebogen zurück, im Bereich der 14 Landkreise (Kfz-Zulassungsstellen) lag die Beteiligung sogar bei 100 Prozent.

4.2.2 Einschätzungen zum E-Government

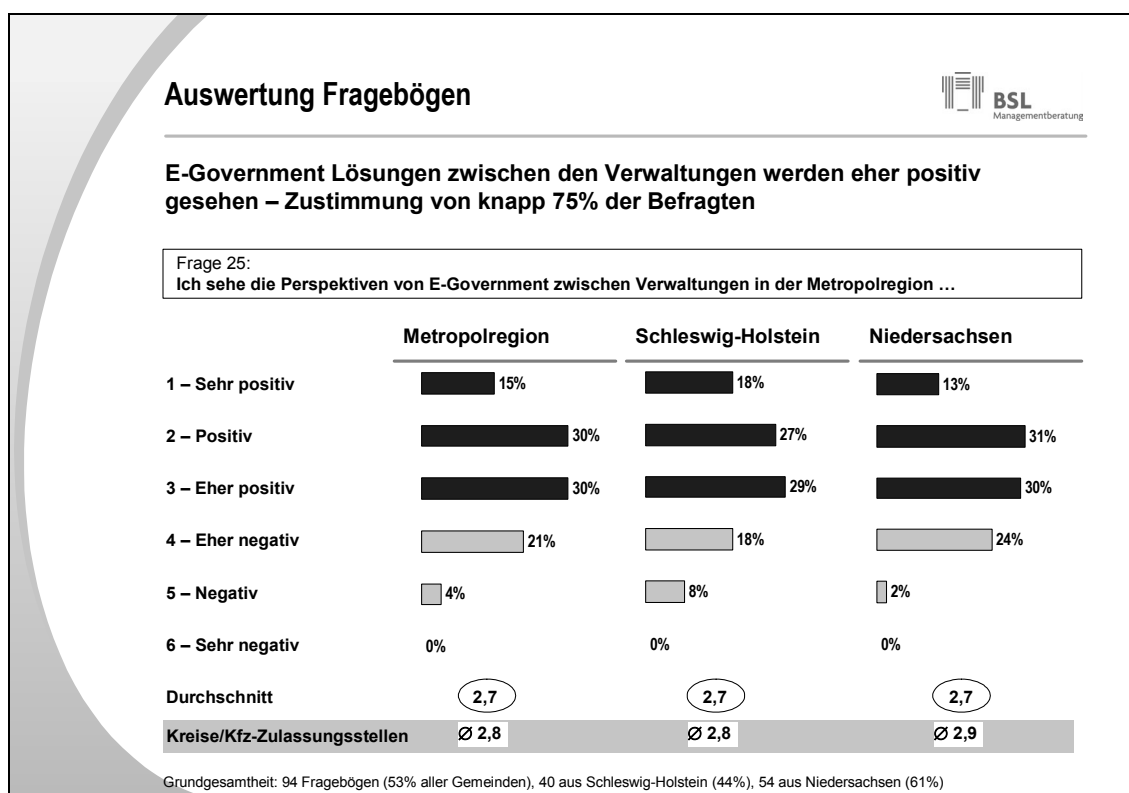


Abbildung 3: Einschätzung von E-Government-Lösungen zwischen den Verwaltungen

Drei Viertel der Befragten beurteilen die Perspektiven von E-Government-Lösungen zum Einsatz zwischen Verwaltungen positiv (Abbildung 3).²⁰

Daraus wird deutlich, dass ein inhaltliches Interesse am Themenfeld des E-Government in der Metropolregion Hamburg auch auf kommunaler und Landkreis-Ebene in den Flächenstaaten verbreitet vorhanden ist.

²⁰ Frage: „Ich sehe die Perspektiven von E-Government zwischen Verwaltungen in der Metropolregion ...“; Bewertung von 1 (sehr positiv) bis 6 (sehr negativ).

Als ganz besonders hoch wird der Nutzen für E-Government-Anwendungen im unmittelbaren Aufgabenbereich der Befragten gesehen.²¹ Über 80 Prozent der Befragten im Bereich des Einwohnerwesens sehen einen hohen Nutzen für E-Government-Lösungen (Abbildung 4), in der Kfz-Zulassung sind es sogar 92 Prozent. Systematische Unterschiede in der Bewertung zwischen Gemeinden von Niedersachsen und von Schleswig-Holstein sind dabei nicht festzustellen.

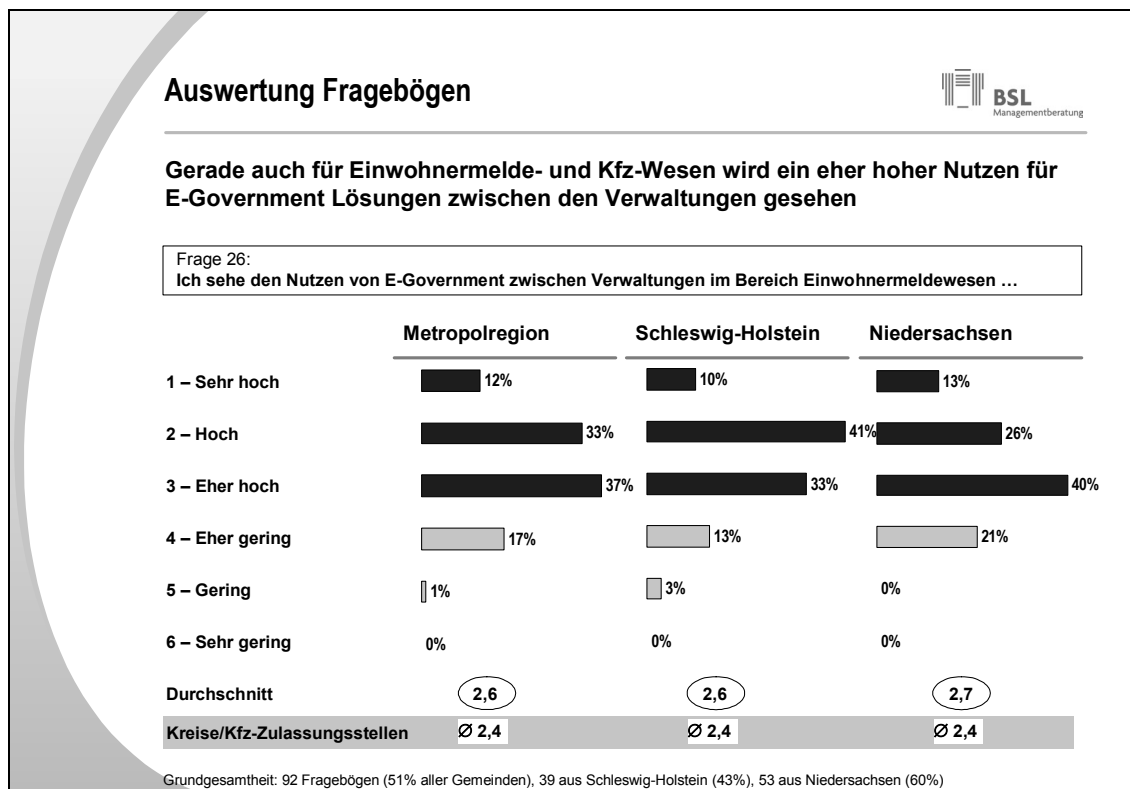


Abbildung 4: Einschätzung von E-Government-Lösungen im Einwohnermelde- und Kfz-Wesen

Auch wenn es darum geht, Vorschläge für den Einsatz von E-Government-Lösungen darzustellen, geben eine Reihe der Befragten auch konkrete Hinweise für weitere Einsatzbereiche.²² 35 Prozent der ausgefüllten 111 Fragebögen enthalten konkrete Vorschläge. Das deutet darauf hin, dass die Äußerungen zum E-Government nicht nur als modisches Lippenbekenntnis zu verstehen sind, sondern auch eine gewisse Reflexion in den Gemeinden nach sich ziehen.

²¹ Frage: „Ich sehe den Nutzen von E-Government zwischen den Verwaltungen der Metropolregion Hamburg für den Bereich des Einwohnermeldewesens (bzw. der Kfz-Zulassung) ...“; Bewertung von 1 (sehr positiv) bis 6 (sehr negativ).

²² Frage: „Bei welchen anderen Vorgängen neben dem Einwohnermeldewesen sehen Sie einen Nutzen von E-Government-Lösungen zwischen den Verwaltungen der Metropolregion?“; keine Antwortvorgaben.

Am häufigsten genannt wurden die folgenden Bereiche

- Sozialhilfewesen einschließlich Wohngeld
- Gewerberegister
- standesamtliche Vorgänge
- Amtshilfe im Rahmen der Vollstreckung
- Ausstellung und Verwaltung von Waffen- und Jagdscheinen
- Wahlen und das Wählerverzeichnis
- Hundesteuer
- Ausländerbehörde
- Steuer- und Finanzämter
- Fundbüro.

4.2.3 Einschätzungen der Machbarkeitsstudie

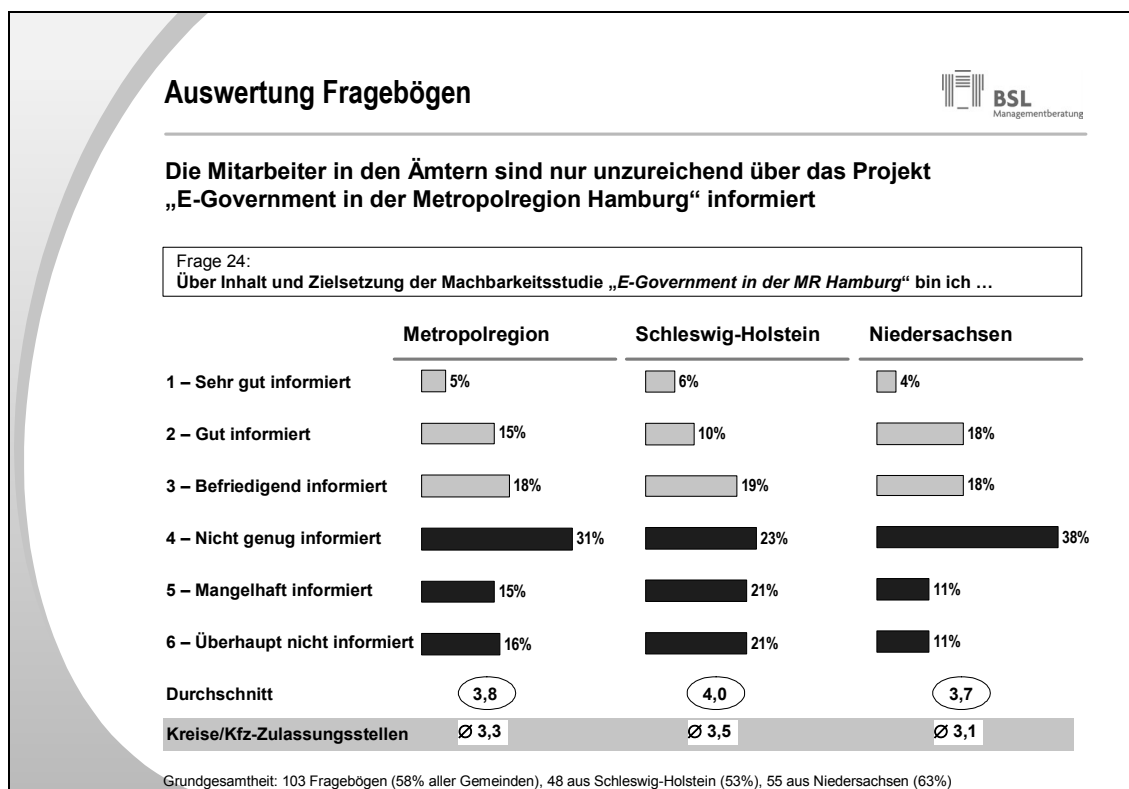


Abbildung 5: Informationsstand zur Machbarkeitsstudie in den Ämtern der Metropolregion

Über die Aktivitäten der Metropolregion Hamburg im Bereich des E-Government allgemein – und hier konkret über die Durchführung der Machbarkeitsstudie herrscht weitergehender Informationsbedarf in den Gemeinden vor Ort. 63 Prozent der Befragten in

den Gemeinden geben an, dass sie über Inhalt und Zielsetzung der Machbarkeitsstudie nicht ausreichend informiert seien (Abbildung 5).²³

Der Informationsstand in den Ämtern des Landes Schleswig-Holstein ist besonders gering: Dort geben 42 Prozent der Befragten an, mangelhaft oder überhaupt nicht informiert zu sein, während dies in Niedersachsen nur 22 Prozent der Befragten sind. Allerdings sind bei der Bewertung dieses Unterschiedes auch die kleinteiligere Verwaltungsstruktur in Schleswig-Holstein und damit einhergehende Kommunikationsschwierigkeiten zu berücksichtigen.

Es zeigt sich, dass für den Fall einer Umsetzung eines Projektes zum E-Government in der Metropolregion Hamburg ein deutlicher Bedarf an systematischer und strategischer Information der Kommunen vorhanden ist.²⁴

An die Machbarkeitsstudie werden verschiedene Erwartungen formuliert.²⁵ Besonders häufig genannt werden die allgemeine Verwaltungsvereinfachung, Bürgerfreundlichkeit und eine bessere Kommunikation der Behörden untereinander. Hingewiesen wird auch darauf, dass die Machbarkeitsstudie als Basis für die Argumentation gegenüber den eigenen Politikern und auch gegenüber Bedenkenträgern in der eigenen Verwaltung genutzt werden soll.

4.2.4 Stand der Vernetzung in der Metropolregion Hamburg

Die Verwaltungseinrichtungen in der Metropolregion Hamburg verfügen bereits über eine gute Vernetzung. So berichten knapp 80 Prozent der befragten Einwohnermeldeämter, dass sie innerhalb der Gemeinde über eine eigene Vernetzung verfügen (Abbildung 6).²⁶ Der Anteil in Niedersachsen ist dabei mit 88 Prozent deutlich höher als in Schleswig-Holstein mit 69 Prozent.

Über einen externen Anschluss an weitere Netze verfügt jedoch nach Selbstauskunft in der durchgeführten Befragung nur ein Drittel der Gemeinden in der Metropolregion Hamburg (Abbildung 7).²⁷

²³ Frage: „Über den Inhalt und die Zielsetzung der Machbarkeitsstudie „E-Government in der Metropolregion Hamburg“ bin ich ...“; Bewertung von 1 (sehr gut informiert) bis 6 (überhaupt nicht informiert).

²⁴ Im Rahmen der explorativen Machbarkeitsstudie wurde auf Grund der Ergebnisoffenheit kein besonderer Schwerpunkt auf Kommunikation und Information der Kommunen und Kreise gelegt (siehe Kapitel 2.2). Für die Umsetzung wird hingegen eine offensive Informationspolitik empfohlen, (siehe unten, Kapitel 9.2).

²⁵ Frage: „Welche persönlichen Erwartungen haben Sie an die Machbarkeitsstudie?“; keine Antwortvorgaben.

²⁶ Frage: „Besitzt Ihre Gemeinde/Samtgemeinde/Amt/Stadt ein Intranet (interne Vernetzung von PCs und IT-Systemen)?“; Antworten: Nein, Ja, nämlich ...

²⁷ Frage: „Ist dieses Netz an andere Netze angeschlossen (z.B. Bestandteil eines Kreisnetzes oder Anbindung an Landesnetze oder Netze kommunaler Rechenzentren)?“; Antworten: Nein, Ja, nämlich ...

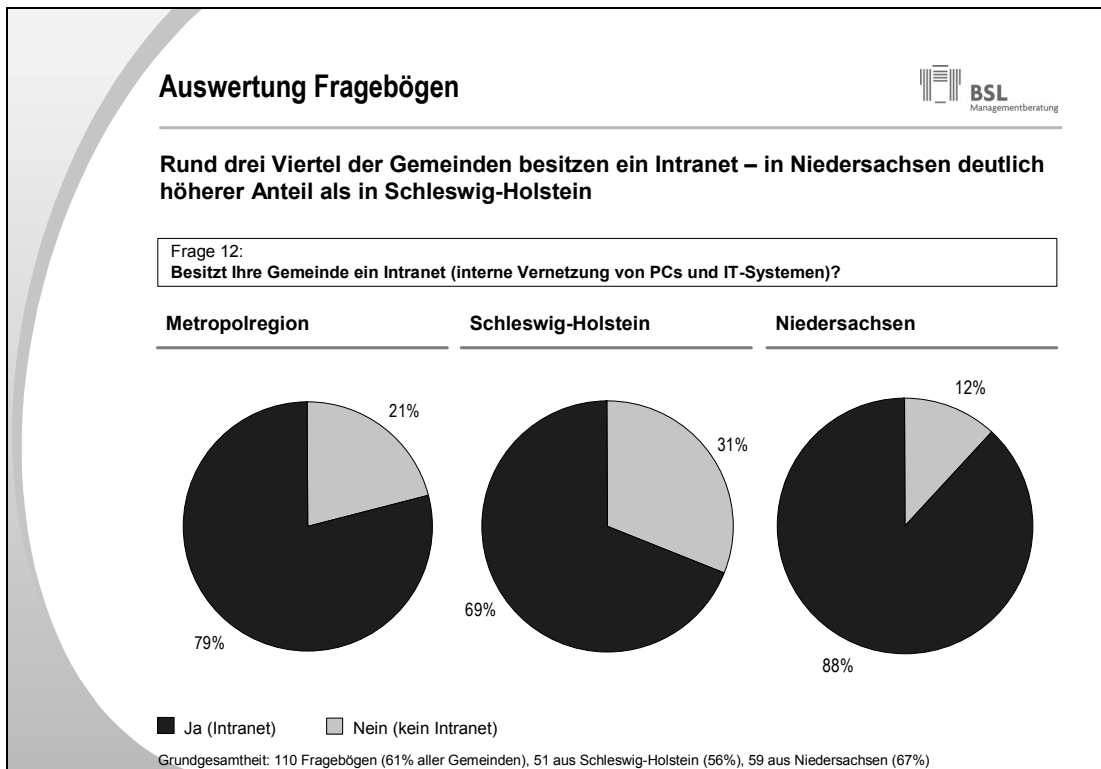


Abbildung 6: Stand der gemeindeinternen Vernetzung in der Metropolregion Hamburg

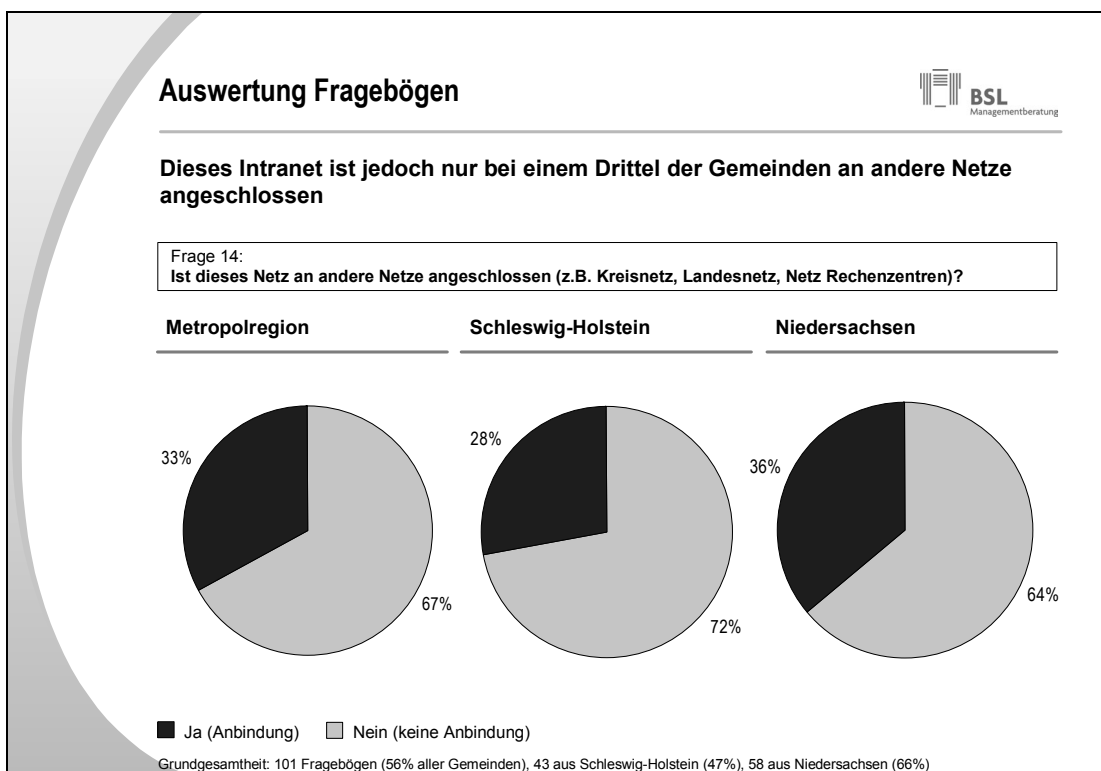


Abbildung 7: Anschluss gemeindeinterner Netze an andere Netze

4.2.5 Eingesetzte Fachverfahren in der Lebenslage „Umzug“

Bei der Betrachtung der in der Metropolregion Hamburg eingesetzten Fachverfahren für die Bereiche des Einwohnermeldewesens und der Kfz-Zulassung ergibt sich ein heterogenes Bild.

So finden sich insgesamt acht unterschiedliche Fachverfahren in der Anwendung. Die Varianz in Niedersachsen ist mit sieben eingesetzten Fachverfahren deutlich größer als in Schleswig Holstein mit vier Fachverfahren (Abbildung 8).²⁸

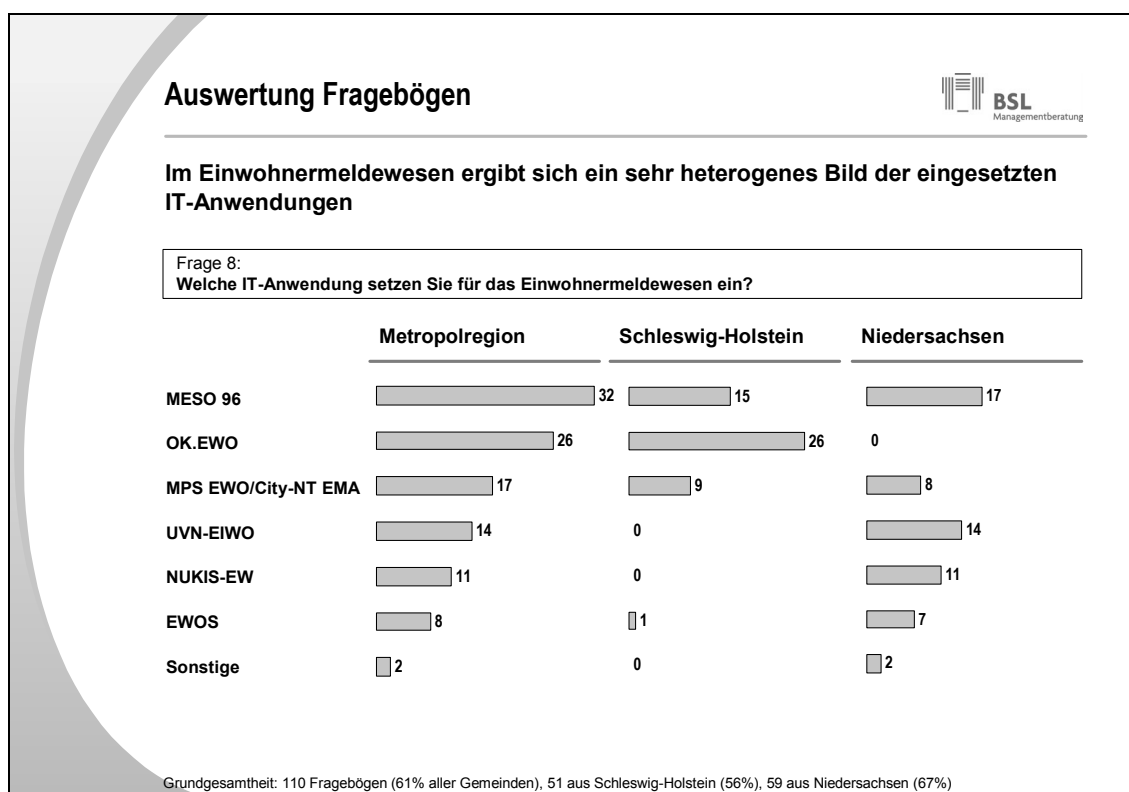


Abbildung 8: Eingesetzte Fachverfahren im Einwohnermeldewesen

Die für die Kfz-Zulassung eingesetzten Verfahren in der Metropolregion Hamburg sind deutlich weniger zahlreich. Es dominieren klar die Verfahren UVN und IKOL (Abbildung 9).²⁹

²⁸ Frage: „Welche IT-Anwendung (Name und Version) setzen Sie für das Einwohner-Meldewesen ein?“; keine Antwortvorgaben.

²⁹ Frage: „Welche IT-Anwendung (Name und Version) setzen Sie für das Kfz-Zulassungswesen ein?“; keine Antwortvorgaben.

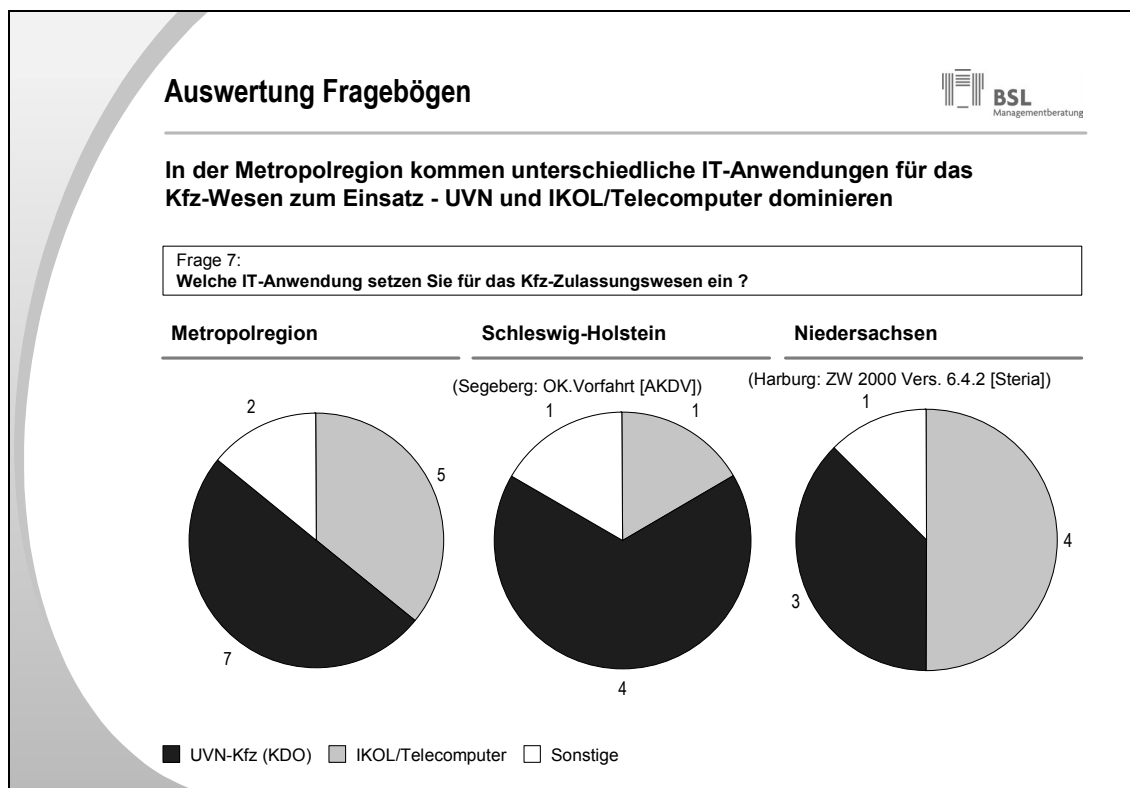


Abbildung 9: Eingesetzte Fachverfahren in der Kfz-Zulassung

4.3 Fazit

In den Gemeinden der Flächenstaaten in der Metropolregion Hamburg herrscht bereits ein Basisinteresse an dem Einsatz von E-Government-Lösungen zur Vernetzung von Verwaltungseinheiten.

Das weitreichende Bekenntnis zum E-Government ist mehr als ein modisches Bekenntnis: In den Gemeinden wird eigenständig reflektiert, welche Verwaltungsbereiche sich für den Einsatz von E-Government eignen.

Die Machbarkeitsstudie zum E-Government in der Metropolregion Hamburg hat einen deutlich ausbaufähigen Bekanntheitsgrad. In der Phase der Umsetzung ist daher ein Schwerpunkt auf den Bereich der Kommunikation mit den Gemeinden zu setzen.

Innerhalb der einzelnen Gemeinden in der Metropolregion Hamburg liegt bereits ein hoher Vernetzungsgrad vor. Weniger ausgeprägt ist aber der Anschluss an andere externe Netze.

Besonders im Einwohnermeldewesen ist in der Metropolregion eine sehr heterogene Ausstattung mit IT-Verfahren anzutreffen. Weniger variieren die Fachverfahren in der Kfz-Zulassung.

5 Technisches Grobkonzept für das Metropolregion-Netz

Die zentrale Betrachtung dieses Gutachtens zum Aufbau des Metropolregion-Netzes erfolgt in zwei Schritten.

- Zunächst geht es allein um den Aufbau eines Behörden-Netzes zur Vernetzung der Verwaltungen in der Metropolregion Hamburg (Metropolregion-Netz). Somit zielt dieser Schritt allein auf die technische Grundvoraussetzung der Gemeindeübergreifenden Datenkommunikation in der Metropolregion. Für welche Anwendungen oder Inhalte – also für welche Semantik – dieses Netz dann später genutzt wird, ist zunächst nicht berücksichtigt. Im vorliegenden Kapitel 5 wird das technische Grobkonzept des Metropolregion-Netzes dargestellt.
- In einem zweiten Schritt wird dann im folgenden Kapitel 6 dargestellt, wie dieses Metropolregion-Netz für E-Government-Verfahren genutzt werden kann, und wie der daraus entstehende Nutzen zu bewerten ist. Die Betrachtung der Verfahrenseite beruht in der Regel auf Einzelfällen in den Geschäftsprozessen der Verwaltung. Dabei wird im Rahmen dieser Untersuchung der Fokus auf die Lebenslage „Umzug“ gelegt.

Zunächst wird also im Kapitel 5 ein Grobkonzept für das Metropolregion-Netz vorgestellt, das die Verwaltungseinrichtungen in der Metropolregion Hamburg miteinander verbindet. Es schafft eine Infrastruktur, die für eine Vielzahl von Verfahren und Verwaltungsvorgängen genutzt werden kann. Sie bietet ein zukunftsfähiges Fundament für unterschiedliche Anwendungen des E-Government, auch für solche, die zum heutigen Zeitpunkt noch gar nicht realisierbar erscheinen. Wie es bei Innovationsprozessen vielfach zu beobachten ist, können sich aus der Verfügbarkeit einer solchen Infrastruktur heraus zudem eigene neue Anwendungen bilden, die bis dahin noch gar nicht bedacht wurden.

5.1 Existierende Vernetzungen

Die Vernetzung der Verwaltungen in der Metropolregion Hamburg muss nicht bei Null beginnen. Verwaltungen sind auf unterschiedlichen Wegen bereits in verschiedene Datennetze eingebunden. Diese basieren jedoch auf grundsätzlich unterschiedlichen Formen der Vernetzung. Dies sind im Einzelnen:

- Kommunale Netze
- Kreisnetze
- Landesnetze
- TESTA-Netz
- Internet-Zugänge.

Bei den ersten drei Formen der Vernetzung handelt es sich um abgeschlossene Datennetze der Verwaltung. Besonders zu betonen ist, dass die Landesnetze eine „Backbone“-Struktur vorhalten, an die sich die Kommunen auch direkt anschließen können.

Bei TESTA („*Trans-European Services for Telematics between Administrations*“) handelt es sich hingegen um ein verwaltungsspezifisches Netzwerk auf europäischer Ebene, das vor allem die Punkt-zu-Punkt-Kommunikation unterschiedlicher Verwaltungseinrichtungen unterstützt.

Internet-Zugänge bieten demgegenüber die Möglichkeit eines Zugangs zu einer weltweiten Vernetzung. Sie stellen jedoch kein abgeschlossenes, sicheres Netz bereit.

Der Großteil der Kosten für eine Kommunikationsinfrastruktur ist proportional zur Anzahl der im Metropolregion-Netz vernetzten Kommunen. Daher beginnt die Darstellung auf kommunaler Ebene. In den drei beteiligten Bundesländern der Metropolregion Hamburg ist die Ausgangslage sehr unterschiedlich; sie werden getrennt dargestellt. Zusätzlich wird das TESTA-Netz beschrieben.

5.1.1 Hamburg

Die Ausgangssituation der Vernetzung ist in der Freien und Hansestadt Hamburg am übersichtlichsten. Dort sind alle Verwaltungseinrichtungen an ein Verwaltungsnetz angeschlossen. Genutzt wird dieses „*hamburgische Telekommunikationsnetz*“ derzeit vor allem zu drei Zwecken³⁰:

- Email-Server
- File-Transfer
- Gemeinsames Informationsnetz der Verwaltung.

Das Verwaltungsnetz der Stadt wird vom Landesamt für Informationstechnik (LIT) betrieben; Behörden zahlen Nutzungsentgelte, die jährlich zentral über die Finanzbehörde verhandelt werden. Der Anschluss an das Verwaltungsnetz ist allen Verwaltungseinrichtungen in Hamburg vorgeschrieben.

Für die Vernetzung der Verwaltungen innerhalb von Hamburg kann auf die Kommunikationsinfrastruktur des Verwaltungsnetzes zurückgegriffen werden. Auf Infrastruktur-Ebene sind innerhalb der Stadt für den Anschluss an das Metropolregion-Netz keine weiteren Schritte notwendig; eine verlässliche Vernetzung existiert.

5.1.2 Schleswig-Holstein

Die Datenlage über die derzeitige Vernetzung in den Flächenländern ist lückenhaft. Aus diesem Grund muss hier auch auf eigene Erhebungen im Rahmen der Machbarkeitsstudie zurückgegriffen werden.

Mehr als zwei Drittel – nämlich 69 Prozent – der schleswig-holsteinischen Gemeinden in der Metropolregion geben an, dass sie über eine interne Vernetzung von IT-Systemen verfügen.³¹ Nur 28 Prozent verfügen jedoch auch über eine Einbindung in andere Netze.³²

Die Betrachtung der internen Vernetzung der Kommunen wird in diesem Gutachten nicht behandelt. Jedenfalls ist dies eine Aufgabe der Kommunen, für die sie selber Sorge tragen müssen.

³⁰ Die konkreten Anwendungen des Verwaltungsnetzes der Stadt werden hier nur zu illustrativen Zwecken verwandt; für den Schwerpunkt dieses Kapitels, die IT-Infrastruktur, haben sie keine Bedeutung.

³¹ 69% = 36 der 52 antwortenden Kommunen.

³² 12 der 43 antwortenden Kommunen antworten mit „Ja“ auf die Frage: „Ist dieses [verwaltungsinterne] Netz an andere Netze angeschlossen (z.B. Bestandteil eines Kreisnetzes oder Anbindung an Landesnetze oder Netze kommunaler Rechenzentren)?“, vgl. Kapitel 11.2.

Gegenwärtig existieren in Schleswig-Holstein zwei verfügbare Netze nebeneinander:

- Das Landesnetz von Schleswig-Holstein wurde im August 2002 offiziell freigegeben. Dessen „*Backbone*“ wird mit 155 MBit/s betrieben, die einzelnen Dienststellen werden mit $n \cdot 2$ MBit/s angebunden. Das Landesnetz wird „*vom Router an aufwärts*“ durch die Datenzentrale Schleswig-Holstein betrieben, die reine Netzleistung (insbesondere: flächendeckende „*Backbone*“-Infrastruktur, Zuleitungen zu den Liegenschaften, Sprachnetzinfrastruktur) liefert die Deutsche Telekom. Vorgesehen ist, dass sich einzelne Kommunen direkt an das Landesnetz anschließen können, dabei sind Detailfragen zwischen den Vertragspartner gegenwärtig noch offen.
- Das Schleswig-Holstein-Netz wurde von der Datenzentrale Schleswig-Holstein (DZSH) aufgebaut, bevor das Landesnetz installiert wurde, um ihren Kunden spezielle Dienste anbieten zu können. So laufen über das Schleswig-Holstein Netz folgende Anwendungen:
 - Internet-Zugang für die Kommunen
 - Wartung und Updates („*Remote-Support*“)
 - Großrechner-Verfahren

Auch in das Schleswig-Holstein-Netz können Zugänge mit 2 MBit/s angeboten werden.

Inwieweit die beiden Netze in Schleswig-Holstein langfristig zusammengeführt wird, steht noch nicht fest; dies erscheint jedoch wahrscheinlich.

5.1.3 Niedersachsen

Die niedersächsischen Gemeinden in der Metropolregion Hamburg geben zu 88 Prozent an, dass sie über eine interne Vernetzung verfügen. Doch auch hier ist nur ein gutes Drittel der Kommunen (36 Prozent) an andere Netze angeschlossen.³³

Das Landesnetz in Niedersachsen wird von dem Landesbetrieb Informatikzentrum Niedersachsen (izn) unter dem Namen „*izn-net*“ betrieben. Es ist ein Informations- und Kommunikationsnetz, das für die Übertragung von Sprache, Daten, Texten und Bildern ausgelegt ist. Angestrebt ist die Anbindung aller Landkreise und aller kommunalen Datenzentralen, bislang sind der Landkreis Harburg und der Landkreis Celle angebunden.

Auch den niedersächsischen Kommunen wird ein direkter Zugang zum izn-Netz angeboten; jedoch befindet sich gegenwärtig die konkrete Preisgestaltung und technische Umsetzung noch in der Abstimmung zwischen dem Land Niedersachsen und den kommunalen Spitzenverbänden. Der Zugang wird voraussichtlich skalierbar gestaltet.

5.1.4 TESTA-Netz

Als Overlay-Netzwerk zur Vernetzung der europäischen Verwaltungen wurde das TESTA-Netz geschaffen, die „*Trans-European Services for Telematics between Administrations*“. Für Deutschland wurde ein eigenes Unterprojekt eingerichtet, an dem alle öffentlichen Einrichtungen teilnehmen können. Dies umfasst auch Kommunen und

³³ 88% = 51 der 58 antwortenden Kommunen; 36% = 21 der 58 antwortenden Kommunen. Stand: März 2003 (Zeitpunkt der Erhebung). Nach Auskunft des niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport sind inzwischen weitere Kommunen vernetzt.

kommunale Verwaltungseinheiten. Den Netzbetrieb des TESTA-Netzes in Deutschland hat die Deutsche Telekom übernommen. Sie bietet den Zugang in verschiedenen Bandbreiten (ab 64kbit/s) und Sicherheitsabstufungen auch den Kommunen direkt an.

Bei TESTA handelt es sich um ein überregionales verwaltungsspezifisches Netzwerk. Es unterstützt das Einrichten von Punkt-zu-Punkt Verbindungen (z.B. den Anschluss einer Kommune an eine Datenzentrale).

5.1.5 Fazit

Empfehlung 1

Die bestehenden Netzstrukturen in der Metropolregion Hamburg sind sachgerecht und sollten zukünftig weiter verwendet werden, sofern dies organisatorisch und wirtschaftlich sinnvoll ist.

5.2 Zu schaffende Netzstruktur

5.2.1 Allgemeine Architektur des Metropolregion-Netzes

Bei einer grundsätzlichen Betrachtung der zu schaffenden Netzstruktur stellt sich die Frage, ob zur Realisierung der Lebenslage „Umzug“ ein abgeschlossenes Behördennetz aufgebaut werden soll. Eine Alternative besteht darin, dass alle beteiligten Kommunen und Städte das Internet als Netzstruktur verwenden, allerdings unter höchsten Anforderungen an Sicherheit und Verschlüsselung.

Ein abgeschlossenes Metropolregion-Netz bietet weitreichende Vorteile, einige Beispiele sind im Folgenden aufgeführt (vgl. Kapitel 7):

- Möglichkeit zur Nutzung gemeinsamer Fachverfahren
- Nutzung gemeinsamer Dienste (z.B. Verzeichnisdienste)
- Nutzung des Behördennetzes für Sprachkommunikation
- Zentrale, gemeinsame und einheitliche Absicherung aller am Netz angeschlossenen Kommunen gegenüber Fremdnetzen, z.B. durch die Einrichtung eines gemeinsamen Internetzugangs.

Empfehlung 2

Das Metropolregion-Netz sollte auf Basis von TCP/IP realisiert werden.

Eine Detailkonzeption eines abgeschlossenen Behördennetzes erfordert eine Analyse des zu erwartenden Daten-Kommunikationsverhaltens, zumindest jedoch von einer kritischen Menge von Anwendungen, die in dem Behördennetz genutzt werden sollen.

Da hier exemplarisch allein die Lebenslage „Umzug“ und die Fachanwendung Melderegisterauskunft betrachtet werden, kann lediglich die Empfehlung gegeben werden, für den Aufbau eines abgeschlossenen Behördennetzes die Feinplanung erst nach einer Diskussion der weiteren zu realisierenden Anwendungen durchzuführen.

5.2.2 Bandbreite und Topologie des Metropolregion-Netzes

Für die Gesamtkonzeption des Netzes ist es notwendig, die Anforderungen der Anwendungen zu berücksichtigen, die das Metropolregion-Netz zum Datenaustausch nutzen. Erst danach kann eine detaillierte Netzkonzeption durchgeführt werden.³⁴

Empfehlung 3

Das Metropolregion-Netz in der Metropolregion Hamburg ist unter Berücksichtigung einer kritischen Menge von Anforderungen der zu etablierenden Anwendungen detailliert zu konzipieren.

In Hinblick auf die Nutzung des Metropolregion-Netzes auch für zusätzliche Anwendungen (siehe Kapitel 7), sollte eine skalierbare Anbindung erfolgen. So könnten später auch Verfahren mit einer höheren Datenrate (z.B. Videokonferenzen o.ä.) über das Metropolregion-Netz abgewickelt werden.

Empfehlung 4

Die Anbindung der Kommunen sollte über skalierbare Anschlüsse erfolgen, so dass die Voraussetzung für die Nutzung breitbandiger Anwendungen leicht erfüllt werden kann.

Das Kommunikationsverhalten im Metropolregion-Netz wird überwiegend sternförmig sein. Im Wesentlichen werden Daten zwischen den Kommunen/Städten und der zentralen Infrastruktur kommuniziert.

- Beispiele für die zentrale Infrastruktur:
 - Clearingstelle
 - Verzeichnisdienst
 - Intermediär
 - Verfahrensserver
 - Anwendungsserver
- Dezentrale Stellen: Kommunen und Städte.

Die Datenzentralen bieten sich dabei als Herberge der zentralen Infrastruktur an.

Eine sternförmige Kommunikation könnte wie folgt technisch unterstützt werden:

- Einzelne Ämter werden an kommunale Netze angeschlossen.
- Kommunale Netze werden zu Kreisnetzen zusammengeschlossen.
- Kreisnetze werden an Landesnetze angeschlossen.
- Landesnetze werden für die Metropolregion Hamburg aneinander angeschlossen.
- Alternativ können einzelne Kommunen direkt an die Landesnetze oder auch direkt an das Metropolregion-Netz angeschlossen werden.

Die nachfolgende Abbildung 10 zeigt ein Beispiel für diesen Realisierungsansatz.

³⁴ Vgl. dazu Kapitel 7.

Aus technischer Sicht und auf Grund der Kostensituation ist es empfehlenswert, die auch in den beteiligten Flächenländern verfolgte hierarchische Vernetzungs-Strategie zu verwenden: Kommunen schließen sich zu Kreisnetzen zusammen, diese werden an die Landesnetze angeschlossen, ein Teil derer wiederum zum Metropolregion-Netz zusammengeführt wird. Nur als Rückfall-Lösung kann es für einzelne Kommunen sinnvoll sein, sich direkt an ein Landes- oder an das Metropolregion-Netz anzuschließen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn einzelne innovationsbereite Kommunen in Landkreisen liegen, die gegenwärtig keine offensive E-Government-Strategie verfolgen und daher keine Kreisnetze anbieten.

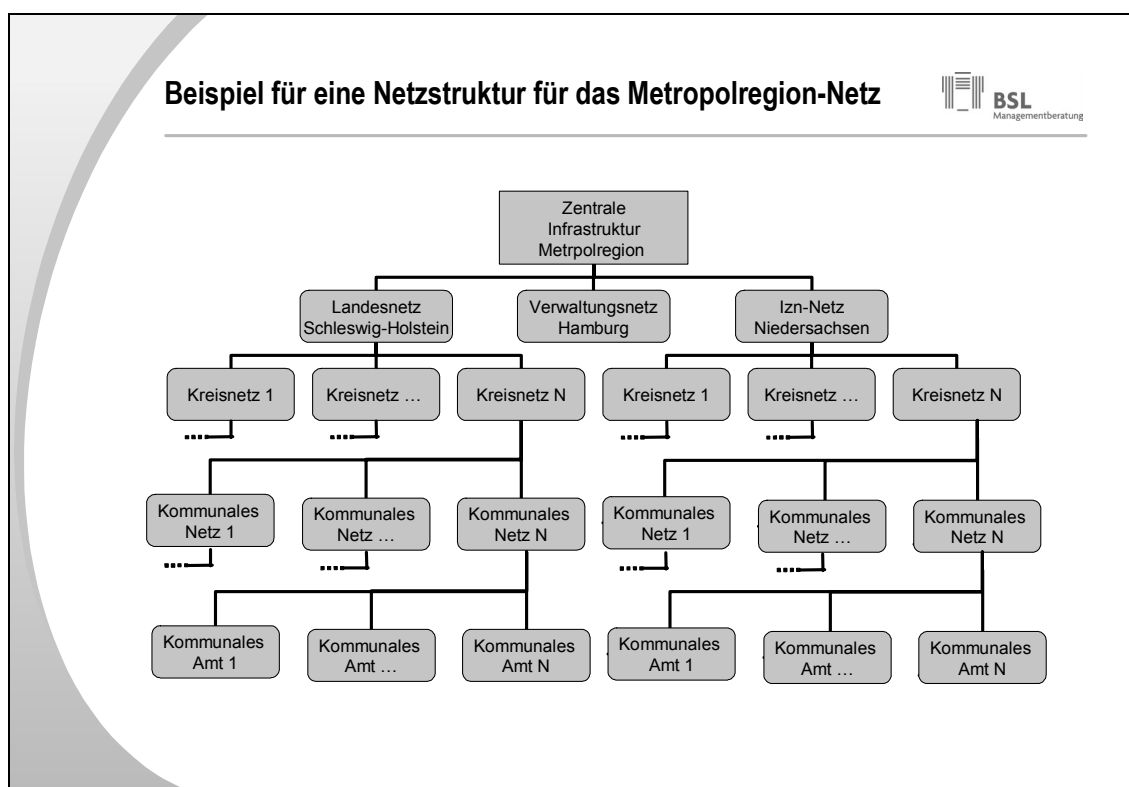


Abbildung 10: Aufbau des Metropolregion-Netzes

Für die einzelnen Kommunen bieten sich, in Abhängigkeit von ihrer jetzigen Vernetzung, unterschiedliche Zugangswege zu dem Metropolregion-Netz. Diese bringen verschiedene Kosten mit sich. Generell ist es empfehlenswert für die Kommunen, sich in Kreisnetzen zusammenzuschließen, die wiederum an die Landesnetze angeschlossen werden. Für weite Bereiche in Niedersachsen kann hingegen die Anbindung effizienter über die kommunalen Datenzentralen erfolgen, die sich wiederum über das Landesnetz miteinander verbinden.

Empfehlung 5

Es wird empfohlen, dass Kommunen über Knoten von regionalen Netzen (Kreisnetze, Datenzentralen) und über die Landesdatennetze Zugang zum Metropolregion-Netz erhalten. Dabei sind auch Kooperationen zwischen Kreisen bei der Errichtung von Knoten sinnvoll.

Empfehlung 6

Für einzelne Kommunen, die auf keinen regionalen Zugangsknoten zugreifen können, sollte eine Direkteinwahl in das Metropolregion-Netz ermöglicht werden.

5.2.3 Beispiel: Benötigte Netzkapazität für die Lebenslage „Umzug“

Im Folgenden werden exemplarisch einige Aspekte der Anforderungen einer Realisierung für die Lebenslage „Umzug“ dargestellt. Bezüglich der Bandbreite bzw. der erforderlichen Netzkapazität für die Realisierung der Lebenslage lässt sich folgende Abschätzung geben:

- Basis je Transaktion ist ein Datensatz, der zwischen ein und fünf Kilobyte groß sein wird. Ein XMeld-Datensatz ist zum Beispiel ein bis zwei Kilobyte groß. Diese Abschätzung gilt für alle später aufgeführten Szenarien unabhängig vom letztlich verwendeten Format.
- Eine Realisierung der Lebenslage „Umzug“ sollte unter Verwendung von Internet/Intranet-Technologie erfolgen. Somit ergibt sich eine WWW-typische Anwendung. (Technische Nebenbemerkung: Die Anwendung muss so konzipiert sein, dass die ggf. erforderliche Installation einer „Java Virtual Machine“ oder anderen Laufzeitumgebungen nur ein Mal bzw. nach jeder Veränderung erfolgen muss).
- Für eine solche WWW-typische Anwendung unter Berücksichtigung der Datensatz-Größe wird eine Mindestbandbreite bei der kommunalen Anbindung von 64KBit/s empfohlen. Idealerweise sollten 256 KBit/s verfügbar sein.

5.2.4 Anbindung von Kommunen und Kreisen

Für die hier betrachtete sternförmige Kommunikation in der Lebenslage „Umzug“ bieten sich unterschiedliche technische Lösungen für die Anbindung der Kommunen und Kreise an die zentrale Infrastruktur an:

- Digitale Punkt-zu-Punkt Standleitungen. Diese sind in der Regel nur in einer Bandbreite von 2MBit/s oder vielfachen davon verfügbar.
- Nutzung von TESTA. Auf Grund der besonderen Eigenschaften von TESTA (überregionale Ausdehnung, Datenverschlüsselung) ist diese Form der Anbindung teuer und wird daher für einzelne Kommunen nicht empfohlen.
- SDSL-Verbindungen, sofern von einem Service-Provider angeboten (Netz muss verfügbar sein).
- Etablierung eines VPN-Zuganges über das Internet auf Basis einer DSL-Flatrate. Sofern räumlich verfügbar wird dies für kleinere Kommunen die kostengünstigste Lösung sein, sofern kein Kreisnetz vorhanden ist.

5.2.5 Betrieb und Management des Metropolregion-Netzes

Empfehlung 7

Es wird empfohlen, die Verwaltung und das Management des gesamten Metropolregion-Netzes in einer Hand durchzuführen. Der Betrieb kann von unterschiedlichen Netzbetreibern durchgeführt werden.

Die Auswahl der Netzbetreiber muss unter Berücksichtigung der angebotenen Zugangswege und nach Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit erfolgen.

5.3 Kostenabschätzung Netzinfrastruktur

5.3.1 Netzanbindung der Kommunen

Für jede Behörde entstehen Kosten für die Nutzung eines abgeschlossenen Behördennetzes. Diese Kosten können je nach technischer Lösung stark variieren. Im Folgenden werden Kostenbeispiele genannt. An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, dass eine Netzkonzeption erst nach einer Aufnahme und Analyse einer kritischen Menge von Anwendungen festgelegt werden kann.

- Anbindung über VPN-Tunnel und DSL. Geeignet für kleinere Kommunen, sofern DSL regional verfügbar. Kosten Flatrate DSL ca. 100 Euro pro Monat plus Kosten für VPN-Tunnel maximal 100 Euro pro Monat (geschätzt).³⁵
- Anbindung über eine 2MBit/s Standleitung. Kosten laut Preisliste des Providers Hansenet: 448,00 Euro pro Monat (sofern Netz verfügbar, andernfalls erhöhen sich die Kosten um ca. 700 Euro pro Monat für eine Leitungsmiete bei der Telekom) plus entfernungsabhängige Pauschale. Bei Nutzung mehrerer Standleitungen sind deutliche Rabatte zu erwarten.

Weitere Kosteninformationen wurden leider nicht zur Verfügung gestellt (z.B. Kosten Anschluss an das Landesnetz Schleswig Holstein).³⁶ Im Wesentlichen wird darauf verwiesen, dass eine Kostenabschätzung erst nach einer detaillierten Netzkonzeption möglich ist.

Es kann also davon ausgegangen werden, dass pro Kommune für die Netzanbindung mindestens Kosten in Höhe von 200 Euro pro Monat für den Netzzugang entstehen, im schlechtesten Fall ist eine durchschnittliche Obergrenze von ca. 1000 Euro zu erwarten.

5.3.2 Weitere Kosten

Neben der Netzanbindung der Kommunen und Kreise entstehen folgende weitere Kosten:

Einmalig:

- Konzeption eines einheitlichen IP-Adressraums, Aufwand ca. 5 Menschstage
- Einrichten von Routern und Firewalls, Aufwand je nach Netzkonzeption

³⁵ In der Freien und Hansestadt Hamburg wird gegenwärtig unter Nutzung von Einzel-VPNs Telearbeit möglich gemacht. Die Kosten pro Anschluss betragen dabei einmalig EUR 975 und monatlich etwa EUR 90 (zzgl. Verbindungsentgelte). Bei einer größeren Zahl gemeinsamer Nutzer verringern sich die Kosten: So sind auch die Universitäten Hamburgs über VPNs an das Verwaltungsnetz der Stadt angebunden. Diese zahlen für 500 Mitarbeiter bei einer Datenverbindung von 100 MBit/s EUR 6380, also nur knapp EUR 13 pro Mitarbeiter.

³⁶ In Niedersachsen wird eine Kostenregelung angestrebt, in der sich Land und Kommunen die Kosten des Direkt-Zugangs zum Landesnetz teilen. Bis Ende des Jahres 2003 wird der Zugang zum Landesnetz den Kommunen überdies kostenfrei zur Verfügung gestellt (Quelle: Landkreis Harburg).

- Ggf. Umstellung der Netzwerkkonfiguration in den Kommunen, Aufwand maximal 0,1 Menschtage je Rechner.

Laufend:

- Kosten für die Verbindung der beteiligten Landesnetze, je 1000 Euro pro Monat. Benötigt werden maximal zwei Direktverbindungen
- Router-Miete, 2000 Euro pro Monat
- Betrieb von Firewalls, Kosten ab 500 Euro pro Monat. Anzahl der Firewalls abhängig von der Netzkonzeption
- Betreuung des Netzbetriebs, Support. Kosten abhängig von der Netzkonzeption.

5.4 Sicherheitsanforderungen

Das konzipierte Metropolregion-Netz folgt der Philosophie eines geschlossenen sicheren Netzes. Dementsprechend hoch sind die Sicherheitsanforderungen für den Betrieb. Diese setzen sich aus zwei Bereichen zusammen: der Abschottung nach außen und der Abschottung der teilnehmenden Behörden voneinander.

5.4.1 Abschottung nach außen

Eine klare Abschottung nach außen ist notwendig. Diese Abschottung muss an allen Stellen stattfinden, an denen das Metropolnetz mit weiteren Netzen (z.B. dem Internet) verbunden ist. Dies betrifft insbesondere einen zentralen Internetzugang.

Eine Öffnung des Metropolregion-Netzes nach außen soll aus Sicherheitsgründen nicht auf Ebene jeder einzelnen Kommune erfolgen. Vielmehr ist eine zentrale Gateway-Funktion für das gesamte Metropolregion-Netz zu schaffen, über die jegliche Außenkommunikation mit anderen Netzen stattfindet. Dies betrifft auch eine mögliche zukünftige „Online-Selbstbedienung“ der Bürger über das Internet.

Bei mehreren Zugängen zum Internet wäre die Anfälligkeit des gesamten Metropolregion-Netzes von diesen Zugängen abhängig. Das Netz wäre somit so schlecht geschützt wie das schwächste Glied in der Kette. Die Absicherung eines Netzes über Firewalls ist komplex, das Know-how für den Betrieb einer solchen Firewall ist nicht in jeder Kommune vorhanden.

Aus diesem Grund empfiehlt es sich, die Netzsicherheit als zentralen Dienst für alle angeschlossenen Gemeinden und Kreise zu konzipieren. Damit verbunden ist die Notwendigkeit, dass vor Ort in den Gemeinden keine eigenen Öffnungen der Netze zum Internet eingeführt werden, sondern jeder Außenverkehr über eine zentrale Gateway-Funktion des Metropolregion-Netzes abgewickelt wird.

Empfehlung 8

Die Abschottung des Metropolregion-Netzes nach außen über Firewalls sowie ein Zugang zum Internet sollten für alle beteiligten Kommunen und Kreise zentral bereitgestellt werden.

Die Metropolregion ist aus technischer Sicht als eine Kommune zu verstehen, die – wie jede einzelne Kommune – entsprechende Schnittstellen nach außen unterhält. Diese teilweise gesetzlich vorgeschriebenen oder empfohlenen Schnittstellen werden den

Kommunen in der Metropolregion als Service-Leistung des Metropolregion-Netzes angeboten.³⁷

5.4.2 Abschottung der Teilnehmer untereinander

Auf Grund der Vielzahl an Teilnehmern und der daraus resultierenden Unübersichtlichkeit der Zugriffsberechtigten stellt sich die Frage, ob sich die teilnehmenden Kommunen untereinander ebenfalls vor unberechtigten Zugriffen schützen wollen. In einem solchen Fall müssten die Kommunen bzw. Kreise ihre Netze durch Firewalls „nach innen“ schützen. Dies müsste an den zentralen internen Knotenpunkten erfolgen, so zum Beispiel bei einer Anbindung eines Kreisnetzes an eine Datenzentrale.

Für den Zugang zum Landesnetz Niedersachsen ist eine solche Abschottung der Teilnehmer untereinander Voraussetzung.

5.5 Integration von Internet-Ansätzen

Im ersten Schritt des Aufbaus des Metropolregion-Netzes für die Metropolregion Hamburg soll die „*Online-Selbstbedienung*“ der Bürger über das Internet nicht im Vordergrund der Aufmerksamkeit stehen. Vielmehr geht es um eine Vernetzung der Verwaltungseinrichtungen untereinander.

Ungeachtet dessen muss auf Grund der allgemeinen Entwicklung von E-Government-Ansätzen in Richtung auf eine solche „*Online-Selbstbedienung*“ bereits jetzt ein Konzept für eine spätere Öffnung auch in einer verwaltungsinternen Vernetzung angelegt sein.

Wie bereits ausgeführt, empfiehlt es sich aus Gründen der Netzsicherheit für das gesamte Netz nur eine zentrale Schnittstelle zum Internet vorzusehen. Dies betrifft sowohl den Zugriff der Verwaltungen nach außen (z.B. auf das World Wide Web) als auch umgekehrt den Zugriff der Bürger auf die Verwaltung im Rahmen der „*Online-Selbstbedienung*“.

Empfehlung 9

Es wird empfohlen, für die künftige „*Online-Selbstbedienung*“ der Bürger über das Internet eine zentrale Schnittstelle zu schaffen.

5.6 Erweiterungsfähigkeit (Zukunftsfähigkeit)

Das Metropolregion-Netz muss eine zukunftsfähige Lösung sein. Dies betrifft drei wesentliche Bereiche:

- Bandbreiten der Datenübermittlung
- Berücksichtigung von Standards
- Beachtung langfristiger Entwicklungen des E-Government in Deutschland.

Es wurde bereits dargestellt, dass die Bandbreiten der Datenübermittlung so kalkuliert werden müssen, dass hier auch eine datenintensivere Übertragung z.B. von Videokonferenzen oder Sprachkommunikation stattfinden kann bzw. eine Vielzahl unterschiedli-

³⁷ Siehe Kapitel 7.2.

cher Anwendungen parallel über das Netz kommunizieren kann. Es wird daher die Einrichtung einer skalierbaren Netzstruktur empfohlen. Die Netzwerkplanung für ein solches System stellt ein eigenes Projekt dar.

Dringend notwendig ist es, bei der Entwicklung des Metropolregion-Netzes eine Inselösung zu vermeiden. Aus diesem Grund müssen die gängigen Kommunikationsstandards (insbesondere TCP/IP) berücksichtigt werden.

Die langfristige Entwicklung des E-Government deutet klar auf eine zunehmende Bedeutung auch der Außenkommunikation des Metropolregion-Netzes hin:

- „*Online-Selbstbedienung*“ der Bürger über das Internet
- Datenübermittlung an Großkunden und Mittler der Privatwirtschaft
- Vernetzung mit anderen Behörden und sonstigen Anstalten des öffentlichen Rechts außerhalb der Metropolregion.

Wie bereits dargestellt, stehen Ansätze, die dies ermöglichen, vorerst nicht im Vordergrund der Untersuchung, werden aber sehr wohl konzeptionell eingebunden.

Das vorgeschlagene Metropolregion-Netz für die Metropolregion Hamburg ist daher ein zukunftsfähiges Produkt, das später veränderten Anforderungen angepasst werden kann bzw. diese bereits vorhersieht. Als reine IT-Infrastruktur kann zudem davon ausgegangen werden, dass sich aus der Verfügbarkeit des Metropolregion-Netzes heraus, weitere Anwendungsfelder für unterschiedliche E-Government-Lösungen bilden werden.

6 Lebenslage „Umzug“ als Anwendung auf dem Metropolregion-Netz

Anhand der Lebenslage „Umzug“ wird im Folgenden beispielhaft dargestellt, wie das Metropolregion-Netz in der Metropolregion Hamburg für eine konkrete E-Government-Lösung eingesetzt werden kann.

Die Lebenslage „Umzug“ bietet sich für die exemplarische Betrachtung deshalb an, weil hier sowohl auf Seite der beteiligten Verwaltungen selbst, als auch im Bezug auf die Kundenfreundlichkeit für die Bürger erhebliche Optimierungspotenziale vorliegen. Zudem sind die in der Lebenslage „Umzug“ ablaufenden Geschäftsprozesse zwischen mehreren beteiligten Behörden in einem hohen Maße standardisiert und damit auch IT-technisch gut abzubilden.

Aus diesen Gründen gibt es innerhalb und außerhalb der Metropolregion Hamburg bereits eine Vielzahl von E-Government-Projekten, die sich mit den Verwaltungsvorgängen in der Lebenslage „Umzug“ befassen. So ist es ein zusätzlicher Vorteil dieser Lebenslage, dass auf eine Vielzahl von Vorarbeiten und Konzepte zurückgegriffen werden kann, die zum Teil sogar schon in der Praxis erprobt sind.

Schließlich besitzt die Lebenslage „Umzug“ auf Grund spezifischer soziostruktureller Eigenschaften der Metropolregion Hamburg eine besondere Bedeutung für dieses Einzugsgebiet. Wie in vielen Ballungsräumen, ist hier eine außerordentlich hohe Mobilität der Bevölkerung zu verzeichnen, was sich sowohl in den Zahlen der Umzüge als auch der Berufspendler zeigt:

- **Umzüge:** Allein die Umlandgemeinden Hamburgs in der Metropolregion, die sich an der im Rahmen der Machbarkeitsstudie durchgeführten Befragung beteiligt haben (61% der Gemeinden in der Metropolregion), verzeichnen im Kalenderjahr 2002 insgesamt 149.751 An- und Ummeldungen.
- **Berufspendler:** Die Freie und Hansestadt Hamburg weist einen positiven Saldo der beruflichen Ein- und Auspendler von 151.053 auf: 199.666 Einpendler stehen 48.613 Auspendlern gegenüber.³⁸

Es spricht somit eine Vielzahl von Gründen für eine nähere Betrachtung einer E-Government-Lösung für Verfahren der Lebenslage „Umzug“, die zum Teil mit der Charakteristik dieser Lebenslage selbst zu tun haben, zum Teil der besonderen Situation der Metropolregion Hamburg Rechnung tragen.

Die vorliegende Machbarkeitsstudie stellt unterschiedliche Szenarien für die Umsetzung eines Verfahrens für die Lebenslage „Umzug“ vor. Aus diesem Grund wird in der Argumentation in zwei Schritten vorgegangen.

Die Basisbedingungen gelten grundsätzlich für alle im nachfolgenden dargestellten Einzelszenarien. Dies betrifft die allgemeine Ablauforganisation, die Abschätzung eines Basisnutzens und die rechtlichen Rahmenbedingungen. Die Szenario-Bedingungen hingegen stellen die zu den Basisbedingungen hinzukommenden Eigenarten der einzelnen Szenarien heraus. Detailliert werden hier die einzelnen Szenarien aus technischer und organisatorischer Sicht dargestellt, es wird die Kostensituation für das je-

³⁸ Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Stand 30.6.2001.

weilige Szenario beleuchtet, und Hemmnisse werden aufgezeigt, die auf die gegenwärtige rechtliche Ausgangssituation zurückgehen.

▪ **Basisbedingungen**

- Organisatorisches Grobkonzept
- Basisnutzen
- Rechtliche Rahmenbedingungen

▪ **Szenario-Bedingungen**

- Organisatorisches und technisches Szenario-Konzept
- Zusätzlicher Nutzen des jeweiligen Szenarios
- Kosten der Umsetzung des Szenarios
- Rechtlicher Veränderungsbedarf für das jeweilige Szenario.

In der Bewertung der einzelnen Szenarien müssen daher stets die Basisbedingungen mit den Szenario-Bedingungen kombiniert betrachtet werden, wie in der Abbildung 11 skizziert.

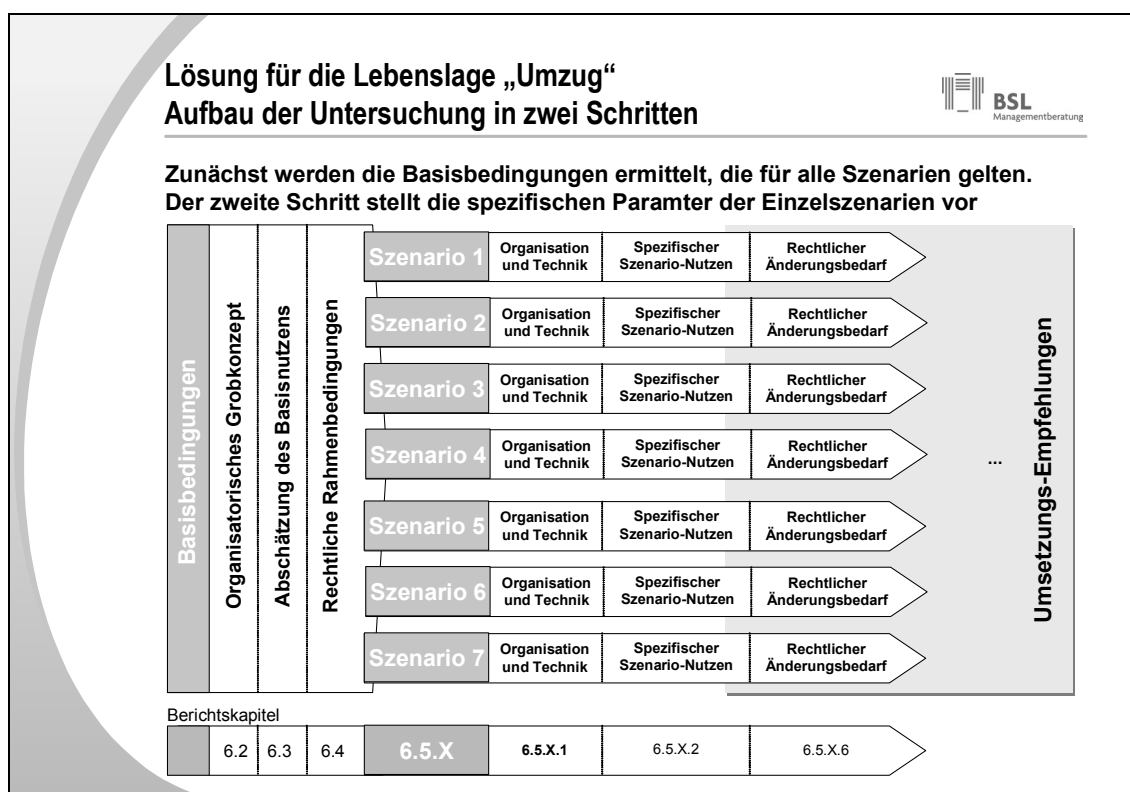


Abbildung 11: Aufbau der Darstellung unterschiedlicher Szenarien für die Lebenslagen „Umzug“

Da die einzelnen Szenarien zum Teil aufeinander aufbauen, überschneiden sich auch in der detaillierten Argumentation vielfach ihre Eigenschaften. In der Darstellung wird jeweils entsprechend auf bereits ausgeführte Argumente verwiesen.

6.1 Profil für eine E-Government Lösung

6.1.1 Definition der Lebenslage „Umzug“

Grundgedanke des im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung entwickelten Lebenslagen-Ansatzes ist es, dass die Bereitstellung von Verwaltungsleistungen sich primär an den Bedürfnissen der Bürger – oder allgemeiner gesprochen: der „Kunden“ – orientiert soll, und weniger an formalen Zuständigkeiten von Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung. In den Lebenslagen werden daher die verschiedenen Verwaltungsvorgänge zusammengefasst, die aus bestimmten Ereignissen im Leben von Menschen resultieren. So können zum Beispiel die folgenden Lebenslagen unterschieden werden: Umzug, Geburt, Sterbefall, Bauen und Wohnen, usw.

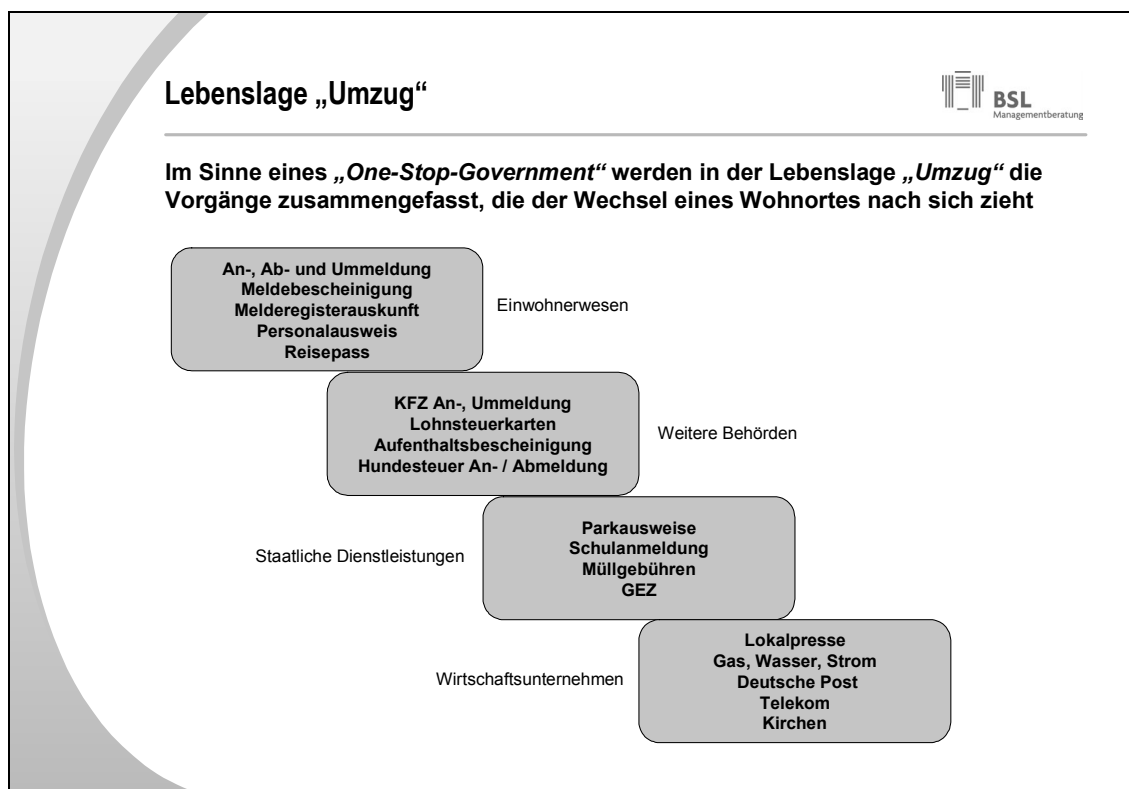


Abbildung 12: Bestandteile der Lebenslage „Umzug“

Grundsätzliches Ziel des Lebenslagen-Ansatzes ist es, die mit den jeweiligen Ereignissen verbundenen Verwaltungsleistungen im Sinne eines „One-Stop-Government“ komplett aus einer Hand anbieten zu können und dem Bürger so zusätzliche Verwaltungsgänge zu ersparen. Dabei müssen oftmals auch traditionelle formelle Zuständigkeitsgrenzen überwunden werden, so dass der Bürger alle Verwaltungsleistungen aus einer Hand beziehen kann.

Die Lebenslage „Umzug“ umfasst allgemein verschiedenste Vorgänge, die in der Abbildung 12 dargestellt sind.

6.1.2 Die Lebenslage „Umzug“ in der Metropolregion Hamburg

Für die E-Government-Lösung zur Lebenslage „Umzug“ in der Metropolregion Hamburg können nicht alle hier genannten Bereiche zeitgleich umgesetzt werden. Stattdessen sollen zunächst die drei Vorgänge betrachtet werden, die die größten Fallzahlen aufweisen und damit das deutlichste Nutzenpotenzial tragen:

- die An- und Ummeldung
- die Rückmeldung
- die Umschreibung und Zulassung von Kraftfahrzeugen.

Perspektivisch muss die zu entwickelnde E-Government-Lösung zusätzlich die Integration der anderen oben genannten Vorgänge ermöglichen.

Auf Grund des geschilderten hohen Aufkommens an Berufspendlern in der Metropolregion erscheint es zur Verwirklichung des „One-Stop-Government“ für die Lebenslage „Umzug“ in der Metropolregion Hamburg sinnvoll, eine Allzuständigkeit der Einwohnermeldeämter zu schaffen. Die Bürger könnten dann Verwaltungsgänge auch am Sitz ihres Arbeitsplatzes, zum Beispiel in der Mittagspause in Anspruch nehmen. Eine solche Allzuständigkeit würde zudem das Zusammengehörigkeitsgefühl der Menschen in der Metropolregion Hamburg deutlich stärken.³⁹

6.1.3 Zuständigkeitsgrenzen in der Lebenslage „Umzug“

Es müssen für die Verwirklichung eines Konzeptes zur Lebenslage „Umzug“ mehrere klassische Zuständigkeitsgrenzen überwunden werden: die kommunalen Grenzen, die Kreis-Grenzen, die Landes-Grenzen, die Fachgebiets-Grenzen.

- **Kommunale Grenzen:** Die Zuständigkeit für das Einwohnermeldewesen ist nach § 1 Abs. 1 Melderechtsrahmengesetz (MRRG) in die Regelungskompetenz der Länder gegeben. Alle Länder in Deutschland haben in ihren jeweils geltenden Landesmeldegesetzen die Gemeinden als zuständige Meldebehörden bestimmt. Nach den derzeit geltenden melderechtlichen Vorschriften bedeutet dies, dass der Bürger alle mit dem Einwohnermeldewesen zusammenhängenden Vorgänge allein bei der Gemeinde zu erledigen hat, in der er wohnhaft ist. Folge und zugleich Voraussetzung

³⁹ Vor der verwaltungsrechtlich weitreichenden Umsetzung der Allzuständigkeit der Bürgerbüros in der Metropolregion Hamburg könnte die Akzeptanz durch die Bürger weitergehend geprüft werden. Dazu bieten sich drei Informationsquellen an, die im Rahmen der vorliegenden Machbarkeitsstudie noch nicht verfügbar waren: (1) Verschiebungen der Kundenströme in den Bürgerämtern der Freien und Hansestadt Hamburg seit Einführung der Allzuständigkeit im Jahr 1996; (2) Verschiebungen der Kundenströme in den am Projekt „Verwaltung 2000“ beteiligten Kommunen; (3) Die Durchführung einer eigenen Kundenbefragung über die Nutzungsabsichten einer Allzuständigkeit. Zahlen über die Verschiebung der Kundenströme in der Freien und Hansestadt Hamburg seit Einführung der Allzuständigkeit der Ämter im Jahr 1996 liegen bislang nicht vor, werden aber vom zentralen Einwohneramt seit Anfang 2003 erhoben und sollen demnächst ausgewertet werden. Ein grober Überblick zeigt jedoch, dass sich hamburgweit die Veränderungen „eher auf der Bezirksebene ergeben haben mit dem Trend, dass die Hauptämter in den Bezirken einen stärkeren Zulauf als die Ortsämter hatten.“ Eine Ausnahme stellt das Bezirksamt Hamburg Mitte dar, das auf Grund seiner zentralen Lage in der Nähe des Hauptbahnhofes von allen Bezirken Kunden gewinnen konnte (Quelle: Zentrales Einwohneramt Hamburg).

dieser strikten Beschränkung ist die dezentrale Datenhoheit in den einzelnen Kommunen.

- **(Land-)Kreis-Grenzen:** Für den Bereich des Kraftfahrzeug-Wesens sind hingegen die (Land-)Kreis-Grenzen im Rahmen der Lebenslage „Umzug“ bedeutsam. Nach § 23 Abs. 1 Straßenverkehrszulassungsordnung (StVZO) hat die Zuteilung eines amtlichen Kennzeichens durch die Zulassungsbehörde zu erfolgen, in deren Bezirk das Fahrzeug seinen regelmäßigen Standort hat. Die Länder haben auf Grund dieser bundesgesetzlichen Vorgabe jeweils einheitlich – wenngleich auch in unterschiedlich benannten Gesetzen – landesrechtlich geregelt, dass der (Land-) Kreis als zuständige Zulassungsbehörde fungiert.
- **Landesgrenzen:** Das Überspringen der Ländergrenzen zwischen Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ist für die beiden die Lebenslage „Umzug“ tangierenden Bereiche des Einwohnermeldewesens sowie des Kfz-Zulassungswesens unterschiedlich ausgeprägt. Während die StVZO als bundesgesetzliche Regelung den Ländern keinen Ausgestaltungsspielraum einräumt, verpflichtet das MRRG (§ 23 Abs. 1) die Länder zur Ausgestaltung des bundesrechtlichen Rahmens. Die Regelungspraxis der Länder zeigt, dass sie den vorgegebenen Rahmen in ihren Landesmeldegesetzen zum Teil deutlich unterschiedlich ausgestaltet haben. Nach der Novellierung des MRRG müssen nun auch die Landesmeldegesetze novelliert werden. Der zuständige Arbeitskreis der Innenministerkonferenz hat dabei darauf hingewirkt, dass durch die Melderechtsreferenten eine Vorlage erstellt wird, die zu möglichst „ähnlichen“ Landesmeldegesetzen führen soll.
- **Fachgebiets-Grenzen:** Die Fachgebiets-Ebene wird dann überschritten, wenn ein Bürger in einem Einwohnermeldeamt oder in einem Bürgerbüro auch Vorgänge des Zulassungswesens erledigen kann. Im Sinne des „One-Stop-Government“ ist dies wünschenswert. Auch rechtlicher Sicht sind dafür je nach Themenbereich Einzellösungen zu entwickeln.

Für den konkreten Umgang mit dem Überspringen der vier dargestellten Zuständigkeitsgrenzen wird im Weiteren ein pragmatischer Lösungsweg aufgezeichnet.⁴⁰

6.1.4 Basisanforderungen an eine Lösung für die Lebenslage „Umzug“

Die Basisanforderungen an eine E-Government-Lösung für die Lebenslage „Umzug“ in der Metropolregion Hamburg sind in Abbildung 13 festgehalten. So soll ein Bürger, der aus der Gemeinde A in die Gemeinde B umzieht, die damit verbundenen Behördengänge auch in der Gemeinde C – zum Beispiel am Sitz seines Arbeitgebers – durchführen können. Gleichzeitig soll in der Gemeinde C auch die komplette Umschreibung des Kfz des Bürgers erfolgen können, einschließlich der Vergabe eines neuen Kfz-Kennzeichens und der damit zusammenhängenden Papiere.

Zunächst nur perspektivisch nimmt dieses Verfahren einerseits auch die Weitergabe von veränderten Meldedaten an interessierte Dritte, wie zum Beispiel Wirtschaftsunternehmen oder kommunale Leistungsträger auf. Andererseits sollte eine Offenheit für einen später möglichen direkten Zugang des Bürgers zur Verwaltung über das Internet möglich sein. Diese „Online-Selbstbedienung“ steht allerdings nicht im Vordergrund der Betrachtung der vorliegenden Machbarkeitsstudie.

⁴⁰ siehe unten, Kapitel 6.5.

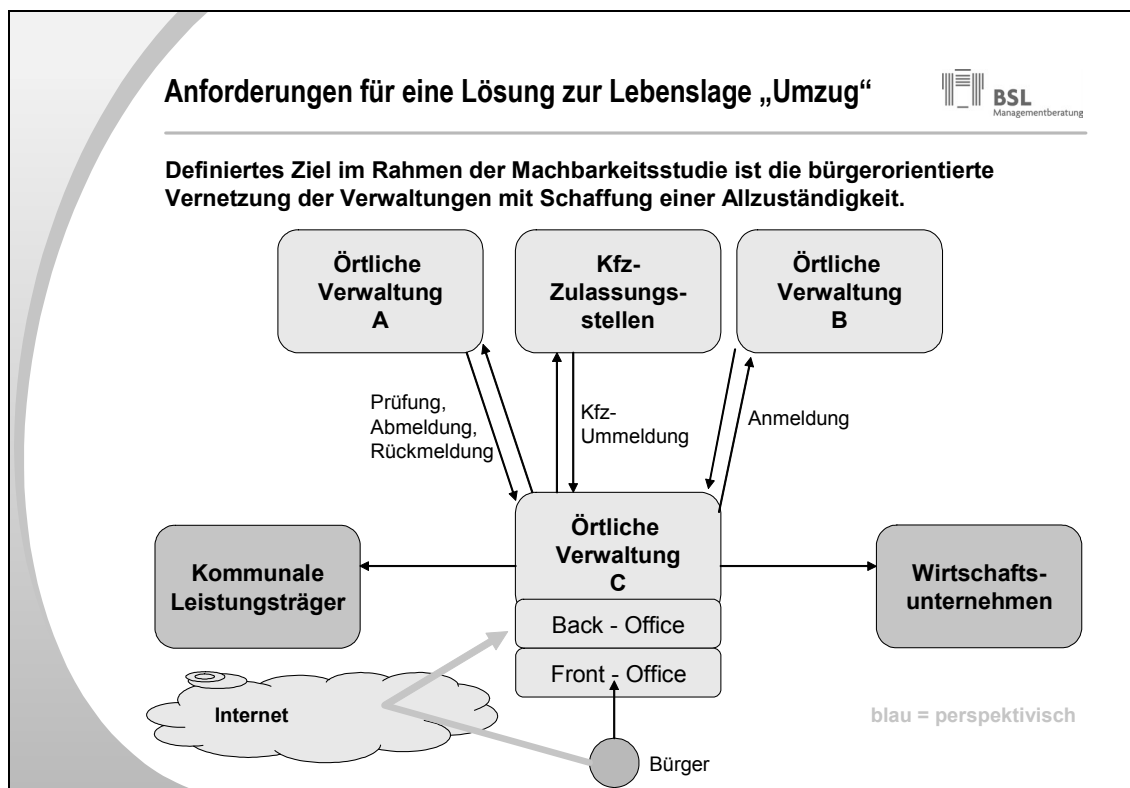


Abbildung 13: Anforderungsprofil für eine Lösung zur Lebenslage „Umzug“

6.2 Organisatorisches Grobkonzept

Ziel des E-Government sollte es stets sein, dass die technische Lösung um die organisatorischen Anforderungen konstruiert wird. Aus diesem Grund beginnt die Darstellung mit einer Beschreibung der organisatorischen Abläufe in den Geschäftsprozessen des Einwohnerwesens und der Kfz-Zulassung, die im Rahmen der Lebenslage „Umzug“ zu beachten sind.

6.2.1 Einwohnerwesen

Das Ziel der Einrichtung einer E-Government-Lösung für die Lebenslage „Umzug“ in der Metropolregion ist es, dass innerhalb der Metropolregion Hamburg stets eine Ummeldung des Wohnsitzes als ganzheitlicher Vorgang stattfinden kann. Dadurch entfallen die Durchführung der An- und Abmeldung in verschiedenen Meldeämtern. So wird Doppelarbeit allgemein und speziell auch die Doppeleingabe von Personen-Daten vermieden.

6.2.1.1 Geschäftsprozess der Ummeldung

Die Schritte des Geschäftsprozesses der Ummeldung von Bürgern, die innerhalb der Metropolregion umziehen, sollten die folgenden sein. Sie laufen ab, wenn ein Bürger ein Bürgerbüro in der Metropolregion Hamburg betritt, um eine Ummeldung vorzunehmen:

- 1 Die Angaben des Bürgers über den bisherigen und zukünftigen Wohnsitz werden anhand der vorgeschriebenen Dokumente geprüft (Landesmeldegesetz Schleswig-Holstein – LMG §§ 3 und 15 sowie §§ 11 und 22 Niedersächsisches Meldegesetz – NMG).
- 2 Die neue Wohnadresse wird erfasst und auf Gültigkeit überprüft („Ist diese Anschrift vorhanden?“).
- 3 Ein Minimum notwendiger persönlicher Daten der Bürgers wird zur zweifelsfreien Identifikation erfasst (z.B. Vorname, Nachname, Geburtsdatum).
- 4 Das bisher zuständige Meldeamt wird erfasst.
- 5 Der existierende Gesamt-Datensatz des Bürgers wird vom Meldeamt am bisherigen Wohnsitz abgerufen und mit der neuen Wohnadresse aktualisiert.
- 6 Der neue Gesamtdatensatz wird ausgedruckt und dem Bürger als Antrag vorgelegt.
- 7 Der Bürger unterzeichnet den Antrag, und der neue Datensatz wird an das Einwohnermeldeamt am neuen Wohnsitz übertragen.
- 8 Sobald vom neuen Wohnsitz eine Rückmeldung über die erfolgreiche Aufnahme der Daten erfolgt, wird eine Anmeldebestätigung ausgedruckt und dem Bürger ausgehändigt.
- 9 Die Wohnanschrift des Bürgers wird im Personalausweis mit einem Aufkleber aktualisiert, der durch Stempelung markiert wird.

6.2.1.2 Organisatorische Herausforderung

Unabhängig vom neu gewählten Ummeldungsverfahren ist es in allen vorgestellten Szenarien notwendig, eine Lösung für die „*Stempel-Problematik*“ zu finden.⁴¹

Es ist auf Grund bundesrechtlicher Vorgaben notwendig, dass eine Adressänderung infolge Wohnsitzwechsel auf dem Personalausweis durch einen gestempelten Adressaufkleber authentifiziert wird. Um dies zu garantieren kommen für die Verwaltungspraxis fünf Optionen in Betracht:

- Option 1 („*Alle Stempel überall*“): Für die Abstempelung der Adressänderung im Personalausweis könnten die entsprechenden Stempel flächendeckend bei den Meldebehörden vorgehalten werden. In den Einwohnermeldeämtern und Bürgerbüros müsste somit gewährleistet sein, dass sie – für jede Eventualität gerüstet – die jeweiligen Stempel aller Kommunen der Metropolregion verfügbar haben. Insgesamt handelt es sich dabei um über 36.000 Stempel, die flächendeckend beschafft werden müssten.

⁴¹ Der Gegenstand der Untersuchung war im Rahmen des Einwohnermeldewesens mit dem eigentlichen Prozess der An- und Ummeldung eng gefasst. Eine darüber hinausgehende verwaltungsrechtliche Betrachtung von das Meldewesen tangierenden Rechtsgebieten wie bspw. dem Pass- und Personalausweisrecht wurde in dieser Machbarkeitsstudie nicht vorgenommen. Eine cursorische Betrachtung hat zudem keine weiteren wesentlichen Nutzeneffekte im Bereich des Ausweiswesens gezeigt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen der tangierten Bereiche des Personalausweiswesens werden hier dennoch skizziert.

- Option 2 („*Alle Stempel-Aufkleber überall*“): Statt der physischen Verwendung eines traditionellen Stempels könnten Aufkleber mit dem eingedruckten Stempelbild benutzt werden. Dieses Verfahren wird gegenwärtig beispielsweise in der Kfz-Zulassung des Landkreises Harburg angewandt. Die Verwendung von Klebestempeln erleichtert die Handhabung und Aufbewahrung, ist zudem fälschungssicher und waschresistent. Dennoch ist weiterhin die Vorhaltung aller Stempelaufkleber in allen Bürgerbüros und Einwohnermeldeämtern notwendig.
- Option 3 („*Stempel-Ausdruck auf Aufkleber*“): Der ortsgebundene Stempel könnte beim Ausdruck des Adressaufklebers bereits integriert werden. Eine Handstempelung entfällt, zugleich kann die kommunale Zuständigkeit gewahrt werden, indem jeweils der Stempel des formal örtlich zuständigen Bürgerbüros genutzt wird.
- Option 4 („*Versand des Stempelaufklebers per Post*“): Der Adress-Aufkleber könnte zu einem späteren Zeitpunkt per Post direkt an den Bürger versandt werden.
- Option 5 („*Ein Stempel für alle*“): Darüber hinausgehende Praxisalternativen (z.B. Metropolregion-Stempel) müssten zu einem späteren Zeitpunkt einer gesonderten verwaltungsrechtlichen Prüfung unterzogen werden.

Optimiert wird in allen vier Fällen der Geschäftsprozess in der Verwaltung; aus Bürgersicht sind die Unterschiede kaum spürbar. Für den Bürger kann die Stempelung allein dann relevant werden, wenn er beispielsweise in einem anderen Bundesland seinen Personalausweis vorlegen muss und ein „*Metropolregion Hamburg*“-Stempel nicht ohne weitere Prüfung anerkannt wird, z.B. bei einer Polizeikontrolle.

Empfehlenswert wäre daher sowohl aus Bürger- als auch aus Verwaltungssicht trotz des erhöhten technischen Aufwands die Integration in das Etikett-Druck-Verfahren.

Die Umsetzbarkeit dieses Verfahrens in der gegenwärtigen Rechtslage ist allerdings aufwendig und auch mit der Änderung von Bundesgesetzen verbunden: Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über Personalausweise (PAuswG) sind Deutsche im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die das 16. Lebensjahr vollendet haben und nach den Vorschriften der Landesmeldegesetze der allgemeinen Meldepflicht unterliegen, verpflichtet, einen Personalausweis zu besitzen und ihn auf Verlangen einer zur Prüfung der Personalien ermächtigten Behörde vorzulegen.

Im Gegensatz zum Melderechtsrahmengesetz des Bundes, welches durch entsprechende Landesgesetze erst umgesetzt werden muss, gilt das Bundesgesetz über Personalausweise unmittelbar. Nach der bestehenden rechtlichen Lage führen die Länder das PAuswG des Bundes, welches mangels konkreter Regelungen ein Rahmenrecht darstellt, als eigene Angelegenheiten aus. Das bedeutet, dass jedes Bundesland seine eigenen Ausführungsgesetze, Durchführungsverordnungen bzw. allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum PAuswG hat, die nähere Bestimmungen über die Zuständigkeit und Voraussetzungen der Beantragung eines Personalausweises enthalten.

Zuständig ist die jeweilige Personalausweisbehörde. Diese ist nach entsprechendem Landesrecht – analog zur Meldebehörde – die Behörde des Wohnsitzes des Personalausweisinhabers. Die Personalausweisbehörden führen ein Personalausweisregister. Nach § 2b Abs. 4 PAuswG dürfen die Daten des Personalausweisregisters und des Melderegisters zur Berichtigung des jeweils anderen Registers verwandt werden.

Die Verpflichtung zur Änderung des Personalausweises nach einem Wohnsitzwechsel (= Adressänderung nach Umzug) besteht für den Inhaber eines Personalausweises nach den geltenden Ausführungsgesetzen zum PAuswG der drei Länder der Metropol-

region. Die Änderung wird durch einen Adressaufkleber mit der neuen Anschrift vorgenommen. In der Regel wird dieser Aufkleber von der zuständigen Meldebehörde direkt auf den Ausweis geklebt. Die Länder können bestimmen, dass der Aufkleber per Post zugesandt wird und der Ausweisinhaber diesen im oberen Teil auf der Rückseite seines Personalausweises aufklebt, um damit die bisherige Anschrift zu überdecken. Der Aufkleber wird immer mit der im Melderegister gespeicherten Anschrift der Haupt- oder alleinigen Wohnung erstellt. Aus diesem Grund muss der Ausweisinhaber sich an seine zuständige melderegisterführende Behörde wenden.

Sofern eine unzuständige Behörde rechtlich in die Lage versetzt würde, die melderechtlichen Angelegenheiten bearbeiten zu können, muss sie in Analogie dazu auch personalausweisrechtlich berechtigt werden, den Adressänderungsvorgang auf dem Ausweis vorzunehmen. So muss dann in den Ausführungsgesetzen der drei Länder entsprechend geregelt sein, dass jede Personalausweisbehörde innerhalb der Metropolregion für eine andere Behörde die Adressänderung auf der Grundlage der melderechtlichen Registrierung vornehmen darf.

Es ergeben sich jedoch ganz praktische Hürden: Nach MRRG hat die melderegisterführende Behörde (wg. kommunaler Datenhoheit durch örtliches Melderegister) den Meldevorgang zu registrieren. Bei Vornahme des Vorgangs durch eine C-Behörde, muss diese mit der Adressänderung jedoch so lange warten, bis der Registrierungsakt im örtlichen Melderegister formal von der zuständigen Behörde durchgeführt wurde. Das kann mitunter (beim Einsatz asynchroner Verfahrens-Lösungen) einige Zeit in Anspruch nehmen, so dass man den Adressaufkleber nicht sofort in den Ausweis kleben kann. Bevor der melderechtliche Teil nicht abgeschlossen ist, kann der personalausweisrechtliche Teil nicht begonnen werden.

Während das MRRG i.V.m. den jeweiligen Landesmeldegesetzen den Meldepflichtigen verpflichten, sich binnen einer Frist an- bzw. umzumelden, ist zwar die Adressänderung im Personalausweis vorgeschrieben, das Aufkleben des Aufklebers ist hingegen nicht an eine Frist gebunden. Der Personalausweis ist nicht deshalb bereits ungültig, weil der Adressänderungsaufkleber fehlt. Viel entscheidender ist der melderechtliche Vorgang. Im Falle einer Ausweiskontrolle lässt sich für die Ordnungsbehörden bei Nachkommen der Meldepflicht trotz Fehlens eines aktuellen Aufklebers eine lückenlose Wohnsitzhistorie vornehmen.

Wenn man sich z.B. via Internet umgemeldet hat, kann man zu einem späteren Zeitpunkt, wenn man gerade zur zuständigen Gemeinde kommt, die Änderung im Ausweis vornehmen lassen. Bürgerfreundlicher wäre es hingegen, wenn die zuständige Gemeinde den Aufkleber zusendet.

Aus dem Gesagten wird deutlich, dass nach Ansicht des Gutachters folgende pragmatische Lösung gewählt werden sollte:

- Der Ausweisinhaber kann sich im Falle eines Umzugs bei irgendeiner Behörde der Metropolregion ummelden (vgl. Kapitel 6.5).
- Nach der formalen Registrierung durch die für ihn zuständige Meldebehörde (Wohnsitzgemeinde) erhält er den Adressaufkleber automatisch von dieser zugeschickt. Der Aufkleber wird immer mit der im Melderegister gespeicherten Anschrift der Haupt- oder alleinigen Wohnung erstellt.
- Der Ausweisinhaber klebt diesen im oberen Teil auf der Rückseite seines Personalausweises auf, um damit die bisherige Anschrift zu überdecken. Man kann aber

auch jederzeit einen neuen Aufkleber anfordern, wenn der alte Aufkleber sich abgelöst hat oder unleserlich geworden ist.

- Damit ist gewährleistet, dass der Aufkleber die relevanten Daten inkl. Stempel der zuständigen Stelle trägt.
- Vorteilhaft an dieser Lösung ist, dass dadurch ein aufwendiges Rechtsänderungsverfahren vermieden wird, welches eine gemeinde- und länderübergreifende Adressaufklebererstellung inkl. Siegelberechtigung zum Inhalt hätte.

Diese Vorgehensweise entspricht beispielsweise dem derzeit im Land Bremen geltenden Recht (vgl. § 7 des bremischen Ausführungsgesetzes zum Personalausweis-Gesetz), an das sich die drei Länder der Metropolregion anlehnen sollten.

Empfehlung 10

Die Erstellung des Adressänderungsaufklebers für Personalausweise nach Ummeldung sollte grundsätzlich von der zuständigen melderegisterführenden Behörde, die die Registrierung vornimmt, durchgeführt werden. Der Adressaufkleber ist dem Ausweisinhaber von dieser automatisch per Post zuzusenden.

Empfehlung 11

Die Diskussion der „Stempelproblematik“ sollte im Rahmen eines Workshops in der Umsetzung des Projektes Metropolregion-Netz mit Vertretern der beteiligten Kommunen geführt werden.

6.2.1.3 Verbesserungen des Geschäftsprozesses

Im Vergleich zur gegenwärtigen Situation verändern sich maßgeblich die Prozessschritte 5 und 6. Bisher wird als vierter Schritt vom Bürger in der Regel ein Papierantrag mit seinen neuen Meldedaten ausgefüllt und unterzeichnet. Als fünfter Schritt werden vom Mitarbeiter des Meldeamts diese Daten in den Computer eingegeben. Zudem ist der Bürger gegenwärtig örtlich gebunden und kann eine Ummeldung nur in dem für seinen neuen Wohnsitz zuständigen Bürgerbüro durchführen.

Vorteile des skizzierten Ablaufs im Vergleich zur gegenwärtigen Situation ergeben sich daher in den folgenden drei Bereichen:

- **Service-Orientierung der Verwaltung gegenüber dem Bürger**
 - Es stellt eine wesentliche Erleichterung für den Bürger dar, dass er in Folge der Allzuständigkeit der Behörden seine Ummeldung in jedem beliebigen Bürgerbüro innerhalb der Metropolregion Hamburg durchführen kann. Dies kann beispielsweise in der Mittagspause am Ort des Arbeitsplatzes sein.
 - Im Prozess der Ummeldung entfällt für den Bürger das Ausfüllen von Papierformularen. Dies ist zum einen eine psychologische Erleichterung, zum anderen wird der Prozess der Ummeldung dadurch beschleunigt.⁴²

⁴² Auch in der heutigen Situation ließe sich das Ausfüllen von Papierformularen vermeiden, indem der Sachbearbeiter die Daten „auf Zuru“ des Bürgers eingibt und danach den so gemeinsam generierten Antrag unterzeichnen lässt. Die Änderung des Geschäftsprozesses ist auch ohne die Einführung von E-Government denkbar. Daher handelt es sich hier um ein typisches Beispiel für die Bedeutung von E-Government als Triebkraft der Verwaltungsmodernisierung (vgl. Kapitel 3.1).

▪ **Optimierung von Verwaltungsprozessen**

- Im Rahmen der skizzierten Ummeldung wird der bereits existierende Datensatz des Bürgers verwendet. Es entfällt daher die komplette Eingabe der entsprechenden Personendaten. Vielmehr wird nur die Adresse aktualisiert. Daher wird die Bearbeitungszeit für die Verwaltung verkürzt, da Doppeleingaben nicht mehr notwendig sind.
- Die gesetzlich vorgeschriebene Rückmeldung durch die Gemeinde, aus der der Bürger verzieht, erfolgt automatisch. Die Bearbeitungszeit für die manuelle Eingabe von Rückmeldungen entfällt.

▪ **Verbesserung der Datenqualität**

- Dadurch, dass im vorgestellten Geschäftsprozess auf bereits existierende Daten zurückgegriffen werden kann, wird das Risiko von Eingabefehlern minimiert.
- Zudem wird der Ummelde-Vorgang einschließlich der Rückmeldung komplett abgeschlossen. Aus diesem Grund sind die Einwohnermeldeämter jeweils ohne Zeitverzögerung auf dem aktuellen Stand. Vorübergehende doppelte Anmeldungen (gegenwärtig möglich vor der erfolgten Abmeldung bei der Wegzugsbehörde) sind nicht mehr möglich.

6.2.2 Kfz-Wesen

Analog zu der skizzierten Vorgehensweise bei der Ummeldung soll zugleich die Umschreibung eines Kfz auf einen neuen Wohnsitz erfolgen können. Zu diesem Zweck müssen die Bürgerbüros oder Einwohnermeldeämter in der Metropolregion die Kfz-Umschreibung vornehmen können.

6.2.2.1 Geschäftsprozess der Umschreibung eines Kfz

Die Schritte der Kfz-Umschreibung (ohne Halterwechsel) sind die folgenden:

- 1 Die vom Bürger vorgelegten Unterlagen werden geprüft (Fahrzeugschein, Versicherungsnachweis nach § 29a StVZO).
- 2 Ein Minimum notwendiger Daten wird zur zweifelsfreien Identifikation erfasst (z.B. Vorname, Nachname des Halters, Fahrgestell-Nummer des Kfz, vgl. § 23 Abs. 1 S. 2 ff. zur derzeitigen Rechtslage).
- 3 Die bisher zuständige Zulassungsbehörde wird erfasst.
- 4 Der existierende Gesamt-Datensatz des Kfz wird von der bisher zuständigen Zulassungsbehörde abgerufen und mit der neuen Wohnadresse aktualisiert.
- 5 Dem Kfz wird ein Kennzeichen zugeteilt (evtl.: Wunschkennzeichen).
- 6 Der neue Gesamtdatensatz wird ausgedruckt und dem Bürger als Antrag vorgelegt.
- 7 Der Bürger unterzeichnet den Antrag. Es wird ein Kennzeichenberechtigungsschein ausgedruckt.
- 8 Der Bürger gibt bei einer Kennzeichenprägerei das entsprechende Kennzeichen in Auftrag und kehrt mit den alten und neuen Kennzeichen des Kfz zum Bürgerbüro zurück. Dort wird das neue Kennzeichen abgestempelt und mit HU/AU-Prüfplaketten versehen. Die Entwertung des alten Kennzeichens wird überprüft.

- 9 Der neue Fahrzeugschein wird ausgedruckt und dem Bürger ausgehändigt. Der Fahrzeugbrief wird aktualisiert.
- 10 Die nun vollständige Umschreibung des Kfz wird im Zulassungs-Verfahren vermerkt, und der neue Datensatz wird an die formal zuständige Zulassungsbehörde übermittelt.

6.2.2.2 Organisatorische Herausforderungen

Für den Bereich der Kfz-Zulassung sind die organisatorischen Herausforderungen umfassender, weil hier bei einer Wohnsitz-Änderung des Halters mehr Veränderungen von physisch existierenden Gegenständen notwendig sind als bei der Ummeldung im Einwohnerwesen.

- Je nach verwaltungsrechtlicher Ausgestaltung muss dann in jedem Bürgerbüro zur Vornahme der Abstempelung ein kompletter Satz sämtlicher Stempelplaketten aller (Land-) Kreise in der Metropolregion Hamburg bereitgehalten werden (vgl. § 23 Abs. 4 StVZO).
- Damit verbunden ist analog die Vorhaltung der weiteren zur Zulassung benötigten (Prüf-)Plaketten (HU und AU).
- Für die Entwertung alter Nummernschilder müssen die entsprechenden Entwertungs-Geräte angeschafft werden. Da der Entwertungs-Vorgang in „Selbstbedienung“ der Bürger erfolgen kann, reicht hier ein Gerät pro Bürgerbüro aus. Eventuell kann darauf ganz verzichtet werden, dann müssen jedoch die alten Klebeetiketten per Hand entfernt werden.
- Besondere Dokumentendrucker für die fälschungssichere Erstellung von Fahrzeugschein und die Aktualisierung des Fahrzeugbriefes müssen angeschafft werden. Jedes Bürgerbüro benötigt mindestens zwei solcher Drucker.
- Es muss Sorge getragen werden für die Ansiedelung privater Schilderhersteller. Auf Grund der hohen Profitabilität dieses Geschäftes dürfte dies aber geringe Probleme bereiten. So könnten auch Kioske, Copy-Shops oder ähnliche Einrichtungen den Schilderdruck anbieten.

6.2.2.3 Zusätzliche Optimierungsmöglichkeiten

- **Siegel-Vorhaltung:** Anstatt einen Gesamtsatz aller Stempelplaketten der Zulassungsbezirke in der Metropolregion Hamburg vorzuhalten ist auch ein Verfahren in zwei Schritten denkbar. Der Bürger müsste sich dann telefonisch oder über das Internet für einen Zulassungstermin anmelden. Bei dieser Terminvereinbarung gibt er an, in welchem Bürgerbüro er sein Kfz für welchen Zulassungsbezirk an- oder ummelden möchte. Es wird ein Termin für zwei Tage später vergeben. Auf dem Postweg wird von der formal zuständigen Zulassungsstelle (oder von einer zentralen Stelle in der Metropolregion Hamburg aus) das entsprechende Siegel in das Bürgerbüro geschickt. Auf diesem Wege ist es nicht mehr notwendig, dass in den einzelnen Bürgerbüros alle Siegel der Metropolregion Hamburg vorgehalten werden. Allerdings verschlechtert sich die Service-Qualität gegenüber dem Bürger, weil er zusätzlich einen Schritt der Terminvereinbarung vornehmen muss. Auch bedeutet der Postversand zusätzliche Porto- und Bearbeitungskosten.
- **Kennzeichen-Prägung.** Aus Bürger- und auch aus Verwaltungssicht bietet sich eine Optimierungsmöglichkeit des geschilderten Geschäftsprozesses, wenn die On-

line-Reservierung von Wunschkennzeichen integriert wird. In zahlreichen Kreisen ist es bereits heute möglich, im Internet ein Wunschkennzeichen aus einer Liste der verfügbaren Buchstabenkombinationen auszuwählen und verbindlich zu reservieren. Der Bürger kann ebenfalls auf den Service von Schilderdruckern zurückgreifen, die auf Bestellung Kennzeichen per Post versenden. Nutzt ein Bürger die Online-Reservierung in Verbindung mit dem Kennzeichen-Versand, so entfällt der Prozessschritt 9 und der gesamte Zulassungsprozess kann komplett in einem Vorgang abgewickelt werden, weil der Bürger in diesem Fall seine neuen Kennzeichen bei Besuch des Bürgerbüros bereits mitbringen kann. Auf diesem Weg wird der Anmeldeprozess optimiert, weil der gesamte Geschäftsvorfall der An-/ Umschreibung in einem Vorgang ohne Unterbrechung abgewickelt werden kann. So wird auch die Kundenfreundlichkeit gesteigert. Allerdings bringt die Wunschkennzeichen-Reservierung zusätzliche Gebühren mit sich, die der Bürger tragen muss.⁴³ Auch muss technisch die Möglichkeit zu einer Online-Reservierung geschaffen werden.

6.2.2.4 Verbesserungen des Geschäftsprozesses

Die vorgestellte Möglichkeit der Kfz-Umschreibung in einem beliebigen Bürgerbüro innerhalb der Metropolregion hat positive Effekte primär auf die Service-Qualität der angebotenen Verwaltungsleistungen.

- **Service-Orientierung der Verwaltung gegenüber dem Bürger**
 - Dass der Bürger in Folge der Allzuständigkeit der Behörden seine Kfz-Umschreibung in jedem beliebigen Bürgerbüro innerhalb der Metropolregion Hamburg durchführen kann, stellt eine deutliche Erleichterung dar.
 - Der Vorgang der Kfz-Umschreibung verändert sich für den Bürger jedoch nur minimal.
- **Optimierung von Verwaltungsprozessen**
 - Im Rahmen der dargestellten Kfz-Umschreibung wird der bereits existierende Datensatz des Kfz verwendet. Es entfällt daher die komplette Eingabe der entsprechenden Fahrzeugdaten, die sehr umfangreich sein können, gerade wenn Sonderausrüstungen vorhanden sind. Vielmehr wird nur die Adresse aktualisiert. Daher wird die Bearbeitungszeit für die Verwaltung verkürzt, da Doppeleingaben nicht mehr notwendig sind.
 - Allerdings bedeutet die Erledigung von Aufgaben der Kfz-Zulassung auch in Bürgerbüros und Einwohnermeldeämtern eine fachliche Mehrbelastung der Mitarbeiter. Diese erfordern neben Schulungen auch die Bereitstellung von klaren Betriebsanleitungen und einer permanent verfügbaren Telefon-Hotline.
- **Verbesserung der Datenqualität**
 - Dadurch, dass im vorgestellten Geschäftsprozess auf bereits existierende Daten zurückgegriffen werden kann, wird das Risiko von Eingabefehlern minimiert.

⁴³ In der Regel wird für die Zuteilung eines Wunschkennzeichens eine Gebühr in Höhe von 10,20 EUR erhoben; die Online-Reservierung kostet üblicherweise zusätzlich zwei bis drei EUR.

- Allerdings ist zugleich die Wahrscheinlichkeit von fehlerhaften Eingaben deshalb höher, weil in den Bürgerbüros auch nicht für die Kfz-Zulassung fachspezifisch ausgebildete Mitarbeiter in den Datenbestand schreiben können.

6.3 Abschätzung des Basisnutzens

Die Beurteilung von Lösungskonzepten für die Vernetzung der Behörden bzw. für den Aufbau von gemeinsamen E-Government-Anwendungen für die Lebenslage „Umzug“ in der Metropolregion erfordert eine Darstellung der Nutzeneffekte. Dabei wird zwischen quantitativen und qualitativen Nutzeneffekten unterschieden.

Bei konstanter Zielsetzung sind die quantitativen Nutzeneffekte im Wesentlichen unabhängig von der Art der Realisierung des Ziels, d.h. dem technischen Lösungskonzept. Sie werden hier als Basisnutzen der Lebenslage „Umzug“ bezeichnet, wie in Abbildung 11 illustriert.

Demgegenüber steht der spezifische Nutzen der jeweiligen technischen Lösung. Hier kann es zum Teil zu Unterschieden in Abhängigkeit von der technischen Realisierung kommen, da diese z.B. Leistungsqualität, Komfortgrad oder Erweiterbarkeit der Anwendungen und die damit verbundenen Nutzeneffekte beeinflussen. Die spezifischen Nutzen der Szenarien werden qualitativ bei der Betrachtung der einzelnen Szenarien in Kapitel 6.5 dargestellt.

6.3.1 Vorbemerkungen und Methodik

Die Beurteilung der Nutzeneffekte von neuen Technologien und Anwendungen ist in der praktischen Umsetzung mit einigen Schwierigkeiten verbunden:

- Die Bestimmung von geeigneten Beurteilungskriterien bzw. Maßgrößen: Es wird hier deshalb unterschieden zwischen quantifizierbaren Nutzen (gemessen an der Veränderung der Bearbeitungszeiten in der Verwaltung, s. Kapitel 6.3.2) und qualitativen Nutzenkriterien, die gesondert betrachtet werden (s. Kapitel 6.3.3).
- Unterschiede bei den situativen Gegebenheiten der Kommunen: Basis der Berechnungen sind deshalb spezifische Fallzahlen der einzelnen Kommunen. Wo notwendig, werden die Annahmen nach Größe der Kommune bzw. des Amtes differenziert. Für die Berücksichtigung der unterschiedlichen Nähe zum Zentrum der Metropolregion werden die Annahmen, z.B. für den Anteil von Zuzügen bzw. Anmeldungen, die aus anderen Gemeinden der Metropolregion kommen, differenziert.
- Abhängigkeiten zu anderen Verwaltungsbereichen bzw. externen Dritten (Verbundproblem): Diesem Problem kann nur in Teilen Rechnung getragen werden. Durch die Betrachtung konkreter Einzelvorgänge im Einwohnermelde- bzw. Kfz-Wesen kann dieses Problem jedoch gering gehalten werden. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass immer wieder Schnittstellen zu externen Dritten (u.a. dem Bürger) bestehen, welche z.B. die Bearbeitungszeiten der Vorgänge beeinflussen können.
- Zurechenbarkeit der Nutzeneffekte: Hier kann nur mit entsprechenden Annahmen gearbeitet werden. Einsparungen bei den Bearbeitungszeiten ergeben sich in der Praxis aber aus einer Vielzahl von Einzelursachen, die in einer nachträglichen Betrachtung nur schwer auf das Metropolregion-Netz und eine Anwendung für die Lebenslage „Umzug“ zurückzuführen sind. Die hier durchgeführten Berechnungen liefern jedoch auf Basis von qualifizierten Annahmen plausible Annäherungen.

- Die Neuheit der zu analysierenden Lösung macht eine Bewertung auf Basis von Erfahrungswerten schwierig. Statistisch ausgewertete Erkenntnisse, z.B. über die Veränderungen bei den Bearbeitungszeiten oder die Akzeptanz beim Bürger, aus der Einführung von ähnlichen Konzepten in anderen Regionen liegen bisher nicht vor.⁴⁴ Eine Szenariobetrachtung in Kapitel 6.3.2.7 gibt Hinweise auf den Unsicherheitsgrad und mögliche Auswirkungen.
- Der Einsatz neuer technischer Lösungen kann nur unter Bezugnahme auf die geänderten Qualifikationsanforderungen an Mitarbeiter und die jeweils verwirklichten Organisationsstrukturen bewertet werden (Ganzheitlichkeitsproblem). Hier wird vorerst von konstanten Organisationsstrukturen und für die Mitarbeiter problemlos zu bewältigenden Qualifikationsanforderungen ausgegangen, da im Wesentlichen mit bestehenden, nur leicht veränderten Eingabesystemen weiter gearbeitet werden kann. Bei der Kostenanalyse sind jedoch gegebenenfalls Schulungs- und Fortbildungskosten zu berücksichtigen.

Die Gewichtung von quantitativen und qualitativen Nutzeneffekten kann sich bei den einzelnen Städten und Gemeinden der Metropolregion unterscheiden. Insofern ist eine individuelle Abwägung durch die betroffenen Entscheider notwendig.

6.3.2 Quantitative Nutzenabschätzung

Eine quantitative Nutzenabschätzung erfolgt hier nur für die konkrete Umsetzung von gemeinsamen Anwendungen für die Lebenslage „Umzug“. Auf dieser Basis können aber auch Anhaltspunkte für quantitative Nutzeneffekte bei anderen Anwendungen und Lebenslagen gewonnen werden.⁴⁵

6.3.2.1 Methodische Vorbemerkungen

Zur Berechnung der Nutzeneffekte für die Lebenslage „Umzug“ werden die wesentlichen Behördenvorgänge im Einwohnermeldewesen und Kfz-Wesen definiert und einzeln untersucht. Dabei muss unterschieden werden, ob sich der Nutzeneffekt bereits durch die reine Datendigitalisierung und elektronische Übertragung oder erst durch die Vernetzung der Kommunen und gegebenenfalls durch die Nutzung gemeinsamer Anwendungen ergibt. Eine eindeutige Abgrenzung ist jedoch nicht immer möglich.

Tabelle 5: Untersuchte Vorgänge im Einwohnermeldewesen

Vorgänge Einwohnermeldewesen	Effekte durch Digitalisierung	Effekte durch Vernetzung
Rückmeldungen	X	X
Um-/Anmeldungen		X
Melderegisterauskünfte	X	X

⁴⁴ Vgl. Fußnote 39.

⁴⁵ Vgl. Kapitel 7.

Nutzeneffekte durch die reine Datendigitalisierung und elektronische Übertragung ergeben sich, wenn bisher nicht vollständig elektronisch bearbeitete Vorgänge auf eine medienbruchfreie elektronische Bearbeitung umgestellt werden. Dies ist bei Rückmeldungen der Fall, die bisher noch in Papierform im Einwohnermeldewesen eingehen und in Zukunft direkt elektronisch von der Zuzugsbehörde an die Wegzugbehörde übermittelt werden sollen. Dies gilt auch für (einfache) Melderegisterauskünfte, die in Zukunft für die Bürger online verfügbar gestellt und nicht mehr händisch bearbeitet werden sollen. Im Sinne der oben dargestellten Abgrenzungen des Kapitels 3.1. handelt es sich um „*E-Government als Digitalisierung der Papierform*“.

Nutzeneffekte durch die Vernetzung von Kommunen ergeben sich, wenn z.B. durch den Rückgriff auf Meldedaten anderer Kommunen die schnellere Bearbeitung eines Vorgangs möglich wird, da bestehende Daten nicht erneut eingegeben werden müssen. Werden gemeinsame Anwendungen genutzt, kann sich eine weitere Verbesserung ergeben. Nutzeneffekte bzw. Einsparungen können dann bei den Anwendungsbetreuungs- und den Anwendungswartungskosten entstehen. Dem wird bei der Darstellung der unterschiedlichen technischen Lösungskonzepte Rechnung getragen.⁴⁶ In der Begrifflichkeit des Kapitels 3.1 wird damit „*E-Government als Optimierung der Geschäftsprozesse*“ betrachtet.

Tabelle 6: Untersuchte Vorgänge im Kfz-Wesen

Vorgänge Kfz-Wesen	Effekte durch Digitalisierung	Effekte durch Vernetzung
Neuzulassung neuer Kfz		X
Zulassung gebrauchter Kfz		X
Wiederzulassung gelöschter Kfz		X
Umschreibung mit Halterwechsel		X
Umschreibung ohne Halterwechsel		X
Wiederzulassung nach Stilllegung		X

Es wird von einer ABC-Beziehung ausgegangen: Dabei meldet sich z.B. der Bürger auf Grund seines Umzugs von der Gemeinde A in die Gemeinde B im Bürgerbüro der Gemeinde B um. Quantifizierbare Nutzeneffekte entstehen, wenn die Gemeinde B auf den Meldedatensatz des Bürgers (inkl. seiner 5-köpfigen Familie) aus der Gemeinde A zurückgreifen kann und dieser nicht erneut eingegeben werden muss. Ebenso kann der Bürger zur Ummeldung die fremde Drittgemeinde C nutzen, in der er z.B. als Pendler beruflich tätig ist. Dann ergibt sich zusätzlich eine Verschiebung der Arbeitslast von Gemeinde B zur Gemeinde C. Die eigentlich zuständige Gemeinde B vergütet der Gemeinde C diese Tätigkeit (zur Verrechnungsproblematik s. Kapitel 6.2.2.6). Auf Grund von Größen- und Auslastungseffekten durch die Belastungsverchiebung redu-

⁴⁶ Siehe Kapitel 4.6.

zieren sich die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten/-kosten im Bürgerbüro C, es ergibt sich ein (geringer) zusätzlicher Nutzeneffekt.

Die Abbildung 14 zeigt die grundsätzliche Berechnungsmethodik bei der Ermittlung der quantitativen Nutzeneffekte.

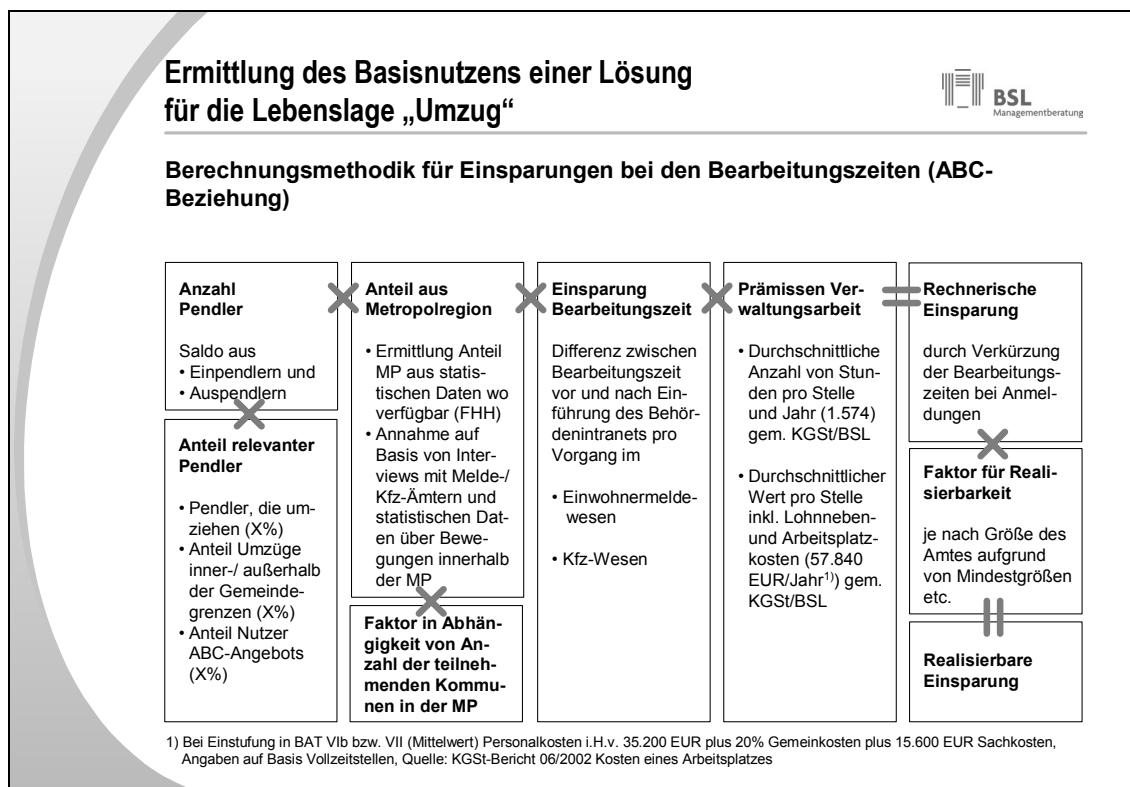


Abbildung 14: Berechnungsmethodik für Einsparungen

6.3.2.2 Allgemeine Annahmen

Für die weiteren Berechnungen wird von folgenden Annahmen ausgegangen:

- Alle Städte, Gemeinden und Kreise in der Metropolregion Hamburg nehmen am vorgestellten Projekt zur Verwirklichung einer Lösung für die Lebenslage „Umzug“ teil. In der Szenarioberechnung (Kapitel 6.3.2.6) werden dann die Auswirkungen analysiert, wenn nicht alle Kommunen daran teilnehmen.
- Der Anteil von Bürgern, die aus anderen Regionen der Metropolregion zu- bzw. fortziehen (und die damit verbundenen Vorgänge im Einwohnermelde- und Kfz-Wesen), variiert in Abhängigkeit von der Lage der Gemeinde innerhalb der Metropolregion. Dafür wurden die regionalen Gürtel A (Stadt Hamburg), B (Städte/Gemeinden im näheren Umkreis) und C (Städte/Gemeinden ohne direkte Grenze zur Freien und Hansestadt Hamburg) unterschieden (Abbildung 15).



Abbildung 15: Unterscheidung von drei Gürteln in der Metropolregion

- Auf Basis der Angaben der KGSt wird von durchschnittlich 1.574 Arbeitsstunden pro Stelle und Jahr im Bürgerbüro und in der Kfz-Zulassungsstelle ausgegangen.
- Der durchschnittliche Wert einer Stelle im Einwohnermelde- bzw. Kfz-Wesen beträgt inkl. Lohnneben- und Arbeitsplatzkosten 57.840 EUR pro Jahr. Dabei wird von einer Einstufung in BAT VIb bzw. VII (Mittelwert) mit Personalkosten in Höhe von 35.200 EUR sowie einem Gemeinkostenzuschlag von 20% und Sachkosten in Höhe von 15.600 EUR gemäß KGSt-Bericht 06/2002 („Kosten eines Arbeitsplatzes“) ausgegangen.
- Da sich die rechnerischen Nutzeneffekte durch die Einsparungen bei Bearbeitungszeiten nicht in allen Teilen in der Praxis umsetzen lassen, erfolgt eine Minderung mit einem sog. „Realisierungsfaktor“. Dieser wird nach Größe der Stadt/Gemeinde und damit in der Regel verbundenen Größe der Ämter unterschieden:

Tabelle 7: Realisierungsfaktor in Abhängigkeit von der Größenkategorien der Gemeinden

Größenkategorien	Einwohnerzahlen	Anzahl in MR	Realisierungsfaktor
Freie Hansestadt Hamburg	1.700.000	1	80%
Städte/Gemeinden Kategorie D	>30.000	13	70%
Städte/Gemeinden Kategorie E	10.000-30.000	77	50%
Städte/Gemeinden Kategorie F	< 10.000	89	30%

Ummeldungen

Da es sich bei Ummeldungen, um Umzüge innerhalb einer Gemeinde handelt, ergeben sich hier keine quantitativen Nutzeneffekte in der reinen AB-Beziehung.

Durch die Möglichkeit für Berufspendler, Vorgänge des Einwohnermeldewesen statt in ihrer Wegzugsgemeinde A oder ihrer Zuzugsgemeinde B auch in einer Drittgemeinde C zu erledigen, ergeben sich weitere quantifizierbare Nutzenpotenziale (s. Kapitel 6.3.2.1).

Es wird angenommen, dass die Zahl der Berufspendler in der Metropolregion mit der Entfernung der Gemeinde von der Freien und Hansestadt Hamburg variiert. Im Gürtel A wird davon ausgegangen, dass sich 93% der Ein-/Auspendler innerhalb der Metropolregion bewegen, im Gürtel B sind es ca. 90% und im Gürtel C ca. 65% (Abbildung 16). Die genauen Angaben zu den Ein- und Auspendlern der Städte und Gemeinden gemäß den Angaben der Bundesanstalt für Arbeit sind im Anhang (Kapitel 11.1) aufgeführt.

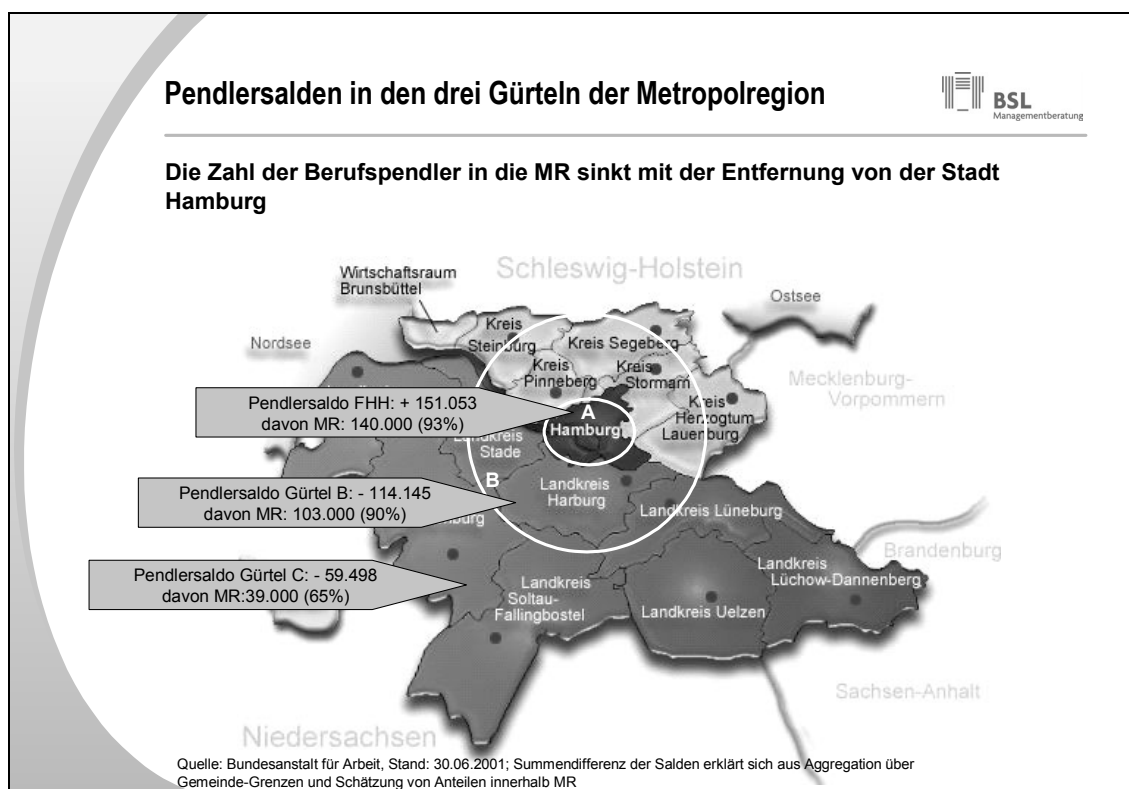


Abbildung 16: Pendlersalden in den drei Gürteln der Metropolregion

Von den Pendlern, die sich innerhalb der Metropolregion bewegen, wird angenommen, dass nur ca. 50% die Option nutzen würden, in der Behörde an ihrem Arbeitssitz die oben genannten Vorgänge zu erledigen. Zahlreiche Interviews mit Sachbearbeitern im Einwohnermeldewesen haben Indikationen gegeben, dass das Interesse von Pendlern an einer solchen Option sehr unterschiedlich ist und unter anderem von den Öffnungs- und Wartezeiten in den einzelnen Behörden und dem Familienstatus des Pendlers

abhängt. Bei ausgedehnten Öffnungszeiten des originär zuständigen Bürgerbüros (ggf. auch an Samstagen) werden z.B. Behördengänge von Pendlern durchaus vor oder nach der Arbeit an ihrem Wohnort erledigt. Oft übernimmt auch ein nicht berufstätiges Familienmitglied die übertragbaren Amtsgänge. Alleinstehende Berufspendler dagegen würden – so die Einschätzung der Sachbearbeiter⁴⁷ – mit einer hohen Wahrscheinlichkeit auf ein entsprechendes Angebot zurückgreifen.

Zur Berechnung der relevante Fallzahlen und Effekte wurden weitere Annahmen gesetzt:

- Gemäß den Angaben der Statistischen Landesämter ziehen im Durchschnitt 11,3% der Einwohner jedes Jahr um. Da bei Pendlern von einer wesentlich geringeren Umzugsbereitschaft auszugehen ist, ist dieser Wert hier nur halbiert angesetzt worden. Der angenommene Anteil der Pendler, die pro Jahr umziehen beträgt somit ca. 5,6%.
- Die Bearbeitungszeiten für die untersuchten Vorgänge richten sich nach den oben genannten Angaben, wobei jeweils die reduzierten Bearbeitungszeiten auf Grund der neuen technischen Lösung zu Grunde gelegt werden.

Im Wesentlichen ergibt sich durch die Verlagerung der Vorgänge von Pendlern nur eine Verschiebung innerhalb der Metropolregion Hamburg, aber aus Gesamtsicht kein eigentlicher Nutzeneffekt. Es kann jedoch angenommen werden, dass in den großen städtischen Ämtern (insbesondere in Hamburg) gewisse Größenvorteile ausgenutzt werden können, d.h. z.B. dass dem Abbau von Kapazitäten in den Gemeindeämtern kein gleich großer Aufbau von Kapazitäten in einem Einwohnermeldeamt oder Bürgerbüro in Hamburg gegenüber gestellt werden muss. In diesem Sinne wird von durchschnittlich 20% geringeren Bearbeitungszeiten in den zentralen als in den dezentralen Ämtern ausgegangen.

Die Übernahme von den oben genannten Arbeiten wird dem Drittamt (zu dem der Pendler geht) durch das eigentlich zuständige Amt (wo der Pendler wohnt) entgolten. Der Verrechnungspreis entspricht dabei dem eingesparten Bearbeitungsaufwand beim zuständigen Amt (siehe zur Gebührenverrechnung Kapitel 6.3.2.5).

6.3.2.3 Übersicht über die quantitativen Nutzeneffekte

Die folgende Übersicht zeigt die quantitativen Nutzeneffekte aus Einsparungen bei den Bearbeitungszeiten für die untersuchten Vorgänge im Einwohnermelde- und Kfz-Wesen.

Tabelle 8: Quantitative Nutzeneffekte im Einwohnermeldewesen

Vorgang	Nutzeneffekt für Metropolregion
Rückmeldungen	51.000 EUR/Jahr
Um-/Anmeldungen	149.000 EUR/Jahr
Melderegisterauskünfte	786.000 EUR/Jahr
Summe	982.000 EUR/Jahr

⁴⁷ Quelle: Interviews mit Sachbearbeitern aus 15 Ämtern der Gemeinden/Kreise in der Metropolregion.

Tabelle 9: Quantitative Nutzeneffekte im Kfz-Wesen

Vorgang	Nutzeneffekt für Metropolregion
Kfz-Zulassungs- und Umschreibungsvorgänge mit / ohne Halterwechsel	19.000 EUR/Jahr
Summe	19.000 EUR/Jahr

Insgesamt ergibt sich somit ein realistisch quantifizierbarer Effekt von ca. 1 Mio. EUR/Jahr für die gesamte Metropolregion, der im Wesentlichen aus Einsparungen bei der Bearbeitung von Melderegisterauskünften (Umstellung auf Online-Abwurf) beruht. Die Effekte verteilen sich unterschiedlich auf die verschiedenen Bundesländer der Metropolregion:

Tabelle 10: Verteilung der Nutzeneffekte auf die Bundesländer

Bundesland	Nutzeneffekt
Hamburg	528.000 EUR/Jahr
Niedersachsen	268.000 EUR/Jahr
Schleswig-Holstein	205.000 EUR/Jahr
Metropolregion	1.001.000 EUR/Jahr

Details zu den Auswirkungen für einzelne Kommunen können den detaillierten Tabellen im Anhang entnommen werden (Kapitel 11.1). Im Folgenden werden die quantifizierbaren Nutzeneffekte für die einzelnen Vorgänge und ihre Herleitung im Einzelnen dargestellt.

6.3.2.4 Quantitative Nutzeneffekte im Einwohnermeldewesen

Rückmeldungen

Aus der Anzahl der Rückmeldungen pro Stadt/Gemeinde gemäß den Angaben aus der Befragung sowie Daten der Statistischen Landesämter wird aufbauend auf den oben dargestellten allgemeinen Annahmen (Kapitel 6.3.2.2) der Anteil berechnet, der auf Umzüge innerhalb der Metropolregion zurückzuführen ist, da nur dieser für dieses Projekt Relevanz hat. Es wird angenommen, dass auf Grund der vollständigen Digitalisierung und elektronischen Weiterleitung der Rückmeldedaten die heutige Bearbeitungszeit von maximal einer Minute pro Vorgang komplett auf 0 reduziert werden kann.

Tabelle 11: Quantitativer Nutzeneffekt bei den Rückmeldungen

Bearbeitungszeit	1 Min. pro Vorgang
Annahme: Veränderung Bearbeitungszeit	1 Min. pro Vorgang (100%)
Realisierbarer Nutzeneffekt (Metropolregion)	51.000 EUR/Jahr

Es wird hier davon ausgegangen, dass die Höhe der Gebühr für Melderegisterauskünfte beibehalten werden kann und vorerst nicht dem geringeren Bearbeitungsaufwand angepasst werden muss, da die Investitions- und Implementierungskosten für einen solchen Online-Zugriff ebenfalls berücksichtigt werden müssen. In den jeweiligen Verwaltungskostengesetzen der Länder (z.B. § 3 Verwaltungskostengesetz SH) ist bestimmt, dass die Gebührensätze so zu bemessen sind, dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Verwaltungsgebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung für den Kostenschuldner andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht.

Bei den Rückmeldungen ist zu berücksichtigen, dass dieser Effekt auf Grund gesetzlicher Vorgaben und entsprechender, zum Teil bereits laufender Realisierungsprojekte in den Städten und Gemeinde voraussichtlich auch ohne gesonderte technische Lösungen im Rahmen dieses Projektes realisiert werden kann. Dies würde allerdings auf Seiten der einzelnen Kommunen zu einem hohen Umstellungsaufwand der Verfahren führen.

Um-/ Anmeldungen

Aus der Anzahl der Anmeldungen pro Gemeinde gemäß den Angaben aus der Befragung sowie Daten der Statistischen Landesämter wird gemäß der oben genannten allgemeinen Annahmen (s. Kapitel 6.3.2.2) der Anteil berechnet, der auf Umzüge innerhalb der Metropolregion zurückzuführen ist. Durch den Zugriff der Zuzugsbehörde auf den Datensatz der Wegzugsbehörde kann eine deutliche Reduzierung der Bearbeitungszeit erreicht werden, die dann in etwa der Bearbeitung einer Ummeldung innerhalb der Gemeinde entspricht. Da die Bearbeitung abhängig ist von der Anzahl der in einem Verbund umziehenden Personen (Familie) wird von einem Durchschnittswert pro Vorgang ausgegangen.

Tabelle 12: Quantitativer Nutzeneffekt bei den Anmeldungen

Bearbeitungszeit	5 Min. pro Vorgang
Annahme: Veränderung Bearbeitungszeit	3 Min. pro Vorgang (60%)
Realisierbarer Nutzeneffekt (Metropolregion)	149.000 EUR/Jahr

Melderegisterauskünfte

Bei den Melderegisterauskünften wird zwischen einfachen und erweiterten Auskünften unterschieden. Die Angaben zu den Fallzahlen stammen von den befragten Städten und Gemeinden. Dabei ergaben sich zum Teil deutliche Schwankungen beim Verhältnis von Melderegisterauskünften zu Einwohnern. Für die Behörden, die keine Angaben gemacht haben, ist von dem durchschnittlichen Anteil der Melderegisterauskünfte pro Einwohner gemäß Angaben der anderen Städte und Gemeinden ausgegangen worden:

- 0,35 einfache Melderegisterauskünfte pro Einwohner im Jahr
- 0,07 erweiterte Melderegisterauskünfte pro Einwohner im Jahr

Dadurch, dass die Melderegisterauskünfte für die Hauptnachfrager (Inkasso-Büros etc.) online zur Verfügung gestellt werden, fallen die Bearbeitungszeiten weitgehend weg.

Tabelle 13: Quantitativer Nutzeneffekt bei den Melderegisterauskünften

Bearbeitungszeit einfache MR-Auskunft	2 Min. pro Vorgang
Annahme: Veränderung Bearb.zeit einf. MR-A.	2 Min. pro Vorgang (100%)
Annahme: Mögl. Online-Anteil von einf. MR-A.	75%
Bearbeitungszeit erweiterte MR-Auskunft	3 Min. pro Vorgang
Annahme: Veränderung Bearb.zeit erw., MR-A.	1 Min. pro Vorgang (33%)
Annahme: Mögl. Online-Anteil von erw. MR-A.	20%
Realisierbarer Nutzeneffekt (Metropolregion)	786.000 EUR/Jahr

6.3.2.5 Quantitative Nutzeneffekte Kfz-Wesen

Lediglich Umschreibungen ohne Halterwechsel (HW) können auf die Lebenslage „Umzug“ bezogen werden und führen zu quantifizierbaren Nutzeneffekten. Durch den elektronischen Zugriff auf die Daten des alten Kreises können bei der Umschreibung der Kfz-Papiere im nach dem Umzug zuständigen Kreis Einsparungen bei der Bearbeitungszeit erzielt werden. Die Abfrage und Änderung der Einwohnermelde- und Kfz-Daten in einer Bearbeitungsmaske von einer Stelle (Bürgerbüro) würde ebenso positiv beitragen.

Tabelle 14: Nutzeneffekte Umschreibungen ohne Halterwechsel

Bearbeitungszeit Umschreibungen ohne HW	5 Min. pro Vorgang
Annahme: Veränderung Bearbeitungszeit	2 Min. pro Vorgang (40%)
Realisierbarer Nutzeneffekt (Metropolregion)	12.000 EUR/Jahr

Zur Berechnung des Nutzeneffekts wird auf den Fallzahlen der Erhebung in den Kfz-Zulassungsstellen der Metropolregion zurückgegriffen. Wo keine Daten vorliegen, werden die Umschreibungen ohne Halterwechsel über ihren durchschnittlichen Anteil an den gesamten Umschreibungen (ca. 8%) gemäß den Daten der Statistischen Landesämter ermittelt. Auch hier werden wieder nur die Umschreibungen innerhalb der Metropolregion berücksichtigt, da nur für diese ein Zugriff auf die Daten möglich wäre. Dabei wird auf den unter Kapitel 6.3.2.2 genannten Annahmen für die einzelnen Gemeinden aufgebaut und für die Kreise ein entsprechender Mittelwert berechnet.

Durch die Möglichkeit für Berufspendler, Vorgänge des Kfz-Wesens statt in ihrem originär zuständigen Heimatkreis auch in der Kfz-Zulassungsstelle eines dritten Kreises (innerhalb der Metropolregion) zu erledigen, in dem sie als Pendler berufsmäßig tätig sind, ergeben sich weitere quantifizierbare Nutzenpotenziale. Da es sich jedoch hauptsächlich um Lastverschiebungen in der Metropolregion handelt, sind diese gering. Dies gilt entsprechend für alle untersuchten Vorgänge des Kfz-Wesens.

Für die Berechnung der Nutzeneffekte werden im Wesentlichen die gleichen Annahmen getroffen, die auch in Kapitel 6.3.2.4 für das Einwohnermeldewesen angenommen werden:

- Nur ca. 50% der Pendler würden die Option nutzen, ihre Kfz-Angelegenheiten in der Kfz-Zulassungsstelle an ihrem Arbeitsort zu erledigen.
- Etwa 5,6% der Pendler ziehen pro Jahr um und lassen deshalb ihre Kfz-Papiere umschreiben.
- Die Ämter am beruflichen Standort der Pendler können auf Grund von Größen- und Kapazitätsauslastungseffekten eine durchschnittlich 20% geringere Bearbeitungszeit erzielen bzw. müssen 20% weniger Personalkapazitäten zusätzlich aufbauen als in den anderen dezentralen Ämtern reduziert werden könnten.
- Die Bearbeitung der betrachteten Kfz-Vorgänge (außer Umschreibungen ohne Halterwechsel) dauert gemäß der Angaben der KGSt und gemäß Interviews mit Sachbearbeitern im Kfz-Wesen im Durchschnitt ca. 7 Minuten.
- Bei fehlenden Angaben von den Kfz-Zulassungsstellen der Metropolregion zu einzelnen Vorgängen werden die Werte jeweils aus dem durchschnittlichen Verhältnisfaktor zum Kfz-Bestand im jeweiligen Kreis errechnet.
- Es wird davon ausgegangen, dass nicht alle rechnerischen Einsparungen bei den Bearbeitungszeiten in der Praxis realisiert werden können. Deshalb werden die folgenden „Realisierungsfaktoren“ angesetzt:

Tabelle 15: Realisierungsfaktoren nach Größenklassen der Kreise

Größenkategorien	Kfz-Bestand (01.01.02)	Anzahl in MR	Realisierungsfaktor
Freie Hansestadt Hamburg	950.000	1	80%
Kreise Kategorie D	>150.000	5	70%
Kreise Kategorie E	100.000-150.000	5	50%
Kreise Kategorie F	< 100.000	3	30%

- Die Übernahme von den oben genannten Arbeiten wird dem Drittamt (zu dem der Pendler geht) durch das eigentlich zuständige Amt (wo der Pendler wohnt) entgolten. Der Verrechnungspreis entspricht dabei dem eingesparten Bearbeitungsaufwand beim zuständigen Amt.

Für die untersuchten Vorgänge ergeben sich hieraus die folgenden Nutzeneffekte:

Tabelle 16: Nutzeneffekte im Kfz-Wesen

Verlagerung Umschreibungen ohne Halterwechsel	2.100 EUR/Jahr
Verlagerung (Neu-/Wieder-) Zulassung, Umschreibungen mit Halterwechsel	5.900 EUR/Jahr
Realisierbarer Nutzeneffekt (Metropolregion)	8.000 EUR/Jahr

6.3.2.6 Gestaltung der Verrechnung von Leistungen zwischen Behörden

Bei der Verrechnung von Leistungen sollte das bearbeitende Amt von dem originär zuständigen Amt den Bearbeitungsaufwand für die Übernahme eines Vorgangs erstattet bekommen (Kostendeckungspreise). Hierbei sind im Wesentlichen die Personalkosten für die Bearbeitungsdauer zu berücksichtigen.

Empfehlung 12

Für die Verrechnung von Leistungen zwischen den beteiligten Behörden sollte auf Kostendeckungspreisen aufgebaut werden

Um den kostenrechnerischen Aufwand gering zu halten und die Akzeptanz der Lösung zu fördern, sollte über die Kostendeckung hinaus kein weiterer wie auch immer gearteter Zuschlag in Rechnung gestellt werden. Die Berechnung des Kostendeckungspreises sollte sich an den hier verwandten Annahmen zu Bearbeitungszeiten, Personalkosten etc. orientieren. Damit ergeben sich beispielhaft die folgenden Verrechnungspreise:

Tabelle 17: Ermittlung der Verrechnungspreise (Beispiele)

Vorgang	Bearbeitungszeit	Verrechnungspreis
Anmeldungen	2 Min./Vorgang	1,22 EUR/Vorgang
Umschreibungen ohne Halterwechsel	3 Min./Vorgang	1,84 EUR/Vorgang
Zulassung neuer/gebrauchter/ gelöschter Kfz	7 Min./Vorgang	4,29 EUR/Vorgang

Um eine Verrechnung durchführen zu können, muss das technische System es ermöglichen, Auswertungen über die „fremden“ Vorgänge und die jeweils originäre Zuständigkeit zu machen.

Die Verrechnungspreise sollten zu Beginn des Jahres in der Metropolregion einheitlich festgelegt und nach Abschluss des Jahres von den jeweiligen Lastträgern den anderen Gemeinden/Kreisen in Rechnung gestellt werden.

Empfehlung 13

Für die Entwicklung der Verrechnungssystematik sollte im Rahmen der Umsetzung des Projektes Metropolregion-Netz eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Kommunen eingerichtet werden.

6.3.2.7 Szenarioberechnungen

Da verschiedene der oben genannten Annahmen mit Unsicherheit behaftet sind (siehe die Ausführungen in Kapitel 6.3.1), werden Szenarioberechnungen durchgeführt, welche die Stabilität der Ergebnisse prüfen sollen. Die folgende Tabelle zeigt die Auswirkungen der Veränderungen einzelner Annahmen auf den in Kapitel 6.3.2.3 zusammenfassend dargestellten, quantifizierbaren Effekt in Höhe von 1.001.000 Euro.

Tabelle 18: Variation der Kosten in Abhängigkeit von verschiedenen Szenarien

Szenario/Variation	Effekt [EUR]
Die Gemeinden/Kreise des Gürtel C (d.h. die nicht direkt an Hamburg angrenzen) nehmen nicht an dem Projekt teil	-183.000
Hamburg nimmt nicht an dem Projekt teil	-590.000
Der Anteil der Melderegisterauskünfte, die online abgewickelt werden können, ist um 10 Prozentpunkte niedriger	-109.000
Die bisherigen Bearbeitungszeiten für einfache Melderegisterauskünfte sind um 50% kürzer (d.h. 1 statt 2 Min.), dementsprechend auch der Einsparungseffekt	-386.000
Die Möglichkeiten zur Realisierung der errechenbaren Einsparungen bei den Bearbeitungszeiten sind geringer (-20 %punkte)	-210.000
Statt 50% würden 80% der Pendler die Option nutzen, ihre Einwohnermelde- und Kfz-Angelegenheiten in dem Amt an ihrem Arbeitsort vorzunehmen	+10.000

6.3.2.8 Fazit

Die quantitative Nutzenabschätzung zeigt, dass Einsparungen bei den Bearbeitungszeiten durch eine gemeinsame Anwendung für die Lebenslage „Umzug“, die auf dem Metropolregion-Netz läuft, möglich sind. Für die untersuchten Vorgänge ergibt sich ein Gesamteffekt zwischen ca. 0,5 und 1,0 Mio. Euro pro Jahr. Einsparungen bei Bearbeitungszeiten wirken sich erst dann in zählbare, monetäre Effekte aus, wenn das dabei einsparbare Personal wirklich abgebaut bzw. auf eine andere, nutzenbringende Stelle versetzt werden kann. Dies ist im jeweiligen Einzelfall zu prüfen.

Da die Untersuchung ausgehend von der Lebenslage „Umzug“ nur einige ausgewählte Vorgänge des Einwohnermelde- und Kfz-Wesens berücksichtigt, könnten bei einer gesamthaften Umstellung auch die weiteren Vorgänge einbezogen werden. Wo diese jedoch nicht mit der Lebenslage „Umzug“ verbunden sind und sich mögliche Nutzeneffekte nur aus der Verlagerung in ein (dann besser ausgelastetes) originär nicht zuständiges Amt ergeben, ist nur mit geringen Effekten in einer Größenordnung unter 5.000 EUR pro Vorgang zu rechnen. Dies hängt stark davon ab, wie sehr Pendler die entsprechende Leistung in Anspruch nehmen würden und setzt werbliche Marketing-Maßnahmen zur Bekanntmachung der neuen Option voraus.

Des Weiteren wurden im Rahmen der Untersuchung auch mögliche weitere „Ertragsquellen“ betrachtet, die aber nicht seriös in die Nutzenabschätzung einbezogen werden können:

- **Weitergabe von Meldedaten an externe Dritte**, z.B. Versorgungsbetriebe
 Es besteht die Möglichkeit bei der An- bzw. Ummeldung auch gleichzeitig noch spezifische Daten für externe Dritte abzufragen und diese für ein gewisses Entgelt des Datenempfängers (elektronisch) weiterzuleiten. Dies könnte z.B. der Stand des Stromzählers oder die Größe des benötigten Müllbehälters sein. Der Bürger spart so den zusätzlichen Anmeldevorgang und der externe Dritte den zusätzlichen Vertriebs- bzw. Bearbeitungsaufwand. Die Behörde verdient bei nur geringem zusätzlichem Bearbeitungsaufwand an dem zu zahlenden Entgelt des Versorgungsbetriebs für diese Dienstleistung. Es ergeben sich jedoch verschiedene Schwierigkeiten bzw.

offene Punkte, weshalb dieser Nutzeneffekt hier vorerst nicht weiter aufgenommen wird:

- Die Daten dürfen nur erfasst und weitergeleitet werden, wenn der Bürger diesem ausdrücklich zustimmt.
 - Der Bürger muss die entsprechenden Angaben bei der Anmeldung machen können, d.h. z.B. den Stand des Stromzählers in seiner neuen Wohnung kennen.
 - Das Fachverfahren muss entsprechend den Anforderungen des externen Dritten angepasst, d.h. u.a. um eine zusätzliche Eingabemaske erweitert werden.
 - Es muss eine entsprechende elektronische Schnittstelle zu den externen Dritten existieren, die eine reibungslose Übertragung der Daten und Integration in das Kundenmanagement- bzw. Abrechnungssystem z.B. des Stromversorgers ermöglicht. Nur dann sind gemäß erster Sondierungsgespräche externe Dritte auch bereit, für diese Daten ein (geringes) Entgelt zu zahlen.
 - Wettbewerbsrechtliche Hürden sind zu beachten; es muss dem Neubürger die Möglichkeit gegeben werden, zwischen den verschiedenen möglichen Anbietern z.B. für Strom zu wählen.
 - Die reine Weiterleitung der Meldedaten (ohne zusätzliche spezifische Angaben) an externe Dritte würde in weiten Teilen zur Substitution bei den oben angesetzten Einnahmen für Melderegisterauskünfte führen und ebenfalls die oben genannten Schwierigkeiten beinhalten.
- **Erhebung einer zusätzlichen Gebühr** (Bearbeitungsentgelt) vom Bürger, wenn er eine Verwaltungsleistung, z.B. eine Ummeldung, in einer nicht originär zuständigen Behörde (die oben genannte Gemeinde C beim Umzug von A nach B) abwickelt.
- Im Meldewesen gibt es Leistungen wie bspw. die Auskunft an den Betroffenen oder Auskünfte an öffentliche Stellen (Behörden, Kirchen), für die eine persönliche Gebührenfreiheit besteht.
 - Melderegisterauskünfte oder das Ausstellen von Bescheinigungen zu gewerblichen Zwecken sind hingegen gebührenpflichtig. Bei anderen Vorgängen, z.B. der Beantragung eines Personalausweises, muss sich die Kommune an den entsprechenden bundeseinheitlichen Vorschriften und Gebührenordnungen orientieren. Eine (geringe) zusätzliche Gebühr wäre nach dem Prinzip der Gebührenangemessenheit nur zulässig, wenn ein entsprechend höherer Bearbeitungsaufwand dies rechtfertigt und in einem angemessenen Verhältnis zum wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung für den Kostenschuldner steht. Dies ist jedoch bei den untersuchten technischen Konzeptionen nicht der Fall und würde auch nur zum Ausgleich möglicher höherer Kosten führen, aber keinen Zusatznutzen bringen.

6.3.3 Qualitative Nutzenabschätzung

Die fehlende Quantifizierbarkeit darf nicht zu einer Vernachlässigung der qualitativen Nutzeneffekte bei der Analyse führen. Im Sinne eines langfristig strategisch orientierten Handelns ergeben sich wichtige Beurteilungspunkte, die zwingend bei der Bewertung und Entscheidung über die Einführung von gemeinsamen E-Government-Anwendungen zu berücksichtigen sind.

Dennoch ist in Zeiten finanzieller Engpässe in den kommunalen Kassen eine Rechtfertigung allein aus qualitativen Aspekten unzureichend. Die Investitionen in technische Konzepte müssen sich, wenn nicht schon kurz- bzw. mittelfristig, dann auf jeden Fall langfristig auch finanziell lohnen.

Bei der qualitativen Nutzenabschätzung ist eine Kernfrage, welche Vorteile der Bürger aus der Vernetzung der Behörden in der Metropolregion bzw. der Einführung von gemeinsamen E-Government-Anwendungen hat.

Im Sinne einer stärkeren Kundenorientierung ergeben sich für den Bürger zahlreiche qualitative Nutzeneffekte (siehe auch Kapitel 3.1.):

- Bündelung der Verwaltungsvorgänge: Abwicklung von mehreren Behördenanliegen im Zusammenhang mit der Lebenslage „Umzug“ bei einer Anlaufstelle, keine Notwendigkeit von Amt zu Amt zu gehen (so genanntes „One-Stop-Shopping“)
- Kurze Wege: Möglichkeit, das am günstigsten gelegene Amt aufzusuchen, unabhängig von den eigentlichen Zuständigkeitsgrenzen (solange es innerhalb der Metropolregion liegt)
- Höherer Komfortgrad: Keine Notwendigkeit für Doppelangaben (z.B. neue Adresse) in verschiedenen Ämtern, sondern für alle (Änderungs-) Vorgänge in Zusammenhang mit dem Umzug Rückgriff auf die einmal angegebenen Daten
- Zeitersparnisse: Verkürzung der Wege-, Warte und Bearbeitungszeiten, dadurch kürzerer Zeitaufwand für den Bürger für die Abwicklung von Behördengängen.

Die positive Einschätzung der Vernetzung von Behörden bzw. der Einführung von gemeinsamen E-Government-Anwendungen durch den Bürger ist auf Grund des Modellcharakters des Konzeptes bisher nur schwer belegbar bzw. nachweisbar. Interviews mit Sachbearbeitern in verschiedenen Beispiel-Gemeinden und -Kreisen in der Metropolregion Hamburg sowie Untersuchungen im Zusammenhang mit der Einführung von Bürgerbüros bestärken zwar die positive Einschätzung, lassen aber Zweifel am Grad der Akzeptanz bei der tatsächlichen Umsetzung.

Ein volkswirtschaftlicher Nutzeneffekt ist hier nur qualitativ zu beschreiben, quantitative Auswirkungen sind seriös nicht zu bewerten:

- Dadurch, dass berufstätige Bürger weniger Zeit mit Behördengängen (während ihrer Arbeitszeit) verbringen, könnten sich positive volkswirtschaftliche Effekte aus der Erhöhung der produktiven Arbeitszeiten ergeben. Da aber vielfach Urlaubstage oder Pausenzeiten für die Behördengänge genutzt werden, dürfte dieser Effekt als eher gering einzuschätzen sein.
- Evtl. kommt es zur einer Reduzierung des Verkehrsaufkommens (Weg zur Behörde) und damit auch der Umweltbelastung, insbesondere wenn Bürger ihre Behördengänge mittelfristig per Internet von zu Hause aus erledigen.
- Gerade die Möglichkeit zu einem Online-Zugriff würde zu erheblichen Erleichterungen der Verwaltungskontakte bei Bürgern mit Mobilitätseinschränkungen führen.

Das Angebot des Metropolregion-Netzes ermöglicht zudem eine Steigerung der Kundenorientierung und der Servicequalität der Verwaltungsdienstleistungen. Die oben genannten positiven Effekte für den Bürger helfen Image und Akzeptanz der kommunalen Verwaltungsarbeit in der Region zu stärken. Der „Standortvorteil“ hilft die Attraktivität der Metropolregion für ihre aktuellen und potenziellen Bürger zu steigern und

dürfte mittelfristig auch positive Ausstrahlungseffekte auf die Ansiedlung von Unternehmen haben.

6.4 Verwaltungsrechtlicher Rahmen

6.4.1 Einwohnermeldewesen

6.4.1.1 Ausgangssituation

Nach Artikel 75 Abs. 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland hat der Bund das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder u.a. nach Ziffer 5 über das Melde- und Ausweiswesen zu erlassen. Mit dem Melderechtsrahmengesetz (MRRG) vom 16. August 1980, zuletzt neu gefasst durch Bek. v. 19. 4.2002 I 1342 (geändert durch Art. 5 G v. 11.10.2002 I 3970) hat der Bund von seinem Recht der Rahmengesetzgebung Gebrauch gemacht.

Die dritte und bisher umfassendste Änderung erfuhr das Melderecht im Jahr 2002. Mit dieser Änderung des MRRG wurden die erforderlichen Rahmenbedingungen für die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien geschaffen und unnötige Meldepflichten abgeschafft.

Weitere Änderungen wie beispielsweise zu den Schutzrechten der Betroffenen und in Bezug auf Melderegisterauskünfte dienen der Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit und des Datenschutzes sowie der Erhaltung der Rechtseinheit im Meldewesen.

In der Beschlussempfehlung des Innenausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drucksache 14/7260) heißt es dazu:

„Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien als treibende Kräfte wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung stellen auch die öffentlichen Verwaltungen von Bund, Ländern und Gemeinden vor immer neue Herausforderungen. Hiervon in besonderem Maße betroffen ist das Meldewesen als ein Verwaltungsbereich, der wie kaum ein anderer in einem ständigen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern steht.

Die in vielen Bereichen der Gesellschaft bereits bestehenden Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation können dort noch nicht genutzt werden, weil die geltenden gesetzlichen Bestimmungen dies nicht zulassen. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden die rechtlichen Voraussetzungen zum Einsatz der elektronischen Dienste geschaffen.

Im Einzelnen ist die Zulassung der elektronischen Anmeldung vorgesehen, mit der das sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für die Verwaltung kosten- und zeitaufwändige Anmeldeverfahren mittelfristig erheblich reduziert werden kann. Voraussetzung hierfür ist eine zügige und flächendeckende Verbreitung der elektronischen Signatur nach den Vorschriften des Signaturgesetzes. Des Weiteren soll künftig der Betroffene einen elektronischen Zugang zu seinen über ihn im Melderegister gespeicherten Daten erhalten.

Entsprechendes gilt für die Übermittlung von Meldedaten an Behörden des Inlands, Mitgliedstaaten der EU und EWR-Vertragsstaaten, Stellen der Europäischen Gemeinschaften sowie an private Stellen; dabei ist zu gewährleisten, dass in diesen Fällen durch den IT-Einsatz die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für einen Zugriff auf Meldedaten nicht unterlaufen werden können. Hierfür bieten sich technisch-

organisatorische Maßnahmen an, die sich allerdings einer normativen Regelung weitgehend entziehen.

*Mit der Abschaffung der Abmeldepflicht bei Umzügen im Inland und dem Verzicht auf die Mitwirkungspflicht des Wohnungsgebers beim Meldevorgang bricht der Entwurf mit einer jahrzehntelangen Praxis. Insoweit hat sich herausgestellt, dass diese Meldepflichten für die Richtigkeit des Melderegisters nur noch von untergeordneter Bedeutung sind, andererseits aber die Meldepflichtigen und die Mitarbeiter der Meldebehörden in einem nicht mehr vertretbaren Umfang belasten“.*⁴⁸

Nach § 23 Absatz 1 MRRG haben die Länder ihr Melderecht den Vorschriften des MRRG innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes anzupassen. Nach Absatz 2 gelten einige Vorschriften des MRRG bis zur Anpassung des Melderechts der Länder unmittelbar. Gegenwärtig ist noch keines der drei Metropolregion-Länder Schleswig-Holstein, Hamburg und Niedersachsen der Umsetzungsverpflichtung der 2002er Novellierung nachgekommen.

Im Folgenden werden die für die Lebenslage „Umzug“ entscheidenden Rechtsvorschriften nach MRRG beschrieben. Die derzeit in den Ländern Schleswig-Holstein (Landesmeldegesetz – LMG), Hamburg (Hamburgisches Meldegesetz – HmbMG) und Niedersachsen (Niedersächsisches Meldegesetz – NMG) analog geltenden Regelungen sind in Klammern aufgeführt.

1. Allgemeine Meldepflicht

Nach § 11 MRRG hat derjenige, der eine Wohnung bezieht, sich bei der Meldebehörde anzumelden. Wer aus einer Wohnung auszieht, hat sich bei der Meldebehörde abzumelden (An- und Abmeldung innerhalb einer Woche in Niedersachsen - § 9 NMG); An- und Abmeldung innerhalb von zwei Wochen in Schleswig-Holstein - § 11 LMG; An- und Abmeldung innerhalb einer Woche in Hamburg - § 12 HmbMG).

2. Aufgaben der Meldebehörden (§ 1 MRRG; § 1 NMG; § 2 LMG; § 1 HmbMG)

Die für das Meldewesen zuständigen Behörden der Länder (Meldebehörden)

- haben die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnhaften Einwohner zu registrieren, um deren Identität und Wohnungen feststellen und nachweisen zu können (§ 1 Abs. 1 S. 1 MRRG),
- erteilen Melderegisterauskünfte und
- wirken bei der Durchführung von Aufgaben anderer Behörden oder sonstiger öffentlicher Stellen mit und übermitteln Daten (Abs. 1 S. 2).

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben führen die Meldebehörden Melderegister. Diese enthalten Daten, die bei den Betroffenen erhoben, von Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen übermittelt oder sonst amtlich bekannt werden (Abs. 1 S. 3, 4). Durch diese Vorschrift bestimmt der Rahmengesetzgeber, dass es örtliche Melderegister gibt. Ein Bundesmeldezentralregister ist nach dem MRRG nicht vorgesehen.

Eine Ausnahme bildet das Land Hamburg, in dem ein zentraler personenbezogener Datenbestand vorgehalten wird. Den örtlichen Meldebehörden sind nach § 1 Abs. 4 HmbMG überörtliche Zugriffe auf den einheitlichen Datenbestand gestattet. Nach Abs. 5 sind die Meldebehörden jeweils für die von ihnen verarbeiteten Daten gemäß § 10

⁴⁸ Vgl. Bundestags-Drucksache 14/8127 vom 30.1.2002.

Satz 1 des Hamburgischen Datenschutzgesetzes (HmbDSG) verantwortlich. Die zentrale Meldebehörde ist für das Melderegister insgesamt nach § 10 Satz 1 HmbDSG verantwortlich und hat die dazu erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen gemäß § 8 HmbDSG zu gewährleisten.

Nach ihrem jeweiligen Landesrecht haben die drei Länder der Metropolregion folgende Zuständigkeiten für das Meldewesen bestimmt:

- Meldebehörden in Niedersachsen sind die Gemeinden. Sie nehmen die Aufgaben nach dem NMG im übertragenen Wirkungskreis wahr (§ 2 NMG).
- Die Aufgaben nach dem LMG in Schleswig-Holstein nehmen die amtsfreien Gemeinden und die Ämter als Landesaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr. Meldebehörden sind die Bürgermeisterinnen oder Bürgermeister der amtsfreien Gemeinden und die Amtsvorsteherinnen oder Amtsvorsteher der Ämter als örtliche Ordnungsbehörden (§ 1 LMG).
- Die Aufgaben der Meldebehörden werden in Hamburg örtlich (in den Bezirksämtern) und zentral (im Einwohnerzentralamt) wahrgenommen (§ 1 Abs. 1 S. 3 HmbMG).

3. Speicherung und Erhebung von Daten (§§ 2, 4 MRRG; §§ 22, 11 NMG; §§ 3, 15 LMG; §§ 2, 17 HmbMG)

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 speichern die Meldebehörden die unter Ziffern 1-19 genannten Daten einschließlich der zum Nachweis ihrer Richtigkeit erforderlichen Hinweise im Melderegister. Nach § 2 Abs. 4 MRRG kann durch Landesgesetz bestimmt werden, dass für die Erfüllung von Aufgaben der Länder weitere Daten gespeichert werden.

Durch Landesrecht ist ferner zu bestimmen (§ 4 MRRG), welche Daten, die die Meldebehörden nach § 2 speichern, bei der An- oder Abmeldung oder der Änderung des Wohnungsstatus eines Einwohners erhoben werden.

4. Übermittlung von Daten

Für alle in § 1 MRRG genannten Aufgaben der Meldebehörden (Registrierung, Auskünfte, Zusammenarbeit mit anderen Behörden) ist es erforderlich, dass die erhobenen Daten an die jeweiligen Stellen übermittelt werden. Im Falle der Registrierung werden die Daten dem Melderegister zugeführt. Bei der Erteilung von Auskünften erfolgt die Übermittlung der Daten an den Auskunftsberechtigten und im Rahmen der Mitwirkung bei der Durchführung von Aufgaben anderer Behörden oder sonstiger öffentlicher Stellen werden die Daten an diese übermittelt.

Entscheidend für das Ziel der Überwindung von Zuständigkeitsgrenzen ist letztlich die Frage, wie das Verfahren der Datenübermittlung abläuft. Das MRRG unterscheidet grundsätzlich folgende Fälle der Datenübermittlung:

- Die Meldebehörde hat dem Betroffenen auf Antrag Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten gebührenfrei zu erteilen (= **Selbstauskunft** § 8 MRRG, geregelt in § 27 NMG, § 7 LMG, § 8 HmbMG).
- Personen, die nicht Betroffene sind, darf die Meldebehörde nur Auskunft über Vor- und Familiennamen, Doktorgrad und Anschriften einzelner bestimmter Einwohner übermitteln (= **einfache Melderegisterauskunft** § 21 MRRG, geregelt in § 33 NMG, § 28 LMG, § 34 HmbMG).

- Datenübermittlungen zwischen den Meldebehörden (= **Rückmeldung** § 17 MRRG, geregelt in § 28 NMG, § 24 LMG, § 30 HmbMG -aufgehoben-)
- Datenübermittlungen an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen (§ 18 MRRG, geregelt in § 29 NMG, § 25 LMG, § 31 HmbMG)
- Datenübermittlungen an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften (§ 19 MRRG, geregelt in § 30 NMG, § 27 LMG, § 33 HmbMG).

Die Länder haben das Recht, den Katalog der Stellen, an die die Datenübermittlungen erfolgen sollen, zu erweitern (so z.B. erfolgt an den Suchdienst und an den Norddeutschen Rundfunk).

Die Novellierung des MRRG im Jahr 2002 brachte eine Erweiterung der Möglichkeiten bei der Datenübermittlung in elektronischer Form:

- Die Auskunft an den Betroffenen (**Selbstauskunft**) kann nach näherer Maßgabe des Landesrechts auch im Wege des **automatisierten Abrufs über das Internet** erteilt werden. Dabei ist zu gewährleisten, dass dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende **Maßnahmen zur Sicherstellung von Datenschutz und Datensicherheit** getroffen werden, die insbesondere die Vertraulichkeit und die Unversehrtheit der im Melderegister gespeicherten und an den Betroffenen übermittelten Daten gewährleisten. Der **Nachweis der Urheberschaft** des Antrags ist durch eine **qualifizierte elektronische Signatur** nach dem Signaturgesetz zu führen (§ 8 Abs. 2 MRRG).
- **Melderegisterauskünfte** nach § 21 Abs. 1 MRRG können auf **automatisiert** verarbeitbaren **Datenträgern, durch Datenübertragung oder im Wege des automatisierten Abrufs über das Internet** erteilt werden (§ 21 Abs. 1a MRRG), wenn
 - der Antrag in der amtlich vorgeschriebenen Form gestellt worden ist,
 - der Antragsteller den Betroffenen mit Vor- und Familiennamen sowie mindestens zwei weiteren der auf Grund von § 2 Abs. 1 gespeicherten Daten bezeichnet hat und
 - die Identität des Betroffenen durch einen automatisierten Abgleich der im Antrag angegebenen mit den im Melderegister gespeicherten Daten des Betroffenen eindeutig festgestellt worden ist.
- Im **Rückmeldeverfahren** sind die Daten unverzüglich, spätestens jedoch drei Werktage nach der Anmeldung möglichst auf automatisiert verarbeitbaren **Datenträgern oder durch Datenübertragung** zwischen den Meldebehörden zu übermitteln (§ 17 Abs. 1 S. 2 MRRG).
- An andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen dürfen die Daten nach Maßgabe des Landesrechts auch auf automatisiert verarbeitbaren Datenträgern oder durch Datenübertragung übermittelt werden (§ 18 Abs. 1a MRRG),
 - wenn über die Identität der anfragenden Stelle kein Zweifel besteht und
 - keine Übermittlungssperre nach § 19 Abs. 2 Satz 4 oder § 21 Abs. 5 und 7 vorliegt.
- Für das Verfahren der Anmeldung kann durch Landesrecht bestimmt werden, dass dies auch durch Datenübertragung erfolgt. Der Nachweis der Urheberschaft der Anmeldung ist dann durch eine qualifizierte elektronische Signatur nach dem Signaturgesetz zu führen (§ 11 Abs. 6 MRRG).

Näheres regeln die auf der Grundlage von § 20 MRRG durch die Bundesregierung erlassene „Verordnung zur Durchführung von regelmäßigen Datenübermittlungen zwischen Meldebehörden verschiedener Länder – BMeldDÜV 1“ sowie „Verordnung zur Durchführung von regelmäßigen Datenübermittlungen der Meldebehörden an Behörden oder sonstige öffentliche Stellen des Bundes – BMeldDÜV 2“.

Die 1. BMeldDÜV wird derzeit novelliert. In der neuen Fassung wird die 1. BMeldDÜV die beiden Standards OSCI-Transport (als Basiskomponenten für die sichere und vertrauliche Datenübermittlung) und OSCI-XMeld (für die Inhaltsdaten) vorschreiben für die länderübergreifende Kommunikation. Die Datenübermittlungen zwischen den Meldebehörden der Metropolregion Hamburg und den Meldebehörden anderer Bundesländer werden also mit diesen Standards erfolgen müssen. Daher müssen diese Standards und Sicherheitstechnologien in allen nachfolgend beschriebenen Szenarien für die Kommunikation nach außerhalb der Metropolregion unterstützt werden - gleichgültig, ob und wie Daten innerhalb der Metropolregion übermittelt werden.

Zusammenfassend stellt sich die Fallstruktur für elektronisch vorgenommene Datenübermittlungen wie folgt dar:

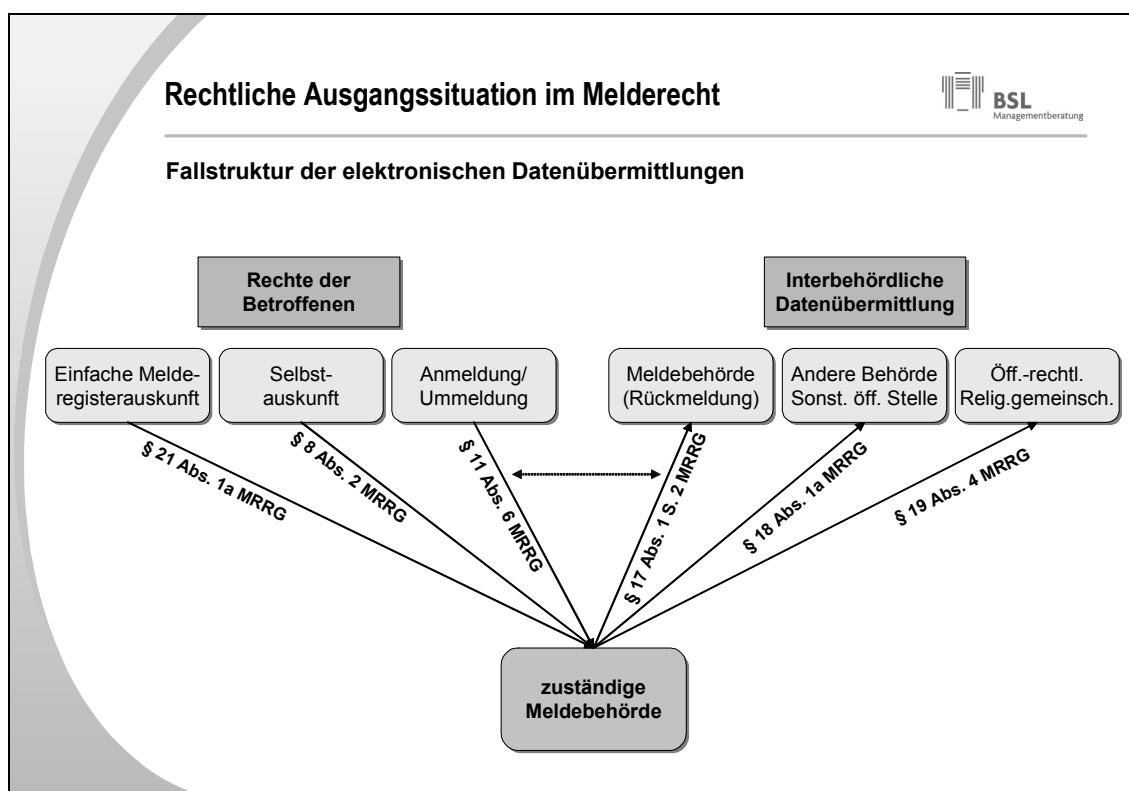


Abbildung 17: Vorgänge der Datenübermittlung im Einwohnermeldewesen

6.4.1.2 Bewertung der Machbarkeit

Die Analyse des bundesgesetzlichen Rahmens im Melderecht zeigt, dass infolge der im Jahr 2002 stattgefundenen Novellierung die Voraussetzungen zur elektronischen Registrierung und Datenübermittlung geschaffen worden sind. Zuständig für die Registrierung ist jedoch nach wie vor diejenige Meldebehörde, in deren Bereich der Einwoh-

ner seinen Wohnsitz hat. Das MRRG stellt somit auf ein örtliches Melderegister ab, auf das weder landesintern (Ausnahme Land Hamburg) noch länderübergreifend unmittelbar zugegriffen werden kann. Es fehlt in den Ländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen an einer entsprechenden generellen Vorschrift im Landesmeldegesetz.

Dabei ist für die Zuständigkeitsfrage an sich unerheblich, bei welcher Verwaltungsbehörde der Antrag auf An- bzw. Ummeldung gestellt wird. Melderechtlich ist es vielmehr entscheidend, dass die in § 1 MRRG enthaltenen Forderung der Registrierung im Melderegister, der Auskunftserteilung sowie Datenübermittlung aus demselben durch die zuständige Meldebehörde erfolgt.

So ist bspw. die derzeit im Kreis Segeberg (Schleswig-Holstein) im Rahmen des Projekts „*Verwaltung 2000*“ vorgenommenen Praxis von amtsübergreifenden Meldevorgängen (innerhalb des Kreises) in **Form einer Organleihe** nach § 19a des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit mit dem MRRG nicht vereinbar. Auf Anfrage des Innenministeriums Schleswig-Holsteins hat das Bundesministerium des Innern zu dem Modellversuch im Kreis Segeberg Bedenken geäußert. Eine landesweite Ausweitung dieser Praxis wäre nach Aussage des zuständigen Referenten in jedem Fall rahmengesetzwidrig.

Aus Sicht des Gutachters sind zur Machbarkeit des angestrebten Zieles von behörden- und länderübergreifenden Meldevorgängen folgende zwei Lösungsvorschläge denkbar:

Lösungsvorschlag A – „Boten-Modell“

Ziel ist, dass ein Meldepflichtiger (M) bei jeder Meldebehörde (Bx) innerhalb der Metropolregion unter Wahrung der gesetzlich vorgeschriebenen Zuständigkeiten (Bz) die ihm rechtlich zustehende bzw. für ihn rechtlich verpflichtende

- einfache Melderegisterauskunft,
- Selbstauskunft sowie
- Anmeldung/Ummeldung

auf elektronischem Weg erhalten/vornehmen kann.

Dieses Verfahren setzt eine Zuständigkeitswahrung im **interbehördlichen Binnenverhältnis** voraus. Damit die Datenübermittlung rechtmäßig verläuft, muss die zunächst unzuständige Meldebehörde eine Zuständigkeit erhalten.

Die Bewertung der einzelnen Fälle sieht wie folgt aus:

1. einfache Melderegisterauskunft nach § 21 MRRG, geregelt in § 33 NMG, § 28 LMG, § 34 HmbMG

Jeder Person, die nicht Betroffene ist, sind Auskünfte über Vor- und Familiennamen, Doktorgrad und Anschriften einzelner bestimmter Einwohner zu geben (Jedermannsrecht).

Wenn dieses Recht nach MRRG schon Jedermann gewährt wird, muss es erst recht einem Mitarbeiter in der Meldebehörde gewährt werden.

Als Fazit ist festzuhalten: Grundsätzlich ist die einfache Melderegisterauskunft durch eine nicht-zuständige Meldebehörde elektronisch zulässig.

2. Selbstauskunft nach § 8 MRRG, geregelt in § 27 NMG, § 7 LMG, § 8 HmbMG

Die Selbstauskunft ist ein individuelles Recht, alle über die eigene Person gespeicherten Daten zu erhalten (daher kein Jedermannsrecht).

Die nicht-zuständige Meldebehörde kann in der Regel ohne eine gesetzliche Legitimation nicht auf das Melderegister der für den Betroffenen zuständigen Meldebehörde zugreifen.

Nach dem MRRG ist eine unmittelbare Datenübermittlung zwischen Meldebehörden nur im Wege des Rückmeldeverfahrens zulässig. Eine Übermittlung von sonstigen Daten (Selbstauskunft) ist davon nicht gedeckt, es sei denn, die Länder haben hierfür spezielle Regelungen erlassen.

Als Fazit ist festzuhalten: Grundsätzlich ist die Selbstauskunft durch eine nicht-zuständige Meldebehörde elektronisch nicht zulässig. In Schleswig-Holstein und Hamburg bestehen gesetzliche Vorschriften, nach denen dieser Fall unter bestimmten Voraussetzungen im eigenen Land möglich ist:

- § 1 Abs. 4 HmbMG erlaubt nur den Zugriff einer Hamburger Dienststelle auf das überörtliche Hamburger Melderegister, nicht jedoch auf Melderegister von niedersächsischen oder schleswig-holsteinischen Kommunen.
- § 40 LMG SH enthält eine Regelung, soweit die Datenverarbeitung bei der DZSH erfolgt. Dies betrifft aber nur den Zugriff auf den Datenbestand, nicht die eigenverantwortliche Änderung oder sonstige Nutzung.
- Das NMG enthält keine besonderen Regelungen. Hier greift das klassische Prinzip der örtlichen Zuständigkeit.

Voraussetzung für alle Zugriffe ist dabei nach MRRG jedoch immer der Nachweis der Urheberschaft des Antrags durch eine qualifizierte elektronische Signatur nach dem Signaturgesetz (§ 11 Abs. 6 MRRG).

3. Anmeldung/Ummeldung nach § 11 MRRG, geregelt in § 9 NMG, § 11 LMG SH, § 12 HmbMG

Wer eine Wohnung bezieht, hat sich bei der Meldebehörde anzumelden (Rechtspflicht zur Anmeldung).

Während der Datenaustausch zwischen den Meldebehörden im Rückmeldeverfahren geregelt ist, gibt es nur in Hamburg (auf Grund des zentral vorgehaltenen Datenbestands) eine gesetzliche Grundlage zur Änderung von Daten. Weder in Niedersachsen noch in Schleswig-Holstein ist den Kommunen ein Zugriff auf die örtlichen Melderegister erlaubt.

Daher ist als Fazit festzuhalten: Grundsätzlich ist die Anmeldung bei einer nicht-zuständigen Meldebehörde (auch elektronisch) nicht zulässig. Nur in Hamburg ist dies möglich, da hier ein überörtliches Melderegister existiert.

Aus Sicht des Gutachters dürfte hier allenfalls für eine so genannte „*Boten-Lösung*“ ein gewisser Rechtsraum gegeben sein. Diese Lösung beinhaltet folgende Bedingungen:

- Entgegennahme von An-/Ummeldungen von jeder beliebigen Kommune aus.
- Bx als nicht zuständige Stelle besitzt dabei keinen Schreibzugriff auf das örtliche Register von Bz als der zuständigen Stelle.

- Bx erfasst die Daten in „Schattendatei“ und leitet diese Datei an Bz weiter.
- Bz pflegt Datensatz in ihr örtliches Melderegister ein. Die Registrierung ist dann als „Hoheitsakt“ der zuständigen Stelle im Sinne MRRG sowie des LMeldeG zu werten.
- Diese Lösung wäre auf Grund der geltenden Rechtslage tolerabel, hat jedoch die Nachteile eines ggf. doppelten Erfassungsaufwands bei Bx und Bz, setzt Kenntnis aller drei Landesmeldegesetze, insbesondere der landesspezifischen Besonderheiten bezüglich der Datensätze voraus. Außerdem ist die Anmeldung mehrerer Familienmitglieder erschwert.

Lösungsvorschlag B – „Bevollmächtigten-Modell“

Ziel ist wiederum analog der Alternative A, dass ein Meldepflichtiger (M) bei jeder Meldebehörde (Bx) innerhalb der Metropolregion unter Wahrung der gesetzlich vorgeschriebenen Zuständigkeiten (Bz) die ihm rechtlich zustehende bzw. für ihn rechtlich verpflichtende

- einfache Melderegisterauskunft,
- Selbstauskunft sowie
- Anmeldung/Ummeldung

auf elektronischem Weg erhalten/vornehmen kann.

Als Alternative zum herkömmlichen Verwaltungsverfahren des Lösungsvorschlags A geht der Lösungsvorschlag B von einer so genannten **Bevollmächtigung** der nicht-zuständigen Meldebehörde durch den Betroffenen/Meldepflichtigen im Sinne § 14 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) aus. Durch diese Konstruktion tritt der Mitarbeiter der Meldebehörde an die Stelle des Betroffenen/ Meldepflichtigen und handelt in seinem Namen. Damit erhält er alle Rechte, die der Betroffene/Meldepflichtige nach MRRG besitzt. Der Behördenmitarbeiter greift dann online auf die Daten der zuständigen Behörde zu als wäre es der Betroffene/Meldepflichtige selbst. Dabei spielt es keine Rolle, ob der zulässige Datenzugriff vom PC zu Hause oder vom PC des Meldeamtes ausgeht.

Das Bevollmächtigtenmodell ist somit rechtlich wie ein Direktzugriff des Bürgers auf die Daten im Online-Verfahren zu werten mit dem Unterschied, dass der physische Zugriff durch einen von ihm bevollmächtigten Behördenmitarbeiter erfolgt.

Die Bewertung der einzelnen Fälle sieht beim Lösungsvorschlag B wie folgt aus:

1. Melderegisterauskunft

Für die Melderegisterauskunft besteht beim Lösungsvorschlag B keine Unterschied zu Lösungsvorschlag A.

2. Selbstauskunft

Anders als bei Lösungsvorschlag A handelt durch die Vornahme der Bevollmächtigung die nicht-zuständige Meldebehörde nun selbst als Betroffener. Daher ist die Selbstauskunft in dieser Fallkonstruktion rechtlich möglich, da der Betroffene das Recht hat, alle **über die eigene Person gespeicherten Daten** zu erhalten.

Voraussetzung ist dabei wieder der Nachweis der Urheberschaft des Antrags durch eine qualifizierte elektronische Signatur nach dem Signaturgesetz. In diesem Fall reicht die Signatur eines bevollmächtigten Behördenmitarbeiters aus.

3. Anmeldung/Ummeldung

Wer eine Wohnung bezieht, hat sich bei der Meldebehörde anzumelden (Rechtspflicht zur Anmeldung). Durch Landesrecht kann nach § 11 Abs. 6 MRRG bestimmt werden, dass die Anmeldung auch durch Datenübertragung erfolgen kann. Der Nachweis der Urheberschaft der Anmeldung ist durch eine qualifizierte elektronische Signatur nach dem Signaturgesetz zu führen. Auch hier kann ein Behördenmitarbeiter die digitale Signierung vornehmen.

Im Ergebnis kann für den Bevollmächtigtenfall festgestellt werden, dass die Anmeldung durch elektronische Datenübertragung grundsätzlich zulässig ist, sofern dies durch Landesrecht geregelt wird. Die Länder haben jedoch bislang diese Möglichkeit noch nicht in ihren Meldegesetzen verankert. Sofern dies geschieht, kann auch eine länderübergreifende Anmeldung im Online-Verfahren erfolgen, da das bundesrechtliche MRRG dieses rechtliche Fenster eröffnet hat.

Fazit

Zusammengefasst stellen sich die beiden Lösungsvorschläge wie folgt dar:

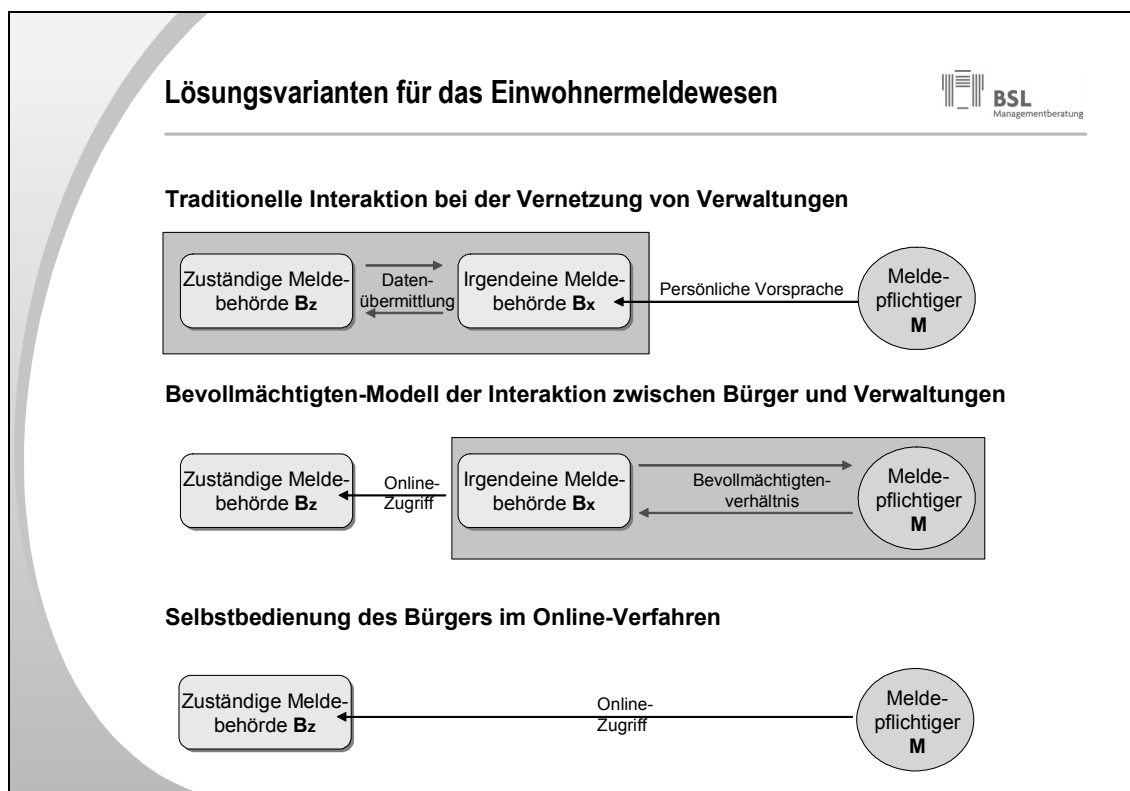


Abbildung 18: Rechtliche Lösungsvarianten für das Einwohnerwesen

Als Ergebnis der beiden Lösungsvorschläge stellt der Gutachter folgendes fest:

- Das Bevollmächtigten-Modell ist aus rechtlicher Sicht die am besten geeignete Lösung zur Erreichung des ursprünglich formulierten Zieles für die Lebenslage „Ummzug“.

- Das Modell entspricht jedoch (noch) nicht der vorherrschenden Verwaltungsphilosophie, dass eine öffentlich-rechtliche Stelle derartige Vereinbarungen mit einem Bürger eingeht und sich von diesem bevollmächtigen lässt, in dessen Namen aufzutreten.
- Klärungsbedürftig ist in diesem Modell darüber hinaus die praktische Gewährleistung der qualifizierten Signatur von Behördenmitarbeitern, ohne dass die datenschutzrechtlichen Grundsätze verletzt werden.
- Schließlich setzt es auch die Bereitschaft der einzelnen Meldebehörden voraus, sich bevollmächtigen zu lassen.
- In jedem Fall besitzt dieses Modell heute bereits eine rechtliche Grundlage für die beabsichtigte Zielsetzung der Vornahme von An- und Ummeldevorgängen von jeder Meldebehörde innerhalb der Metropolregion aus.
- Für eine Realisierung der Variante A (interbehördliche Datenübermittlung) müssten weitergehende landesgesetzliche Grundlagen geschaffen werden, die auf Grund des Bundesrechtsvorbehalts einer hohen Hürde unterliegen. Länderübergreifende Regelungen wären zudem durch staatsvertragliche Grundlagen zu treffen (vgl. dazu Bewertung der einzelnen Szenarien unter Tz. 4.6).

6.4.2 Kfz-Zulassung

6.4.2.1 Ausgangssituation

1. Allgemeine Zulassungspflicht

Nach § 1 Abs. 1 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) i.V.m. § 18 Abs. 1 der Straßenverkehrszulassungsordnung (StVZO) müssen Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger, die auf öffentlichen Straßen in Betrieb gesetzt werden sollen, von der zuständigen Behörde (Zulassungsbehörde) zum Verkehr zugelassen sein. Die Zulassung erfolgt auf Antrag des Verfügungsberechtigten des Fahrzeugs bei Vorliegen einer Betriebserlaubnis oder einer EG-Typgenehmigung durch Zuteilung eines amtlichen Kennzeichens.

2. Zulassungsverfahren

Das Zulassungsverfahren ist im Abschnitt II der auf der Grundlage des § 6 Abs. 1 Nr. 2 StVG erlassenen StVZO geregelt. Während in den Vorschriften der §§ 19-22 StVZO die fahrzeugbezogene Zulassungsvoraussetzungen zur Erteilung einer Betriebserlaubnis bzw. EG-Typgenehmigung enthalten sind, regelt § 23 StVZO das Zulassungsverfahren.

Durch Zuteilung eines amtlichen Kennzeichens wird ein Fahrzeug zum Verkehr zugelassen. Nach § 23 Abs. 1 S. 1 StVZO hat der Verfügungsberechtigte die Zuteilung des amtlichen Kennzeichens für ein Kraftfahrzeug oder einen Kraftfahrzeuganhänger bei der Verwaltungsbehörde (Zulassungsstelle) zu beantragen, in deren Bezirk das Fahrzeug seinen regelmäßigen Standort (Heimatort) haben soll.

Der Antrag muss die nach § 34 Abs. 1 und 2 StVG und nach § 1 Abs. 1 der Fahrzeugregisterverordnung (FRV) vorgesehenen Daten enthalten. Mit dem Antrag ist für zulassungspflichtige Fahrzeuge zum Nachweis der Verfügungsberechtigung und der Betriebserlaubnis der Fahrzeugbrief vorzulegen oder, falls ein solcher nicht vorhanden ist, die Ausfertigung eines Briefes zu beantragen. Mit dem Antrag auf Ausfertigung eines Briefes ist eine Bescheinigung des Kraftfahrt-Bundesamtes (KBA) darüber vorzulegen,

dass das Fahrzeug im Zentralen Fahrzeugregister weder eingetragen ist noch gesucht wird.

Der Antrag muss enthalten

- Vorname, Name, gegebenenfalls auch Geburtsname, Geburtstag, Geburtsort, genaue Angabe von Beruf oder Gewerbe (Wirtschaftszweig) und Anschrift dessen, für den das Fahrzeug zugelassen werden soll, sowie den regelmäßigen Standort des Fahrzeugs; die Richtigkeit dieser Angaben ist der Zulassungsstelle auf Verlangen nachzuweisen,
- Art des Fahrzeugs,
- Nummer des beigefügten Fahrzeugbriefs,
- genaue Anschrift der Person, der die Zulassungsstelle den Brief aushändigen soll,
- den Nachweis, dass eine dem Pflichtversicherungsgesetz entsprechende Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung besteht oder dass der Halter der Versicherungspflicht nicht unterliegt.

Gemäß § 23 Abs. 2 enthält das von der Zulassungsbehörde zuzuteilende Kennzeichen das Unterscheidungszeichen für den Verwaltungsbezirk und die Erkennungsnummer, unter der das Fahrzeug bei der Zulassungsstelle eingetragen ist. Das Unterscheidungszeichen für den Verwaltungsbezirk besteht aus einem bis zu drei Buchstaben. Die Erkennungsnummer besteht aus Buchstaben und Zahlen und wird nach Ermessen der Zulassungsbehörde bestimmt.

Nach § 23 Abs. 4 müssen amtliche Kennzeichen zur Abstempelung mit einer Stempelplakette versehen sein; die an zulassungsfreien Anhängern nach § 60 Abs. 5 angebrachten Kennzeichen dürfen keine Stempelplakette führen. Die Stempelplakette enthält das farbige Wappen des Landes, dem die Zulassungsbehörde angehört, und den Namens des Landes sowie den Namen der Zulassungsbehörde.

Auf Grund der Betriebserlaubnis oder der EG-Typgenehmigung und nach Zuteilung des Kennzeichens wird der Fahrzeugschein (Muster 2a oder 2b) ausgefertigt und ausgehändigt (§ 24 StVZO).

Nach § 25 Abs. 1 StVZO hat die Zulassungsbehörde das amtliche Kennzeichen des Fahrzeugs und die Personalien der Person, für die das Fahrzeug zugelassen wird, in den Fahrzeugbrief einzutragen. Sie hat außerdem, falls noch nicht geschehen, die vorgesehenen Angaben über die Beschreibung des Fahrzeugs in den Brief einzutragen.

3. Zuständige Verwaltungsbehörde (Zulassungsbehörde)

Wie unter Ziffer 2 beschrieben wird die Zulassung des Fahrzeugs von der zuständigen Verwaltungsbehörde (Zulassungsbehörde) vorgenommen. Zuständig ist nach § 23 Abs. 1 StVZO die Verwaltungsbehörde, in deren Bezirk das Fahrzeug seinen regelmäßigen Standort (Heimatort) haben soll.

Nach § 68 StVZO bestehen folgende Zuständigkeitsregelungen:

- Diese Verordnung wird nach Abs. 1 S.1, soweit nicht die höheren Verwaltungsbehörden zuständig sind, von den nach Landesrecht zuständigen unteren Verwaltungsbehörden oder den Behörden, denen durch Landesrecht die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde zugewiesen werden, ausgeführt (sachliche Zuständigkeit).

- Örtlich zuständig ist nach Abs. 2 S. 1, soweit nichts anderes vorgeschrieben ist, die Behörde des Wohnorts, mangels eines solchen des Aufenthaltsorts des Antragstellers oder Betroffenen, bei juristischen Personen, Handelsunternehmen oder Behörden die Behörde des Sitzes oder des Orts der beteiligten Niederlassung oder Dienststelle.

In den drei Ländern der Metropolregion Hamburg nehmen folgende Verwaltungsbehörden die Aufgaben als Zulassungsbehörden wahr:

- In **Niedersachsen** sind die Landkreise und kreisfreie Städte die sachlich zuständigen Zulassungsbehörden gemäß § 11 Abs. 2 NGO und Allgemeiner Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht. Die Wahrnehmung der Aufgaben nach der StVZO ist ein Fall des übertragenen Wirkungskreises im Sinne § 4 NLO.
- In **Schleswig-Holstein** sind die Landräte sowie die Bürgermeister der kreisfreien Städte als Kreisordnungsbehörden die unteren Verwaltungsbehörden nach § 68 Abs. 1 S. 1 StVZO (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 StrVRZustVO).
- In der **Freien und Hansestadt Hamburg** ist der Landesbetrieb Verkehr (LBV) das straßenverkehrsrechtliche Dienstleistungszentrum. Seit der Einführung eines neuen Zulassungsverfahrens am 26.02.2002 gibt es keine Zuständigkeiten mehr, d.h. bei An-, Ab- oder Ummeldung können die Hamburger Kunden zwischen allen vier Zulassungsstellen des LBV (HH-Mitte; HH-Nord; HH-Harburg; HH-Bergedorf) frei entscheiden.

4. Fahrzeugregister und Registerbehörden

Nach § 31 StVG führen die Zulassungsbehörden ein Register über die Fahrzeuge, für die ein Kennzeichen ihres Bezirks zugeteilt oder ausgegeben wurde (örtliches Fahrzeugregister der Zulassungsbehörden, Absatz 1).

Das Kraftfahrt-Bundesamt führt ein Register über die Fahrzeuge, für die im Geltungsbereich dieses Gesetzes ein Kennzeichen zugeteilt oder ausgegeben wurde (Zentrales Fahrzeugregister des Kraftfahrt-Bundesamtes, Absatz 2).

Die Speicherung der Daten in den Fahrzeugregistern ist zweckbestimmt. Die Fahrzeugregister werden gemäß § 32 StVG geführt zur Speicherung von Daten

- für die Zulassung und Überwachung von Fahrzeugen nach diesem Gesetz oder den darauf beruhenden Rechtsvorschriften,
- für Maßnahmen zur Gewährleistung des Versicherungsschutzes im Rahmen der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung,
- für Maßnahmen zur Durchführung des Kraftfahrzeugsteuerrechts,
- für Maßnahmen nach dem Bundesleistungsgesetz, dem Verkehrssicherstellungsgesetz oder den darauf beruhenden Rechtsvorschriften und
- für Maßnahmen des Katastrophenschutzes nach den hierzu erlassenen Gesetzen der Länder oder den darauf beruhenden Rechtsvorschriften.

Die Fahrzeugregister werden außerdem geführt zur Speicherung von Daten für die Erteilung von Auskünften, um

- Personen in ihrer Eigenschaft als Halter von Fahrzeugen,
- Fahrzeuge eines Halters oder

- Fahrzeugdaten

festzustellen oder zu bestimmen.

In den Fahrzeugregistern werden im Sinne des § 33 StVG sowohl die Fahrzeug- als auch die Halterdaten geführt. Ferner werden für Daten, die nicht übermittelt werden dürfen (§ 41), in den Fahrzeugregistern Übermittlungssperren gespeichert.

5. Übermittlung von Fahrzeugdaten und Halterdaten

Für die Übermittlung von Daten aus den Fahrzeugregistern gelten nach § 35 StVG sehr eingeschränkt festgelegte Anforderungen. Nach Absatz 1 dürfen die nach § 33 Abs. 1 gespeicherten Fahrzeugdaten und Halterdaten an Behörden und sonstige öffentliche Stellen im Geltungsbereich dieses Gesetzes zur Erfüllung der Aufgaben der Zulassungsbehörde oder des Kraftfahrt-Bundesamtes oder der Aufgaben des Empfängers grundsätzlich nur übermittelt werden, wenn dies für die Zwecke der in § 32 Abs. 2 Ziffern 1 bis 12 genannten Fällen jeweils erforderlich ist.

Nach Absatz 3 ist die Übermittlung von Fahrzeugdaten und Halterdaten zu anderen Zwecken als der Feststellung oder Bestimmung von Haltern oder Fahrzeugen (§ 32 Abs. 2), unbeschadet des Absatzes 4, unzulässig, es sei denn, die Daten sind unerlässlich (z.B. Verfolgung von Straftaten, Gefahrenabwehr, Sicherung Steueraufkommen). Die ersuchende Behörde hat Aufzeichnungen über das Ersuchen mit einem Hinweis auf dessen Anlass zu führen. Die Aufzeichnungen sind gesondert aufzubewahren, durch technische und organisatorische Maßnahmen zu sichern und am Ende des Kalenderjahres, das dem Jahr der Erstellung der Aufzeichnung folgt, zu vernichten.

Nach Absatz 5 dürfen die nach § 33 Abs. 1 gespeicherten Fahrzeugdaten und Halterdaten nach näherer Bestimmung durch Rechtsverordnung (§ 47 Abs. 1 Nr. 3; hier Fahrzeugregisterverordnung) regelmäßig übermittelt werden

- von den Zulassungsbehörden an das Kraftfahrt-Bundesamt für das Zentrale Fahrzeugregister und vom Kraftfahrt-Bundesamt an die Zulassungsbehörden für die örtlichen Fahrzeugregister,
- von den Zulassungsbehörden an andere Zulassungsbehörden, wenn diese mit dem betreffenden Fahrzeug befasst sind oder befasst waren,
- von den Zulassungsbehörden an die Versicherer zur Gewährleistung des vorgeschriebenen Versicherungsschutzes (§ 32 Abs. 1 Nr. 2),
- von den Zulassungsbehörden an die Finanzämter zur Durchführung des Kraftfahrzeugsteuerrechts (§ 32 Abs. 1 Nr. 3),
- von den Zulassungsbehörden und vom Kraftfahrt-Bundesamt für Maßnahmen nach dem Bundesleistungsgesetz, dem Verkehrssicherungsgesetz oder des Katastrophenschutzes nach den hierzu erlassenen Gesetzen der Länder oder den darauf beruhenden Rechtsvorschriften an die hierfür zuständigen Behörden (§ 32 Abs. 1 Nr. 4 und 5),
- von den Zulassungsbehörden für Prüfungen nach § 117 Abs. 3 Satz 4 Buchstabe f des Bundessozialhilfegesetzes an die Träger der Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz.

Nach Absatz 6 hat das Kraftfahrt-Bundesamt als übermittelnde Behörde Aufzeichnungen zu führen, die die übermittelten Daten, den Zeitpunkt der Übermittlung, den Emp-

fänger der Daten und den vom Empfänger angegebenen Zweck enthalten. Die Aufzeichnungen dürfen nur zur Kontrolle der Zulässigkeit der Übermittlungen verwertet werden, sind durch technische und organisatorische Maßnahmen gegen Missbrauch zu sichern und am Ende des Kalenderhalbjahres, das dem Halbjahr der Übermittlung folgt, zu löschen oder zu vernichten. Bei Übermittlung nach § 35 Abs. 5 sind besondere Aufzeichnungen entbehrlich, wenn die Angaben nach Satz 1 aus dem Register oder anderen Unterlagen entnommen werden können. Die Sätze 1 und 2 gelten auch für die Übermittlungen durch das Kraftfahrt-Bundesamt nach den §§ 37 bis 40.

Nach § 36 StVG darf die Datenübermittlung aus dem Zentralen Fahrzeugregister auch durch Abruf im automatisierten Verfahren u.a. erfolgen

- an die Zulassungsbehörden soweit es sich um Aufgaben nach § 32 Abs. 1 Nr. 1 handelt (§ 36 Abs. 1),
- an die Polizeien des Bundes und der Länder, an die Verwaltungsbehörden zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten sowie Zollfahndungsdienststellen (Abs. 2) sowie
- an den Privaten, der mit der Erhebung der Mautgebühr beliehen worden ist (Abs. 2a).

Nach Absatz 6 hat das Kraftfahrt-Bundesamt oder die Zulassungsbehörde als übermittelnde Stelle über die Abrufe Aufzeichnungen zu fertigen, die die bei der Durchführung der Abrufe verwendeten Daten, den Tag und die Uhrzeit der Abrufe, die Kennung der abrufenden Dienststelle und die abgerufenen Daten enthalten müssen.

Nach Absatz 7 sind bei Abrufen aus dem Zentralen Fahrzeugregister vom Kraftfahrt-Bundesamt weitere Aufzeichnungen zu fertigen, die sich auf den Anlass des Abrufs erstrecken und die Feststellung der für den Abruf verantwortlichen Personen ermöglichen.

Schließlich darf gemäß § 36a StVG die Übermittlung der Daten aus dem Zentralen Fahrzeugregister nach den §§ 35 und 37 nach näherer Bestimmung durch Rechtsverordnung gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 4a (hier Fahrzeugregisterverordnung) auch in einem automatisierten Anfrage- und Auskunftsverfahren erfolgen.

Bezüglich der unter Ziffer 5 beschriebenen Fallstrukturen bei der Übermittlung von Fahrzeugdaten und Halterdaten nach §§ 35, 36, 47 StVG i.V.m. der Fahrzeugregisterverordnung-FRV können die Meldewege vom Zentralen Fahrzeugregister wie folgt zusammengefasst werden:

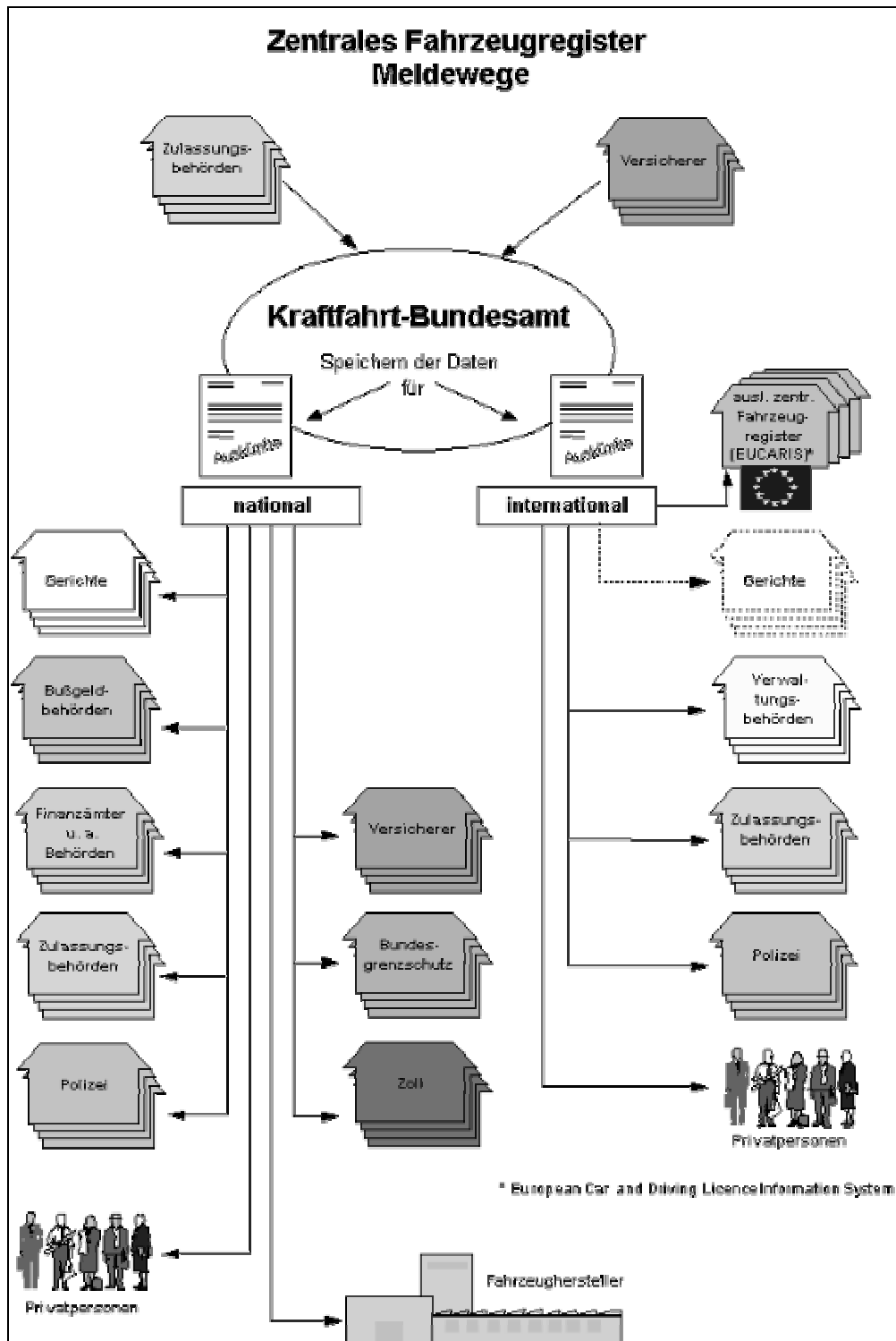


Abbildung 19: Meldewege der Datenübermittlung vom Zentralen Fahrzeugregister⁴⁹

⁴⁹ Quelle: KBA, Stand 07.02.2001

6.4.2.2 Bewertung der Machbarkeit

Aus Abbildung 20 wird deutlich, dass die Komponente der Übermittlung von Daten nach dem derzeit geltenden Bundesrecht für die Machbarkeitsstudie keine Rolle spielt, da (wie aufgezeigt) die Datenübermittlung nur in eine Richtung vom örtlichen Fahrzeugregister zum zentralen Fahrzeugregister erfolgt und von dort aus die Weiterleitung im Rahmen der Auskunftserteilung vorgenommen wird. Eine direkte Datenübermittlung bzw. ein direkter Datenzugriff zwischen den Zulassungsbehörden auf ihre örtlichen Register ist dem Grunde nach ausgeschlossen. Auskünfte müssen beantragt und anschließend mit einer Begründung registriert werden.

Für die Machbarkeitsprüfung ist somit für den Bereich der Kfz-Zulassung ausschließlich die **Zuständigkeitsfrage** tangiert.

Ziel ist, dass ein Bürger (B) bei jeder Zulassungsbehörde (Zx) innerhalb der Metropolregion unter Wahrung der gesetzlich vorgeschriebenen Zuständigkeiten (Zz) die Zulassungsgeschäfte vornehmen kann.

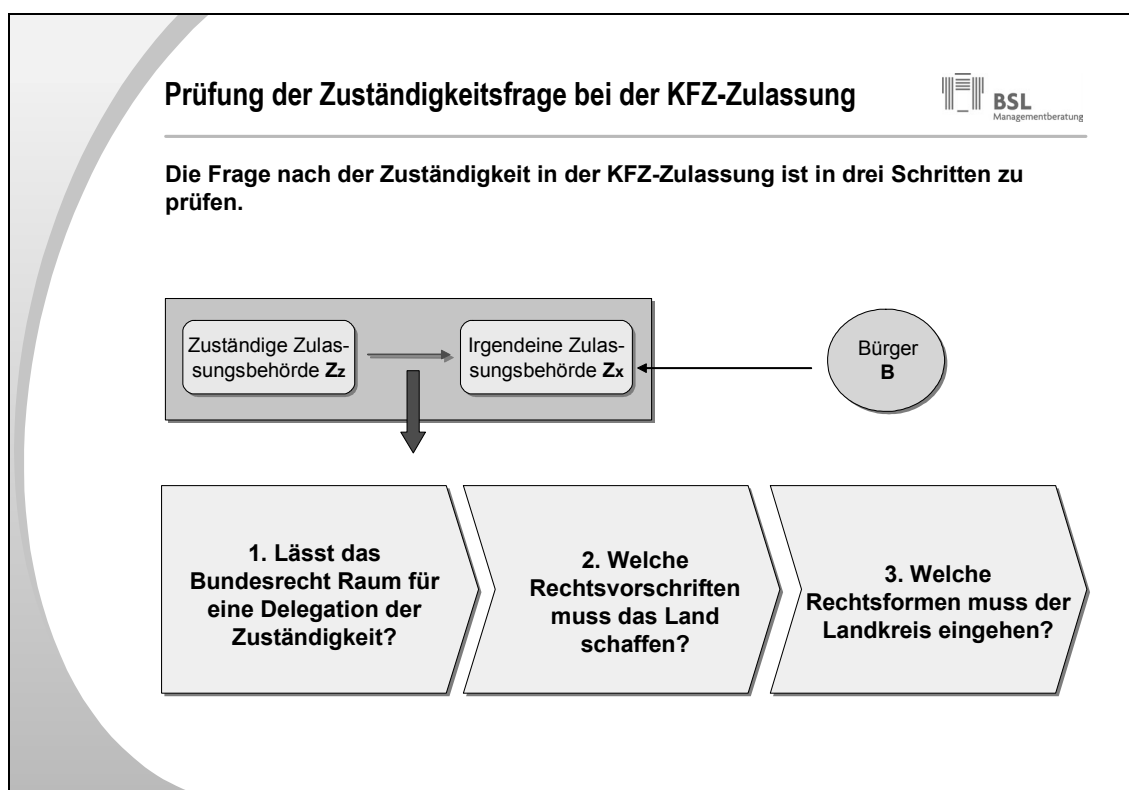


Abbildung 20: Prüfung der Zuständigkeit für die Kfz-Zulassung

Aus Sicht des Gutachters sind die drei aufgeworfenen Fragestellungen wie folgt zu beantworten:

1. Lässt das Bundesrecht Raum für eine Delegation der Zuständigkeit?

Das Bundesrecht weist das Zulassungsgeschäft derjenigen Behörde zu, in deren Bezirk das Fahrzeug seinen regelmäßigen Standort haben soll (§ 23 Abs. 1 StVZO).

Sachlich zuständig (§ 68 Abs. 1 S. 1 StVZO) sind nach Landesrecht die zuständigen unteren Verwaltungsbehörden oder die Behörden, denen durch Landesrecht die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde zugewiesen werden.

Nach den Vorstellungen des Bundesgesetzgebers kann mit der Durchführung der Zulassungsgeschäfte nur eine untere Verwaltungsbehörde betraut werden. Als solche gelten nach der bestehenden Verwaltungssystematik in der Regel die (Land-) Kreise und kreisfreien Städte.

Ein Indiz dafür, dass der Bundesgesetzgeber die Verlagerung von Zuständigkeiten im Straßenverkehrszulassungswesen eher restriktiv sieht, ist nach Ansicht des Gutachters die Tatsache, dass das Zweite Zuständigkeitslockerungsgesetz vom 11. Mai 2000 keine Lockerungsregelungen für das Zulassungswesen beinhaltet.

2. Welche Rechtsvorschriften muss das Land schaffen?

Aus dem zuvor Gesagten folgt, dass zur Verlagerung von Zuständigkeiten in jedem Fall ein Landesgesetz notwendig ist.

Eine Rechtsverordnung reicht auf Grund der bundesgesetzlichen Vorgaben nicht aus, die Zuständigkeiten auf andere als die unteren Verwaltungsbehörden zu verlagern.

Zur Gewährleistung von länderübergreifenden Zuständigkeitsverschiebungen bedarf es aus den gesagten Gründen entsprechender staatsvertraglicher Regelungen.

3. Welche Rechtsformen muss der Landkreis eingehen?

Auf Grund der Notwendigkeit der Schaffung eines entsprechenden Landesgesetzes, kann ein (Land-)Kreis als untere Verwaltungsbehörde und heutiger Zuständiger für das Zulassungswesen diese Zuständigkeit nicht in der Form von Verträgen oder Verwaltungsvereinbarungen verlagern.

Das Landesgesetz muss entweder selbst oder in Ermächtigung durch eine Rechtsverordnung bestimmen, wie eine Zuständigkeitsübertragung im Einzelfall konkret zu erfolgen hat.

Im Ergebnis ist für die Machbarkeit nach derzeit geltender Rechtslage in den drei Ländern der Metropolregion folgendes festzustellen:

Machbarkeit im Land Schleswig-Holstein:

Zur Erprobung einer ortsnahen Aufgabenerfüllung können nach § 25a Abs. 1 LVwG SH die Kreise auf die Gemeinden oder Ämter Aufgaben übertragen und die Landrätinnen oder die Landräte auf die Bürgermeisterinnen oder Bürgermeister oder die Amtsvorsteherinnen oder Amtsvorsteher Zuständigkeiten übertragen, die ihnen durch Rechtsvorschrift des Landes zugewiesen sind. Eine solche Aufgaben- oder Zuständigkeitsübertragung ist durch **öffentlich-rechtlichen Vertrag** zwischen den Beteiligten zu vereinbaren.

Nach Absatz 2 bezeichnet der öffentlich-rechtliche Vertrag die Aufgabe oder Zuständigkeit, die übertragen wird. Er ist auf höchstens zehn Jahre zu befristen, soll einen Kostenausgleich regeln und ist vom Kreis im Amtsblatt für Schleswig-Holstein bekannt zu machen.

Der öffentlich-rechtliche Vertrag bedarf nach Absatz 3 der Zustimmung des Innenministeriums. Soweit er Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung zum Gegenstand hat, erfolgt die Zustimmung im Einvernehmen mit der obersten Fachaufsichtsbehörde.

Durch die Vorschrift des § 25 LVwG liegen im Land Schleswig-Holstein somit die formalen Voraussetzungen für eine Zuständigkeitsübertragung vor. Die Wahrnehmung des Zulassungsgeschäfts wäre innerhalb eines Kreises durch jede Gemeinde zulässig, wenngleich nach Ansicht des Gutachters grundsätzlich zu prüfen wäre, ob der o.g. Bereich der Landesgesetzgebung nicht speziell für das Zulassungswesen einem Bundesrechtsvorbehalt unterliegt.

Alle darüber hinausgehenden Lösungen (kreisübergreifend bzw. länderübergreifend) sind rechtlich jedoch nicht abgedeckt.

Machbarkeit im Land Niedersachsen:

Nach § 3 Abs. 3 NLO sollen die Landkreise Aufgaben, die sie wahrnehmen, den kreisangehörigen Gemeinden auf Antrag überlassen, wenn diese die Aufgaben in einer dem öffentlichen Wohl entsprechenden Weise erfüllen können und hierdurch die zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben des Landkreises im Übrigen nicht gefährdet wird.

Diese Vorschrift bezieht sich jedoch nur auf den eigenen Wirkungskreis. Das Zulassungsgeschäft ist Teil des übertragenen Wirkungskreises (§ 4 NLO) und fällt daher nicht unter die Delegationsmöglichkeit.

Nach § 2 Nummer 7 der Allgemeinen Vorbehaltsordnung bleiben die Aufgaben nach der StVZO den Landkreisen auch gegenüber den großen selbständigen Städten und den selbständigen Gemeinden grundsätzlich vorbehalten.

Nach § 4 der Änderung der Allgemeinen Vorbehaltsordnung kann die Bezirksregierung auf Antrag einer großen selbständigen Stadt oder einer selbständigen Gemeinde für deren Gebiet von dem Vorbehalt nach § 2 Nummer 7 eine Ausnahme zulassen, wenn

- zur Versorgung der Bevölkerung hierfür ein Bedarf besteht,
- für dieses Gebiet mindestens 10.000 Fahrzeuge registriert sind und
- der Landkreis zustimmt.

Für das Land Niedersachsen besteht somit keine gesetzliche Grundlage für eine Zuständigkeitsübertragung auf eine „Normalgemeinde“ wie sie in den Landkreisen der Metropolregion Hamburg anzutreffen ist.

Die Wahrnehmung des Zulassungsgeschäfts ist in Niedersachsen daher derzeit weder innerhalb eines Landkreises noch darüber hinausgehend (kreisübergreifend bzw. länderübergreifend) rechtlich zulässig.

Dementsprechend ist auch eine vertragliche oder andere Vereinbarung zwischen Landkreis und Kommune zur Übertragung der Zuständigkeit nicht möglich.

Zulässig wäre allenfalls eine Außenstellenlösung des Landkreises vor Ort in den Kommunen oder die Möglichkeit, das Zulassungsgeschäft im Wege der Auftragsverwaltung

auf die Kommunen zu übertragen; hier bliebe dann in jedem Fall der Landkreis weiter zuständig (dies erfolgt bspw. heute in der Region Hannover).

Machbarkeit im Land Freie und Hansestadt Hamburg:

Seit der Einführung eines neuen Zulassungsverfahrens am 26.02.2002 gibt es keine Zuständigkeiten im Stadtgebiet mehr, d.h. bei An-, Ab- oder Ummeldung können die Hamburger Kunden zwischen allen vier Zulassungsstellen frei entscheiden.

Analog zu den beiden Ländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen existieren auch in der Freien und Hansestadt Hamburg keine gesetzliche Regelungen zur länderübergreifenden Zulassung.

Im Ergebnis stellt der Gutachter fest, dass zur Machbarkeit des angestrebten Zieles einer behörden- und länderübergreifenden Kfz-Zulassung eine abgestufte Vorgehensweise zu wählen ist.

Innerhalb des eigenen (Land-)Kreises ist eine ortsnahe Wahrnehmung des Zulassungsgeschäfts heute mehr oder weniger möglich:

- In Schleswig-Holstein auf Grund §§ 25a und 121 ff. LVwG durch öffentl.-rechtl. Vertrag zwischen Kreis und Kommune
- In Niedersachsen muss der Landkreis zwar formal zuständig bleiben, die Gemeinden können jedoch durch Vereinbarung das Zulassungsgeschäft im Auftrag des LK (Auftragsverwaltung) wahrnehmen.

Alle darüber hinausgehenden Lösungen (kreisübergreifend bzw. länderübergreifend) sind rechtlich nicht statthaft und müssten einer bundesgesetzlichen Änderung der einschlägigen Vorschriften des StVG i.V.m. StVZO zugeführt werden.

6.4.2.3 Ausblick

Da in naher Zukunft die bundesgesetzliche Rechtslage (StVG; StVZO) einer grundlegenden Änderung unterworfen ist, sollte aus Sicht des Gutachters zunächst auf weitergehende landesspezifische Rechtskonstrukte für die Kfz-Zulassung verzichtet werden.

Stattdessen sollte die Diskussion im Bund-Länder-Fachausschuss sowie der Verkehrsabteilungsleiterkonferenz genutzt werden, zielfördernde Öffnungsklauseln bundesrechtlich zu verankern.

Aus verschiedenen Gesprächen mit den zuständigen Verkehrsrechtsreferenten in den Ländern der Metropolregion erfuhr der Gutachter, dass sich zur Zeit ein Bund-Länder-Fachausschuss (BLFA) mit Grundsatzfragen zur Reform des Straßenverkehrsrechts, einschließlich des Straßenverkehrszulassungsrechts beschäftigt.

Eine zentrale Frage in der Diskussion war die „*Aufgabe des örtlichen Fahrzeugregisters*“. Dies sei nach dem jüngsten Stand der Diskussion (Ende Februar 2003) vom BLFA als beschlossen anzusehen.

Allerdings bedeute dies nicht, dass nun ab sofort kein örtliches Register mehr geführt werde. Vielmehr sei dies ein Teil eines umfangreichen Berichts, der der Verkehrsabteilungsleiterkonferenz zur weiteren Beratung übergeben werde.

Die Mitglieder des BLFA werden ihre Verkehrsabteilungsleiter unter anderem auch für die Aufgabe der örtlichen Register zu gewinnen versuchen; ob sie sich aber diesem Votum anschließen werden, sei offen.

Für den Fall, dass es zu einem Votum in diesem Sinne kommt, ist eine Vielzahl von Ordnungsänderungen erforderlich. Diese Änderungsentwürfe sind noch nicht erstellt. Es wird hierzu noch einige Zeit ins Land gehen.

Sofern die Aufgabe der örtlichen Fahrzeugregister bei den Zulassungsbehörden in das Gesetz aufgenommen wird, verbleibt nur noch das zentrale Fahrzeugregister beim Kraftfahrt-Bundesamt in Flensburg. Durch die Aufgabe der örtlichen Register würden die Daten dann nur noch zentral vorgehalten. Die Zulassung würde damit bundesweit direkt beim zentralen Register erfolgen.

Der Gutachter empfiehlt zum derzeitigen Zeitpunkt, die Änderungsbestrebungen zum Straßenverkehrs(zulassungs)recht abzuwarten. In jedem Fall sollen die drei Vertreter aus Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hamburg die Anforderungen für die Kfz-Zulassung im Sinne der Zielsetzung in der Metropolregion im BLFA vorbringen und auf eine entsprechende Zuständigkeitslockerungsklausel hinwirken.

6.4.3 Datenschutzaspekte ⁵⁰

6.4.3.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Für den Schutz der personenbezogenen Daten beim E-Government sind neben den verfassungsrechtlich unverzichtbaren Prinzipien der Erforderlichkeit, der Zweckbindung und der Transparenz die folgenden Leitlinien zu beachten.

Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten stellt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 des GG) dar, der einer ausdrücklichen gesetzlichen Erlaubnis oder einer Einwilligung des Betroffenen bedarf.⁵¹

Fehlt eine einschlägige Rechtsvorschrift, darf die Datenverarbeitung nur mit vorheriger Zustimmung des Betroffenen erfolgen (Einwilligung). Die Einwilligung muss auf der freien Willensentscheidung des Betroffenen beruhen. Die Freiwilligkeit ist grundsätzlich dann zu verneinen, wenn auf Grund rechtlicher oder faktischer Abhängigkeiten die Entscheidungsmöglichkeiten des Betroffenen wesentlich eingeschränkt sind. Die Einwilligung muss hinreichend bestimmt sein. Zum Zeitpunkt der Abgabe der Erklärung müssen die verantwortliche Stelle, die Art der verarbeiteten Daten, der Umfang, die Form und der Zweck der Verarbeitung, mögliche Verknüpfungen mit anderen Datenbeständen sowie bei beabsichtigter Datenübermittlung auch die künftigen Datenempfänger für den Einwilligenden eindeutig erkennbar sein. Eine unterlassene oder unvollständige Aufklärung führt zu einer Unwirksamkeit der Einwilligung. Bei besonders sensiblen Daten (§ 3 Abs. 9 BDSG) muss die Einwilligung sich ausdrücklich auf diese Daten beziehen.

Sofern im Rahmen einer E-Government-Anwendung die Möglichkeit einer elektronischen Einwilligung angeboten wird, ist dafür § 4 Teledienstedatenschutzgesetz (TDDSG) zu beachten, d.h. die Einwilligungserklärung muss durch eine eindeutige und

⁵⁰ Vgl. Handlungsempfehlungen „*Datenschutzgerechtes E-Government*“, Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, Stand 30.11.2002, Seite 13 ff.

⁵¹ Vgl. sog. „*Volkszählungsurteil*“ BVerfGE 65, 1 ff. als Anforderungen an einen verfassungsgemäßen Datenschutz.

bewusste Handlung des Nutzers erfolgen, sie muss protokolliert werden und jederzeit abrufbar sein. Das Angebot zur elektronischen Einwilligung, muss außerdem einen Hinweis auf die Widerrufbarkeit der Einwilligung enthalten und das Koppelungsverbot beachten.

Erforderlichkeit

Eine Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten ist nur erforderlich, wenn die jeweilige Aufgabe ohne das konkrete Datum nicht oder nicht vollständig erfüllt werden kann. Dazu zählt auch, dass die Aufgabe auf andere Weise nur unter verhältnismäßig großen Schwierigkeiten, mit einem unvermeidbar höheren Aufwand oder verspätet erfüllt werden könnte. Eine Datenerhebung „auf Vorrat“ ist unzulässig.

Systemseitig sind Vorkehrungen zu treffen, dass die Daten zum frühestmöglichen Zeitpunkt gelöscht oder zumindest der Personenbezug durch Anonymisierung aufgehoben oder durch Pseudonymisierung gelockert werden kann.

Datenvermeidung und Datensparsamkeit

Der Grundsatz der Datenvermeidung gebietet, schon im Vorfeld bei der Entwicklung und Auswahl von Datenverarbeitungssystemen und bei der Ausgestaltung der konkreten Datenverarbeitungsprozesse darauf hinzuwirken, dass keine oder möglichst wenig personenbezogene Daten verarbeitet werden. Er gibt damit ein allgemeines Gestaltungsprinzip vor, das das Entstehen von Daten mit Personenbezug oder Personenbeziehbarkeit von vornherein ausschließen oder auf ein Minimum beschränken will. Dies ist Ausdruck eines erweiterten Verständnisses von Datenschutz, das den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit für die Datenverarbeitung einzelfallübergreifend mit Handlungsvorgaben für die System- und Verfahrensausgestaltung konkretisiert.

Die Regelung ist vom Erforderlichkeitsprinzip abzugrenzen; die Erforderlichkeit als materiell-rechtliche Anforderung beschränkt nur den Umfang der Datenverarbeitung im Einzelfall.

Zweckbindung

Das Gebot der Zweckbindung soll sicherstellen, dass Daten nur für den Zweck verarbeitet werden, für den sie erhoben worden sind (Zweckidentität). Der Zweck der Datenverarbeitung folgt aus der jeweiligen Fachausgabe, zu deren Erfüllung die Daten erhoben wurden. Sofern Daten der öffentlichen Stelle ohne Erhebung zur Kenntnis gelangt sind, legt sie den Zweck bei der erstmaligen Speicherung fest. Eine Datenverarbeitung zu einem anderen als dem ursprünglich festgelegten Zweck ist als Zweckänderung oder Zweckdurchbrechung nur auf gesetzlicher Grundlage oder dann zulässig, wenn der Betroffene eingewilligt hat. Dies gilt auch dann, wenn die Daten innerhalb der Behörde an eine andere Stelle mit einer anderen, über bloße Hilfsfunktionen hinausgehenden Aufgabenstellung weitergegeben werden sollen; denn die öffentliche Verwaltung stellt keine Informationseinheit dar, es gilt der Grundsatz der informationellen Gewaltenteilung.

Die Europäische Datenschutzrichtlinie lässt in der Art. 6 Abs. 1b an Stelle der Zweckidentität eine Zweckvereinbarkeit zu. Ob für bestimmte Ausgestaltungen des E-Government (zum Beispiel Wissensmanagement, multifunktionale Serviceangebote) de lege ferenda auch eine Lösung vertretbar wäre, die bei einer Zweckvereinbarkeit eine anderweitige Verarbeitung jedenfalls dann zulässig macht, wenn der Betroffene nicht widersprochen hat, muss bei der zweiten Stufe der Modernisierung der Datenschutzrechts-Novellierung beantwortet werden.

Transparenz

Das informationelle Selbstbestimmungsrecht für Betroffene setzt Kenntnis über die Struktur der Datenverarbeitung, über die Datenverarbeitungsprozesse, über die eingesetzte Technik und über die Datenströme voraus. Jede E-Government-Anwendung muss die Betroffenen über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten und über die Daten verarbeitenden Stellen informieren.

Nur wenn die Betroffenen erfahren, welche personenbezogenen Daten über sie für welche Zwecke erhoben werden, wie die Struktur der Datenverarbeitung aussieht und wie die Datenverarbeitungsprozesse ablaufen und wer dafür die Verantwortung trägt, haben sie auch die Möglichkeit, ihre individuelle Rechte wahrzunehmen. Das Transparenzangebot wird gewährleistet

- durch Hinweispflichten über die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten,
- durch Unterrichtungspflichten über die Möglichkeit anonymen und pseudonymen Handelns, über Profilbildungen sowie
- durch Informationspflichten über die Identität der verantwortlichen Stelle (Anbieterkennzeichnung, Impressum) und über die Auskunftsansprüche der Betroffenen. Diese Informationen sollten in einer Datenschutzerklärung zusammengefasst werden.

Korrekturrechte der Betroffenen

Zu den Korrekturrechten der Betroffenen gehört der Anspruch auf Berichtigung, Löschung und Sperrung der zu ihrer Person gespeicherten Daten. Unrichtige Daten beeinträchtigen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung genauso wie unrechtmäßig erhobene Daten und sind daher unverzüglich zu berichtigen. Die Pflicht zur Berichtigung besteht unabhängig davon, ob der Betroffene einen Anspruch geltend macht.

Die speichernde Stelle hat die Daten zu löschen, wenn die Speicherung nicht zulässig oder für die Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist. Dabei bedeutet Löschen das Unkenntlichmachen von Daten, so dass sie für niemanden mehr zugänglich sind. Die Löschung hat unverzüglich, d.h. ohne schuldhaftes Zögern, zu erfolgen. Wenn Aufbewahrungspflichten bestehen oder wenn anzunehmen ist, dass schutzwürdige Interessen des Betroffenen durch die Lösung beeinträchtigt werden, tritt an die Stelle der Löschung eine Sperrung.

Daten sind außerdem zu sperren, wenn ihre Richtigkeit nicht eindeutig ist oder die Sperrung von dem Betroffenen verlangt wird. Darüber hinaus haben Betroffene die Möglichkeit, einer an sich rechtmäßigen Datenverarbeitung aus besonderen schutzwürdigen persönlichen Gründen zu widersprechen. Der Widerspruch zwingt die verantwortliche Stelle, die beabsichtigte Datenverarbeitung im Hinblick auf die vom Betroffenen geltend gemachte besondere persönliche Situation zu überprüfen.

Automatisierte Einzelentscheidungen

Die Vorschrift des § 6a BDSG soll gewährleisten, dass Entscheidungen bei denen eine Bewertung von Persönlichkeitsmerkmalen vorgenommen wird, nicht ausschließlich durch technische Vorrichtung getroffen, sondern immer von einem Menschen verantwortet werden. Bei den Persönlichkeitsmerkmalen muss es sich um Angaben von einer gewissen Komplexität handeln; bloße Messwerte reichen nicht aus.

Beispiele für die angesprochenen Persönlichkeitsmerkmale sind die berufliche Leistungsfähigkeit, die Zuverlässigkeit oder das Verhalten einer Person. Den Einsatz automatischer Datenverarbeitung zur Vorbereitung oder Unterstützung einer Entscheidung, die sich auf entsprechende Persönlichkeitsmerkmale bezieht, schließt die Vorschrift nicht aus. Eine Vorauswahl geeigneter Personen nach bestimmten Kriterien ist deshalb im Wege der automatisierten Datenverarbeitung durchaus möglich. Ausschlaggebend ist, dass die abschließende Entscheidung von einer Person verantwortet wird.

Zulässig ist eine automatisierte Einzelentscheidung allerdings, wenn die Entscheidung im Rahmen des Abschlusses oder der Erfüllung eines Vertragsverhältnisses oder eines sonstiges Rechtsverhältnisses ergeht und dem Begehren des Betroffenen stattgegeben wurde oder die Wahrung der berechtigten Interessen des Betroffenen durch geeignete Maßnahmen gewährleistet wird.

6.4.3.2 Technische und organisatorische Sicherungen

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verlangt neben dem rechtlichen Schutz der personenbezogenen Daten eine angemessene Datensicherheit. Gestaltungsziele der informationstechnischen Sicherheit sind Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit, Authentizität, Transparenz und Revisionsfähigkeit. Die Sicherungsziele sind von der eingesetzten Technologie unabhängig. Für jede E-Government-Anwendung sind die folgenden Gestaltungsanforderungen im Rahmen eines Sicherheitskonzeptes konkret auszuführen.

Vertraulichkeit und Integrität

Die Übermittlung der Daten im Internet ohne technische Schutzvorkehrungen ähnelt einer mit Bleistift in Druckbuchstaben geschriebenen Postkarte. Der Inhalt kann von Dritten eingesehen und ohne Kenntnis des Absenders oder Adressaten verändert werden. In der analogen Papierwelt sind Änderungen in aller Regel nachvollziehbar in der elektronischen Welt ist es ohne geeignete Gegenmaßnahmen möglich, die elektronischen Inhalte einzusehen und unbemerkt zu verändern.

Die nachfolgenden Fragen verdeutlichen den Bedarf an besonderen Sicherungen für die Vertraulichkeit und Integrität:

- Werden personenbezogene Daten verarbeitet?
- Welche Folgen hat es, wenn gespeicherte Daten in falsche Hände geraten?
- Für welche Daten ist es besonders kritisch, wenn sie verfälscht werden?
- Welche Folgen hat es, wenn unbemerkt mit verfälschten Daten weitergearbeitet wird?

Der Schutzbedarf ist pauschal umso höher anzusetzen, je größer der potentielle Schaden ist und je später der Schaden bemerkt werden kann.

Verfügbarkeit

Verfügbarkeit für E-Government-Anwendungen ist gewährleistet, wenn die personenbezogenen Daten zeitgerecht und ordnungsgemäß verarbeitet werden können. Kritisch wird es, wenn Daten verloren gehen oder technische Defekte Rechner und Daten beeinträchtigen. Zur Feststellung der Anforderungen an die Verfügbarkeit sind folgende Fragen zu klären:

- Wie lange kann höchstens auf den Rechner bzw. die Daten verzichtet werden (Stunden, Tage oder Wochen)?
- Welcher Termin ist der kritischste für den Ausfall des Rechners oder den Verlust der Daten?
- Welche Folge hat ein längerfristiger Rechnerausfall?
- Welcher Schaden tritt ein, wenn Daten endgültig verloren sind?
- Wie lange dauert es und wie viel kostet es, das System wiederherzustellen oder die Daten erneut zu erfassen?

Authentizität

Personenbezogene Daten müssen jederzeit ihrem Ursprung zugeordnet werden können. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem Identitätsnachweis (die Kommunikationspartner weisen sich zweifelsfrei aus) und dem Herkunftsnachweis (der Absender weist nach, dass eine Nachricht von ihm stammt und nicht verändert wurde). Mit der Authentisierung sollen unberechtigte Zugriffe erkannt und abgewehrt werden sowie sensible Daten bei der Übertragung über Netze geschützt bleiben. Dazu sind Verfahren erforderlich, die allen Beteiligten die eindeutige Feststellung der Identität ihrer Kommunikationspartner ermöglichen.

Revisionsfähigkeit

Verantwortliche Stellen sind auch bei E-Government-Anwendungen verpflichtet, technische und organisatorische Maßnahmen zu treffen, damit nachträglich überprüft und festgestellt werden kann, wer welche personenbezogenen Daten zu welcher Zeit eingegeben bzw. übermittelt hat. Auch Versuche missbräuchlicher Verarbeitung müssen nachträglich untersucht werden können.

Mit einer Protokollierung wird einer missbräuchlichen Verwendung personenbezogener Daten vorgebeugt, weil keiner darauf vertrauen kann, dass Verstöße unentdeckt bleiben. Mit der Protokollierung entstehen allerdings besondere Sammlungen personenbezogener Daten über Nutzerinnen und Nutzer. Daraus lassen sich Nutzerprofile ableiten oder Listen über Auffälligkeiten erstellen. Das Datenschutzrecht lässt das jedoch ohne Einwilligung der Betroffenen grundsätzlich nicht zu.

Protokolldaten dürfen nur zu Zwecken genutzt werden, die Anlass für ihre Speicherung waren und dürfen nicht für andere Zwecke verarbeitet werden. Nach beamtenrechtlichen Regelungen (zum Beispiel § 101 Abs. 6 Niedersächsisches Beamtengesetz) wird die Verwendung von Protokolldaten zu Zwecken der Verhaltens- und Leistungskontrolle untersagt. Im Einzelfall ist eine Auswertung der Protokolldaten zur Aufdeckung von Missbräuchen zulässig. Die Zweckbindung der Protokollierung muss daher technisch und organisatorisch sichergestellt werden. Der Grundkonflikt, der sich bei jeder Protokollierung mit dem Prinzip der Datenvermeidung und Datensparsamkeit ergibt, kann nur im Einzelfall gelöst werden.

6.4.3.3 Ergänzende Datenschutzerfordernisse

Die dargestellten Sicherungen sollten beim E-Government um weitere Maßnahmen ergänzt werden:

Risikoabschätzung durch Vorabkontrolle

Die öffentlichen Stellen haben grundsätzlich vor Einführung einer E-Government-Anwendung zu prüfen, ob die mit der automatisierten Verarbeitung verbundenen Risiken für die Rechte der Betroffenen wirksam beherrscht werden können. Die Risikoabschätzung dient dazu, die Abläufe der automatisierten Datenverarbeitung transparent zu machen, Gefahren für die Rechte der betroffenen Bürger aufzuzeigen, Sicherungsmaßnahmen zu entwickeln und Restrisiken abzuschätzen, um im Ergebnis einen datenschutzgerechten Technikeinsatz zu erreichen.

Eine Risikoabschätzung ist insbesondere dann durchzuführen, wenn sensitive personenbezogene Daten (§ 3 Abs. 9 BDSG) verarbeitet werden oder die Verarbeitung dazu bestimmt ist, die Persönlichkeit Betroffener zu bewerten einschließlich seiner Fähigkeiten, seiner Leistung oder seines Verhaltens. E-Government-Verfahren dürfen nur eingesetzt werden, soweit derartige Gefahren durch technische und organisatorische Maßnahmen wirksam beherrscht werden können.

Datenschutzmanagement

Datenschutzgerechtes E-Government erfordert klare Festlegungen, wer für welche Aufgaben verantwortlich ist und wer die Verantwortung für die Vollständigkeit und Korrektheit von Daten und Verfahren trägt. Hierfür ist ein Datenschutzmanagement zu schaffen und zu veröffentlichen. Alle verfahrensmäßigen und technisch-organisatorischen Maßnahmen zum Datenschutz und zur Datensicherheit müssen konsequent umgesetzt und in ihren Wirkungen im Rahmen eines begleitenden Controlings intensiv beobachtet werden. Nur so ist sichergestellt, dass die Effektivität der Maßnahmen gewährleistet bleibt, Fehlentwicklungen oder Vollzugsdefizite frühzeitig entdeckt und notwendige Weiterentwicklungen zeitgerecht eingeleitet werden können. Dies ist primär Aufgabe der behördlichen Datenschutzbeauftragten. Sie können in Fragen des Datenschutzes und der Datensicherheit die Hilfe der oder des staatlichen Beauftragten für den Datenschutz in Anspruch nehmen.

Ausreichende Qualifizierung

Unerlässliche Voraussetzung für ein funktionierendes E-Government ist die systematische Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und deren Personalvertretung mit der Vermittlung von Grundlagen über die eingesetzten Verfahren, deren Technikkonzept sowie über die anzuwendenden Datenschutzvorschriften. Die erforderlichen Maßnahmen sind in einem Schulungskonzept zusammenzufassen.

Selbstdatenschutz

Da die Verwaltungen in globalen Netzen nur begrenzt in der Lage sind, die informationelle Selbstbestimmung ihrer Nutzer umfassend zu schützen, ist es erforderlich, dass nach Ausschöpfen aller bereits genannten Sicherungsmöglichkeiten dem Bürger ermöglicht wird, eigene Mittel zum Schutz seiner informationellen Selbstbestimmung zu ergreifen und zu nutzen. Für einen umfassenden Persönlichkeitsschutz sollten dem Nutzer die technischen Instrumente sowie notwendige Infrastrukturleistungen zur Verfügung gestellt werden. Wichtige Mittel des Selbstdatenschutzes sind die selbstbestimmte Nutzung von Anonymitätstechniken, von Pseudonymen oder von Verschlüsselungstechniken. Ein weiteres Instrument des Selbstdatenschutzes ist die Möglichkeit, sich durch Zugriff auf die Datenschutzerklärung der Daten verarbeitenden Stelle jederzeit ausreichend Gewissheit über die Bedingungen und Strukturen der Datenverarbei-

tung zu verschaffen. Dass die Verwaltung damit ihre Datenverarbeitungspraxis ausdrücklich offen legt, kann dem Nutzer einen Teil seiner Besorgnis nehmen.

6.4.3.4 Datenverarbeitung durch Dritte

Immer häufiger übertragen Verwaltungen einzelne Arbeitsabläufe oder ganze Aufgaben auf andere Stellen („*Outsourcing*“). Dies wirft die Frage auf, wie dieser Vorgang datenschutztechnisch zu bewerten ist, insbesondere welche Voraussetzungen für eine rechtmäßige Übertragung vorliegen müssen und ob es Grenzen für eine derartige Übertragung gibt.

Das Datenschutzrecht unterscheidet hierzu zwischen Datenverarbeitung im Auftrag und der Funktionsübertragung. Bei der Auftragsdatenverarbeitung liegt die datenschutzrechtliche Verantwortung für die Verarbeitung und Nutzung der personenbezogenen Daten beim Auftraggeber, der „*Herr*“ seiner Daten bleibt. Er schreibt die technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Datensicherung und zur Gewährleistung der Vertraulichkeit beim Auftragnehmer vor. Dem Auftragnehmer wird nur die tatsächliche Verarbeitung oder Nutzung nach Weisung und unter materieller Verantwortung des Auftraggebers, gewissermaßen als sein verlängerter Arm, übertragen. Bei der Datenverarbeitung im Auftrag wird damit lediglich eine „*Hilfsfunktion*“ der eigentlichen Aufgabe ausgelagert, ohne dass der Auftragnehmer einen eigenen Handlungs- oder Entscheidungsspielraum hat.

Werden dagegen die der Verarbeitung zugrunde liegenden Aufgaben oder Geschäftszwecke ganz oder teilweise abgegeben, erbringt der Auftragnehmer über die technische Durchführung hinaus materielle Leistungen mit Hilfe der überlassenen Daten oder bestehenden Handlungs- und Entscheidungsspielräume bei der Erledigung der Aufgabe, liegt eine Funktionsübertragung vor. In diesem Fall wird der Auftragnehmer zur Daten verarbeitenden Stelle und hat eigenständig für die zur Datensicherung und zur Gewährleistung von Vertraulichkeit erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen zu sorgen.

Die Bewertung, ob eine Auftragsdatenverarbeitung oder Funktionsübertragung vorliegt, lässt sich nur im Einzelfall vornehmen. Deutliche Erkennungsmerkmale bei Auftragsdatenverarbeitung sind die fehlende Entscheidungsbefugnis des Dritten, die weisungsgebundene Unterstützungstätigkeit und die fehlende Beziehung des Dritten zum Betroffenen. Merkmale der Funktionsübertragung sind weiterhin die Überlassung von Nutzungsrechten an den Daten durch den Dritten sowie das Sicherstellen von Zulässigkeit und Richtigkeit der Daten durch den Dritten sowie das Sicherstellen der Rechte von Betroffenen (Benachrichtigungspflicht, Auskunftsanspruch).

Besondere Probleme ergeben sich bei Daten, für die besondere Schutzvorschriften bestehen. Durch die Datenweitergabe werden die Daten dem Dritten offenbart. Dies ist unzulässig, wenn der Offenbarung gesetzliche Schutzvorschriften entgegenstehen. Dazu gehören insbesondere Berufsgeheimnisse (zum Beispiel das Arztgeheimnis) und besondere Amtsgeheimnisse (wie das Steuergeheimnis). In diesen Fällen ist eine Weitergabe der Daten an Dritte nur zulässig, wenn die betreffenden Schutzvorschriften die Offenbarung dieser Daten erlauben.

6.4.3.5 Zusammenspiel der gesetzlichen Grundlagen

Beim E-Government werden die Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation über das Internet genutzt. Dabei können Daten an einem Ort erhoben, an einem anderen

Ort gespeichert und an einem dritten Ort genutzt werden. Hierfür gibt es keine verbindlichen internationalen Datenschutz-Standards, gleichwohl werden von den meisten Beteiligten im Internet einige Grundregeln freiwillig beachtet.

In der Bundesrepublik Deutschland sind hierfür komplexe rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen worden, die insbesondere den Umgang mit den bei der elektronischen Kommunikation anfallender Bestands-, Verbindungs-, Nutzungs- und Inhaltsdaten regeln. Bei Einrichtung und Betrieb von Internet-Diensten sind im Einzelnen folgende Datenschutz-Vorschriften zu beachten:

- Für die erste Ebene: das Telekommunikationsgesetz (TKG) und die Telekommunikationsdatenschutzverordnung (TDSV)
- Für die zweite Ebene: das Teledienstegesetz (TDG) und das Teledienstdatenschutzgesetz (TDDSG) sowie der Mediendienstestaatsvertrag (MDStV)
- Für die dritte Ebene: die allgemeinen Datenschutzvorschriften im Bundesdatenschutzgesetz, in den Datenschutzgesetzen der Länder sowie in anderen bereichsspezifischen Gesetzen.

Dabei gelten auf der zweiten Ebene für Anwendungen, die auf eine individuelle Nutzung ausgerichtet sind, das TDG und das TDDSG. Darunter fallen z.B. die elektronische Anforderung von Antragsunterlagen (Wahlunterlagen, Bauanträge), elektronische Bestellverfahren (Müllsäcke, Sperrmüllabfuhr), Gästebücher, Telearbeit etc. Elektronische Informations- und Kommunikationsdienste, die sich an die Allgemeinheit richten, fallen dagegen unter das Medienrecht. Dazu gehören insbesondere Informationsangebote und Abrufdienste mit redaktioneller Gestaltung, wie z.B. der Pressespiegel.

Die drei Ebenen umfassen die folgenden Regelungs-Schichten:

Tabelle 19: Gesetzliche Grundlagen des E-Government in Deutschland

Ebene	Wesentliche Forderungen	Beispiel
Ebene 1: Transportebene Rechtsgrundlage: Telekommunikationsrecht (TKG, TDSV)	Fernmeldegeheimnis; Technische Schutzmaßnahmen; Umgang mit Bestands-, Verbindungs- und Abrechnungsdaten	Netzbetrieb; Zugang zum Internet
Ebene 2: Transportbehälterebene Rechtsgrundlage: „Online-Recht“ (TDG, MDStV)	Informations- und Kennzeichnungspflichten; Verantwortlichkeiten für die angebotenen Informationen; Umgang mit Bestands-, vorgangsbezogenen Nutzungs- und Abrechnungsdaten; Widerspruchsrechte; elektronische Einwilligung	Nutzung eines Webangebotes
Ebene 3: Inhaltsebene Rechtsgrundlage: „Offline-Recht“ (BDSG, Landesdatenschutzgesetze)	Ergeben sich aus dem Fachrecht und den jeweiligen Datenschutzgesetzen	Melderegisterauskunft; Anforderung von Briefwahlunterlagen; Anwohnerparkausweis

Ebene 1: Transportebene

Damit ein Tele- oder Mediendienst angeboten und ein Nutzer ihn in Anspruch nehmen kann, muss eine technische Verbindung zwischen Anbieter und Nutzer hergestellt werden. Hierzu bedient man sich der Dienste eines Telekommunikationsdiensteanbieters. Bei der Bereitstellung der notwendigen TK-Dienste fallen beim TK-Diensteanbieter Bestands-, Verbindungs- und Abrechnungsdaten an. Beim Umgang mit diesen Daten hat der TK-Diensteanbieter das TKG (§§ 85 und 89) und die TDSV zu beachten.

Ebene 2: Transportbehälterebene

Greift nunmehr der Nutzer unter Verwendung der Telekommunikationsverbindung auf das Angebot des Tele- oder Mediendiensteanbieters zu, wird die zweite Schicht, nämlich die Transportbehälterebene berührt. Der Tele- bzw. Mediendiensteanbieter benötigt für das Bereitstellen seines Dienstes vom Nutzer eine Reihe von personenbezogenen Daten und erhebt weitere Daten im Zusammenhang mit der Nutzung des Dienstes. Es fallen also Bestands-, vorgangsbezogene Nutzungs- und Abrechnungsdaten des Nutzers an. Der rechtmäßige Umgang mit diesen Daten und die Rechte der Nutzer sind im TDG, im TDDSG und im MDStV geregelt.

Ebene 3: Inhaltsebene

Wenn ein Tele- oder Mediendienst genutzt wird, werden hierbei Informationen und vielfach auch personenbezogene Daten an den Nutzer weitergegeben oder ausgetauscht. Der Nachrichteninhalte ist in einer eigenen Schicht mit vielfältigen Rechtsvorschriften geregelt. Für den Inhalt der Kommunikation sind die Telekommunikation und die Tele- und Mediendienste nur „*Trägermedien*“. Zunächst gilt entsprechend dem Gegenstand der betreffenden E-Government-Anwendung das jeweilige Fachrecht (Inhaltsebene = Offline-Recht); so gilt zum Beispiel für die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der personenbezogenen Daten bei einer elektronischen Melderegisterauskunft das jeweilige Landesmelderecht. Soweit das Fachrecht keine bereichsspezifischen Regelungen zum Datenschutz enthält, gelten die Regelungen des jeweiligen Landesdatenschutzgesetzes.

Anforderungen an den Datenschutz enthält das MRRG speziell in § 8 Abs. 2 Satz 2 und 3, § 11 Abs. 6, § 17 Abs. 1 Satz 2, § 18 Abs. 1a und § 21 Abs. 1a. Für alle Formen der Datenübermittlung und Auskunftserteilung gilt, dass der Nachweis der Urheberschaft des Antrags durch eine qualifizierte elektronische Signatur nach dem Signaturgesetz zu führen ist.

In den beiden Bundesdatenmeldeübermittlungsverordnungen des Bundes (BMeldDÜV, nach § 20 MRRG) ist als Anforderung für den Datenschutz für die Übermittlung von Daten zwischen den Meldebehörden verschiedener Länder sowie an die Behörden oder sonstige öffentliche Stellen des Bundes lediglich geregelt, dass bei der Datenübermittlung in automatisierter Form die anerkannten Regeln der Technik zu Grunde zu legen sind.

Bezogen auf die Kfz-Zulassung sind für den Datenschutz die Bestimmungen des § 36 StVG i.V.m. der auf der Grundlage von § 47 Abs. 1 Nr. 4 StVG erlassenen FRV (§ 12) einzuhalten.

6.5 Szenarien zur Umsetzung der Lebenslage „Umzug“

Ausgehend von den derzeit in der Metropolregion existierenden Fachverfahren werden im Folgenden unterschiedliche Szenarien zur Realisierung der Lebenslage „Umzug“


bei gemeinsamer Nutzung von Datenbeständen in der Metropolregion Hamburg entwickelt. Sie werden abschließend in einer Übersicht hinsichtlich ihrer Nutzenpotenziale und des damit verbundenen jeweiligen Realisierungsaufwandes zusammengefasst.

Im Sinne der Vollständigkeit werden bei den folgenden Szenarien die wichtigen Kombinationen der entscheidenden Parameter für die Fachverfahren-Lösungen vorgestellt. Dies geschieht selbst dann, wenn von vornherein klar ist, dass ein Szenario für die Lösung in der Metropolregion Hamburg nicht geeignet ist (z.B. Szenario 3 und Szenario 5). Für die Fachverfahren in der Lebenslage „Umzug“ sind die beiden wichtigen Parameter:

- Betrieb des Fachverfahrens
- Bestand der Daten.

Beim Betrieb des Fachverfahrens geht es im Wesentlichen darum, ob dies zentral oder dezentral erfolgt. Für den Datenbestand kommt ebenfalls eine zentrale oder eine dezentrale Lagerung in Betracht. Allerdings muss weiterhin unterschieden werden, ob die Daten physisch oder logisch getrennt vorgehalten werden. Abbildung 21 zeigt die Vielfalt der Szenarien.

**Vielfalt der Szenarien für die Lebenslage „Umzug“ in
 Abhängigkeit von Zentralität von Daten und Fachverfahren**



Im Sinne der Vollständigkeit werden bei den Szenarien die denkbaren Kombinationen der Parameter Datenbestand und Fachverfahren dargestellt.

		Datenbestand		
		Dezentral	Physisch zentral	Physisch und logisch zentral
Fachverfahren	Dezentral	Szenario 1 Szenarien 2 Szenario 3	Szenario 3a	Szenario 5
	Gemeinsam	---	Szenario 4	Szenario 6

Abbildung 21: Überblick über die Szenarien für die Lösung zur Lebenslage „Umzug“

Die Reihenfolge der Darstellung spiegelt grob den Veränderungsbedarf gegenüber der jetzigen organisatorischen und verwaltungsrechtlichen Situation: Zunächst werden Szenarien vorgestellt, die sich sehr eng an organisatorische und rechtliche Vorgaben halten, danach werden solche Szenarien dargestellt, die aus rechtlicher und organisa-

torischer Sicht einen erhöhten Veränderungsbedarf mit sich bringen und teilweise in der jetzigen Rechtslage überhaupt noch nicht verwirklicht werden können.

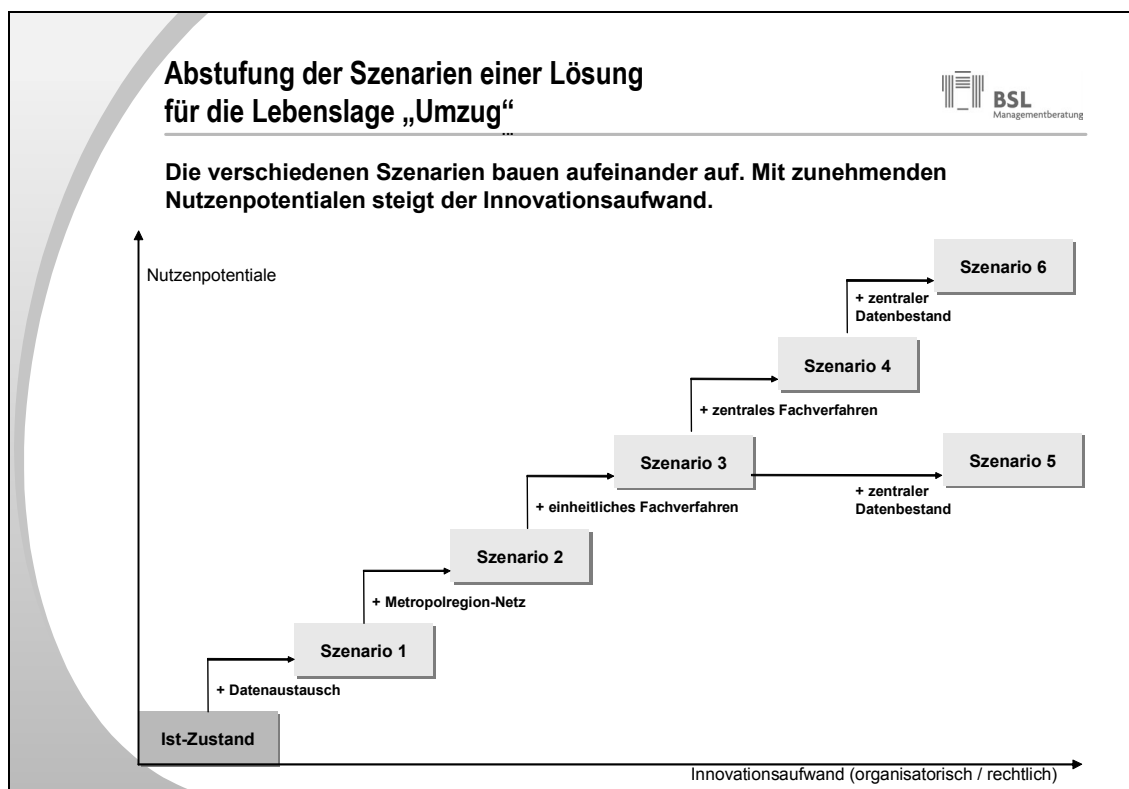


Abbildung 22: Überblick über die Szenarien für die Lösung zur Lebenslage „Umzug“

Angelegt sind diese Szenarien als eine konkrete Anwendung für die Lebenslage „Umzug“ in der Metropolregion Hamburg. Sie setzen demnach das existierende Metropolregion-Netz voraus. Das Szenario 1 stellt eine Ausnahme dar: Hier wird aufgezeigt, wie die Anforderungen an den entfernten Zugriff auf Fachverfahren für die Lebenslage „Umzug“ auch ohne die Einrichtung des Metropolregion-Netzes verwirklicht werden können.

Die Szenarien bauen aus Umsetzungssicht grob aufeinander auf (Abbildung 22). Sie beginnen bei dem aus organisatorischer und rechtlicher Sicht am einfachsten umzusetzenden Szenario 1 und steigern sich bis zum Szenario 6. Dabei steigt parallel zum Innovationsaufwand auch das zu realisierende Nutzenpotenzial.

Im Einzelnen wird in der folgenden Darstellung jeweils das organisatorische Grobkonzept erläutert und dessen technische Umsetzung skizziert. Die Stärken des jeweiligen Szenarios stellen Besonderheiten dar, die qualitativen Charakter haben. Zudem wird jeweils ein qualitativer Zusatznutzen dargestellt, der bei Umsetzung eines entsprechenden Szenarios zu realisieren wäre. Dieser ist zum allgemeinen Basisnutzen einer Lösung für die Lebenslage „Umzug“ zu addieren.⁵² Ebenfalls werden die Schwächen

⁵² Siehe Kapitel 6.3.

der Szenarien diskutiert und jeweils eine erste Schätzung der Kosten für Entwicklung und Betrieb vorgenommen, soweit dies möglich und sinnvoll ist.

6.5.1 Szenario 1: Reine Internet-Lösung ohne Metropolregion-Netz

Die formulierten Anforderungen an eine Lösung für die Lebenslage „Umzug“ lassen sich auch ohne die Existenz eines abgeschlossenen Behördennetzes (Metropolregion-Netz) verwirklichen. Eine solche Lösung kann als Kommunikationsweg das Internet nutzen. Sie ist daher dann besonders attraktiv, wenn die einzelnen Kommunen überhaupt keine Vernetzung aufweisen, also auch nicht an kommunale, Kreis- oder Landesnetze angeschlossen sind. Das Projekt zum Meldewesen Online in Niedersachsen („MOIN“) basiert auf einem sehr ähnlichen Ansatz.

6.5.1.1 Organisatorisches und technisches Grobkonzept

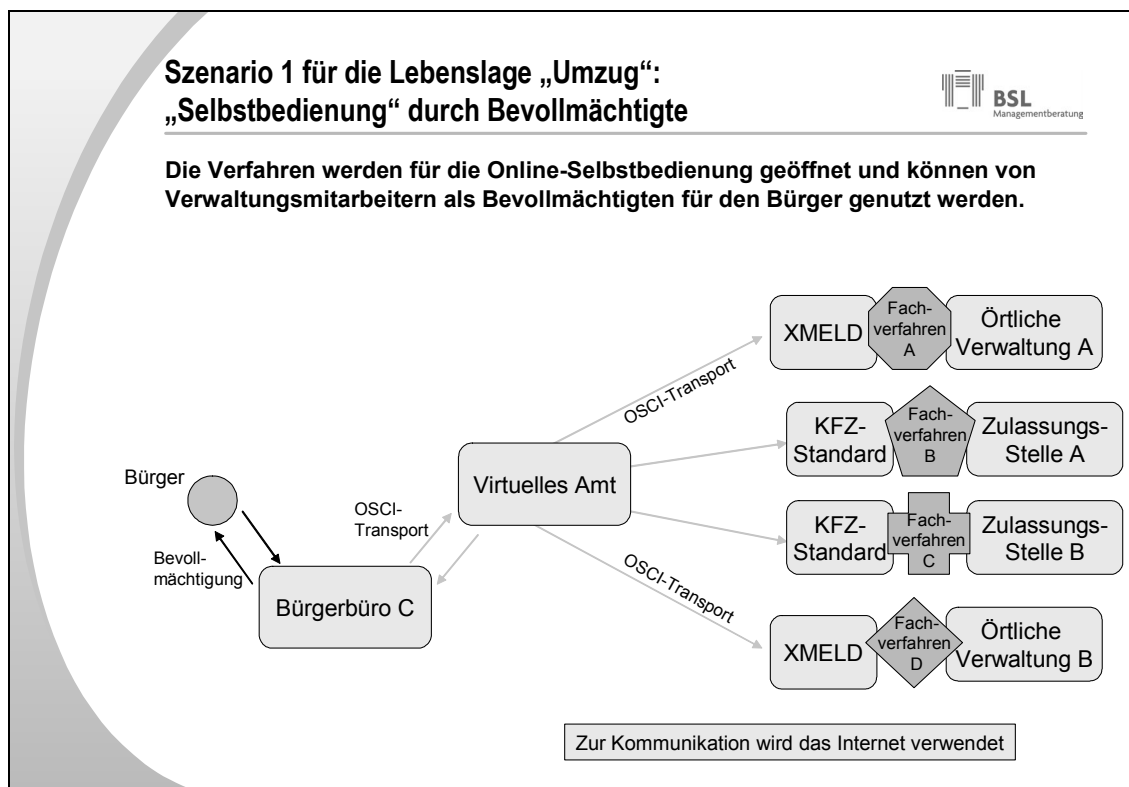


Abbildung 23: Szenario 1: „Online-Selbstbedienung“ durch Bevollmächtigte

Ein einfacher Weg zur Umsetzung der Lebenslage „Umzug“ baut auf dem Grundgedanken der „Online-Selbstbedienung“ des Bürgers im Internet auf. Der erste Schritt für eine reine Lösung für die Lebenslage „Umzug“ könnte daher sein, dass die Verwaltungen in der Metropolregion Hamburg ihre Verfahren komplett für die „Online-Selbstbedienung“ öffnen.

Problematisch sind bei Online-Transaktionen im Rahmen des E-Government aber besonders die Anforderungen an eine eindeutige Authentifizierung. Dazu gibt es grundsätzlich zwei Ansätze:

- **Digitale Signatur:** Die qualifizierte digitale Signatur ist ein sicheres und anerkanntes Verfahren für die digitale Unterzeichnung verbunden mit einer Verschlüsselung von Daten. Sie führt aber beim Bürger zu erhöhten Anfangsinvestitionen für ein digitales Lesegerät. Auch laufende Kosten für ein Signatur-Abo bei einem „Trust-Center“ sind in Rechnung zu stellen. Aus Sicht eines einzelnen Bürgers lohnt sich derzeit die Anschaffung eines entsprechenden Gerätes noch nicht, weil die Einsatzmöglichkeiten überaus begrenzt sind. Vor dem Hintergrund des kürzlich geschlossenen „Bündnis für elektronische Signaturen“ zwischen Staat und Wirtschaft kann sich diese Bewertung in absehbarer Zukunft jedoch verändern.⁵³
- **Einlogg-Verfahren:** Das Einlogg-Verfahren hat sich in weiten Bereichen des E-Business durchgesetzt, unter anderem auch im E-Banking. Dabei erhält der Bürger einen Nutzernamen und ein individuelles Passwort und kann nach einem Login online Transaktionen durchführen und in Auftrag geben. In der Freien und Hansestadt Hamburg wird ein solches Einlogg-Verfahren gegenwärtig für die Anwendung im E-Government entwickelt.
 - So ist allerdings im Meldewesen durch Bundesrecht (MRRG) in allen Fällen von automatisierter Datenübermittlung mittels Internet gemäß § 8 Abs. 2 Satz 2 MRRG der Nachweis der Urheberschaft des Antrags bzw. der Identität der anfragenden Stelle durch eine qualifizierte elektronische Signatur nach dem Signaturgesetz zu führen. Eine ausschließliche Einlogg-Lösung kann daher nicht realisiert werden.
 - Für die Kfz-Zulassung ist die Möglichkeit einer automatisierten Online-Antragstellung bislang nicht gegeben. Man kann derzeit nur ein Wunschkennzeichen online reservieren lassen. Die Antragsstellung verlangt hingegen vorerst noch ein persönliches Erscheinen bei der Zulassungsbehörde unter Vorlage von Unterlagen (Fahrzeugbrief, Fahrzeugschein, Versicherungsnachweis).

Angesichts der bislang geringen Verbreitung und Akzeptanz der digitalen Signatur beim Bürger kann daher die Signierung zunächst in zwei Schritten stattfinden:

- Der Bürger bevollmächtigt vor Ort den Mitarbeiter eines Bürgerbüros zur Einzelfall-Signierung von bestimmten Vorgängen. Diese Bevollmächtigung wird in direktem persönlichen Kontakt vorgenommen:
 - Der Bürger weist sich anhand der üblichen Unterlagen aus und unterzeichnet per Hand eine Bevollmächtigung zur digitalen Signierung.
 - Diese Bevollmächtigung kann in die Abläufe der Geschäftsprozesse so weit integriert werden, dass sie gleichzeitig (und auf demselben Formular) erfolgt wie die formelle Beantragung der Transaktion (Prozessschritt 6 der Ummeldung im Einwohnermeldewesen, Prozessschritt 6 in der Kfz-Zulassung).⁵⁴
- Der Mitarbeiter des Bürgerbüros erledigt als Bevollmächtigter des Bürgers die gewünschten Transaktionen online bei der zuständigen Stelle. Diese Vorgänge kann

⁵³ Siehe „Digitale Unterschrift auf der Zielgeraden: Staat und Wirtschaft gründen Bündnis für elektronische Signaturen“, Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 3.4.2003; (Online: http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_91877.htm).

⁵⁴ Siehe oben, Kapitel 6.2.1.1 und Kapitel 6.2.2.1.

er mit seiner eigenen digitalen Signatur unterzeichnen. Alternativ kann er durch den Login als autorisierter Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung gekennzeichnet sein.

Notwendig für dieses Modell ist, dass die formal zuständige Stelle die Vollmacht gegenüber Mitarbeitern in den Bürgerbüros anderer Kommunen akzeptiert. Es muss daher darauf vertraut werden, dass eine korrekte Identitätsprüfung des Bürgers vorgenommen wurde.

6.5.1.2 Technische Umsetzung

Die Kommunikation mittels nicht-privater Netze stellt höchste Anforderungen an die Datensicherheit. Die Nutzung des Transportprotokolls OSCI mit Verschlüsselung sichert die Erfüllung dieser Voraussetzungen. OSCI wird zum Datenaustausch zwischen den beteiligten Fachverfahren und dem virtuellen Amt genutzt.

Die Datensätze selbst werden in dem vom KoopA erarbeiteten und empfohlenen Standard Format XMeld codiert. Dazu ist für die einzelnen Fachverfahren in den Kommunen ein entsprechender XMeld-Adapter anzubinden, sofern dieser nicht schon vorhanden ist. Er konvertiert die Daten in das besagte XMeld-Format.

Für die Kfz-Zulassung ist folgendes festzustellen: Eine Übertragung unter Nutzung des OSCI-Protokolls ist zu empfehlen. Ein bundesweit abgestimmter Standard für das Datenformat von Zulassungsdaten existiert bislang noch nicht.

Die Einrichtung von Anlagen zum Abruf im automatisierten Verfahren ist nach § 36 Abs. 5 StVG nur zulässig, wenn nach näherer Bestimmung durch Rechtsverordnung (§ 47 Abs. 1 Nr. 4; hier: Fahrzeugregisterverordnung – FRV) gewährleistet ist, dass

- die zum Abruf bereitgehaltenen Daten ihrer Art nach für den Empfänger erforderlich sind und ihre Übermittlung durch automatisierten Abruf unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen des Betroffenen und der Aufgabe des Empfängers angemessen ist,
- dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende Maßnahmen zur Sicherstellung von Datenschutz und Datensicherheit getroffen werden, die insbesondere die Vertraulichkeit und Unversehrtheit der Daten gewährleisten; bei der Nutzung allgemein zugänglicher Netze sind Verschlüsselungsverfahren anzuwenden und
- die Zulässigkeit der Abrufe nach Maßgabe des Absatzes 6 kontrolliert werden kann.

Gemäß § 13 Abs. 1 FRV darf die übermittelnde Stelle den Abruf nach § 36 StVG nur zulassen, wenn dessen Durchführung unter Verwendung

- einer Kennung des zum Abruf berechtigten Nutzers und
- eines Passwortes

erfolgt. Nutzer im Sinne des Satzes 1 Nr. 1 kann eine natürliche Person oder eine Dienststelle sein. Bei Abruf über ein sicheres, geschlossenes Netz kann die Kennung nach Satz 1 Nr. 1 auf Antrag des Netzbetreibers als einheitliche Kennung für die an dieses Netz angeschlossenen Nutzer erteilt werden, sofern der Netzbetreiber selbst abrufberechtigt ist. Die Verantwortung für die Sicherheit des Netzes und die Zulassung ausschließlich berechtigter Nutzer trägt bei Anwendung des Satzes 3 der Netzbetreiber. Ist der Nutzer im Sinne des Satzes 1 Nr. 1 keine natürliche Person, so hat er sicherzustellen, dass zu jedem Abruf die jeweils abrufende natürliche Person festgestellt werden kann. Der Nutzer oder die abrufende Person haben vor dem ersten Abruf ein

eigenes Passwort zu wählen und dieses jeweils spätestens nach einem von der übermittelnden Stelle vorgegebenen Zeitraum zu ändern.

Nach Abs. 2 hat die übermittelnde Stelle durch ein selbsttätiges Verfahren zu gewährleisten, dass keine Abrufe erfolgen können, sobald die Kennung nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 oder das Passwort mehr als zweimal hintereinander unrichtig übermittelt wurde. Die abrufende Stelle hat Maßnahmen zum Schutz gegen unberechtigte Nutzungen des Abrufsystems zu treffen.

Gemäß Abs. 3 hat die übermittelnde Stelle sicherzustellen, dass die Aufzeichnungen nach § 36 Abs. 6 des Straßenverkehrsgesetzes über die Abrufe selbsttätig erfolgen und dass der Abruf bei nicht ordnungsgemäßer Aufzeichnung unterbrochen wird. Der Aufzeichnung unterliegen auch versuchte Abrufe, die unter Verwendung von fehlerhaften Kennungen mehr als einmal vorgenommen werden.

6.5.1.3 Stärken des Szenarios und zusätzlicher Nutzen

Auf Grund der Internet-Kommunikation können die bei den Kommunen anfallenden Kommunikationskosten, die eine Anbindung an das Metropolregion-Netz vor allem auf der „letzten Meile“ mit sich bringt, verringert werden, indem beispielsweise ADSL-Verbindungen ins Internet (sofern diese regional verfügbar sind) eingesetzt werden.

Zudem ist es in dem dargestellten Grobkonzept nur mit geringem Aufwand verbunden, eine „Online-Selbstbedienung“ der Bürger über das Internet zu ermöglichen. Schließlich basiert diese Lösung technisch bereits auf einem solchen für die „Online-Selbstbedienung“ ausgelegten Ansatz. Durch die sehr frühzeitige Bereitstellung von Online-Verfahren zur „Online-Selbstbedienung“ könnten die Kommunen in der Metropolregion Hamburg bundesweit eine Vorreiter-Rolle übernehmen. Dies ist hilfreich für die Anwerbung von Drittmitteln zur Unterstützung eines solchen Projektes.

Eine Bereitstellung von Online-Zugängen zu den Verfahren in der gesamten Metropolregion bringt auf Seite der Beschaffung und Entwicklung des Verfahrens erhebliche Vorteile mit sich, weil nicht jede Kommune einzeln die Öffnung ihres Verfahrens vornehmen muss.

Ein weiterer Vorteil des Szenarios 1 ist, dass mit der hier eingesetzten Infrastruktur auch gleichzeitig, d.h. ohne wesentlichen Mehraufwand, die externe Kommunikation mit Gemeinden außerhalb der Metropolregion Hamburg und interessierten Dritten verwirklicht werden kann.

Das Szenario 1 ist direkt kompatibel mit dem derzeit in Niedersachsen entwickelten Projekt zum Meldewesen Online („MOIN“). Es kann die von „MOIN“ zu schaffende Infrastruktur mit nur geringen Modifikationen nutzen. Doppelarbeit und Inzellösungen werden dadurch für den Bereich Niedersachsen vermieden.

Zwar ist das Szenario 1 grundsätzlich konzipiert für eine Kommunikations-Lösung in unsicheren Netzen wie z.B. dem Internet, doch kann theoretisch nach gleichem Prinzip auch innerhalb eines sicheren Netzes wie dem Metropolregion-Netz ein Datenaustausch nach dem dargestellten Prinzip umgesetzt werden.⁵⁵ In diesem Fall würde doppelter Aufwand – jedoch mit unterschiedlichen Mechanismen – hinsichtlich des Datenschutzes betrieben. Da in einem abgeschlossenen Behördennetz eine Datenver-

⁵⁵ Siehe unten, Szenario 2d.

schlüsselung nicht zwingend erforderlich ist, bietet sich die Variante OSCI-Transport ohne Verschlüsselung zur Betrachtung an.⁵⁶

6.5.1.4 Schwächen des Szenarios

Den verringerten Kommunikationskosten auf der „letzten Meile“ direkt gegenüber steht ein erhöhter Aufwand für die Schaffung einer ausreichenden Sicherheitsarchitektur. Dazu gehören beispielsweise Firewalls, um die Kommunen von unberechtigten Zugriffen verlässlich abzuschirmen.

Im Fall einer reinen Lösung für die Lebenslage „Umzug“ handelt es sich auf Grund der spezifischen Kommunikationsstruktur (Eine Kommune überträgt einen Individual-Datensatz in eine andere Kommune) um eine singuläre Verfahrens-Lösung, die nicht erweiterbar ist. Jede sich anschließende Lösung für andere Lebenslagen wird daher einen recht hohen Entwicklungsaufwand haben.

6.5.1.5 Kosten für die Umsetzung des Szenarios

Kosten entstehen in diesem Szenario für folgende Bereiche:

- XMeld Adapter für die in der Metropolregion eingesetzten Verfahren: Im Rahmen des Projektes „MOIN“ in Niedersachsen werden bereits mehrere Adapter für in Niedersachsen befindliche Meldeverfahren entwickelt. Für diese fällt also kein Aufwand an (z.B. für die Anwender der Software MESO). Für die anderen Verfahren kann von einem Aufwand von 5-15 Menschtagen pro Verfahren ausgegangen werden.
- Lizenzkosten für eine OSCI-Realisierung: Die Lizenzkosten betragen beispielsweise bei der Fa. BOS („Governikus“) für eine solche OSCI-Realisierung inklusive erforderlicher Querschnittsfunktionen pro Bürger einmalig 10 Cent⁵⁷ plus 18% Wartungskosten pro Jahr (im ersten Jahr 15%). Die einmalige Lizenzgebühr für die Metropolregion Hamburg beträgt bei über 4 Mio. Einwohnern⁵⁸ daher mindestens 400.000 EUR, die jährlichen Lizenzgebühren 72.000 EUR.
- Betrieb der Server: geschätzt auf 2.500 EUR pro Monat.⁵⁹ Das entspricht 30.000 EUR pro Jahr.
- Anwendungsentwicklung eines FrontEnds: Abschätzung erst nach Spezifikation möglich, geschätzter Mindestaufwand ein Menschjahr.⁶⁰ Weiterhin Betreuung und Pflege der Anwendung.
- Support für den Betrieb der Lösung (z.B. Telefonhotline, Vor-Ort-Service): Geschätzter Mindestaufwand: 0,5 Mitarbeiter pro Bundesland laufend.

⁵⁶ Siehe unten, Szenario 2c.

⁵⁷ Kosten für eine Volllizenz von „Governikus“, die für mehrere „Wesen“ eingesetzt wird (z.B. Kfz- und Einwohnermeldewesen). Eine Teillizenz für nur ein „Wesen“ hat einen Basispreis von 2,5 Cent pro Bürger.

⁵⁸ Metropolregion Hamburg: Prognosedaten zum REK 2000,
<http://www.hamburg.de/MR/downloads/REK%202000%20Druckfassung%20Excel-Tabellen.doc>

⁵⁹ Quelle: Fa. BOS

⁶⁰ Aus eigenen Erfahrungen in Bremen und Niedersachsen schätzt die Fa. BOS diesen Aufwand auf die Hälfte (1/2 Menschjahr).

6.5.1.6 Rechtlicher Regelungsbedarf

1. Meldewesen

Die Philosophie des MRRG geht von der internetbasierten Datenübermittlung an den Bürger aus. Auch für das interbehördliche Datenübermittlungsverfahren wurden automatisierte (damit papierlose) Übermittlungsmöglichkeiten geschaffen. Daher entspricht das Verfahren des Szenarios 1 der Linie des novellierten MRRG.

Sofern der Bürger jedoch nicht von seinen Auskunftsrechten bzw. Meldeverpflichtungen via Internet Gebrauch macht, muss er nach wie vor zur formal zuständigen Behörde seines Wohnortes gehen. Dort kann er im Sinne des MRRG den Meldevorgang persönlich vornehmen.

Geht er hingegen zur einer für ihn formal unzuständigen Meldebehörde, ist das Meldeverfahren via Internet im Szenario 1 nur rechtmäßig, wenn die Behörde in den gleichen Rechtsstand wie der Bürger versetzt wird, um die Vorgänge via Internet für ihn vorzunehmen.

Dazu ist eine so genannte Bevollmächtigung der nicht-zuständigen Meldebehörde durch den Betroffenen/Meldepflichtigen im Sinne § 14 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) erforderlich.⁶¹

Durch diese Konstruktion tritt die Meldebehörde an die Stelle des Meldepflichtigen und handelt in seinem Namen. Damit erhält sie alle Rechte, die der Meldepflichtige nach dem MRRG besitzt. Der Behördenmitarbeiter greift dann online auf die Daten der zuständigen Behörde zu als wäre es der Meldepflichtige selbst. Dabei spielt es keine Rolle, ob der zulässige Datenzugriff via Internet vom PC zu Hause oder vom PC des Meldeamtes ausgeht.

Das Bevollmächtigtenmodell entspricht rechtlich dem Direktzugriff des Bürgers auf die Daten im Online-Verfahren mit dem Unterschied, dass der physische Zugriff durch einen von ihm bevollmächtigten Behördenmitarbeiter erfolgt.

Was zurzeit noch fehlt, ist die rechtliche Umsetzung der diesbezüglichen Vorschriften des MRRG für die „*Online-Selbstbedienung*“ in die jeweiligen Meldegesetze der beteiligten Länder. Sie werden jedoch gegenwärtig vorbereitet.

Eine weitere Notwendigkeit ist die flächendeckende Einführung der elektronischen Signatur nach den Vorschriften des Signaturgesetzes für die Meldebehörde, die wie der Bürger auch den gleichen Vorschriften der §§ 8 Abs. 2 Satz 2 sowie 11 Abs. 6 MRRG unterliegt.

Im Ergebnis kann für Szenario festgestellt werden, dass die Anmeldung via Internet grundsätzlich zulässig ist, sofern dies im Landesrecht verankert wird, die Voraussetzungen für eine qualifizierte Signatur geschaffen werden und die unzuständigen Meldebehörden schließlich im Einzelfall jeweils vom Meldepflichtigen für die Internetabrufe bevollmächtigt werden.

Entsprechende Regelung müssen konkret in Niedersachsen in §9 NMG, in Schleswig-Holstein in § 11 LMG sowie in Hamburg in § 12 HmbMG aufgenommen werden.

⁶¹ Siehe oben, Kap. 6.4.1.

2. Kfz-Zulassung

Das StVG i.V.m. der StVZO sieht den Fall einer automatisierten Kfz-Zulassung im On-line-Verfahren entsprechend Szenario 1 derzeit nicht vor. Lediglich die Reservierung von Wunschkennzeichen kann grundsätzlich via Internet vorgenommen werden. Der Bürger muss in jedem Fall – auch wenn er das Wunschkennzeichen online reserviert hat – den Antrag auf Zulassung persönlich bei der Zulassungsbehörde stellen, in dessen Bezirk das von ihm zuzulassende Fahrzeug seinen Standort hat.

Weitere Aspekte, wie etwa die Bevollmächtigung, stellen sich daher erst dann, wenn die Online-Zulassung rechtlich möglich ist. Dazu muss konkret eine entsprechende Vorschrift in § 23 StVZO aufgenommen werden.

6.5.2 Szenario 2: Reine Vernetzung unterschiedlicher Fachverfahren

Eine nahe liegende Möglichkeit ist es, lediglich die bereits in der Metropolregion Hamburg existierenden Fachverfahren der beteiligten Kommunen und Kreise miteinander zu vernetzen. Dann geht es vor allem darum, einen Datenaustausch zwischen den Fachverfahren zu ermöglichen. Eine grundsätzlich vergleichbare Lösung wird mit „*Verwaltung 2000*“ in Schleswig-Holstein eingesetzt.

6.5.2.1 Organisatorisches und technisches Grobkonzept

Für den Datenaustausch zwischen unterschiedlichen Verfahren ist es notwendig, klar definierte Datenformate zu verwenden.

- Für den Bereich des Einwohnerwesens liegt mit XMeld eine solche direkt einsatzfähige Datensatz-Standardisierung bereits vor.
- Die Standardisierung für die Kfz-Zulassung ist weniger fortgeschritten. Daher muss für eine Vernetzung der Behörden in der Metropolregion ein eigener Standard entwickelt werden. Dieser sollte ebenso wie andere aktuelle Standards (XMeld, XBAU) auf XML basieren.

Um die skizzierten Nutzenpotenziale realisieren zu können, bedarf es einer Vermittlungsinstanz, die u.a. für das Routing zuständig ist. Bei „*Verwaltung 2000*“ wird hierfür der Microsoft BizTalk-Server eingesetzt, bei einer OSCI-basierten Lösung ist es der Intermediär.

Wenn also ein Bürger in ein Bürgerbüro der Kommune C geht und angibt, dass er aus der Kommune A in die Kommune B ziehen möchte, dann muss der Bearbeiter in Kommune C direkt auf den Datenbestand der Kommune A zugreifen können, um die existierenden Daten abzurufen. Über die Anwendung werden die Daten entsprechend der Veränderungen in Folge des Umzugs aktualisiert und als Datensatz an die Kommune B übertragen, wo sie automatisch in das Fachverfahren aufgenommen werden.

Die Routingfunktion garantiert zweierlei:

- Beim ersten Schritt stellt sie sicher, dass die Daten im richtigen Fachverfahren (im Beispiel: der Kommune A) gesucht werden.
- Nach Beendigung der Aktualisierung stellt sie sicher, dass die Daten im richtigen Fachverfahren (Beispiel: Kommune B) abgelegt werden.

Es ist daher notwendig, eine Routingfunktion für die gesamte Metropolregion Hamburg einzurichten, in der alle maßgeblichen IT-Systeme mit Fachverfahren der Kommunen und Kreise erfasst sind.

Da die Kommunikation innerhalb eines sicheren Netzes – des Metropolregion-Netzes – abläuft, ist eine zusätzliche Verschlüsselung der transferierten Daten nicht zwingend notwendig, kann aber bei Bedenken bezüglich der Datensicherheit empfehlenswert sein.

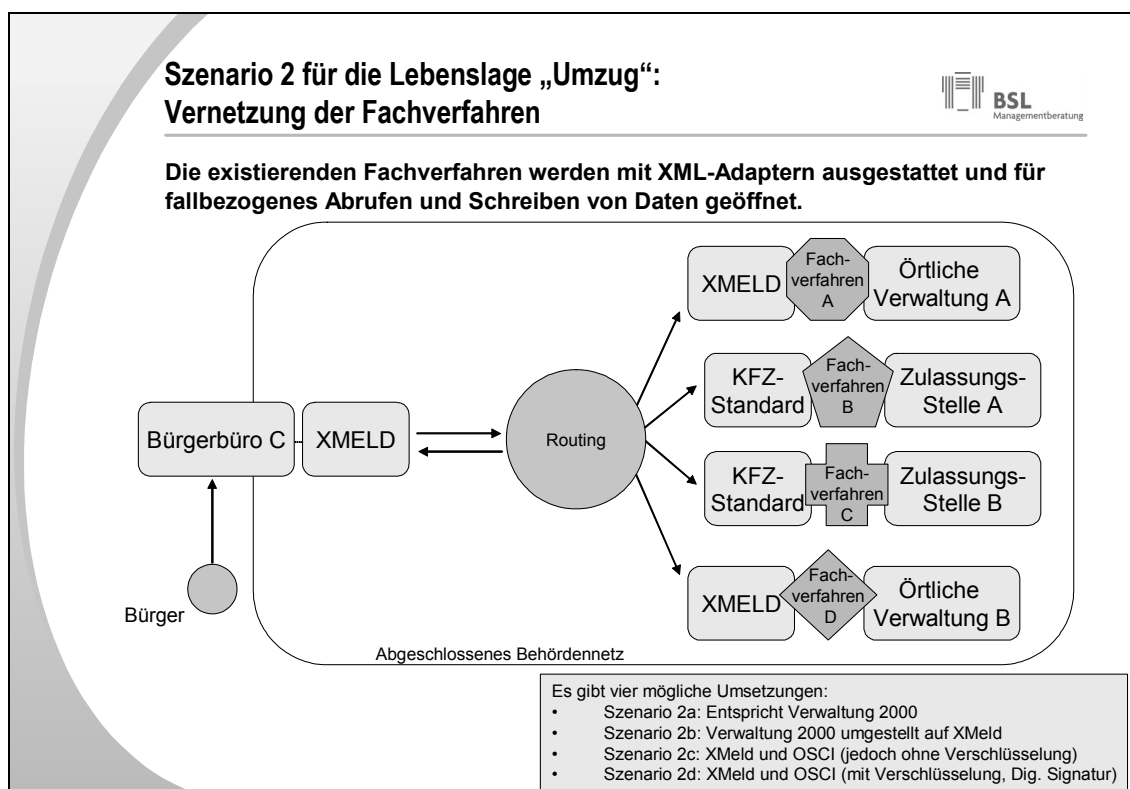


Abbildung 24: Szenario 2: Die Vernetzung der existierenden Fachverfahren

6.5.2.2 Technische Umsetzung

Dieses Szenario kann in vier verschiedenen Ausführungen umgesetzt werden:

- Existierende Lösung „Verwaltung 2000“ in heutiger Ausbaustufe ohne Berücksichtigung von XMeld (Szenario 2a).
- „Verwaltung 2000“ oder äquivalenter Ansatz angepasst auf XMeld (Szenario 2b).⁶²
- Kommunikationsplattform unter Nutzung von OSCl als Transportmechanismus, jedoch ohne digitale Signatur und Verschlüsselung (Szenario 2c).
- Kommunikationsplattform unter Nutzung von OSCl einschließlich digitaler Signatur und Verschlüsselung (Szenario 2d).

⁶² Nach Auskunft des Kreises Segeberg wird eine solche Anpassung des Verfahrens „Verwaltung 2000“ auf die Standardisierung nach XMeld derzeit bereits durchgeführt.

Unabhängig von den verschiedenen Ausführungen für die Umsetzung des Szenario 2 ist zunächst die Schaffung von XMeld-Adaptoren (Szenarien 2b, c, d) oder Adaptoren für einen proprietären Standard (Szenario 2a) in den Fachverfahren des Einwohnerwesens erforderlich. Bei einer rechtlichen Integration der Vorgehensweise in die 1. BMeld-DÜV können die Entwicklungskosten für die XMeld-Adapter auf die Hersteller der Fachverfahren verlagert werden, da die rechtlich erforderlichen Anpassungen in der Regel als Pflichtleistung in den Pflegeverträgen enthalten sind.

Weiterhin muss je nach Ausprägung einer Kommunikationsinfrastruktur entsprechend „*Verwaltung 2000*“ (Szenario 2a und 2b) oder OSCI-Kommunikation (Szenario 2c und 2d) die Routing- bzw. Intermediärfunktion für die Wiederverwendung angepasst oder neu entwickelt werden.

6.5.2.3 Stärken des Szenarios und zusätzlicher Nutzen

Eine besondere Stärke des Szenarios 2 liegt in der pragmatischen Umsetzungsfähigkeit. Bei den einzelnen Kommunen ist nur ein relativ geringer Veränderungsbedarf vorhanden. Sie können weiterhin ihre bisherigen Fachverfahren nutzen. Auch die Schaffung von XMeld-Adaptoren der Fachverfahren ist – besonders für den Bereich des Einwohnerwesens – vertretbar. Da ein aktueller Standard benutzt wird, ist zu hoffen bzw. zu erwarten, dass diese Schnittstellen von den Anbietern der Verfahren umgehend angeboten werden.

Bei der Umsetzung des Szenarios 2 kann jede einzelne Kommune unproblematisch selbst über ihre Teilnahme entscheiden; es ist nicht notwendig, im Vorhinein einen metropolregionweiten Konsens zwischen den Kommunen zu schaffen. Vielmehr kann ein solches System mit wenigen Kommunen beginnen und dann unproblematisch erweitert werden.

Das Szenario 2 hat also seine besonderen Stärken im Bereich der organisatorischen Umsetzungsfähigkeit.

6.5.2.4 Schwächen des Szenarios

In Szenario 2 sind Lösungen für eine „*Online-Selbstbedienung*“ über das Internet nicht angelegt. Sie müssten als gemeinsame Dienstleistung eines Metropolregion-Netzes neu geschaffen werden.

Die Schwächen des Szenarios 2 liegen ansonsten nur darin, dass die weitergehenden Nutzenpotenziale der anderen Szenarien nicht realisiert werden.

6.5.2.5 Kosten für die Umsetzung des Szenarios

Einen sehr groben Anhaltspunkt über die Kosten des Szenarios bieten die Ergebnisse eines Arbeitstreffens zwischen Vertretern der Anbieterfirmen und des Landkreises Harburg, bei dem es um den Einsatz von „*Verwaltung 2000*“ in der Metropolregion Hamburg. Dabei ergeben sich für die Umsetzung der Lebenslage „*Umzug*“ einmalig Kosten in Höhe von EUR 4.710.000. Die laufenden Aufwendungen für den Betrieb werden auf EUR 3.522.000 gesetzt

Diese erste Abschätzung ist jedoch ausgesprochen hoch und wird in weiteren Verhandlungen kaum gehalten werden können.⁶³

Eine seriöse Kostenabschätzung kann erst nach Festlegung der Ausprägungsvariante und Detailspezifikation erfolgen. Im Falle der Nutzung einer OSCI-basierten Kommunikation (Szenarien 2c und 2d) orientieren sich die Kosten an den Ausführungen zu OSCI bei Szenario 1.

6.5.2.6 Rechtlicher Regelungsbedarf

1. Meldewesen

Das Melderecht in Deutschland geht von örtlich bei den Meldebehörden zu führenden Melderegistern aus. Nach § 1 Abs. 1 MRRG haben die nach Landesrecht zuständigen Meldebehörden die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnhaften Einwohner zu registrieren. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben führen die Meldebehörden Melderegister.

Im vierten Abschnitt des MRRG (§§ 17 ff. MRRG) wird das Verfahren der Datenübermittlung geregelt. Der Rahmengesetzgeber spricht dabei in allen Fällen (ob an andere Meldebehörde, an andere Behörde oder sonstige Stelle, an Religionsgemeinschaften, etc.) stets von „Übermittlung“ der Daten durch die Meldebehörde. Das Wort Übermittlung bedeutet, dass die Datenwege einseitig von der zuständigen Meldebehörde an die Übermittlungsberechtigten laufen. Einen wechselseitigen Datenaustausch z.B. zwischen Meldebehörden, der etwa durch den Begriff „Datenabruf“ zum Ausdruck kommen würde, sieht der bundesgesetzliche Rahmengesetzgeber nicht vor.

Aus dieser melderechtlichen Systemimmanenz lässt sich eine Datenhoheit für die jeweilige Meldebehörde ableiten. Die Vorhaltung eines zentralen Melderegisters, von dem ein behördenübergreifender Abruf erfolgt, ist nach dem MRRG nicht vorgesehen.

Nach der geltenden bundesgesetzlichen Rechtslage ist die Datenhoheit der Kommunen gewährleistet, indem sämtliche zu speichernden und zu verarbeitenden Daten innerhalb der jeweiligen Kommune vorgehalten werden und keine direkten Zugriffe von außen darauf möglich sind.

Zur Realisierung des Verfahrens in Szenario 2 ist es erforderlich, dass unter Beibehaltung des örtlichen Registers und somit unter Wahrung der Zuständigkeit die vorgeschriebene Registrierung von jeder Meldebehörde aus erfolgen kann.

Dabei ist zunächst der Zuständigkeitsbegriff zu definieren. Aus Sicht des Gutachters äußert sich die Zuständigkeit in der Tätigkeit der Registrierung. Die Registrierung kann als der eigentliche Hoheitsakt bezeichnet werden, der von der zuständigen Meldebehörde vorgenommen werden muss und damit nicht verlagerbar ist.

Es ist hingegen an keiner Stelle explizit bestimmt, dass die zuständige Meldebehörde auch den Antrag auf An-/ Ummeldung entgegenzunehmen hat.

Rechtshinderlich ist in diesem System jedoch nach wie vor die beschriebene Vorgabe, dass die Registrierung bei der zuständigen Behörde verbleibt. Nimmt nun irgendeine Meldebehörde den Antrag entgegen, muss sie die Daten an die zuständige Meldebehörde weiterleiten, damit sie dort registriert werden können.

⁶³ Vgl. Kapitel 11.4.

Die Meldebehörde muss einen entsprechenden Datenansatz anlegen und, weil sie nicht direkt auf das Register der zuständigen Behörde zugreifen darf, diesen nun zur zuständigen Behörde übermitteln. Diese Form der Übermittlung ist nach MRRG jedoch nicht gedeckt, da die Datenübermittlung zwischen Meldebehörden nur im Rahmen der Rückmeldung möglich ist.

Um nicht gleich das Bundesrecht ändern zu müssen, sieht der Gutachter folgende Regelungsalternativen:

- Die Meldebehörden in der Metropolregion schließen untereinander interkommunale öffentlich-rechtliche Verträge über einen „Übermittlungszugriff“ auf die jeweiligen örtlichen Melderegister. Dieser beinhaltet keinen Lese- und Schreibzugriff, sondern berechtigt, den erfassten Datensatz in ein eigenes Verzeichnis zu stellen. Die zuständige Meldebehörde ruft die jeweiligen Datensätze auf und gibt sie durch den Akt der Registrierung frei.
- Die Länder regeln das zuvor beschriebene Verfahren in einer Rechtsverordnung und legitimieren die Meldebehörden ohne Verträge derart verfahren zu können.
- Die Länder nehmen eine entsprechende Vorschrift direkt in das Landesmeldegesetz auf.
 - Ein Beispiel bietet das Hamburger Verfahren (auch wenn dort bereits ein zentrales Register existiert) mit § 1 Abs. 4 HmbMG, nach dem den Meldebehörden überörtliche Zugriffe auf den einheitlichen Datenbestand gestattet sind. Ein einheitlich erhobener Datenbestand i.S. § 2 MRRG existiert auch in den anderen Ländern jeweils in den örtlichen Registern.
 - Auch im LMG Schleswig-Holstein ist mit § 40 eine Regelung enthalten, die den Zugriff auf die Daten einer anderen Meldebehörde gestattet, soweit die Datenverarbeitung bei der DZSH erfolgt. Dies betrifft aber nur den Zugriff auf den Datenbestand, nicht die eigenverantwortliche Änderung oder sonstige Nutzung.
 - In die Landesmeldegesetze sind jeweilige Korrespondenzregelungen aufzunehmen, die einen landesübergreifenden Übermittlungszugriff für die Meldebehörden gestatten.

Bei allen Vorschlägen verbleibt es dem Gutachter jedoch zu betonen, dass ein landesgesetzlicher Zwang zum Eingriff in das örtliche Melderegister nicht vorgenommen werden kann. Das Landesrecht kann lediglich den überörtlichen Zugriff gestatten. Es bleibt der Freiwilligkeit der Meldebehörde vorbehalten, dass sie von der Regelung Gebrauch macht.

Verbindliche Vorgaben können nur durch Änderung in § 1 MRRG gemacht werden.

2. Kfz-Zulassung

Die starre und bindende örtliche Zuständigkeit rührt aus dem Standortprinzip nach § 23 StVZO und aus der Verpflichtung der Zulassungsbehörde zur Führung des örtlichen Fahrzeugregisters.

Das Verfahren der Datenübermittlung (Meldewege) erfolgt wie in Abbildung 19 dargestellt einseitig zum Zentralen Fahrzeugregister beim KBA und von dort aus zur jeweils vorgesehenen Stelle. D.h., dass im Falle einer Datenänderung die Zulassungsbehörde A die Veränderung über das KBA an die Zulassungsbehörde B sendet. Die Datenübermittlung bzw. der Datenzugriff an/auf die örtlichen Fahrzeugregister zwischen den Zulassungsbehörden ist nicht zulässig.

Ebenso kann eine Zulassungsbehörde den Datensatz nicht direkt beim KBA ändern, sondern sie ist nur berechtigt unter Angabe und Wahrung der Berechtigungsgründe, Datensätze dort abzurufen.

Für die Realisierung von Szenario 2 kommen als rechtliche Hürden zum einen die standortgebundene örtliche Zuständigkeit nach § 23 StVZO und zum anderen die nicht vorhandene interbehördliche Datenübermittlung zwischen den Meldebehörden nach den Vorschriften des Abschnitts V. „*Fahrzeugregister*“ des StVG i.V.m. FRV zum Ausdruck.

1. Zuständigkeitsverlagerung innerhalb eines (Land-)Kreises:

Innerhalb des eigenen (Land-)Kreises ist eine Verlagerung der Zulassung auf die Gemeindeebene heute nach folgender Maßgabe möglich:

- In Schleswig-Holstein auf Grund §§ 25a und 121 ff. LVwG z.B. durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Kreis und Kommune
- In Nds muss der Landkreis formal zuständig bleiben, Gemeinden können jedoch durch Vereinbarung das Zulassungsgeschäft im Auftrag des (Land-)Kreises (Auftragsverwaltung) wahrnehmen.

Da die Datenerfassung und der Datenaustausch im (Land-)Kreis verbleibt, bedarf es keiner Änderung der Regelungen im StVG.

2. Zuständigkeitsverlagerung außerhalb eines (Land-)Kreises bzw. Landes:

Da hier das Standortprinzip nach § 23 StVZO greift, verlangt die Überwindung der örtlichen Zuständigkeit eine Änderung von § 23 StVZO. Folgende zwei Fallvarianten sind denkbar:

- Ermächtigung für die Zulassungsbehörde unter Beibehaltung des Standortprinzips auch Fahrzeuge außerhalb des Fahrzeugstandortes mit einem amtlichen Kennzeichen zuzulassen.
 - In diesem Fall sind die Absätze 2 und 4 des § 23 StVZO bezogen auf die Zuteilung eines amtlichen Kennzeichens sowie die Verwendung von länderübergreifenden Stempelplaketten zu bestimmen.
 - Weil amtliche Kennzeichen anderer Zulassungsbezirke vergeben werden, müssen die Zulassungsbehörden die Kenntnis über freie Kennzeichen besitzen, wollen sie das Zulassungsverfahren zeitnah ohne große Anfragen durchführen. Dies setzt voraus, dass der Zulassungsbehörde ein Lesezugriff auf die jeweiligen örtlichen Fahrzeugregister zu gewähren ist. Hierzu müsste § 35 StVG i.V.m. FRV durch entsprechende Regelungen ergänzt werden.
- Abschaffung des Standortprinzips: dies wäre ein Fall von Szenario 5. Die Aufgabe des Standortprinzips käme de-facto einer Aufgabe des örtlichen Fahrzeugregisters gleich. Die notwendigen Rechtsänderungen sind bei Szenario 5 dargestellt.

Für die Fälle nach Ziffer 2 ist § 68 StVZO bezüglich der Zuständigkeit neu zu fassen. Die Länder müssen dementsprechend in den derzeit geltenden landesrechtlichen Vorschriften (z.B. Straßenverkehrszuständigkeitsverordnung SH) die Kommunen als Zulassungsbehörden explizit aufnehmen.

Zur Ermöglichung des Szenarios 2 unter der Vorgabe der Ziffer 2 bedarf es in jedem Fall einer Änderung des Bundesrechts. Da eine entsprechende Änderung von StVG und StVZO (man beabsichtigt nach dem Gutachter vorliegenden Informationen die

Aufgabe des örtlichen Registers) derzeit angestrebt wird, sollte seitens der Metropolregion auf entsprechende Rechtsänderungen hingewirkt werden.

6.5.3 Szenario 3: Vernetzung nur eines Fachverfahrens in der Metropolregion

Wenn statt der vielen unterschiedlichen für die gesamte Metropolregion Hamburg ein einheitliches Fachverfahren für das Einwohnerwesen bzw. die Kfz-Zulassung genutzt wird, kann ein zusätzlicher Nutzen realisiert werden.

6.5.3.1 Organisatorisches und technisches Grobkonzept

Der Aufbau dieses Szenario gleicht weitgehend dem Aufbau des Szenarios 2. Wesentlicher Unterschied ist aber, dass nicht die verschiedenen existierenden Fachverfahren genutzt werden, sondern ein gemeinsam beschafftes neues Verfahren.

Dieses Verfahren wird jedoch nicht zentral betrieben, sondern es verbleibt in den einzelnen Kommunen. Insofern ändert sich auch die zugehörige Abbildung 25 im Vergleich zur Darstellung des Szenarios 2 nicht wesentlich.

Die Datenbestände verbleiben in der Hoheit der einzelnen Kommunen (Meldewesen) bzw. in den Zulassungsbezirken (Kfz-Zulassung).

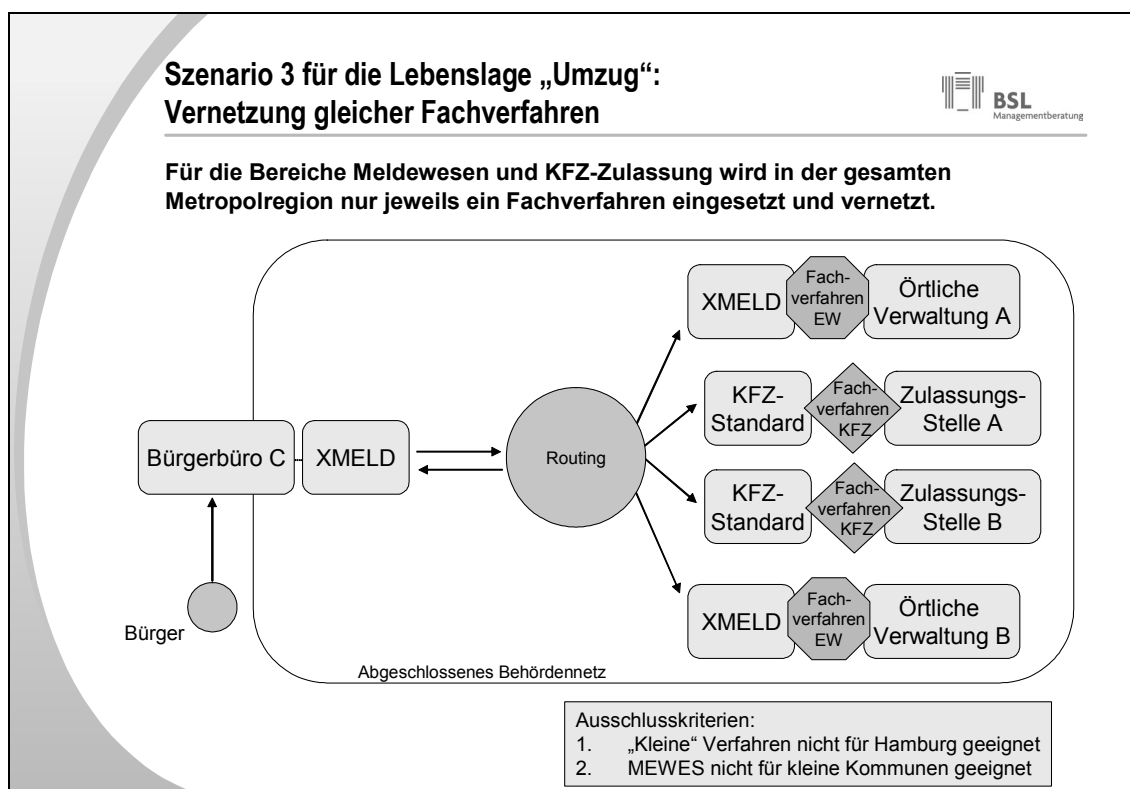


Abbildung 25: Szenario 3 - Vernetzung gleicher Fachverfahren

6.5.3.2 Technische Umsetzung

Nicht zwingend notwendig ist in diesem Szenario die Verwendung von allgemein anerkannten Standards. Für die Kommunikation *innerhalb* der Metropolregion Hamburg könnte daher auch ein proprietärer Standard verwendet werden, da eine einheitliche Kommunikation gegeben wäre. Nichtsdestotrotz ist für die Kommunikation nach außen die Einhaltung von Datenstandards wie z.B. XMeld und OSCI-Transport erforderlich.⁶⁴

Eine technische Variante des Szenarios 3 ist ein Szenario 3a. Hier werden die Daten an zentraler Stelle physisch gemeinsam abgelegt. Die entsprechende Datenbank ist jedoch segmentiert, so dass die dezentrale Datenhaltung in den einzelnen Kommunen imitiert wird.

6.5.3.3 Stärken des Szenarios und zusätzlicher Nutzen

Die Verwendung von einheitlichen Verfahren für Kfz-Zulassungs- und Einwohnermeldewesen in der gesamten Metropolregion Hamburg hat eine Reihe von Stärken. Zunächst erlaubt die zentrale gemeinsame Beschaffung für knapp 190 Kommunen, auf Grund des großen Auftragsvolumens wesentlich bessere Bedingungen mit den Anbietern auszuhandeln.

Auch kann bei der Nutzung nur eines Verfahrens eine Reihe von Nutzeneffekten im Bereich des Betriebes der Fachverfahren verwirklicht werden:

- Zentraler Support für die gesamte Metropolregion. Es ist nicht mehr notwendig, in jeder einzelnen Gemeinde die Pflege der Fachverfahren durchzuführen. Dies kann von einer zentralen Stelle, gegebenenfalls per Fernwartung durchgeführt werden. Auch kann eine zentrale Hotline eingerichtet werden.
- Gemeinsame Beschaffung von Updates. In Folge von Gesetzesänderungen oder technischen Verbesserungen erscheinen regelmäßig Updates der Fachverfahrens-Software. Diese Updates können im Szenario 3 zentral beschafft werden. Auch kann der technische Update-Vorgang per Fernwartung durchgeführt werden.

Ein weiterer Nutzen liegt darin, dass die Entwicklung und Sicherstellung der Vernetzung der Fachverfahren in den einzelnen Kommunen auf den Anbieter des gemeinsamen Fachverfahrens übertragen werden kann. Dieser kalkuliert und trägt die Sicherstellung entsprechender Funktionalitäten als sein eigenes wirtschaftliches Risiko.

6.5.3.4 Schwächen des Szenarios

Auf Grund der zentralen Führung eines Einwohnermelderegisters in der Freien und Hansestadt Hamburg kann dieses Szenario nicht für die gesamte Metropolregion Hamburg umgesetzt werden, denn:

- Hamburg benötigt ein leistungsfähiges Großrechnerverfahren, das derzeit als Eigenentwicklung bewährt und im Betrieb ist. Andere, in der Metropolregion eingesetzte Verfahren könnten die Anforderungen von Hamburg nicht erfüllen und wären daher unterdimensioniert.

⁶⁴ Vgl. die neue Form der 1. BMeldDÜV.

- Für die Gemeinden in den Flächenstaaten hingegen ist der dezentrale Einsatz von Großrechnerverfahren klar überdimensioniert.⁶⁵

Somit kann das Szenario 3 nur in den Flächenstaaten ohne Beteiligung der Freien und Hansestadt Hamburg eingesetzt werden. Ein Zusammenschluss mit dem Hamburger Verfahren müsste separat vorgenommen werden.⁶⁶ Dann werden allerdings auf Grund notwendiger Doppelentwicklungen erhebliche Nutzenpotenziale nicht ausgeschöpft.

Zusätzlich sind weitere Schwächen des Szenarios 3 zu berücksichtigen. Der Vorgang der Umstellung auf ein neues einheitliches Verfahren verursacht aus praktischer Sicht einmalig einen sehr hohen Aufwand:

- Eine entsprechende Ausschreibung muss vorgenommen und durchgeführt werden.
- Die Datenmigration vor Ort in den einzelnen Kommunen aus den existierenden Fachverfahren muss vorgenommen werden.
- Vor Ort müssen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Benutzung des neuen Fachverfahrens geschult werden.

Eine weitere grundsätzliche Problematik ist, dass durch den Einsatz nur eines Verfahrens in der gesamten Metropolregion Hamburg zwangsläufig der freie Wettbewerb zwischen den Anbietern der Fachverfahren gestört wird. Diese monopolartigen Strukturen können langfristig zu negativen Folgen führen.

Weiterhin ist beim Einsatz nur eines Verfahrens in der gesamten Metropolregion Hamburg auch die Entscheidungsfreiheit der einzelnen Kommunen beschränkt. Wenn auch die Bereitstellung der Vernetzungsfunktionalitäten auf den Anbieter des Fachverfahrens übertragen wird, ist die Teilnahme an dem Datenaustausch innerhalb der Metropolregion mit der Anschaffung des entsprechenden gemeinsamen Fachverfahrens automatisch verbunden.

6.5.3.5 Kosten für die Umsetzung des Szenarios

Eine Kostenbetrachtung für dieses Szenario wird auf Grund der mangelnden Relevanz nicht eigens durchgeführt.

6.5.3.6 Rechtlicher Regelungsbedarf

Die rechtliche Beurteilung für Szenario 3 entspricht der Beurteilung für Szenario 2.

6.5.4 Szenario 4: Gemeinsames Fachverfahren mit zentralem segmentiertem Datenbestand

Statt nur, wie in Szenario 3, das gleiche Fachverfahren in der Metropolregion dezentral zu betreiben, ist es der nächste logische Schritt, nur noch ein Fachverfahren für die gesamte Metropolregion zentral zu betreiben. Innerhalb der Freien und Hansestadt Hamburg ist mit dem Fachverfahren für das Meldewesen „Mewes“ gegenwärtig eine solche Lösung realisiert.

⁶⁵ Denkbar ist hingegen der zentrale Einsatz eines gemeinsamen Großrechnerverfahrens in der gesamten Metropolregion. Dies wird unten in den Szenarios 4 und 6 ausgeführt (Kapitel 6.5.4 und Kapitel 6.5.6).

⁶⁶ Siehe zur Integration unterschiedlicher Szenarien das Szenario 7 (Kapitel 6.5.7).

6.5.4.1 Organisatorisches und technisches Grobkonzept

Für die Nutzung eines zentralen Verfahrens in der gesamten Metropolregion Hamburg ist es vor Ort lediglich notwendig, dass die Bürgerbüros in den beteiligten Kommunen beispielsweise mit einem einfachen Terminalprogramm ausgestattet werden.

Auf diesem Wege können sich dann die Mitarbeiter im Bürgerbüro unter Nutzung des sicheren Metropolregion-Netzes der Metropolregion in das zentrale Fachverfahren einwählen. Es handelt sich dabei also um ein komplett „fernbedientes“ Programm, das auf einem zentralen Großrechner-Verfahren oder einer Client-Server-Architektur basiert.

Die Daten werden jedoch weiterhin logisch getrennt abgelegt. Zwar führt bei einem gemeinsam betriebenen zentralen Fachverfahren sinnvollerweise kein Weg an einer physischen Zentralisierung der Datenbestände vorbei. Jedoch können die Daten logisch in unterschiedlichen Verzeichnissen mit exklusiven Zugriffsrechten segmentiert werden. So wird der kommunalen Datenhoheit⁶⁷ ausreichend Genüge getan.

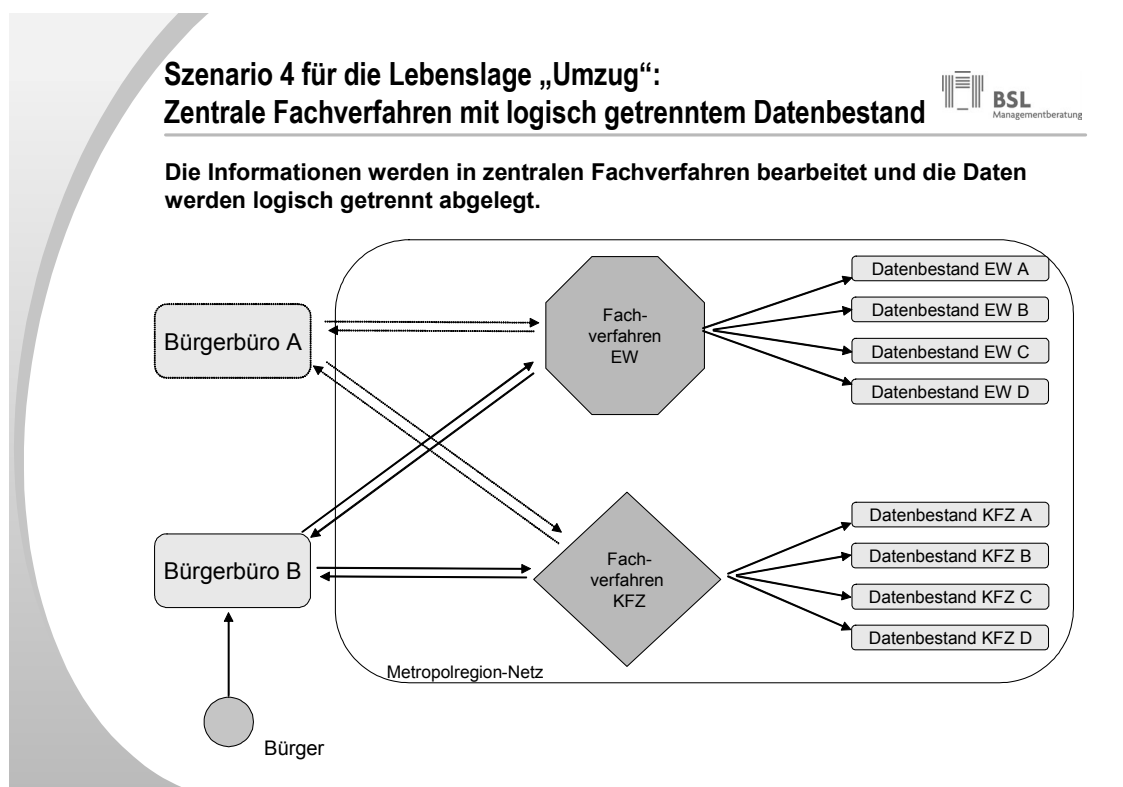


Abbildung 26: Szenario 4 - Zentrale Fachverfahren mit segmentiertem Datenbestand

6.5.4.2 Technische Umsetzung

Für das Meldewesen existiert in Hamburg bereits ein entsprechendes Verfahren, das grundsätzlich mandantenfähig gemacht werden soll. So könnten sich Kommunen in der Metropolregion an das Verfahren in der Freien und Hansestadt Hamburg problemlos

⁶⁷ Vgl. Kapitel 6.5.2.6.

anschließen. Notwendig ist lediglich die Installation von kleinen Terminalprogrammen auf den Rechnern in den Bürgerbüros.

Zu diesem Zweck kann die Kommunikation ohne weitere Voraussetzungen innerhalb des sicheren Metropolregion-Netzes verlaufen.

Für den Bereich der Kfz-Zulassung müsste ein entsprechendes zentrales Verfahren eingeführt werden.

6.5.4.3 Stärken des Szenarios und zusätzlicher Nutzen

Die besondere Stärke eines zentralen Verfahrens liegt im Bereich des Betriebs des Fachverfahrens. Hier ist nur noch an einer Stelle die Pflege des Programms notwendig; ebenfalls brauchen Updates, zum Beispiel in Folge von Gesetzesänderungen, nur an einer Stelle durchgeführt zu werden.

Auch der gesamte Support-Bereich kann problemlos zentralisiert und über eine gemeinsame Telefon-Hotline verfügbar gemacht werden.

Zudem können bei Nutzung eines solchen Verfahrens auch solche Vorgänge IT-gestützt angeboten werden, für die sich auf Grund niedriger Fallzahlen in den teilnehmenden kleinen Kommunen der Flächenländer die IT-Unterstützung eigentlich nicht lohnt. Da aber die Gestaltung der Programmanforderungen auf der Großstadt Hamburg beruht, profitieren die Kommunen so von einer sehr weitgehenden digitalen Unterstützung ihrer Geschäftsvorgänge.

6.5.4.4 Schwächen des Szenarios

Die Einführung eines neuen Verfahrens in den einzelnen beteiligten Kommunen verursacht einigen Aufwand, der von der Migration der Daten bis zur Schulung der Mitarbeiter reicht. Dies wurde bereits für das Szenario 3 ausgeführt und ist entsprechend auch für das Szenario 4 gültig.

Ebenfalls übertragbar ist das schon ausgeführte wirtschaftliche Argument, dass durch ein zentrales Verfahren eine regionale Monopolsituation geschaffen wird, die langfristig negative Folgen haben kann.

6.5.4.5 Kosten für die Umsetzung des Szenarios

Das Szenario 4 kann im Meldewesen umgesetzt werden, indem das in der Freien und Hansestadt Hamburg eingesetzte Verfahren „Mewes“ mandantenfähig gemacht wird.⁶⁸ Eine Kostenschätzung der Finanzbehörde Hamburg kommt zu dem Ergebnis, dass für die Anpassung der Software ein Aufwand in Höhe von EUR 290.000 eingesetzt werden muss. Die Datenmigration aus den vorhandenen Verfahren wird mit EUR 39.000 geschätzt. Zusätzlich wird von einmaligen Einführungskosten in Höhe von EUR 15.000 für die Überführung des Datenbestandes ausgegangen.

Die gemeinsamen Betriebskosten (Wartung und Pflege der Verfahren) für die gesamte Metropolregion werden auf EUR 19.000 geschätzt, der laufende Betrieb auf EUR 38.600. Hinzu kommt bei Verwirklichung des Szenarios 4 ein Grundbetrag in Höhe von EUR 3.900 für die Datenhaltung in logisch getrennten Datenbanken.

⁶⁸ Siehe Variante 2 in der Kostenschätzung im Anhang (Kapitel 11.5).

6.5.4.6 Rechtlicher Regelungsbedarf

Die rechtliche Beurteilung für Szenario 4 entspricht der Beurteilung für Szenario 2.

Aus rechtlicher Sicht macht es keinen Unterschied, ob die Daten physisch zentral oder dezentral liegen. Es ist vielmehr entscheidend, dass eine dezentrale Datenhoheit besteht, die sich dadurch kennzeichnet, dass örtliche Melde- und Fahrzeugregister existieren, auf die nur die registerführende Behörde direkt zugreifen kann.

Ebenfalls ist es aus rechtlicher Sicht unerheblich, ob ein zentrales Fachverfahren oder mehrere dezentrale genutzt werden. Relevant sind allein die dezentrale Datenvorhaltung sowie die Gewährleistung der datenschutzrechtlichen Anforderungen an das eingesetzte Fachverfahren.

6.5.5 Szenario 5: Vernetzung eines Fachverfahren mit zentralem gemeinsamem Datenbestand

Eine Vereinfachung des Verfahrens kann realisiert werden, wenn ein zentraler Datenbestand für die gesamte Metropolregion Hamburg aufgebaut wird. In diesem Fall laufen die Fachverfahren weiterhin dezentral in den einzelnen Bürgerämtern; die Daten werden aber in einem gemeinsamen Datenbestand der Metropolregion abgelegt.

Eine vergleichbare Lösung wird seit April 2003 landesweit in Rheinland-Pfalz mit dem Einwohnermeldesystem EWOISneu eingesetzt. Dort wird das Meldewesen dezentral in der Hoheit der einzelnen Kommunen verwaltet. Die Datenbestände werden täglich in einem zentralen Bestand zusammengeführt (Replikation). Wenn ein Bürger sich innerhalb von Rheinland-Pfalz ummelden möchte, so kann das zuständige Einwohnermeldeamt den entsprechenden Datensatz aus dem zentralen in den eigenen Bestand übernehmen.

6.5.5.1 Organisatorisches und technisches Grobkonzept

In den Bürgerbüros wird bei einem Ummelde-Vorgang direkt der Datensatz aus dem zentralen Melderegister der Metropolregion aufgerufen und aktualisiert. Ein Verschicken von Datensätzen zwischen mehreren beteiligten Gemeinden ist daher nicht mehr notwendig.

Im Sinne des Datenschutzes muss besonderer Wert auf die Sicherheit der zentralen Datenbestände gelegt werden. So können die Leserechte für die beteiligten Bürgerämter weitgehend beschränkt werden, indem beispielsweise immer mindestens drei Eingaben vorgegeben werden müssen (z.B. Name, Wohnort, Geburtsdatum), um den entsprechenden Datensatz aufrufen und verändern zu können.

6.5.5.2 Technische Umsetzung

Für die Kommunikation innerhalb des Metropolregion-Netzes können wiederum proprietäre Standards entwickelt werden; für den Bereich des Einwohnerwesens bietet es sich jedoch an, XMeld zu nutzen.

Für den Datenverkehr innerhalb des Netzes ist kein OSCI-Datentransport notwendig, da die Kommunikation direkt zwischen den Fachverfahren und der Gesamtdatenbank abläuft. Die gesamte Intermediär-Funktionalität kann entfallen. Für die Kommunikation mit den außerhalb der Metropolregion liegenden Stellen ist jedoch die Einhaltung der einschlägigen Standards OSCI-Transport und OSCI-XMeld sinnvoll, und im Falle der

1. BMeldDÜV auch zwingend erforderlich. Dies kann aber auch durch eine zentrale Funktionalität für die gesamte Metropolregion geleistet werden.⁶⁹

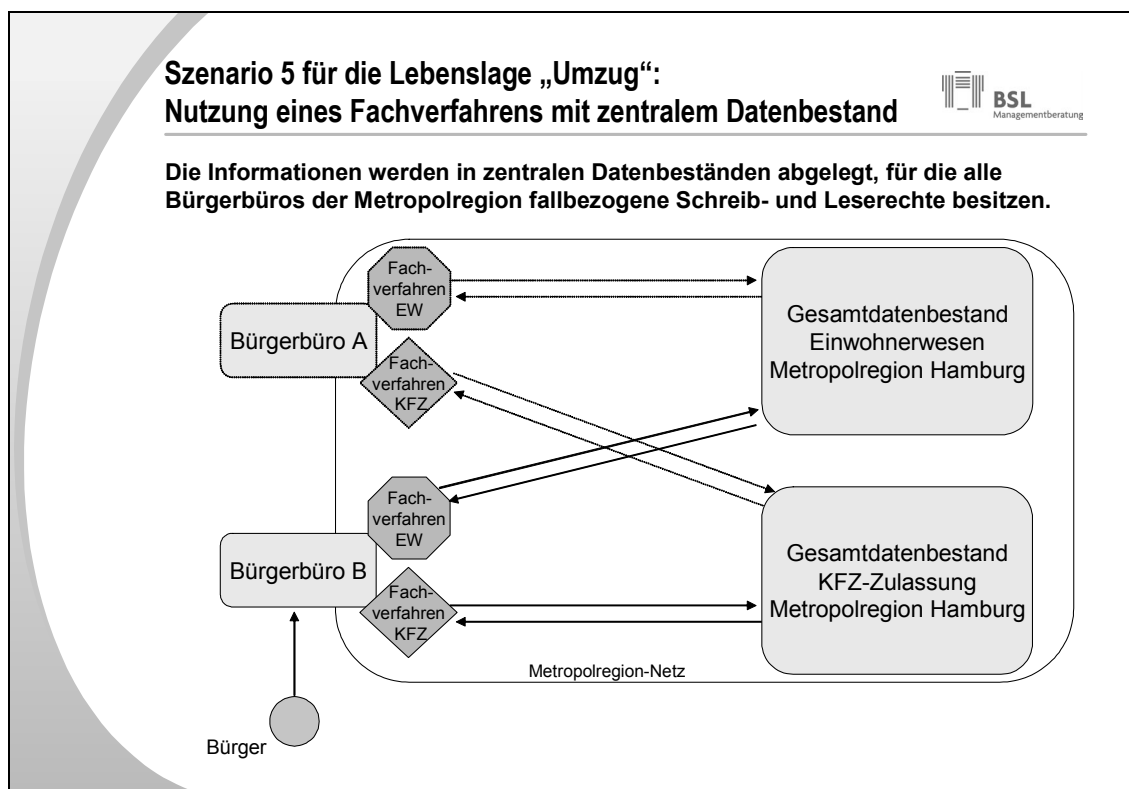


Abbildung 27: Szenario 5 - Nutzung eines Fachverfahrens mit zentralem Datenbestand

6.5.5.3 Stärken des Szenarios und zusätzlicher Nutzen

Das Szenario 5 denkt die Ansätze aus dem Verfahren in Rheinland-Pfalz konsequent zu Ende. Daher wird hier im Gegensatz zu EWOISneu keine Dopplung der Daten in dezentralen und zentralen Beständen vorgesehen.⁷⁰ Dies kann allerdings auf Grund der rechtlichen Rahmenbedingungen geboten sein, wenn keine Veränderungen der Rechtslage erwirkt werden können.

⁶⁹ siehe unten, Kapitel 7.2.1.

⁷⁰ Beispiel Datenaustausch-Vorgang in EWOISneu bei einem Umzug: Ein Bürger ist in der Kommune A gemeldet. Über Datenabgleich ist sein Datensatz in den zentralen Bestand aufgenommen worden. Der Bürger verzieht in die Kommune B und wickelt beim dortigen Einwohnermeldeamt seine Ummeldung ab. Dazu greift das Einwohnermeldeamt B auf den Gesamtdatenbestand zu, übernimmt von dort den Datensatz des Bürgers in den eigenen Datenbestand. Über Datenabgleich wird einmal täglich der neue Datenbestand der Kommune B in den zentralen Datenbestand integriert.

Wie schon für Szenario 3 ausgeführt, können auch im Szenario 5 deutliche Effekte in der Beschaffung und im Betrieb der Fachverfahren erzielt werden (Betreuung, Hotline, Updates).

Ebenso kann wiederum die Entwicklung und Sicherstellung der Vernetzung der Fachverfahren auf den Verfahrensanbieter übertragen werden. Zudem kann bei Szenario 5 zusätzlich noch auch der Betrieb der Gesamtdatenbank auf einen einzelnen Anbieter übertragen werden. So können zusätzliche Größeneffekte realisiert werden.

Der Betrieb eines Systems mit zentraler Datenhaltung entsprechend Szenario 5 ermöglicht unproblematisch auch die Integration weiterer Geschäftsprozesse. So kann aus dem zentralen Datenbestand des Einwohnerwesens heraus direkt die Melderegisterauskunft realisiert werden. Ebenfalls ist es aus technischer Sicht unproblematisch möglich, die Datenübertragung an andere Behörden (z.B. Polizei, Finanzverwaltung) und an öffentliche oder private Kunden (z.B. Versandhäuser, Post, GEZ) zu realisieren. Dafür sind kein Aufbau und keine Pflege von Datenbanken mehr notwendig, die aus den Einzelverfahren vor Ort gespiegelt werden.

6.5.5.4 Schwächen des Szenarios

Wie bereits das Szenario 3 kann auch das Szenario 5 nicht für die gesamte Metropolregion Hamburg umgesetzt werden.⁷¹ Die Einrichtung gemeinsamer dezentraler Verfahren ist auf Grund der unterschiedlichen Anforderungen der kleinen Kommunen in den Flächenstaaten und der Millionenstadt Hamburg nicht möglich. Wiederum kann das Szenario 5 daher nur ohne die Beteiligung der Freien und Hansestadt Hamburg umgesetzt werden, was zu einem erheblichen Verlust der Nutzenpotentiale führt.⁷²

Aus pragmatischer Sicht ist es eine eindeutige Schwäche des Szenarios, dass es in der gegenwärtigen Rechtslage der beteiligten Länder nicht direkt umsetzbar ist. Vielmehr müssten zunächst größere Rechtsänderungen durchgesetzt werden, um einen zentralen Bestand der Einwohnerdaten zu ermöglichen.

Zudem ist, wie bereits für Szenario 3 ausgeführt, ein sehr hoher Umstellungsaufwand der einzelnen beteiligten Kommunen vorherzusehen, der die Datenmigration und die Schulung der Mitarbeiter vor Ort umfasst. Ebenfalls sind die Kommunen in ihrer freien Entscheidung stark beschränkt, weil eine Teilnahme an dem Datenaustausch nur bei gleichzeitiger Beschaffung eines neuen Verfahrens möglich ist.

Auch das Problem der Beeinträchtigung des Wettbewerbs existiert bei der Nutzung nur eines Fachverfahrens und der damit einhergehenden Monopol-Bildung in der Metropolregion – wie schon für Szenario 3 skizziert.

6.5.5.5 Kosten für die Umsetzung des Szenarios

Eine Kostenbetrachtung für dieses Szenario wird auf Grund der mangelnden Relevanz für die Metropolregion Hamburg nicht durchgeführt.

⁷¹ Siehe oben, Kapitel 6.5.3.4.

⁷² Siehe oben, Kapitel 6.3.2.6.

6.5.5.6 Rechtlicher Regelungsbedarf

1. Meldewesen

Wie bereits bei Szenario 2 beschrieben, geht das Melderecht in Deutschland von örtlich bei den Meldebehörden zu führenden Melderegistern aus. Nach § 1 Abs. 1 MRRG haben die nach Landesrecht zuständigen Meldebehörden die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnhaften Einwohner zu registrieren. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben führen die Meldebehörden Melderegister.

Im vierten Abschnitt des MRRG (§§ 17 ff. MRRG) wird das Verfahren der Datenübermittlung geregelt. Der Rahmengesetzgeber spricht dabei in allen Fällen (ob an andere Meldebehörden, an andere Behörden oder sonstige Stellen, an Religionsgemeinschaften, etc.) stets von „Übermittlung“ der Daten durch die Meldebehörde. Das Wort Übermittlung bedeutet, dass die Datenwege einseitig von der zuständigen Meldebehörde an die Übermittlungsberechtigten laufen. Einen wechselseitigen Datenaustausch z.B. zwischen Meldebehörden, der etwa durch den Begriff „Datenabruf“ zum Ausdruck kommen würde, sieht der bundesgesetzliche Rahmengesetzgeber nicht vor.

Aus dieser melderechtlichen Systemimmanenz lässt sich somit eine Datenhoheit für die jeweilige Meldebehörde ableiten.⁷³ Die Vorhaltung eines zentralen Melderegisters ist nach dem MRRG nicht vorgesehen.

Nach der geltenden bundesgesetzlichen Rechtslage ist die Datenhoheit der Kommunen gewährleistet, indem sämtliche zu speichernden und zu verarbeitenden Daten innerhalb der jeweiligen Kommune vorgehalten werden und keinerlei Direkt-Zugriffe auf diese Datenbestände durch andere Kommunen möglich sind.

Zur Realisierung des Verfahrens in Szenario 5 ist der Hebel für eine Rechtsänderung auf der Ebene des Bundes anzusetzen. Zunächst muss in § 1 für die Aufgaben und Befugnisse der Meldebehörden die Einführung eines Zentralen Melderegisters und der Meldung der erhobenen Daten an dieses aufgenommen werden. Die örtlichen Register wären dann hinfällig.

Darüber hinaus ist das MRRG im Vierten Abschnitt bei den §§ 17 ff. bezüglich des Verfahrens der Datenübermittlung anzupassen. Es ist konkret zu regeln, dass die Meldebehörden ihre Daten an das zentrale Melderegister übermitteln und jede Meldebehörde berechtigt ist, auf dieses zuzugreifen. Dies käme dem Prinzip des Zentralen Fahrzeugregisters (vgl. Ziffer 2) beim KBA gleich.

Damit wäre gleichzeitig die örtliche Zuständigkeit aufgehoben. Bis zur Anwendung solcher Regelungen in den Ländern bedürfen die Rechtsänderungen der formalen landesrechtlichen Umsetzung im jeweiligen Landesmeldegesetz.

Ohne eine entsprechende Rahmengesetzänderung haben die Länder jedoch keine Regelungskompetenz im Sinne der Vorhaltung eines zentralen Melderegisters. Ein solches ländereigenes Vorgehen wäre rahmengesetzwidrig.⁷⁴

⁷³ vgl. oben, Kapitel 6.5.2.6.

⁷⁴ Auf Grund seiner technischen Ausgestaltung ist das Verfahren EWOISneu in Rheinland-Pfalz hingegen mit den rahmengesetzlichen Vorgaben vereinbar: Dort führen die Kommunen in eigener Hoheit die Melderegister. Aus den einzelnen Kommunen werden die Datenbestände „ge-

2. Kfz-Zulassung

Die Idee eines zentralen Datenbestandes sieht das StVG mit dem Zentralen Fahrzeugregister beim KBA bereits vor. Rechtshinderlich für das Szenario 5 – dabei spielt die Frage nach dem Fachverfahren keine Rolle – ist derzeit die Tatsache, dass bei jeder Zulassungsbehörde ein örtliches Fahrzeugregister geführt werden muss. Insofern besteht eine redundante Datenvorhaltung, da das Zentrale Fahrzeugregister genau die gleichen Daten enthält, die in jedem einzelnen örtlichen Fahrzeugregister der Zulassungsbehörden in Deutschland existieren.

Zu Realisierung von Szenario 5 ist das örtliche Fahrzeugregister aufzugeben. Hierzu wäre § 31 Abs. 1 StVG zu streichen. Das Verfahren der Datenerhebung und Datenübermittlung im Sinne der §§ 32 ff. StVG i.V.m. der FRV wären entsprechend neu zu formulieren.

Mit der Aufgabe der örtlichen Fahrzeugregister verbunden wäre die Aufgabe der Unterscheidungszeichen für die Verwaltungsbezirke. Dies entspräche wiederum der Aufgabe des Standortprinzips für das Fahrzeug, was schließlich einer Beseitigung der derzeit geltenden örtlichen Zuständigkeit der Zulassungsbehörde gleichkommt. Hierzu wären die Vorschriften der §§ 23 und 68 StVZO neu zu fassen, so dass der Weg für den Bürger frei ist, den Antrag auf Zulassung von überall aus vorzunehmen.

Die Länder müssen im Sinne eines neu gefassten § 68 StVZO die örtliche Zuständigkeit durch Landesrecht neu regeln.

Da eine entsprechende Änderung von StVG und StVZO im Sinne von Szenario 5 (man beabsichtigt nach dem Gutachter vorliegenden Informationen die Aufgabe des örtlichen Registers) derzeit angestrebt wird, sollte seitens der Metropolregion auf entsprechende Rechtsänderungen hingewirkt werden.

6.5.6 Szenario 6: Gemeinsames Fachverfahren mit einem Datenbestand

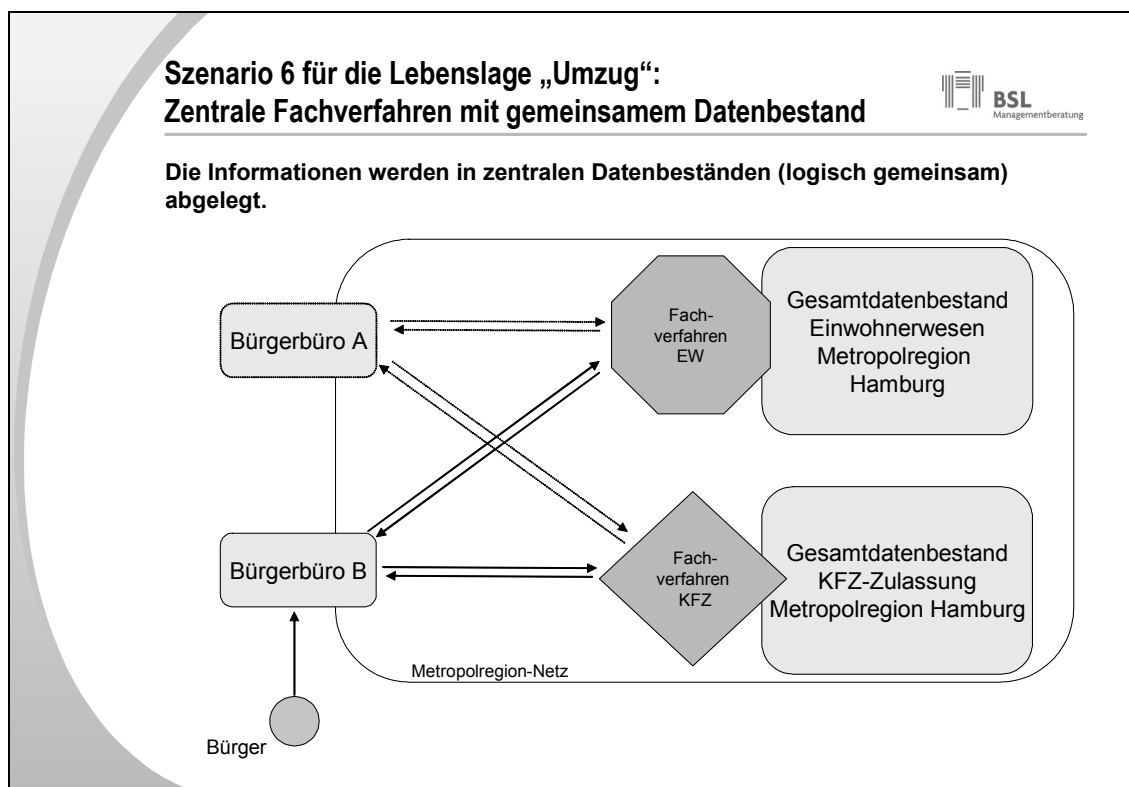
Das am weitesten gehende Szenario 6 greift nicht nur auf ein zentrales Fachverfahren zu, wie in Szenario 4 beschrieben, sondern es zentralisiert auch die Datenbestände, wie in Szenario 5 skizziert.

6.5.6.1 Organisatorisches und technisches Grobkonzept

Die dezentrale Bedienung des Fachverfahrens in den einzelnen angeschlossenen Bürgerbüros erfolgt über ein Terminal-Programm oder basierend auf einer Client-Server-Architektur. So wird direkt auf das zentrale Fachverfahren zugegriffen, das dann wiederum auf den Gesamtdatenbestand des Einwohner- bzw. Kfz-Wesens in der Metropolregion Hamburg zugreift.

Wie schon für das vorige Szenario 5 dargestellt, bedarf es eines besonderen Aufwands, um die Datensicherheit zu garantieren. Leserechte für die Gesamtdatenbank sollten daher verhindert werden und der Datenzugriff nur im Einzelfall des jeweiligen Geschäftsvorganges erlaubt sein. Dies kann sichergestellt werden, indem eine bestimmte Zahl an Informationen vorgegeben werden muss, bevor der existierende Datensatz angezeigt wird.

spiegelt“ und in einem gemeinsamen landesweiten Datenregister zur Verwendung durch staatliche Stellen zusammengeführt. Damit ist zwar ein landesweites Datenregister vorhanden. Aus rechtlicher Sicht handelt es sich aber dabei nicht um ein zentrales Melderegister.



6.5.6.2 Technische Umsetzung

Wie schon in Szenario 5 entfällt die Notwendigkeit, einen Intermediär zu installieren oder dessen Funktionalität zu imitieren. Auch sind die Standardisierungs-Ansprüche für die interne Kommunikation zwischen den beteiligten Kommunen gering.

Für die Kommunikation mit Kunden außerhalb der Metropolregion (Bürger, Mittler, Großkunden, andere Behörden) ist es sinnvoll, die einschlägigen Standards OSCI-Transport und OSCI-XMeld zu unterstützen. Für die Kommunikation mit Meldebehörden anderer Bundesländer ist dies auf Grund der neuen 1. BMeldDÜV zwingend erforderlich.

6.5.6.3 Stärken des Szenarios und zusätzlicher Nutzen

Der besondere Vorteil einer integrierten Lösung aus einem zentralen Datenbestand und einem zentralen Fachverfahren liegt in der konsequenten Nutzung von Skaleneffekten beim Betrieb des Verfahrens.

Zugleich profitiert das Szenario von den Vorteilen einer zentralen Datenhaltung. So gibt es nur einen einzigen gemeinsamen Datenbestand der jederzeit auf dem aktuellen Stand ist.

So kann auch der Zugriff von anderen Behörden auf den zentralen Datenbestand recht einfach umgesetzt werden.

6.5.6.4 Schwächen des Szenarios

Die „Schwächen“ des Szenarios 6 sind vor allem auf der Umsetzungs-Seite zu sehen. Es sind weitreichende Änderungen der gegenwärtigen rechtlichen Rahmenbedingungen notwendig, wie schon für den Fall des Szenarios 5 beschrieben, da ein zentrales Melderegister bei der gegenwärtigen Rechtslage in den beteiligten Ländern nicht möglich ist. Wie schon in den Szenarien 4 und 5, ist besonders der Bereich des Datenschutzes zu beachten.

6.5.6.5 Kosten für die Umsetzung des Szenarios

Wie in Szenario 4 wird hier die Betrachtung anhand des zentralen Hamburger Verfahrens „Mewes“ vorgenommen.

Das Szenario 6 entspricht der in der Kostenschätzung dargestellten Variante 2.⁷⁵ Im Vergleich zu den in Szenario 4 ausgeführten Kosten reduzieren sich die Gesamtkosten um den RZ-Grundbetrag (aus dem Anteil der laufenden Kosten) in Höhe von EUR 3.900.

6.5.6.6 Rechtlicher Regelungsbedarf

Die rechtliche Beurteilung für Szenario 6 entspricht der Beurteilung für Szenario 5.

6.5.7 Szenario 7: Integrationskonzept und Anschlussfähigkeit

In der Metropolregion Hamburg werden, beziehungsweise wurden bereits, eine Reihe sehr unterschiedlicher Verfahren für den Bereich des Meldewesens entwickelt. Zum Teil lehnen sich die hier vorgestellten Szenarien grob an diese Projekte an. Es soll daher abschließend dargestellt werden, wie auch mehrere Szenarien miteinander integriert werden können. Ausdrücklich sei aber darauf hingewiesen, dass diese Lösung zur Realisierung der Nutzenpotenziale lediglich suboptimalen Charakter hat, da eine hochgradig heterogene IT-Lösung entstehen würde.

Diese Integrationsfähigkeit ist eine Betrachtung Wert, da sie hinreichend für eine Zukunftssicherheit eines metropolregionweiten Verfahrens ist. Bereits in der grundsätzlichen Anlage ist so sichergestellt, dass zu einem späteren Zeitpunkt auch weitere Kommunen außerhalb der Metropolregion an ein entsprechendes Verfahren angeschlossen werden können.

6.5.7.1 Organisatorisches und technisches Grobkonzept

Das Integrationskonzept basiert auf dem Szenario 2. An der dort vorliegenden zentralen Routingfunktion können Zusammenschlüsse von mehreren Verfahren realisiert werden, als wären diese Gesamtverfahren jeweils eine einzelne Kommune.

Zu diesem Zweck müssen die einzelnen Szenarien über folgende Funktionen verfügen:

- **Adapterfunktion.** Eventuell vorhandene proprietäre Standards für die Kommunikation innerhalb der Einzellösungen müssen in allgemeine Standards übersetzt werden.

⁷⁵ Siehe Anhang, Kapitel 11.5.

- **Simulationsfunktion.** Aus den jeweiligen Einzelszenarien heraus wird eine Anfrage aus einem Bürgerbüro simuliert.

Die Geschäftsprozesse innerhalb der einzelnen Szenarien laufen dann wie in den Einzeldarstellungen bereits geschildert.

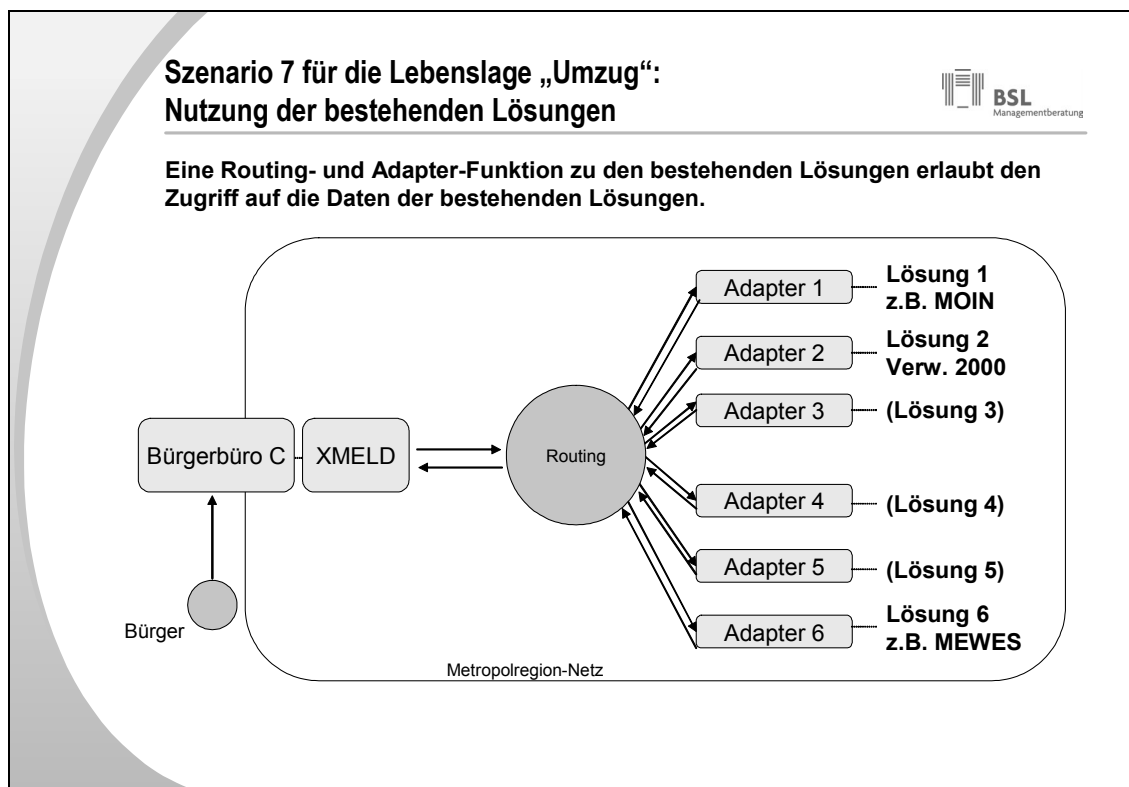


Abbildung 29: Szenario 7 - Integration unterschiedlicher Szenarien

6.5.7.2 Technische Umsetzung

Notwendig für die Integration unterschiedlicher Szenarien ist neben der Schaffung von Adapter-Funktionen in den Einzelszenarien auch die Einrichtung einer zentralen Routingfunktion, wie in Szenario 2 geschildert.

Sollte das Szenario 2 Teil der zu integrierenden Szenarien sein, so kann dessen Routingfunktion auch zur Vernetzung unterschiedlicher Szenarien mitgenutzt werden.

6.5.7.3 Stärken des Szenarios und zusätzlicher Nutzen

Die Stärke des Szenarios 7 liegt allein in dessen unkomplizierter Umsetzbarkeit, ohne dass zwischen allen beteiligten Akteuren ein weitreichender Konsens gefunden werden muss, der es teilweise auch notwendig machen würde, bereits entwickelte Projekte zu beenden.

Zudem kann im Szenario 7 die Entscheidungshoheit jeder einzelnen Kommune über die Art der Teilnahme an einer Lösung für den Datenaustausch im Rahmen der Lebenslage „Umzug“ komplett gewahrt werden.

Schließlich kann sich bei der Umsetzung des Szenarios 7 ein Wettbewerb zwischen den beteiligten Vernetzungsszenarien um die Teilnahme der Kommunen entwickeln. Dies wäre im Sinne der einzelnen Kommunen.

6.5.7.4 Schwächen des Szenarios

Das Szenario 7 ist eine Notlösung für den Fall, dass eine Einigung auf ein anderes gemeinsames Szenario nicht möglich ist. Vor allem im Bereich der Entwicklung kommt es hier zu massiver Doppel- und Mehrfacharbeit zwischen den einzelnen Szenarien 1 bis 6.

Szenario 7 verursacht daher deutlich höhere Kosten als alle anderen dargestellten Szenarien. Im Vergleich zum nicht-vernetzten Ist-Zustand erlaubt es aber immerhin die Realisierung des Basisnutzens einer Vernetzung der Verwaltungen in der Metropolregion Hamburg.⁷⁶

6.5.7.5 Kosten für die Umsetzung des Szenarios

Die Gesamt-Kosten für die Umsetzung des Szenarios 7 lassen sich nur abschätzen, wenn genau feststeht, welche unterschiedlichen Szenarien kombiniert werden.

Da das Szenario 7 zudem grundsätzlich darauf beruht, dass die beteiligten Kommunen in der Metropolregion Hamburg sich nicht auf eine gemeinsame Lösung einigen können (Nicht-Kooperation), ist die Ermittlung der Gesamtkosten zudem operativ irrelevant.

6.5.7.6 Rechtlicher Regelungsbedarf

Besondere rechtliche Anforderungen für den Zusammenschluss der Verfahren werden nicht gesehen. Es kann auf die jeweils einzelnen rechtlichen Anforderungen für die Szenarien 1-6 verwiesen werden.

6.5.8 Fazit

6.5.8.1 Synopse: Nutzenabwägung für die Szenarien 1-7

Die dargestellten Szenarien 1-7 haben einen Basisnutzen gemeinsam, dessen Wert in Kapitel 6.3 grob abgeschätzt wurde. Hinzu kommen für die einzelnen Szenarien spezifische Nutzenpotenziale, die in der Einzeldarstellung der Szenarien bewertet wurden.

Diese Nutzenpotenziale bauen zum Teil kumulierend aufeinander auf:

- Das Szenario 1 hat den Zusatznutzen, dass es direkt auch ohne wesentliche Veränderungen für die „*Online-Selbstbedienung*“ der Bürger über das Internet eingesetzt werden kann.
- Vorteile aus einer gemeinsamen Beschaffung, aus dem gemeinsamen Betrieb und der Einrichtung eines gemeinsamen Supports der Fachverfahren können in den Szenarien 3 bis 6 realisiert werden.

⁷⁶ Siehe oben, Kapitel 6.3.

- Wenn auf einen zentralen Datenbestand für die gesamte Metropolregion Hamburg zugegriffen werden kann, verringert sich der Aufwand für den Datenaustausch. In den Szenarien 5 und 6 wird ein solcher zentraler Datenbestand realisiert.
- Weitergehende Vorteile ergeben sich, wenn in der ganzen Metropolregion Hamburg nur noch ein Fachverfahren betrieben wird. Dann ist zusätzlich zu dem Nutzen aus gemeinsamer Beschaffung, Pflege und Support auch eine zentrale Pflege möglich. Der Betreuungsaufwand für das Fachverfahren wird auf diesem Wege massiv vermindert. Die Szenarien 4 und 6 verwirklichen dieses Nutzenpotenzial.
- Das Szenario 7 schließlich stellt eine klassische Kompromisslösung dar. Es kann daher das vorhandene Nutzenpotenzial nicht voll verwirklichen. Vom Ergebnis her betrachtet stellt das Szenario 7 eine suboptimale Lösung dar. Zudem führt es in der Entwicklung zu deutlicher Doppelarbeit und Doppelentwicklungen innerhalb der Metropolregion Hamburg. Lediglich reine „Insellösungen“ werden durch das Szenario 7 vermieden. Vom Entwicklungsaufwand betrachtet ist das Szenario 7 also nicht nur suboptimal, sondern auf Grund der notwendigen Doppelarbeiten deutlich negativ zu bewerten.

Abbildung 30 stellt das Verhältnis der Nutzenpotenziale der dargestellten Szenarien zueinander dar.

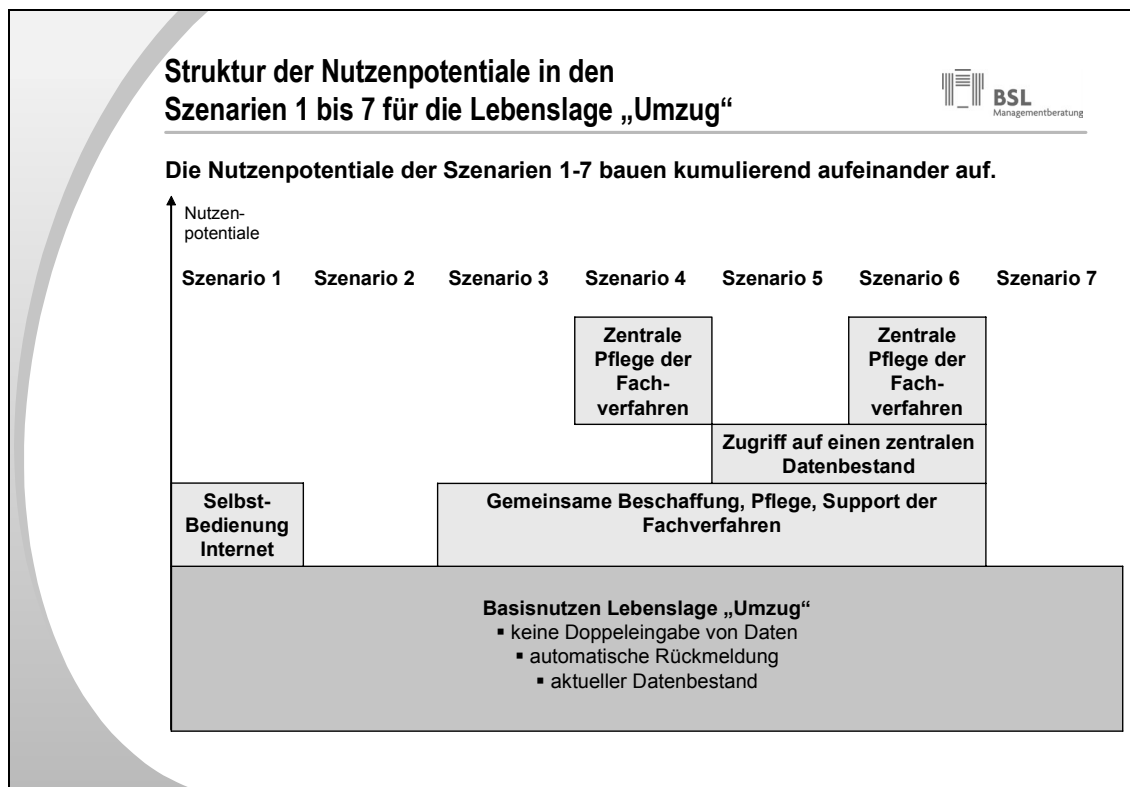


Abbildung 30: Die Nutzenpotenziale der Szenarien 1 bis 7 in der Übersicht

6.5.8.2 Synopse: Rechtsänderungen für die Verwirklichung der Szenarien 1-6

Die rechtlichen Veränderungsanforderungen zur Realisierung der Szenarien 1 bis 6 sind sehr unterschiedlich. Dabei ist grundsätzlich zwischen dem Bereich der Kfz-

Zulassung und dem Einwohnermeldewesen zu differenzieren. Die Abbildung 31 fasst die dargestellten Anforderungen zusammen.

Für das Einwohnermeldewesen wird deutlich, dass die Szenarien unterschiedlich leicht umzusetzen sind:

- Das Szenario 1 lässt sich aus rechtlicher Sicht direkt umsetzen, wenn auf kommunaler Ebene das oben skizzierte Verfahren der Bevollmächtigung eingesetzt wird. Voraussetzung dafür ist die Anpassung der Landesgesetze an das novellierte Melderechtsrahmengesetz.
- Die Szenarien 2 bis 4 können entweder durch öffentlich-rechtliche Verträge zwischen den Kommunen der Metropolregion gelöst werden, oder durch ein Tätigwerden der Gesetzgeber in den beteiligten Ländern.
- In den Szenarien 5 und 6 ist eine grundsätzliche Veränderung des Melderechtsrahmengesetzes notwendig. Zu diesem Zweck wird eine politische Grundsatzdiskussion geführt werden müssen, die möglicherweise in Tiefe und Breite der Diskussionen um Volkszählung, einheitliche Personenkenzahl und Großen Lauschangriff vergleichbar sein kann. Mindestens muss in der Metropolregion Hamburg politisch geklärt werden, dass alle beteiligten politischen Körperschaften das Ziel eines einheitlichen Melderegisters unterstützen.

Erforderliche Rechtsänderungen für ...		Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	Szenario 4	Szenario 5	Szenario 6
Bund	Meldewesen	---	---			Änderung §§ 1, 17 ff. bzgl. Einführung Zentrales Melderegister	
	KFZ-Wesen	Aufnahme Online-Zulassung in § 23 StVZO	S2. Außerhalb eines Landkreises: Änderung von § 23 StVZO sowie § 35 StVG i.V.m. FRV; damit verbunden Änderung von § 68 StVZO			S1. Änderung §§ 31 Abs. 1, 32 ff. StVG i.V.m. FRV bzgl. Aufgabe der örtlichen Fahrzeugregister S2. Änderung §§ 23, 68 StVZO	
Länder	Meldewesen	Umsetzung MRRG ins Melderecht (hier: Internetnutzung) gem. § 23 MRRG	M2. öffentlich-rechtliche Verträge nach M1. sind entbehrlich bei Erlass entsprechender Rechtsverordnungen bzw. Aufnahme von Vorschriften in den Meldegesetzen			---	
	KFZ-Wesen	---	S2. infolge Änderung § 68 StVZO ist die örtliche Zuständigkeit für Verwaltungsbehörden im Landesrecht neu zu regeln			S2. infolge Änderung § 68 StVZO ist die örtliche Zuständigkeit für Verwaltungsbehörden im Landesrecht neu zu regeln	
(Land-)Kreise	Meldewesen	---	---			---	
	KFZ-Wesen	---	S1. Innerhalb eines Landkreises: Abschluss öffentlich-rechtlicher Vertrag bzw. Vereinbarung von Auftragsverwaltung zwischen Landkreis und Kommunen			---	
Kommunen	Meldewesen	Bevollmächtigung i.S. § 14 Abs. 1 VwVfG	M1. Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge zwischen allen Kommunen der Metropolregion			---	
	KFZ-Wesen	---	---			---	

Abbildung 31: Synopse: Notwendige Rechtsänderungen für die Umsetzung der Szenarien

Für das Kfz-Wesen lassen sich die Szenarien durch folgende rechtliche Veränderungen umsetzen.

- Szenario 1 macht es auf Ebene des Bundes notwendig, die Online-Zulassung von Kfz zu ermöglichen.
- Für die Umsetzung der Szenarien 2 bis 4 sind ebenfalls bundesgesetzliche Veränderungen der StVZO notwendig. In Folge einer solchen Novelle müssten auch die landesgesetzlichen Regelungen angepasst werden.
- Szenarien 5 und 6 bedürfen ebenfalls der Reform von Bundes- und der entsprechenden Anpassung von Landesrecht.

6.5.8.3 Umsetzungsempfehlungen

Empfehlung 14

Es wird empfohlen, dass als Fernziel für die Anwendung der Lebenslage „Umzug“ das Szenario 6 definiert wird. Dabei wird ein gemeinsames Fachverfahren betrieben, das Zugriff auf einen gemeinsamen Datenbestand hat.

Die Teilnahme der Kommunen an diesem Szenario muss durch langfristige Überzeugungsarbeit erzielt werden. Dabei müssen die Kosten für das Fachverfahren in Szenario 6 mit den traditionellen Anwendungen konkurrieren.

Für die Umsetzung des Szenario 6 sind wesentliche bundesrechtliche Änderungen notwendig. Da diese vor allem die gemeinsame Führung des Melderegisters betreffen, kann zunächst eine Lösung eingerichtet werden, die die kommunale Datenhoheit wahrt, ansonsten technisch aber die Struktur des Fernzieles bereits abbildet.

Empfehlung 15

Es wird empfohlen, als Zwischenschritt das Szenario 4 umzusetzen, da es bereits die Basistechnik des Szenarios 6 enthält, aber den gegenwärtigen rechtlichen Anforderungen an die Führung der Melderegister in kommunaler Hoheit gerecht wird. Szenario 4 nutzt ein gemeinsames Fachverfahren, das Zugriff auf einen physisch gemeinsamen aber logisch segmentierten Datenbestand hat.

Da die Umstellung aller Fachverfahren in der Metropolregion Hamburg von heute auf morgen nicht realistisch ist und zum Teil in den Kommunen vertragliche Bindungen existieren, wird empfohlen, als ersten Schritt allein die organisatorische Umsetzung des Konzeptes für die Lebenslage „Umzug“ in der Metropolregion Hamburg voranzutreiben. Für den Bürger als Kunden macht es keinen Unterschied aus, auf welchem technischen Wege die Allzuständigkeit im Einwohnermeldewesen innerhalb der Metropolregion Hamburg gewährleistet wird. Es sollte daher der Weg der schnellstmöglichen Umsetzung gewählt werden:

Empfehlung 16

Es wird empfohlen, als ersten Schritt die organisatorische Leistung der Allzuständigkeit im Einwohnermeldewesen der Metropolregion Hamburg bereitzustellen. Dabei wird die Anwendung des Szenarios 2b empfohlen. Es erlaubt den Zusammenschluss der existierenden unterschiedlichen Fachverfahren und nutzt eine Standardisierung nach XMeld zur Kommunikation untereinander.

Der Vorteil dieses Verfahrens ist es, dass es die Grundlage für einen schrittweisen Übergang zunächst zu Szenario 4 ermöglicht, da ein gemeinsames Fachverfahren bereits als eines von vielen dezentralen Fachverfahren im Szenario 2b angesehen werden kann.

Überdies wird das Szenario 2b selbst dann nicht überflüssig, wenn alle Kommunen der Metropolregion in Zukunft über ein gemeinsames Fachverfahren verfügen sollten. Dann kann das Verfahren nach Szenario 2b noch immer eingesetzt werden, um die Kommunikation mit Fachverfahren außerhalb der Metropolregion zu gewährleisten.

Empfehlung 17

Es wird der folgende „Migrationsweg“ der Fachverfahren empfohlen: Ist-Zustand → Szenario 2b → Szenario 4 → Szenario 6.

In den Geschäftsprozessen der Kfz-Zulassung werden sich in absehbarer Zukunft deutliche Veränderungen ergeben. Konkret geht es dabei um die Aufhebung der örtlichen Fahrzeugregister und die Übernahme sämtlicher Register-Aufgaben durch das Kraftfahrtbundesamt. So würde ein bundesweit zentrales Fahrzeugregister geschaffen werden. Dann wäre auf technischer Seite ein Austausch von Daten innerhalb der Metropolregion nicht mehr notwendig; aus organisatorischer und technischer Sicht könnte dann innerhalb der Metropolregion Hamburg die Allzuständigkeit problemlos geschaffen werden, ohne dass dafür besondere Verfahrenslösungen entwickelt werden müssen.

Der zuständige Bund-Länder-Fachausschuss hat sich bereits für die Auflösung der örtlichen Fahrzeugregister ausgesprochen und dies der Verkehrsabteilungsleiterkonferenz in einem Bericht empfohlen. Eine solche weitreichende Reform des Fahrzeugregisters muss bei der Betrachtung einer Lösung für die Lebenslage „Umzug“ als Anwendung auf dem Metropolregion-Netz berücksichtigt werden. Politisch abzuwägen ist daher, ob die Geschäftsprozesse der Kfz-Zulassung in eine entsprechende Verfahrenslösung mit aufgenommen werden sollen.

Folgende Argumente sprechen für eine sofortige Aufnahme der Kfz-Zulassung:

- Größere Bürgerfreundlichkeit
- Gesteigerter Nutzeneffekt durch Integration mehrerer Wesen
- Schnelle Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen für eine Allzuständigkeit
- Bereits entwickeltes Modul für das Kfz-Zulassungswesen im Rahmen des Projektes „Verwaltung 2000“.

Gegen die sofortige Aufnahme der Kfz-Zulassung in die Lösung für die Lebenslage „Umzug“ sprechen folgende Argumente:

- Nur geringer Nutzeneffekt der Kfz-Zulassung von EUR 20.000 pro Jahr für die gesamte Metropolregion Hamburg (siehe Kapitel 6.3.2.5).
- Hoher Support-Aufwand für die Durchführung von Zulassungstätigkeit durch die Mitarbeiter in Bürgerbüros und Einwohnermeldeämtern.⁷⁷

⁷⁷ Quelle: Erfahrungen in der Region Hannover, wo die Tätigkeiten der Kfz-Zulassung an die Einwohnermeldeämter delegiert sind.

- Weitreichender rechtlicher Änderungsbedarf für die Verwirklichung der länderübergreifenden Zuständigkeit (siehe Kapitel 6.5.2.6).

Schwer zu kalkulieren ist die Umsetzungsgeschwindigkeit der Reformvorschläge des Bund-Länder-Fachausschusses aus mehreren Gründen:

- In der öffentlichen Diskussion ist mit massiven Widerständen zu rechnen, falls das ortsgebundene Kfz-Kennzeichen abgeschafft wird. Dies dürfte aufgrund der außerordentlichen Identifikationskraft vergleichbar sein mit Widerständen bei der Reform der Postleitzahlen oder, auf lokaler Ebene, mit der Veränderung von Telefon-Vorwahlnummern. Der Verlauf der entsprechenden politischen Diskussion ist daher schwer abzuschätzen.
- In den Ländern müssen eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen angepasst werden.

Aus den vorliegenden Gründen wird weder ein komplettes Heraushalten der Kfz-Verfahren aus der Lösung für die Lebenslage „Umzug“ noch dessen sofortige Umsetzung empfohlen:

Empfehlung 18

Da in naher Zukunft die bundesgesetzliche Rechtslage für die Kfz-Verfahren voraussichtlich einer grundlegenden Änderung unterworfen ist, sollte aus Sicht des Gutachters zunächst der Fokus der Umsetzung auf das Einwohnermeldewesen gelegt werden. Zugleich sollte die Diskussion im Bund-Länder-Fachausschuss sowie der Verkehrsabteilungsleiterkonferenz genutzt werden, zielfördernde Öffnungsklauseln bundesrechtlich zu verankern.

6.6 Szenarien zur Umsetzung der elektronischen Melderegisterauskunft

Der Grundgedanke einer Anwendung für die elektronische Melderegisterauskunft ist es, dass für die Melderegisterauskunft in der Metropolregion Hamburg eine zentrale Zugriffslösung entwickelt wird. Eine solche zentrale Lösung wäre sowohl für Groß- als auch für einzelne Privatkunden hilfreich.

Die elektronische Melderegisterauskunft lässt sich in Abhängigkeit vom gewählten Szenario des Einwohnermeldewesens auf unterschiedlichen Wegen realisieren. Dabei hängt die Umsetzung von der Art der Datenhaltung ab.

Bei zentraler Datenhaltung kann ein synchrones Verfahren (Zugriff auf die Daten in Realzeit) gewählt werden, das direkt auf den gemeinsamen Datenbestand in den einzelnen Kommunen zugreift. Bei logisch dezentraler Datenhaltung hingegen muss entweder der Direktzugriff des Melderegisterauskunfts-Verfahrens auf die dezentralen Datenbestände ermöglicht werden, oder es wird eine eigene zentrale Datenbank mit den für die Melderegisterauskunft relevanten Informationen eingerichtet.

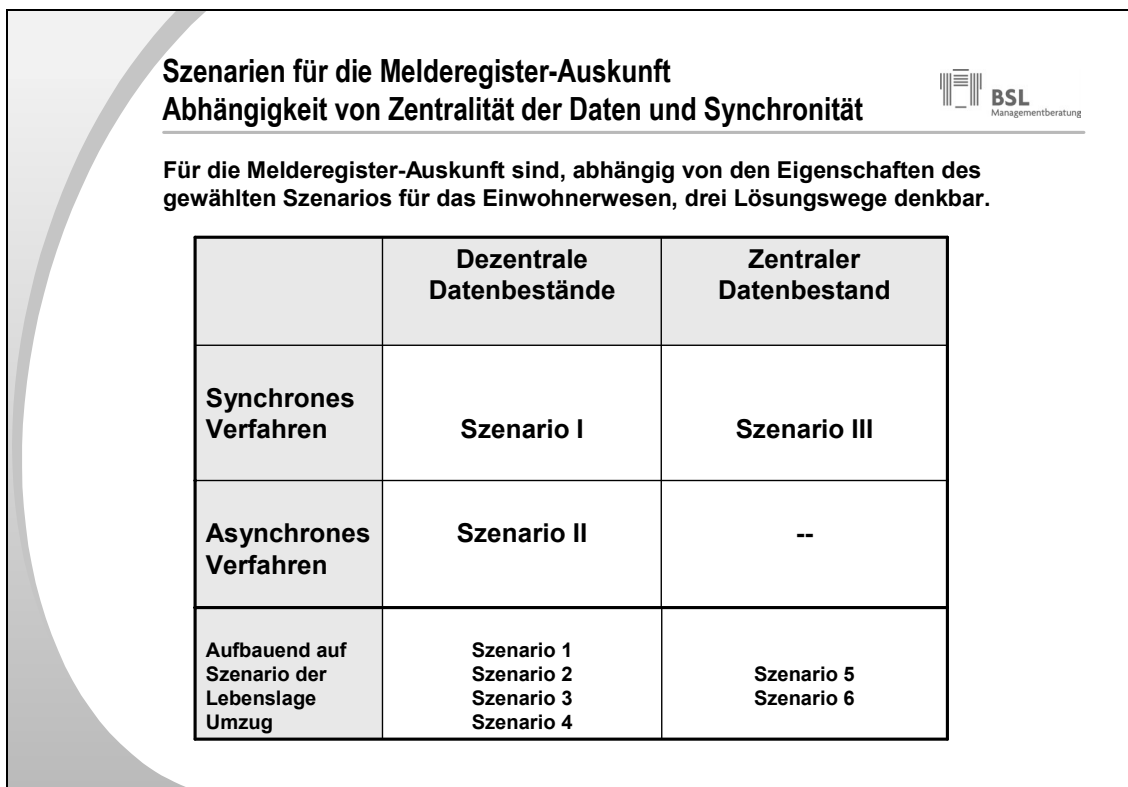


Abbildung 32: Szenarien für die Melderegisterauskunft

6.6.1 Szenario I: Synchrones Verfahren auf dezentralem Datenbestand

Über eine Routing-Funktion kann direkt auf die dezentralen Datenbestände in den einzelnen Fachverfahren vor Ort zugegriffen werden. Somit hat das Melderegisterauskunfts-Portal die Funktion einer Meta-Suchmaschine, die Informationen aus unterschiedlichen Datenbeständen zusammenträgt und diese aufbereitet.

Zu diesem Zweck kann beispielsweise die Routing-Funktion des Szenarios 2 direkt genutzt werden.

Der Vorteil dieses Verfahrens ist, dass die Melderegisterauskunft mit hochaktuellen Daten operiert. Sie greift in Echtzeit auf die dezentralen Datenbanken in den Gemeinden vor Ort zu.

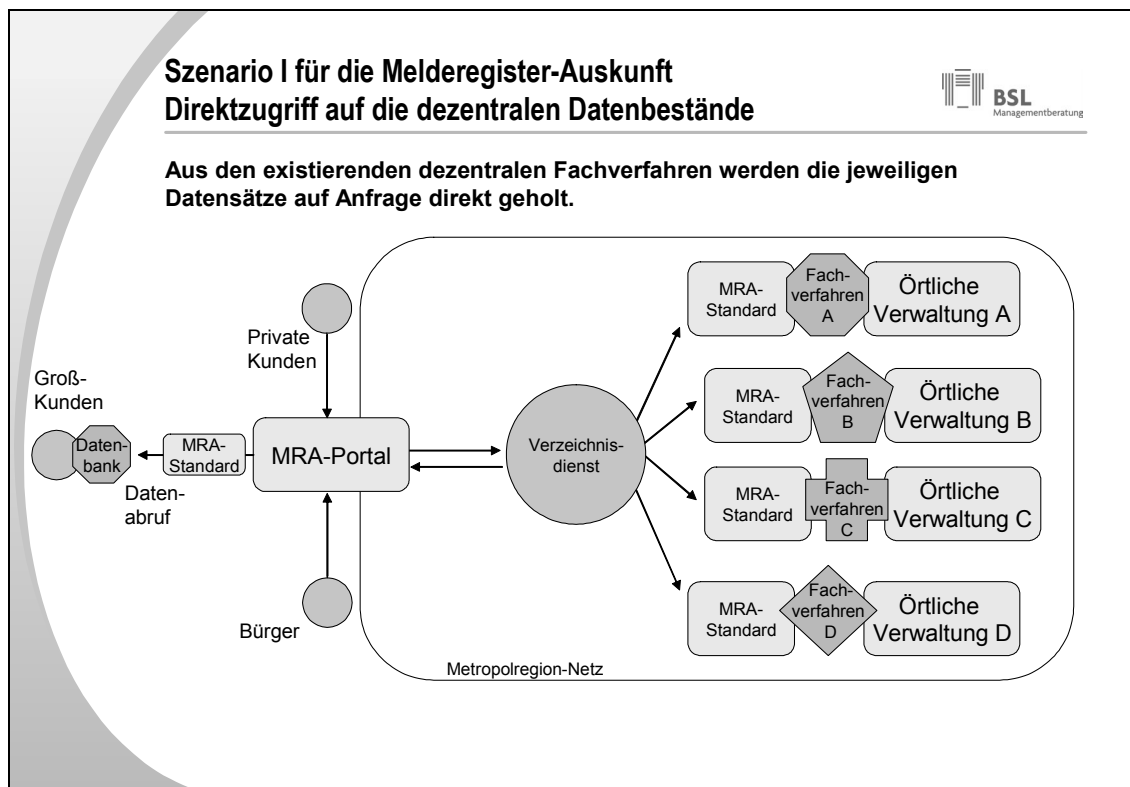


Abbildung 33: Szenario I: Direktzugriff auf dezentrale Datenbestände

6.6.2 Szenario II: Asynchrones Verfahren auf dezentralem Datenbestand

Statt des Direktzugriffs kann bei dezentralen Datenbeständen auch eine Lösung gewählt werden, die regelmäßig aus den einzelnen Datenbeständen eine Spiegelung der Melderegister-Datensätze vornimmt.

So wird ein zentraler Datenbestand für die gesamte Metropolregion geschaffen. Er enthält allerdings nur die für die Melderegisterauskunft relevanten Daten und ist daher nicht zu vergleichen mit der in den Szenarios 5 und 6 des Einwohnerwesens geschilderten wesentlich weitergehenden Zentralisierung der Gesamtdaten des Einwohnerwesens.

Da die Daten regelmäßig – zum Beispiel im Wochen- oder Tagesrhythmus in die Melderegisterauskunfts-Datenbank übertragen werden, ist die Aktualität der Melderegisterauskunft zwar hoch, jedoch nicht mit der Aktualität eines synchronen Verfahrens zu vergleichen.

Eine Lösung entsprechend dem Szenario II kann für die Szenarien 1, 2, 3 und 4 der Lebenslage „Umzug“ verwirklicht werden.

In der Anwendung findet sich dieses Verfahren gegenwärtig im Landkreis Harburg mit dem Projekt eMRA.⁷⁸ Dort wird das Szenario 3 des Einwohnerwesens mit dem dargestellten Szenario II der Melderegisterauskunft kombiniert.⁷⁹

⁷⁸ Ähnlich auch in der Region Hannover umgesetzt.

⁷⁹ Alle beteiligten Kommunen nutzen einheitlich das Fachverfahren MESO der Firma HSH.

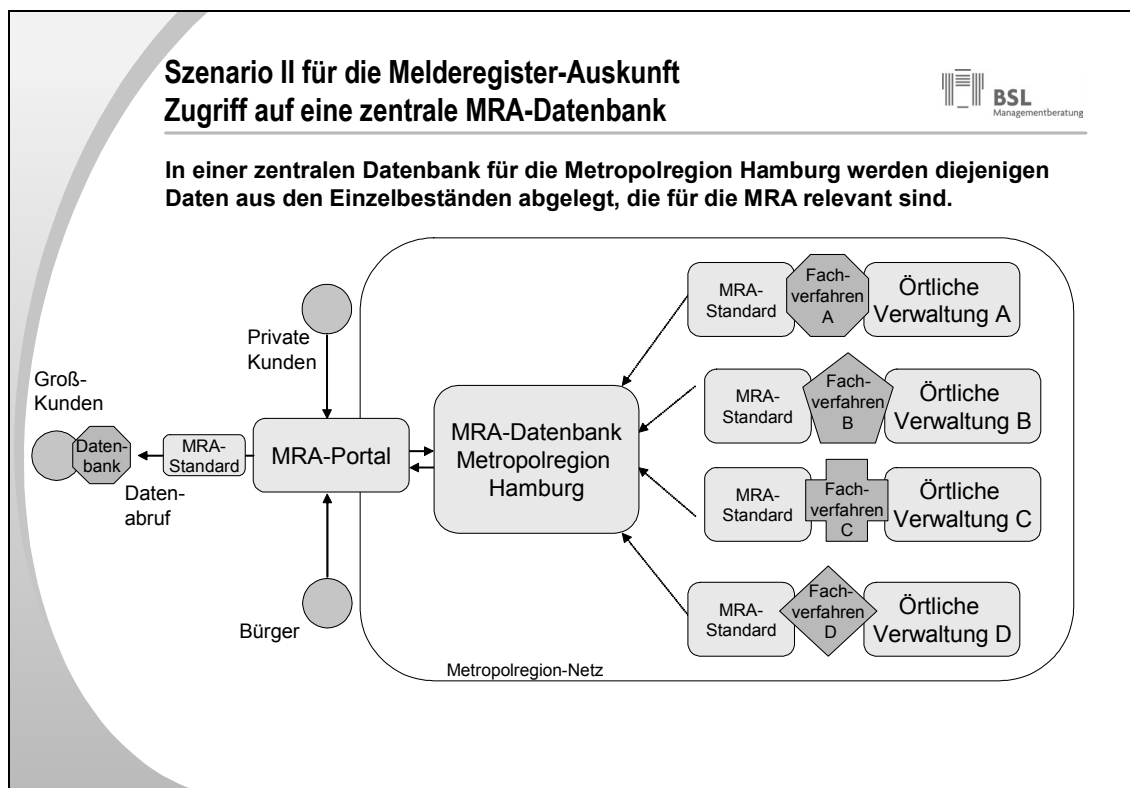


Abbildung 34: Szenario II: Zugriff auf eine zentrale MRA-Datenbank

6.6.3 Szenario III: Synchrones Verfahren auf einem gemeinsamen Datenbestand

Wird für das Einwohnerwesen eine zentrale Registerführung innerhalb der gesamten Metropolregion geschaffen, wie in Szenario 5 und 6 der Lebenslage „Umzug“ dargestellt, so kann auch die Melderegisterauskunft direkt auf diese Datenbank zugreifen.

Der Vorteil dieses Verfahrens ist es, dass keine Daten redundant gehalten werden müssen. Zugleich ist es aber auch nicht notwendig, über einen Routing-Funktion auf unterschiedliche Datenbestände zuzugreifen.

Voraussetzung des Szenario III ist es allerdings, dass metropolregionweit eine zentrale Registerführung umgesetzt wird. Die damit verbundenen Schwierigkeiten sind bereits ausführlich dargestellt worden (Kapitel 6.5.5).

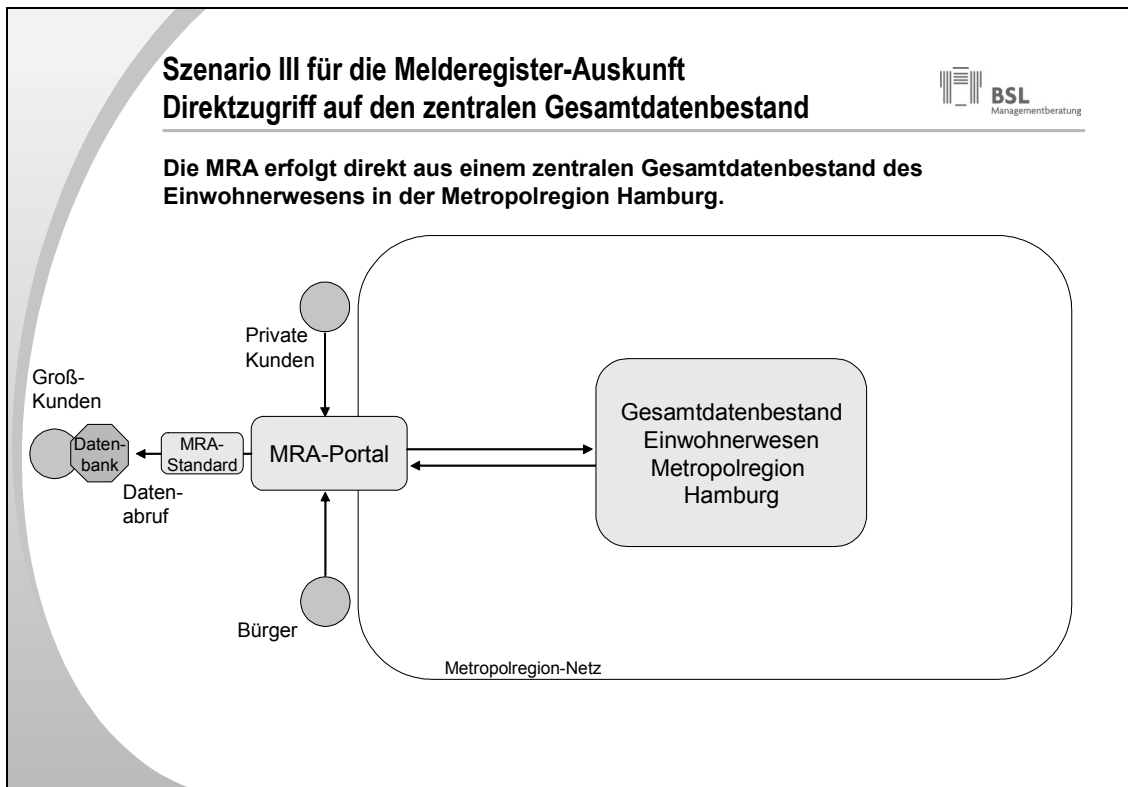


Abbildung 35: Szenario III: Direktzugriff auf einen zentralen Gesamtdatenbestand

6.6.4 Fazit

Empfehlung 19

Die Lösung für die elektronische Melderegisterauskunft sollte erst in Abhängigkeit von der gewählten Lösung für die Lebenslage „Umzug“ umgesetzt werden, um Doppelentwicklungen zu vermeiden und die gemeinsame Nutzung bestimmter Funktionen (zum Beispiel Routing) zu ermöglichen.

7 Weitere Ansätze zur Nutzung des Metropolregion-Netzes

Das vorgestellte Konzept geht von dem Metropolregion-Netz als Basis-Infrastruktur für eine Vielzahl von unterschiedlichen Anwendungen aus. Daher wurde in der Darstellung auch klar getrennt zwischen der Einrichtung des Netzes selbst (Kapitel 5) und der darauf laufenden Fachanwendung für die Lebenslage „Umzug“ (Kapitel 6), die in dem vorliegenden Gutachten exemplarisch ausgearbeitet wurde.

Je mehr Anwendungen auf dem Metropolregion-Netz laufen und so dessen Basis-Infrastruktur nutzen, desto größer sind die Nutzeneffekte. Es ist eine zentrale Erkenntnis der Innovationsforschung, dass technische Neuerungen oftmals von den Anwendern in nicht vorhersehbaren Richtungen weiterentwickelt werden. Daher wird davon ausgegangen, dass das Metropolregion-Netz den Datenverkehr innerhalb der Metropolregion Hamburg anregt und zum Entwickeln von neuen Anwendungen inspiriert, die heute teilweise noch gänzlich unrealistisch erscheinen mögen.

Aus diesem Grund wird großer Wert darauf gelegt, dass das Metropolregion-Netz als zukunftssichere Lösung konzipiert wird, die nicht nur auf eine spezifische Anwendung zugeschnitten ist, sondern in viele Richtungen erweiterungsfähig ist. Daher muss auch die Bandbreite der Datenverbindungen variabel an die Bedürfnisse der Anwendungen angepasst werden können.

Natürlich bietet das Metropolregion-Netz eine gute Grundlage für alle prinzipiell denkbaren E-Government-Verfahren, die auf den Ebenen von Kommunen und Kreisen beheimatet sind. Auch können mit Hilfe der technischen Infrastruktur des Metropolregion-Netzes die Anforderungen erfüllt werden, um ein echtes integriertes „One-Stop-Government“ zu entwickeln, das den Bürgern und Wirtschaftsunternehmen als zentrale Anlaufstelle für alle Verwaltungskontakte dienen kann, unabhängig von der formalen Zuständigkeit.

Im vorliegenden Ausblick auf die Nutzung des Metropolregion-Netzes werden nur diejenigen Anwendungen aufgeführt, die auf Grund der Behörden-Vernetzung in der Metropolregion Hamburg besondere Effekte erzielen können. Damit wird nicht bestritten, dass auch alle anderen Bereiche des E-Government anwendbar sind (z.B. im Sozialhilfewesen, im Steuer- und Finanzwesen, bei der Baugenehmigung).

Ein zusätzlicher Nutzen durch das Metropolregion-Netz kann für solche Verfahren verwirklicht werden,

- wenn sie zentral betrieben werden und den beteiligten Kommunen als Dienstleistung angeboten werden und
- wenn ein zentraler Zugang für die „Online-Selbstbedienung“ geschaffen wird.

Die weiteren Ansätze für die Nutzung des Metropolregion-Netzes können in drei Gruppen zusammengefasst werden:

- Interne Kommunikation
- Zentrale Dienstleistungen
- Lebenslagen und Fachanwendungen

Vor der Umsetzung der entsprechenden Ansätze bedarf es jeweils einer eingehenden Prüfung von Kosten und Nutzen sowie einer technischen Konzeptualisierung. Es sind im Folgenden für jede der Gruppen mehrere denkbare Ansätze illustrativ dargestellt.

Empfehlung 20

Vor der Umsetzung weiterer Lösungen zur Nutzung des Metropolregion-Netzes sollte eine Priorisierung der unterschiedlichen Ansätze stattfinden.

Empfehlung 21

Die Entwicklung und Priorisierung unterschiedlicher Ansätze sollte im Rahmen der Umsetzung des Metropolregion-Netzes von einer Arbeitsgruppe mit Vertretern der Kommunen und Kreise durchgeführt werden.

7.1 Interne Kommunikation

Wesentliche Nutzeneffekte quantitativer Natur lassen sich verwirklichen, wenn das Metropolregion-Netz nicht nur als Instrument zum Datenaustausch aus Fachverfahren verstanden wird, sondern auch als Instrument für die interne Kommunikation zwischen den Verwaltungen in der Metropolregion Hamburg.

Nebenbei wird dadurch wiederum auch die Identifikation mit der Metropolregion Hamburg bei den Mitarbeitern der beteiligten Verwaltungen gestärkt.

7.1.1 Telefonie

Deutliche Nutzeneffekte liegen in der Anwendung des Metropolregion-Netzes für die Telefonie. Da vermutlich ein Großteil der Telefonate innerhalb und zwischen den Ämtern der Metropolregion Hamburg geführt wird, könnten auf diesem Wege massiv Kosten gespart werden.⁸⁰ Die Nutzung des Metropolregion-Netzes zur Telefonie würde die beteiligten Kommunen für die verwaltungsinterne Kommunikation unabhängig machen von kommerziellen Telefonanbietern.

Für die technologische Umsetzung von Telefonie über ein sicheres Netz sind verschiedene Verfahren, wie beispielsweise die „Voice-over-IP“-Technologie denkbar.

Empfehlung 22

Die Umsetzung einer Telefonie-Anwendung für das Metropolregion-Netz sollte dringend geprüft werden. Dabei ist das Telefonverhalten in den Verwaltungen der Metropolregion abzuschätzen, technische Lösungen aufzuzeigen und das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer entsprechenden Anwendung zu beziffern.

7.1.2 Gemeinsamer Zugriff auf Datenbestände

Basierend auf dem Metropolregion-Netz können gemeinsame Datenbestände für die gesamte Metropolregion Hamburg geschaffen werden, die beispielsweise eine verbesserte Zusammenarbeit von Schutz- und Sicherheitsbehörden ermöglichen (Polizei, Feuerwehr, Katastrophenschutz).

Denkbar ist der Zugriff in Echtzeit auf einzelne Datenbestände in den jeweiligen Fachverfahren oder auch die Spiegelung in gemeinsamen Datenbanken.

⁸⁰ In der Freien und Hansestadt Hamburg verringerten sich die Telefonkosten nach Einführung der „Voice-Over-IP“-Technologie um 2/3 (Quelle: Auskunft der Finanzbehörde).

Die Umsetzung des Zugriffs auf gemeinsame Datenbestände muss aus technischer Sicht, vor allem aber mit Blick auf die datenschutzrechtlichen Bestimmungen der beteiligten Bundesländer genau geprüft werden, bevor umsetzungsfähige Lösungen entwickelt werden können.

7.1.3 Regionales Wissensmanagement

Ein regionales Wissensmanagement kann den an das Metropolregion-Netz angeschlossenen Verwaltungen einen kostengünstigen zentralen Zugang zu verschiedenen Informationen bieten, die die tägliche Verwaltungsarbeit erleichtern und verbessern:

- kommerzielle Datenbanken (z.B. JURIS)
- Fachzeitschriften
- Parlamentsdrucksachen und Plenarprotokolle
- Pressearchive.

Ebenfalls kann eine eigene Metropolregion-Hamburg-Datenbank geschaffen werden, die als zentrale Ressource allen angeschlossenen Ämtern zur Verfügung gestellt wird. Neben den dargestellten elektronischen Publikationen können hier auch verwaltungsinterne Vorgänge und Vermerke bereitgestellt werden.

Schließlich kann über das Wissensmanagement auch eine gebündelte Bereitstellung von relevanten Daten und Informationen für Gewerbetreibende geschaffen werden, um die Ansiedlung von Unternehmen in der Metropolregion zu unterstützen. Dies entspricht dem Ziel der Metropolregion Hamburg, ein gemeinsames Standortmarketing zu betreiben.

Nutzen und Umsetzbarkeit eines regionalen Wissensmanagement-Systems für die Metropolregion Hamburg müssen im Einzelnen geprüft werden.

7.2 Zentrale Dienstleistungen

Auf Grund der großen Zahl von beteiligten Gemeinden und Kreisen in der Metropolregion ist es sinnvoll, bestimmte Verfahren als zentrale Dienstleistungen bereitzustellen. Diese könnten über das Metropolregion-Netz problemlos „geliefert“ und genutzt werden.

Nutzeneffekte sind vor allem daraus zu realisieren, dass bestimmte Anwendungen und Fachverfahren nicht mehr dezentral beschafft, betrieben und gepflegt werden müssen. So lassen sich einerseits schon bei der Beschaffung von Lösungen Nutzeneffekte erzielen (auf Grund der größeren Verhandlungsmasse der gesamten Metropolregion im Vergleich zur Summe der einzelnen Kommunen). Teilweise kann sich auf Grund der großen Nutzerzahl sogar die Eigenentwicklung lohnen. Doch auch der Betrieb, der Support und die Aktualisierung von Verfahren (zum Beispiel in Folge von Rechtsänderungen) können zentral wesentlich effizienter wahrgenommen werden.

Nutzeneffekte von zentralen Dienstleistungen für die gesamte Metropolregion Hamburg folgen also aus:

- gemeinsamer Beschaffung von Verfahren
- evtl. gemeinsamer Entwicklung von Lösungen
- gemeinsamer Betrieb von Verfahren
- gemeinsamer Support
- gemeinsame Aktualisierung.

Dass bestimmte Tätigkeiten gemeinsam wahrgenommen werden, bedeutet nicht automatisch, dass dies an einer zentralen Stelle geschehen muss. Vielmehr ist es auch denkbar, dass sich die beteiligten Kommunen und Kreise auf einzelne Bereiche spezialisieren und dann unterschiedliche Kommunen für die einzelnen Verfahren zuständig sind. Dann lautet das Leitmotto nur noch für das jeweilige Verfahren „*Einer für alle*“. Insgesamt hingegen werden „*alle für alle*“ tätig.

Als zentrale Dienstleistungen können über das Metropolregion-Netz prinzipiell alle Fachverfahren und E-Government-Lösungen angeboten werden, unabhängig davon, ob sie auch die Kommunikation der beteiligten Kommunen untereinander erforderlich machen. Stets ist dabei auf Grund der oben dargestellten Effekte mit deutlichen Nutzenpotentialen zu rechnen.

Gesondert dargestellt werden im Folgenden der sichere Internet-Zugang über das Metropolregion-Netz, andererseits die zentrale Dienstleistung einer OSCI-Schnittstelle für die Außenkommunikation im Einwohnermeldewesen.

7.2.1 OSCI-Schnittstelle

Vorgeschrieben durch das Melderechtsrahmengesetz ist, dass ab 2005 die Rückmeldung im Einwohnermeldewesen durch ein Online-Verfahren stattfindet. Dabei soll für die Kommunikation zwischen den Ländern die Standardisierung nach XMeld und die Technologie des OSCI-Transports genutzt werden. Diese Transporttechnologie kann ebenfalls für den Datenaustausch mit Dritten (z.B. Wirtschaftsunternehmen) eingesetzt werden.

Empfehlung 23

Für das Metropolregion-Netz sollte eine zentrale OSCI-Schnittstelle geschaffen werden, so dass die Außenkommunikation mit Kommunen außerhalb der Metropolregion Hamburg über das OSCI-Verfahren ablaufen kann.

Die Schnittstelle wandelt Datensätze in den Verpackungsstandard nach dem OSCI-Verfahren um. Auch können eingehende OSCI-Datensätze von der Schnittstelle umgewandelt werden, so dass beispielsweise im OSCI-Format auflaufende Anfragen automatisch in das jeweils zuständige Fachverfahren weitergeleitet werden können.

Für die Einrichtung der OSCI-Schnittstelle bedarf es der Entwicklung eines technischen Konzeptes. Dabei sind unterschiedliche Anbieter von OSCI-Technologien und ihre je-

weiligen Lizenzpolitiken zu berücksichtigen.⁸¹ Auf Grund der Zahl der Teilnehmer hat die Metropolregion Hamburg hier eine gute Verhandlungsposition gegenüber den Anbietern von OSCI-Technologie.

Das frühzeitige Bereitstellen einer OSCI-Schnittstelle ist für die Kommunen ein zusätzliches Argument für die Teilnahmen an dem Metropolregion-Netz, da sie auf diesem Wege ohne eigenen Aufwand der Verfahrensumstellung und der Auswahl eines Anbieters von OSCI-Technologie die gesetzlichen Anforderungen des Melderechtsrahmengesetzes erfüllen können.

7.2.2 Sicherer Internet-Zugang

Technisch problemlos können alle am Metropolregion-Netz beteiligten Kommunen einen gemeinsamen Zugang zum Internet nutzen. Damit wird einerseits bei den teilnehmenden Kommunen ein erheblicher Aufwand für die Vergabe an Internet-Provider eingespart. Zugleich kann durch die zentrale Schnittstelle auch die Netzsicherheit (nach außen) zentral bereitgestellt werden.

Auf diesem Wege lassen sich für die teilnehmenden Gemeinden und Kreise wesentlich höhere Sicherheitsanfordernisse erfüllen, als es bei der dezentralen Vorhaltung von Sicherheitsinfrastrukturen in jeder Kommune überhaupt möglich ist.

Somit bietet die Bereitstellung eines sicheren Internet-Zugangs über einen zentralen Knotenpunkt ein starkes Argument für die Teilnahme am Metropolregion-Netz. So können die Kommunen nicht nur durch die wesentlich größere Verhandlungsmasse der gesamten Metropolregion Kosten sparen, sondern auch ein wesentlich höheres Niveau der Netzsicherheit erreichen.

Empfehlung 24

Ein Zugang zum Internet sollte als zentrale Dienstleistung im Metropolregion-Netz angeboten werden, um Kosten zu sparen und eine verlässliche Absicherung nach außen zu garantieren.

Die beiden zentralen Dienstleistungen der Außenkommunikation haben ein besonderes Nutzenpotential aus Sicht der teilnehmenden Kommunen und Kreise.

Empfehlung 25

Es wird empfohlen, die Dienstleistung des gemeinsamen OSCI-Adapters und eines gemeinsamen Internet-Zugangs frühzeitig zu entwickeln, so dass sie schon beim Roll-Out des Metropolregion-Netzes bereitgehalten und von Anfang an als Werbeargument genutzt werden können.

7.2.3 Einrichtung eines Beschaffungsportals

An verschiedenen Stellen wurde bereits dargestellt, dass sich die gemeinsame Beschaffung für IT-Technik und Verfahren in der Metropolregion lohnt. Dies gilt natürlich ebenso für alle Arten der Beschaffung, die sich nicht auf IT beziehen. Die Bündelung von Beschaffungsvolumen kann zu deutlich verbesserten Einkaufskonditionen führen.

⁸¹ Mit „Governikus“ (Fa.BOS) existiert bereits eine Lösung für die Bereitstellung dieser OSCI-Funktionalitäten, das schon in der Praxis erprobt wurde. Es bleibt abzuwarten, ob sich auch weitere Anbieter von OSCI-Lösungen etablieren.

Zu diesem Zweck muss in der Metropolregion Hamburg in zwei Richtungen der Beschaffungsbedarf kommuniziert werden:

- Einmal müssen zwischen den beteiligten Verwaltungen in Kommunen und Kreisen die jeweils nachgefragten Produkte zusammengetragen werden.
- Zum zweiten müssen diese zentral ausgeschrieben und somit an private Anbieter übermittelt werden.

Die Bündelung dieser Vorgänge kann über ein gemeinsames Beschaffungsportal erfolgen, das einerseits den Beschaffungsbedarf der Kommunen und Gemeinden aufnimmt und andererseits die Information der Lieferanten sicherstellt.

Empfehlung 26

Es wird empfohlen, für die Metropolregion Hamburg ein Beschaffungsportal zu entwickeln, auf das alle beteiligten Gemeinden und Kreise zugreifen können.

Von einer gemeinsamen Beschaffung innerhalb der Metropolregion Hamburg sind deutliche Nutzeneffekte zu erwarten. Die Konzeption des Beschaffungsportals und die organisatorische Ansiedelung und Umsetzung des entsprechenden Projektes muss jedoch ausführlich untersucht werden, zumal in der Metropolregion Hamburg möglicherweise unterschiedliche landesgesetzliche Vorgaben für die Beschaffungsverfahren berücksichtigt werden müssen.

Die gemeinsame Beschaffung in der Metropolregion Hamburg wird bei den Entscheidungsträgern in Kreisen und Kommunen zu einer verstärkten Identifikation mit dem Gedanken der Metropolregion Hamburg beitragen können.

7.3 Weitere Lebenslagen und Fachanwendungen

7.3.1 Lebenslage „Hochzeit“

Standesamtliche Vorgänge weisen ein erhebliches Nutzenpotential von E-Government-Anwendungen sowohl aus Sicht der Bürger als auch aus Sicht der Verwaltungen auf. In der Metropolregion Hamburg ist dies besonders relevant, weil vielfach Hochzeiten nicht am Wohnsitz der Ehepartner stattfinden, sondern Standesämter nach anderen Kriterien ausgewählt werden (z.B. Lage, Atmosphäre, Nähe zu Restaurants, ...).

In der Lebenslage „Hochzeit“ können beispielsweise durch einen elektronischen Austausch die Daten zwischen Einwohnermeldeämtern und Standesämtern übertragen werden. Für die Verwaltungen entfällt dann die manuelle Doppeleingabe von Daten; für Bürger wird eine geringere Zahl von Behördengängen notwendig.

Auch die Beibringung notwendiger Urkunden kann auf elektronischem Weg direkt und medienbruchfrei von anderen Behörden erfolgen (z.B. polizeiliches Führungszeugnis).

Wenn das Standesamtswesen zum Bestandteil einer E-Government-Lösung in der Metropolregion Hamburg wird, kann auch in der Lebenslage „Umzug“ die Übertragung des Familienstammbuches zwischen den beteiligten Standesämtern durch elektronischen Datenaustausch unproblematisch umgesetzt werden. Dadurch würde Doppelarbeit verringert.

Für die Erhebung des Ist-Zustandes im Standesamtswesen und der rechtlichen Rahmenbedingungen bedarf es einer detaillierten Untersuchung.

7.3.2 Lebenslage „Geburt eines Kindes“

Die Auswahl eines Krankenhauses für die Geburt eines Kindes erfolgt in der Metropolregion Hamburg mit seiner hohen Krankenhausedichte oftmals nach anderen Kriterien als nur der räumlichen Nähe. Nicht selten überqueren werdende Eltern dabei auch die Grenzen der beteiligten Bundesländer, wenn beispielsweise die Geburt in eines Kindes schleswig-holsteinischer Eltern in einem Hamburger Krankenhaus stattfindet.

Bei der Geburt eines Kindes lassen sich sowohl Erleichterungen für den Bürger durch eine verminderte Zahl von Behördengängen verwirklichen. Ebenfalls kann auf Verwaltungsseite unnötiger Aufwand eingespart werden. Zudem sind hier eine Vielzahl unterschiedlicher öffentlicher und privater Einrichtungen beteiligt (z.B. Krankenhäuser, Einwohnermeldeämter, Standesämter), die durch elektronischen Datenaustausch nicht nur für eine medienbruchfreie Übertragung innerhalb der Metropolregion Hamburg sorgen, sondern auch eine schnellere Aktualisierung der jeweiligen Datenbestände sicherstellen können.

Die Potentiale der Lebenslage „Geburt eines Kindes“ als Anwendung auf dem Metropolregion-Netz müssen detailliert untersucht werden.

7.3.3 Gewerberegister

Wirtschaftliche Tätigkeit in der Metropolregion Hamburg endet nicht an den Grenzen der beteiligten Länder, Kreise oder Gemeinden. Daher kann das Metropolregion-Netz maßgeblich für die Ummeldung im Gewerberegisterwesen eingesetzt werden, aber auch für die Gewerberegister-Auskunft.

Weitgehend analog zur im vorliegenden Gutachten exemplarisch behandelten Lebenslage „Umzug“ können auch in den Verfahren des Gewerberegisterwesens wesentliche Nutzeneffekte erzielt werden. So könnten Gewerbetreibende beispielsweise online oder ortsunabhängig ihr Gewerbe anmelden. Bei der Ummeldung eines Gewerbes können die bereits existierenden Daten direkt an das neu zuständige Amt übermittelt werden; Doppeleingaben entfallen. Wiederum lässt sich damit sowohl aus Sicht der Verwaltungen, als auch aus Sicht der „Kunden“ (hier: der Gewerbetreibenden) ein deutlicher Nutzen ausmachen. Zudem kann die Datenübertragung zu anderen beteiligten Akteuren (z.B. Industrie- und Handelskammern) durch einen elektronischen Austausch medienbruchfrei verwirklicht werden.

Im Gewerberegisterwesen ebenfalls relevant ist die Erteilung von Gewerberegisterauskünften, die analog zu den im vorliegenden Gutachten skizzierten Verfahren der Melderegisterauskünfte gestaltet werden kann. Auf Seiten der Verwaltungen ließe sich so eine erhebliche Entlastung von Routinetätigkeiten verwirklichen, für die Nutzer der Auskunft würde eine erhebliche Erleichterung und Beschleunigung des Verfahrens wirksam, was wiederum zu einer gesteigerten Nutzung führen könnte.

Im Detail müssen Potentiale des E-Government im Gewerbewesen und die rechtlich bindenden Vorgaben gesondert erhoben und eine technische Lösung entwickelt werden.

7.3.4 Geodaten-Infrastruktur

Die Geodaten in der Metropolregion liegen überwiegend nur für die einzelnen Bundesländer vor; bislang fehlt es an Möglichkeiten zur länderübergreifenden Darstellung auf Basis digitaler Karten.

Dies hat im Wesentlichen drei Vorteile:

- Eine übergreifende Versorgung mit Geobasisdaten, die nicht an den offiziellen Landesgrenzen Halt macht, kann für eine Vielzahl von Projekten hilfreich sein und zu erheblicher Arbeitserleichterung führen.
- Ebenfalls kann eine Einbindung gemeinsamer Geodaten in unterschiedliche Fachverfahren durchgeführt werden, um die jeweiligen Geschäftsprozesse zu optimieren.
- Schließlich herrscht auch ein öffentliches Interesse an solchen länderübergreifenden Geodaten. Diese können daher beispielsweise im Rahmen der „*Online-Selbstbedienung*“ für den Abruf über das Internet verfügbar gemacht werden.

Unterschiedliche Projekte widmen sich im Detail und im Gesamtblick der länderübergreifenden Bereitstellung von Geodaten.

Aufgrund der außerordentlichen Größe von Datensätzen mit Geodaten ist eine gemeinsame Geodaten-Infrastruktur auf eine funktionelle Netzinfrastruktur zum Datenaustausch angewiesen. Das Metropolregion-Netz stellt eine solche Netzinfrastruktur entsprechen der technischen Anforderungen dar.

8 Fördermöglichkeiten und Drittmittel

Auf Grund zum Teil sehr detaillierter Regelungen und Anforderungen können Fördermöglichkeiten für das Projekt Metropolregion-Netz erst dann ermittelt werden, wenn klare Konzepte vorliegen bzw. die notwendigen Entscheidungen getroffen wurden.

Das Projekt Metropolregion-Netz unterscheidet sich in mehrerlei Hinsicht von vielen anderen E-Government Projekten in der Bundesrepublik Deutschland. Aus den folgenden Gründen stehen die Chancen für eine Förderung durch Drittmittel daher besonders gut:

- Das Projekt Metropolregion-Netz basiert auf einem Regionen-Ansatz, der örtliche Zuständigkeitsgrenzen überwindet.
- Das Projekt Metropolregion-Netz optimiert nicht nur den Service für die Bürger, sondern auch die Geschäftsprozesse in der Verwaltung nachhaltig.
- Das Projekt Metropolregion-Netz setzt nicht blind auf eine „*Online-Selbstbedienung*“ der Bürger, sondern sichert eine effiziente Zusammenarbeit von Verwaltungen. Gleichzeitig ist das Metropolregion-Netz offen für die Integration der „*Online-Selbstbedienung*“ über das Internet.
- Das Projekt Metropolregion-Netz ist keine Insellösung. Es ermöglicht den Anschluss an andere Verfahren in Bund und Ländern, ohne die Verantwortung dafür bei den einzelnen Gemeinden zu belassen.
- Das Projekt Metropolregion-Netz ist zukunftssicher, weil es für weitere Anwendungen problemlos ausgeweitet werden kann.
- Das Projekt Metropolregion-Netz ist eine Infrastruktur-Maßnahme, die am Stand der heutigen und absehbaren technologischen Möglichkeiten ausgerichtet ist.

Auch für die Einwerbung von Drittmitteln empfiehlt es sich, inhaltlich zu trennen zwischen dem Aufbau des Netzes als Infrastruktur-Leistung einerseits und den konkreten darauf laufenden Anwendungen andererseits.

Grundsätzlich denkbar ist die Nutzung unterschiedlicher Finanzierungs-Quellen für das Projekt Metropolregion-Netz: Landesmittel, Bundesmittel, Europäische Mittel und Private Mittel.

8.1 Landesmittel

Im Rahmen des Projektes können Landesmittel voraussichtlich gut für die Aufgabe des Netzaufbaus eingeworben bzw. genutzt werden. Da das Metropolregion-Netz sowohl die Anschlüsse von Gemeinden an Kreisnetze als auch direkt an die Landesnetze unterstützt, können bereits existierende Förderungen für diese Vorhaben im Rahmen des Projektes genutzt werden.

Beispielsweise wird in Niedersachsen interessierten Landkreisen gegenwärtig bis zum Ende des Jahres 2003 ein kostenloser Zugang zum izn-Netz angeboten.

Den entsprechenden Gemeinden und Kreisen kann die Einwerbung der entsprechenden Mittel durch das Projekt Metropolregion-Netz als Dienstleistung angeboten werden.

8.2 Bundesmittel

Im Rahmen von „*Deutschland-Online*“ wird ein verstärkter Fokus auf die Einbindung von Kommunen in die bundesdeutschen E-Government-Aktivitäten gelegt. Dabei wird vor allem aus der „*Kundenperspektive*“ des Bürgers geschaut. Daher ist die Einwerbung von Bundesmitteln voraussichtlich eher für die Fachanwendungen als für die Basis-Infrastruktur möglich.

8.3 Europäische Mittel

Inwieweit europäische Mittel für das Projekt Metropolregion-Netz genutzt werden können, muss detailliert abgeschätzt werden, wenn ein klares Konzept vorliegt. Wahrscheinlich sind hier eher Unterstützungsleistungen für die Basisinfrastruktur als für die konkreten Einzelanwendungen.

8.4 Private Mittel

Private Mittel können aus zwei Quellen bereitgestellt werden. Einerseits haben verschiedene Stiftungen und auch Wirtschaftsunternehmen Programme zur Förderung von E-Government aufgelegt. So kann beispielsweise über die Teilnahme an Wettbewerben nicht nur die Bekanntheit des Metropolregion-Netzes gesteigert werden, sondern bei einem Erfolg auch Geldmittel zur Verfügung gestellt werden (die aber in der Regel eher symbolischen Charakter haben).

Eine zweite Quelle für private Mittel liegt in dem Interesse von Hard- und Software-Anbietern begründet, sich ein neues Geschäftsfeld zu erschließen und daher frühzeitig im entsprechenden Markt präsent zu sein. Das Themenfeld des regionalen E-Government ist ein solcher neuer Markt, der auch europäisch ein hohes Entwicklungspotential aufweist. Es kann daher in der Zusammenarbeit mit Wirtschaftsunternehmen möglicherweise eine erhebliche Förderung in Form von nicht berechneten Sachkosten realisiert werden. Diese potentielle Finanzierungsquelle wird eher für die Fachanwendungen genutzt werden können, als für die Basisinfrastruktur des Metropolregion-Netzes.

8.5 Zusammenfassung

Es stehen verschiedene potentielle Fördermöglichkeiten für das Metropolregion-Netz zur Verfügung. Deren Untersuchung kann erst dann durchgeführt werden, wenn über das grobe Konzept für das Metropolregion-Netz entschieden ist.

Empfehlung 27

Es wird empfohlen, im Rahmen der Umsetzung ein Teilprojekt zu Fragen der Finanzierung einzurichten, das auch Möglichkeiten der Förderung durch Drittmittel untersucht.

9 Umsetzungsplanung

Für die erfolgreiche Umsetzung des Projektes Metropolregion-Netz bedarf es dreierlei Komponenten:

- Klare Definition des Projektzieles
- Strategische Ausrichtung des Projektes
- Professionelles Projektmanagement

9.1 Zielbestimmung

9.1.1 Gemeinsame Entscheidungen der Akteure

Für eine erfolgreiche Umsetzung des Projektes Metropolregion-Netz bedarf es einer zügigen Entscheidungsfindung innerhalb des Projektleitungsrates über das angestrebte Realisierungsziel, vorzugsweise anhand der in dem vorliegenden Bericht enthaltenen Beschlussvorlage.

9.1.2 Abgestimmte Zielvorstellungen

Es muss eine klare Zielvorstellung über den Schwerpunkt und die Zielrichtung des Projektes bei allen im Projektleitungsrat eingebundenen Akteuren aus den beteiligten Ländern, Kreisen, Kommunen und kommunalen Spitzenverbänden entwickelt werden. Nur so kann auch nach außen hin klar kommuniziert werden, worum es bei dem Projekt Metropolregion-Netz geht.

Empfehlung 28

Folgende Formulierung wird als Zielvorstellung empfohlen: empfohlen: „Das Projekt Metropolregion-Netz will die Vernetzung der Verwaltungseinrichtungen in Kreisen und Kommunen der Metropolregion Hamburg schaffen, um Verwaltungskosten zu sparen und den Bürgerservice zu verbessern. Die Lebenslage 'Umzug' dient als Pilotanwendung auf dem Metropolregion-Netz, andere Anwendungen werden folgen“.

9.2 Strategische Ausrichtung des Projektes

9.2.1 Einbindung in E-Government-Strategien der Länder

Dringend vermieden werden muss die Schaffung einer Insellösung in der Metropolregion Hamburg. Es bedarf daher nicht nur der Sicherstellung technischer Integrationsfähigkeit in andere Verfahren innerhalb und außerhalb der Metropolregion sowie zwischen den Ländern, sondern es bedarf auch der frühzeitigen konzeptionellen Einbindung in die vorhandenen E-Government-Strategien der beteiligten Länder.

Die Mitglieder des Projektleitungsrates müssen daher verstärkt ihre Funktion als Brückenköpfe in die beteiligten Länder hinein wahrnehmen und aktiv um Verständnis und Unterstützung für das Projekt werben.

9.2.2 Sicherung der Beteiligung von Kommunen und Kreisen

Das Projekt des Metropolregion-Netzes kann nur dann zum Erfolg werden, wenn sich eine ausreichende Zahl von Kommunen daran beteiligt. Um dies sicherzustellen, stehen theoretisch drei Wege zur Verfügung:

- Hierarchische Direktive
- Überzeugung mittels Marktmechanismen
- Überzeugung durch frühzeitige Beteiligung.

Auf Grund des besonderen rechtlichen Status der Metropolregion Hamburg im Speziellen und auf Grund der kommunalen Selbstverwaltung im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik im allgemeinen können gegenüber den Kreisen und Kommunen in der Metropolregion keinerlei hierarchische Anordnungen zur Teilnahme an dem Metropolregion-Netz ausgesprochen werden. Jede Kommune und jeder Kreis kann selber über seine Teilnahme entscheiden.

Die Überzeugung mittels Marktmechanismen geht von einem fertigen Produkt aus, das den Kommunen in der Metropolregion angeboten wird. Dieses muss konkurrenzfähig zu alternativen Lösungen sein. Auf Grund der hohen Anfangsinvestitionen des Metropolregion-Netzes und der Vielfalt der möglichen Anwendungen, die nicht von Anfang an verfügbar sind, kann eine seriöse Argumentation allein anhand von Marktmechanismen nur schwer für die Teilnahme am Metropolregion-Netz überzeugen. Bei isolierter Betrachtung von relevanten Einzelanwendungen (z.B. elektronischer Datenaustausch der Rückmeldungen im Einwohnermeldewesen) wird es oftmals kostenmäßig günstigere Lösungen geben. Zudem sind deutliche Nutzeneffekte des Metropolregion-Netzes nur dann zu verwirklichen, wenn es eine hinreichend große Zahl von teilnehmenden Kommunen gibt. Wenn erst zum Roll-Out über Marktmechanismen zur Teilnahme überzeugt werden soll, dann ergibt sich aber mangels Teilnehmern eine Dilemma-Situation: Bei wenigen Teilnehmern ist die Teilnahme wenig attraktiv was dazu führt, dass sich nur wenige Teilnehmer finden. Die Nutzung von Marktmechanismen wird daher nicht als primäre Strategie für die Überzeugung von Kommunen zur Teilnahme an dem Metropolregion-Netz empfohlen. Das bedeutet jedoch nicht, dass Kostenargumente in der Umsetzung vernachlässigt werden dürfen.

Es wird stattdessen empfohlen, die Strategie der Überzeugung durch frühzeitige Beteiligung zu verfolgen. Der Grundansatz dabei ist, dass sich eine größere Zahl von Kommunen zu einer Beteiligung bereit erklärt, wenn sie bereits an der *Entwicklung* und Konzeptionalisierung des Metropolregion-Netzes beteiligt wurden. Die individuellen Akteure, die in die Projektarbeit eingebunden werden, können später als „*Botschafter*“ des Metropolregion-Netzes in ihren jeweiligen Kommunen fungieren. Es bedarf aus diesem Grund eines vorausschauenden Akzeptanzmanagements gegenüber Kommunen und Kreisen. Es wird empfohlen, frühzeitig eine Informations- und Kommunikationsstrategie zu entwickeln, die sich an Erfahrungen der beteiligungsorientierten Veränderungs-Kommunikation orientiert.

Empfehlung 29

Die Umsetzung des Projektes Metropolregion-Netz sollte durch beteiligungsorientierte Veränderungskommunikation frühzeitig die Grundlage für die Teilnahme von möglichst vielen Kommunen legen.

9.2.3 Akzeptanzmanagement bei Kommunen und Kreisen

Strategische Kommunikation sollte schon bei Beginn der Umsetzungsphase (und nicht erst beim Roll-Out) einsetzen und bereits in der Phase der Entwicklung von Feinkonzepten auf klar institutionalisierte Beteiligungsformen setzen:

- Arbeitsgruppen werden als Teilprojekte fest eingesetzt, um bestimmte Themenbereiche zu erarbeiten. Sitzungen mit einem festen Teilnehmerkreis finden in regelmäßigem Turnus an wechselnden Standorten in den Kommunen der Metropolregion statt. Mögliche Themenbereiche für die Teilprojekte Arbeitsgruppen sind die Begleitung der organisatorischen, technischen und rechtlichen Feinkonzepte für die Einrichtung des Metropolregion-Netzes.
- Workshops werden jeweils einmalig eingesetzt, um besondere Fragestellungen mit den Fachleuten vor Ort zu diskutieren. Mögliche Themen für Workshops sind beispielsweise die Lösung der „*Stempelproblematik*“ in der Lebenslage „*Umzug*“.

Neben der Einbindung des Fachverständes aus den unterschiedlichen Kommunen ist es das Ziel einer breiten Kommunikation, frühzeitig Interesse bei den Entscheidungsträgern in den Kommunen zu wecken.

Die institutionalisierte Kommunikation sollte ergänzt und untermauert werden durch strategisch aufbereitete und offene Information über das Projekt. Zu diesem Zweck ist eine Informationsplattform im Internet einzurichten. Dieser Online-Auftritt sollte professionell nach den Regeln der Veränderungskommunikation gestaltet werden. Sein Ziel ist es, die Projektorganisation transparent vorzustellen und die Wege der Beteiligung von Kommunen an der Entwicklung des Metropolregion-Netzes aufzuzeigen. Ebenfalls sollte über die Kommunikationsplattform regelmäßig aktualisiert der Stand des Projektes wiedergegeben werden.⁸² Zum Zeitpunkt des Roll-Outs kann eine solche Informationsplattform zusätzlich zur zentralen Anlaufstelle für Support-Anfragen ausgebaut werden.⁸³ Eine Informationsplattform zum Metropolregion-Netz könnte die folgenden Rubriken enthalten:

- Projektziel – ausformuliertes und klar verständliches Ziel des Projektes
- Terminübersicht – nächste Termine des Projektes
- Projektzeitplan – grafische Aufbereitung der Projektphasen und Meilensteine
- Projektorganisation – übersichtliche grafische Darstellung der operativen Gremien und der beteiligten Entscheidungsgremien
- Projektteam – Übersicht über die am Projekt beteiligten Personen
- Häufige Fragen – Beantwortung von Fragen zum Projekt
- Newsletter – regelmäßig erscheinende journalistische Aufarbeitung über den Projektstand

⁸² Im Rahmen von Reorganisationsprojekten im öffentlichen Sektor hat die BSL Erfahrungen mit der Veränderungskommunikation über entsprechende Informationsplattformen in Intranets gesammelt, beispielsweise in der Stadt Salzgitter und im Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen.

⁸³ Ein Vorbild für die professionelle Unterstützung des Roll-Outs stellt die Informationsplattform unter www.ewois.de dar.

- Archiv Projektarbeit – Bereitstellung von weiterem Informationsmaterial, beispielsweise Präsentationen aus dem Projektleitungsrat.

Im Rahmen der professionellen Projektkommunikation wird das Projekt-Branding durch die Entwicklung eines eingängigen Projektlogos und eines Projektslogans empfohlen. So wird nicht nur ein hoher Wiedererkennungswert von „*offiziellen*“ Informationen des Projektes erreicht, sondern auch bei den im Rahmen der Kommunikation Beteiligten für eine Identifikation mit dem Projekt gesorgt.

Die Vorstellung der Ergebnisse der Machbarkeitsstudie sollte als Anlass für die Initiierung des Umsetzungsprojektes genommen werden. Dementsprechend detailliert ist die geplante Informationsveranstaltung vorzubereiten. Es sollten bei dieser Veranstaltung bereits das Projekt-Branding genutzt und die Informationsplattform vorgestellt werden.

Empfehlung 30

Die Entwicklung eines detaillierten Konzeptes zum Akzeptanzmanagement sowie für die Informationsplattform ist zu Beginn der Umsetzungsphase des Projektes vorzusehen.

9.2.4 Vorausschauende Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Die öffentliche Information eines großen durch Steuergelder finanzierten Verwaltungsprojektes ist nicht nur aus demokratischen Gesichtspunkten notwendig, sondern auch aus strategischer Sicht für das Projekt zu empfehlen. Dabei sind insbesondere drei Zielgruppen ins Auge zu fassen:

- Entscheidungsträger in den Kommunen und Kreisen, denn auch sie informieren sich wesentlich über die Nachrichtenmedien.
- Einwohner der Metropolregion, denn so kann in der Bevölkerung eine Erwartungshaltung aufgebaut werden, die wiederum zu verstärktem Druck auf Entscheidungsträger in den Kommunen und Kreisen führt (Strategie des „*Going Public*“).
- Fachöffentlichkeit, denn über die Präsenz des Projektes in den Fachdiskursen von Wissenschaft und Verwaltung kann die Bekanntheit über die Region hinaus gesteigert werden. Dies kann hilfreich bei der Einwerbung von Drittmitteln sein.

Empfehlung 31

Ein Konzept zur Presse- und Öffentlichkeitsarbeit ist zu Beginn der Umsetzungsphase des Projektes zu entwickeln.

9.3 Projektmanagement in der Umsetzung

Die Umsetzung der Vorschläge zur Einführung des Metropolregion-Netzes in der Metropolregion Hamburg bedarf eines klaren und strukturierten Projektmanagements. Dabei sind die operative und die Entscheidungsebene zu unterscheiden. Auf Entscheidungsebene wird die Einrichtung der folgenden Gremien vorgeschlagen:

- Großer Projektleitungsrat
- Kleiner Projektleitungsrat

Es wird empfohlen, auf operativer Ebene innerhalb des Gesamtprojektes eine Reihe von Teilprojekten durchzuführen. Im Einzelnen handelt es sich dabei um die Bearbeitung der folgenden Themenfelder:

- Umsetzungscoordination
- Projektfinanzierung und Detailkonzept Finanzierungsmodelle
- Detailfachkonzept Organisation der Verwaltungsvernetzung
- Detailfachkonzept Kommunikationslösung und technische Umsetzung
- Detailfachkonzept gemeinsame Anwendung aller Kommunen
- Unterstützung rechtlicher Handlungsbedarf

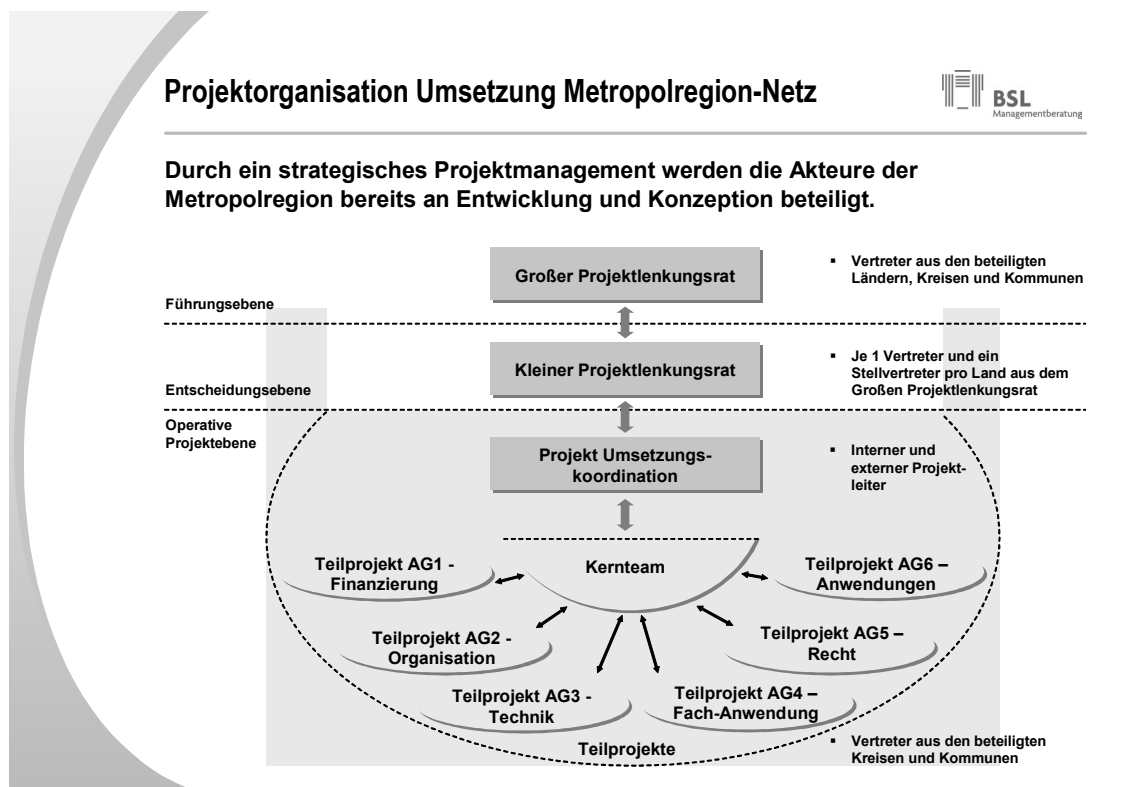


Abbildung 36: Vorschlag für die Projektorganisation zur Umsetzung des Metropolregion-Netzes

Empfehlung 32

Für die Durchführung und Koordination dieser Teilprojekte sollte auf externe Unterstützung zugegriffen werden, um einen „ehrlichen Makler“ als Moderator am Tisch zu haben.

Nur so kann das Projekt unabhängig von individuellen Interessenlagen der Beteiligten und unabhängig von technischen Lösungsanbietern vorangetrieben werden. Die Einsetzung eines solchen unabhängigen Dritten trägt auch dazu bei, eventuellem Misstrauen der zu beteiligenden Kommunen und Kreise entgegen zu wirken.

9.3.1 Großer Projektlenkungsrat

Im Großen Projektlenkungsrat sollen Vertreter aus den beteiligten Ländern und aus jeweils allen Gebietskörperschaften vertreten sein. Ebenfalls einzubinden sind die kommunalen Spitzenverbände. Die Mitgliederzahl des Großen Projektlenkungsrats sollte sechs pro beteiligtem Bundesland nicht übersteigen (Zwei Mitglieder pro Gliederungsebene).

Der Projektlenkungsrat trifft die Leitentscheidungen des Projektes und nimmt im vierteljährlichen Rhythmus den Stand des Projektes von den operativen Projektgremien ab.

9.3.2 Kleiner Projektlenkungsrat

Im Verlauf der Machbarkeitstudie zum Metropolregion-Netz hat sich gezeigt, dass es zweckmäßig ist, neben dem Großen Projektlenkungsrat zusätzlich ein kleineres Gremium einzusetzen, um kurzfristig anstehende Entscheidungen schnell und unkompliziert treffen zu können. Bei nur wenigen Mitgliedern ist eine kurzfristige Terminkoordination wesentlich einfacher möglich; gegebenenfalls kann auch die Kommunikation mittels Telefonkonferenzen durchgeführt werden.

In dem Umsetzungsprojekt ist gegenüber der Durchführung der Machbarkeitsstudie mit erhöhtem Entscheidungsbedarf in Einzelfällen zu rechnen. Das jeweilige Abwarten der nächsten quartalsweise stattfindenden Sitzung des Großen Lenkungsrates kann dann zu massiven Zeitverzögerungen für das Gesamtprojekt führen.

Es wird empfohlen, dass der Große Lenkungsrat pro Bundesland einen Vertreter und einen Stellvertreter in den Kleinen Lenkungsrat entsendet.

Empfehlung 33

Neben dem Großen Projektlenkungsrat wird die Einsetzung eines kleinen Entscheidungsgremiums empfohlen, das auch kurzfristig einberufen und koordiniert werden kann, wenn Richtungsentscheidungen des Projektes anstehen.

9.3.3 Projekt Umsetzungscoordination

Das Teilprojekt „*Umsetzungscoordination*“ nimmt die Aufgabe des Managements für das Gesamtprojekt und des Controllings für die Teilprojekte wahr. Zudem werden hier die wesentlichen übergreifenden Aufgaben, vor allem im Bereich des Akzeptanzmanagements, erledigt.

Im Einzelnen sind die Aufgaben des Projekts Umsetzungscoordination die folgenden:

- Projektzeitplanung (Gesamtplanung für das nächste Jahr, vierteljährliche Detailplanungen)
- Projektcontrolling (Sachstandsberichte der Teilprojekte, Planungsfortschreibung)
- Information über Umsetzungsfortschritte in der Fläche (Kreise, Kommunen)
- Information der politischen Entscheidungsträger der beteiligten Bundesländer (Großer Lenkungsrat)
- Erarbeitung und Umsetzung des Informations- und Kommunikationskonzeptes im Rahmen des Akzeptanzmanagements incl. Informationsplattform
- Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

- Einsetzung, Koordination und ggf. Moderation von Arbeitsgruppen und Workshops

Das Projekt Umsetzungscoordination läuft über die gesamte Projektdauer bis zum Abschluss des Roll-Out.

Es wird ein Unterstützungsbedarf in Höhe von 10 Menschtagen pro Monat geschätzt, das entspricht 120 Tagen im Jahr.

9.3.4 Teilprojekt AG1 Finanzierung und Detailkonzept Finanzierungsmodelle

Die Arbeitsgruppe 1 „*Teilprojekt Finanzierung und Detailkonzept Finanzierungsmodelle*“ beschäftigt sich einerseits mit der Einwerbung von Landes- und Drittmitteln für das Projekt Metropolregion-Netz, andererseits mit der Entwicklung des Detailkonzepts für die Abrechnung der Vernetzung im Metropolregion-Netz.

In der Arbeitsgruppe sollte schwerpunktmäßig betriebs- und volkswirtschaftlicher Sachverstand vorhanden sein.

Für die Entwicklung von Finanzierungsmodellen bedarf es voraussichtlich der Einsetzung einiger Workshops im Sinne des beteiligungsorientierten Ansatzes. Diese sollten durch externe Unterstützung moderiert werden.

Das Teilprojekt Arbeitsgruppe Finanzierung und Detailkonzept Finanzierungsmodelle hat voraussichtlich eine Laufzeit von 6 Monaten.

An Unterstützungsbedarf wird ein Aufwand von 45 Menschtagen gesehen.

9.3.5 Teilprojekt AG2 Detailfachkonzept Organisation der Verwaltungsvernetzung

In der Arbeitsgruppe 2 „*Detailfachkonzept Organisation der Verwaltungsvernetzung*“ geht es um die Auswahl des Administrators für das Metropolregion-Netz. Zu diesem Zweck sollte vom Teilprojekt AG2 eine entsprechende Ausschreibung durchgeführt werden, um nach Kriterien der Wirtschaftlichkeit einen Anbieter auszuwählen. Zudem ist es Aufgabe der AG2, die Rahmenbedingungen für die Netzwerkadministration abzustecken.

Für das Teilprojekt AG2 ist eine Laufzeit von 5 Monaten zu erwarten.

Der Unterstützungsbedarf beläuft sich auf 40 Tage.

9.3.6 Teilprojekt AG3 Detailfachkonzept Kommunikationslösung und technische Umsetzung (Technik)

Im Teilprojekt AG3 „*Detailfachkonzept Kommunikationslösung und technische Umsetzung*“ geht es darum, auf Basis einer landkreisbezogenen Analyse, einschließlich Kostenbetrachtung, eine Empfehlung zu konkreten Zugangsmöglichkeiten zum Metropolregion-Netz abzugeben. So wird die AG3 bei allen interessierten Kommunen und Landkreisen einzeln durchgeführt.

Die Projektlaufzeit orientiert sich am Interesse der Kommunen und Kreise, wird aber voraussichtlich über die gesamte Zeit des Projektes zu veranschlagen sein.

Pro Kreis und Kommune ist mit einem Unterstützungsbedarf von ca. fünf Menschtagen zu rechnen.

9.3.7 Teilprojekt AG4 Detailfachkonzept Anwendung für die Lebenslage „Umzug“

Das Teilprojekt AG4 „Detailfachkonzept gemeinsame Anwendung aller Kommunen in der Lebenslage Umzug“ ist mit der Entwicklung des Feinkonzeptes für die Anwendung der Lebenslage „Umzug“ zu beauftragen. Dabei kann entweder eine gemeinsame Anwendung im Vordergrund stehen (bei Szenario 4-6), oder die Intermediär- bzw. Routing-Funktion (bei Szenario 1-3).

Schwerpunktmäßig geht es darum, die landesspezifischen Anforderungen (Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen) an eine Lösung abzugleichen und die bislang im Einsatz befindlichen Verfahren zu analysieren. Daraus resultierend muss ein Pflichtenheft erstellt werden und eine Ausschreibung des Verfahrens vorgenommen werden. Daran schließt sich das Vergabeverfahren für die Entwicklungsleistungen an.

Schließlich ist es ebenfalls Aufgabe der AG4, das Controlling für die Anwendungsentwicklung durchzuführen.

An Unterstützungsbedarf wird ein Aufwand von 50 Tagen für die fachliche Anforderungsanalyse und die Erstellung des Pflichtenheftes geschätzt, ein Aufwand von 15 Tagen für Ausschreibung und Vergabe, sowie ein Aufwand von 5 Tagen pro Monat für das Controlling.

9.3.8 Teilprojekt AG5 Unterstützung rechtlicher Handlungsbedarf

Im Teilprojekt AG5 „Unterstützung rechtlicher Handlungsbedarf“ geht es darum, die notwendigen Rechtsänderungen auf Ebene der Länder und des Bundes zu unterstützen und eventuell durch die Bereitstellung von entsprechenden Vorlagen zu beschleunigen.

Die AG5 wird über die gesamte Projektlaufzeit eingesetzt sein.

Es wird ein externer Unterstützungsbedarf von 5-10 Tagen pro Monat geschätzt.

9.3.9 Teilprojekt AG6 Weitere Anwendungen

Frühzeitig sollte ein Überblick über weitere Anwendungen neben der Lebenslage „Umzug“ entwickelt werden, die auf dem Metropolregion-Netz laufen können. Dies ist für die initiale Auslegung des Netzes notwendig. Das Teilprojekt AG6 untersucht die weiteren Anwendungen und entwickelt eine Priorisierung sowie einen Maßnahmenplan für deren Umsetzung.

Das Teilprojekt Arbeitsgruppe weitere Anwendungen hat eine Laufzeit von 6 Monaten.

An Unterstützungsbedarf wird ein Aufwand von 45 Menschtagen gesehen.

9.3.10 Übersicht: Gesamtaufwand der externen Unterstützung

Um das Projekt Metropolregion-Netz durch einen „ehrlichen Makler“ unabhängig von individuellen Interessenlagen der Beteiligten und unabhängig von technischen Lösungsanbietern professionell voranzutreiben, und um in fachlichen Einzelfragen beratenden Sachverstand vorzuhalten, sollte für die Umsetzung auch auf externe Unterstützung zurückgegriffen werden. Die folgende Tabelle fasst den geschätzten Unterstützungsbedarf zusammen.

Tabelle 20: Abschätzung des Bedarfs an externer Unterstützung

Teilprojekt	Laufzeit / Projektphase	Externe Unterstützung
Umsetzungskoordination	Gesamte Umsetzung	10 Menschtage pro Monat
AG1 - Finanzierung	6 Monate	45 Menschtage
AG2 – Organisation	5 Monate	40 Menschtage
AG3 – Technik	Gesamte Umsetzung	5 Menschtage pro Kreis / Kom- mune
AG4 – Fach-Anwendung	Anforderungsanalyse	50 Menschtage
	Vergabe	15 Menschtage
	Gesamte Umsetzung (Control- ling)	5 Menschtage pro Monat
AG5 – Recht	Gesamte Umsetzung	5-10 Menschtage pro Monat
AG6 – Anwendungen	6 Monate	45 Menschtage

9.4 Projektzeitplan

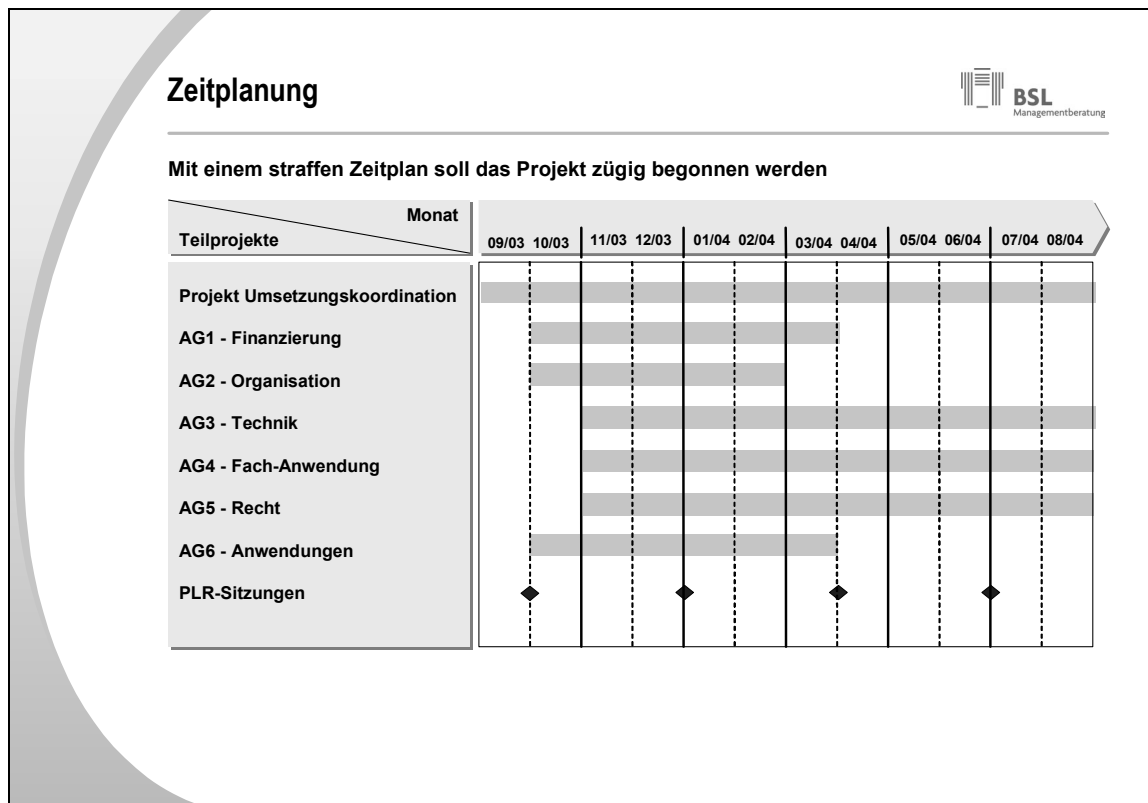


Abbildung 37: Vorschlag für einen Projektzeitplan

Ein detaillierter Zeitplan mit Meilensteinen muss zu Beginn der Umsetzungsphase im Teilprojekt Umsetzungskoordination entwickelt werden. Sitzungen des Entscheidungsgremiums Projektleitungsrat sollten mindestens vierteljährlich stattfinden.

10 Schlussbemerkung

Das vorliegende Gutachten wurde auf Grund eigener Erhebungen, der von den Mitarbeitern erteilten Auskünfte sowie der überlassenen Unterlagen nach bestem Wissen und Gewissen erstellt.

An dieser Stelle sei allen Beteiligten für die offene und konstruktive Zusammenarbeit sowie die zahlreichen und wichtigen Hinweise im Rahmen der Untersuchung gedankt.

Bergheim, den 31. Juli 2003

BSL Public Sector
Managementberatung GmbH

Dr. Klaus-Peter Stuhr
Gesellschafter

Sven T. Siefken
Dipl.-Politikwissenschaftler

Carsten Filthuth
Dipl.-Kaufmann

Philipp Harschar
Dipl.-Informatiker

Stefan Schneider
Dipl.-Verwaltungswirt
Dipl.-Verwaltungswissenschaftler

11 Anhang

11.1 Quantifizierbare Nutzenpotentiale Lebenslage „Umzug“ in der MR

Region	Annahme Lage in MR (Gürtel)	Annahme Größenklasse	Zuzüge 2001 gem. Sta. LA	Fortzüge 2001 gem. Sta. LA	Einpendler 30.06.01	Auspender 30.06.01	Pendlersaldo 30.06.01	Quantifiziertes Nutzenpotenzial (EUR)
FH Hamburg	A		82.352	69.916	199.666	48.613	151.053	526.193
Niedersachsen								264.973
LK Cuxhaven								41.716
Stadt Cuxhaven	C	D	2.055	2.002	4.751	3.045	1.706	8.870
Stadt Längen	C	E	1.223	870	2.055	4.503	-2.448	7.954
Gemeinde Loxstedt	C	E	1.036	870	1.077	4.480	-3.403	2.040
Gemeinde Nordholz	C	F	590	502	549	1.709	-1.160	1.458
Gemeinde Schiffdorf	C	E	1.296	940	1.296	4.035	-2.739	2.569
SG Am Dobrock	C	E	1.002	684	1.402	2.899	-1.497	1.927
SG Bederkesa	C	E	866	765	1.242	2.922	-1.680	4.991
SG Beverstedt	C	E	873	979	1.417	3.782	-2.365	2.073
SG Börde Lamstedt	C	F	363	323	545	1.459	-914	1.074
SG Hadeln	C	E	817	715	1.619	2.032	-413	1.730
SG Hagen	C	E	814	600	1.172	3.027	-1.855	2.254
SG Hen Moor	C	E	974	882	1.573	3.247	-1.674	2.080
SG Land Wursten	C	F	835	543	765	2.506	-1.741	1.214
SG Stieland	C	F	386	363	384	1.373	-989	1.482
LK Stade								41.107
Stadt Buxtehude	B	D	3.266	2.870	7.604	8.616	-1.012	8.652
Stadt Stade	B	D	2.608	2.334	12.835	5.957	6.878	10.789
Gemeinde Drochtersen	B	E	565	524	1.065	2.865	-1.800	2.806
Gemeinde Jork	B	E	830	812	1.223	3.168	-1.945	1.879
SG Apensen	C	F	472	461	905	2.555	-1.650	1.382
SG Fredenbeck	C	E	654	621	905	3.845	-2.940	6.584
SG Harsfeld	C	E	1.341	1.087	2.004	5.412	-3.408	1.436
SG Himmelpforten	B	F	725	683	1.028	2.857	-1.829	2.477
SG Homeburg	B	E	829	828	1.671	3.603	-1.932	1.844
SG Lüne	B	F	917	927	1.143	3.044	-1.901	1.474
SG Nordkehdingen	C	F	471	482	913	1.872	-959	710
SG Oldendorf	C	F	545	421	344	2.267	-1.923	1.072
LK Harburg								52.878
Stadt Buchholz i.d. Nordheid	B	D	2.157	1.959	5.048	8.582	-3.534	9.141
Stadt Winsen (Lüne)	B	D	1.807	1.589	4.701	6.921	-2.220	7.247
Gemeinde Neu Wulmstorf	B	E	1.436	1.074	2.222	6.540	-4.318	4.279
Gemeinde Rosengarten	B	E	898	837	1.295	3.871	-2.576	1.454
Gemeinde Seevetal	B	D	2.619	2.350	6.724	12.331	-5.607	9.611
Gemeinde Stelle	B	E	653	532	1.679	3.144	-1.465	1.571
SG Eibmarsch	B	E	704	607	766	3.594	-2.828	2.671
SG Harstedt	B	E	1.020	919	1.535	3.374	-1.839	1.741
SG Hollenstedt	B	F	857	752	1.264	2.980	-1.716	3.330
SG Iesenburg	B	F	941	726	1.248	2.495	-1.247	2.007
SG Salzhäusen	B	E	1.103	930	1.723	3.532	-1.809	2.992
SG Tostedt	B	E	1.674	1.495	2.044	6.898	-4.854	6.832

Region	Annahme Lage in MR (Gürtel)	Annahme Größenklasse	Zuzüge 2001 gem. Sta. LA	Fortzüge 2001 gem. Sta. LA	Einpendler 30.06.01	Auspendler 30.06.01	Pendlersaldo 30.06.01	Quantifiziertes Nutzenpotenzial [EUR]
LK Rotenburg								
	C	E	1.003	850	4.390	2.673	1.717	34.803
	C	E	1.418	1.212	6.130	2.908	3.222	5.329
	C	E	485	532	755	2.152	-1.397	4.548
	C	F	413	395	736	1.179	-1.391	2.873
	C	E	799	653	1.168	2.992	-1.824	1.679
	C	F	632	531	1.068	2.421	-1.353	1.722
	C	F	597	416	681	1.952	-1.271	934
	C	F	358	405	509	1.915	-1.406	521
	C	F	478	491	1.099	2.585	-1.486	1.131
	C	E	737	677	1.818	2.905	-1.087	3.057
	C	E	1.101	987	1.367	4.238	-2.871	4.233
	C	E	715	620	758	3.189	-2.431	2.174
	C	E	1.638	1.497	6.254	4.499	1.755	5.878
								36.823
LK Soltau Fallingb. postel								
	C	E	776	673	2.733	2.363	370	2.447
	C	E	1.207	1.211	1.507	2.244	-737	16.666
	C	E	1.055	774	1.598	3.168	-1.570	3.569
	C	E	1.268	1.211	5.284	2.594	2.690	4.428
	C	E	1.377	1.190	3.432	4.438	-1.006	3.290
	C	F	396	269	1.259	1.106	153	1.127
	C	F	435	442	2.058	1.548	510	796
	C	F	359	292	404	1.319	-915	377
	C	F	307	204	365	879	-514	451
	C	F	516	451	1.080	1.867	-787	837
	C	F	318	299	383	1.313	-930	932
	C	E	978	789	1.495	3.214	-1.719	1.711
	C	F	54	56	5	140	-135	232
								33.234
LK Lüneburg								
	B	D	5.819	4.981	19.578	7.944	11.634	14.125
	C	F	647	490	669	1.928	-1.259	1.185
	B	F	713	581	1.124	2.870	-1.746	1.299
	C	F	207	198	422	1.428	-1.006	641
	B	F	710	599	559	2.071	-1.512	1.622
	B	E	1.334	1.070	1.784	4.374	-2.590	2.571
	C	F	578	515	966	1.355	-389	1.235
	B	E	1.063	1.019	621	3.702	-3.081	1.277
	B	F	911	765	843	2.921	-2.078	1.404
	C	F	848	838	705	2.933	-2.228	1.885
	B	E	1.423	1.098	1.100	4.437	-3.337	5.991

Region	Annahme Lage in MR (Gütel)	Annahme Größenklasse	Zuzüge 2001 gem. Sta. LA	Fortzüge 2001 gem. Sta. LA	Einpendler 30.06.01	Auspender 30.06.01	Pendlersaldo 30.06.01	Quantifiziertes Nutzenpotenzial [EUR]
LK Uelzen								
Stadt Uelzen	C	D	2.122	1.813	7.000	4.017	2.983	13.612
EG Bienenbüttel	C	F	514	420	513	1.691	-1.178	5.457
SG Bevensen	C	E	1.325	1.179	3.404	3.304	100	813
SG Bodenteich	C	F	508	466	976	1.286	-310	2.069
SG Alfes Amt Ebstorf	C	E	733	646	1.104	2.484	-1.380	472
SG Rosche	C	F	505	498	638	1.653	-1.015	1.074
SG Suderburg	C	F	400	412	561	1.700	-1.139	940
SG Wresfitt	C	F	608	498	559	1.812	-1.253	1.849
LK Lütchow-Darzenberg								
SG Cienze	C	F	545	543	783	1.505	-722	10.801
SG Darzenberg	C	E	1.019	1.063	2.423	2.504	-81	1.405
SG Gartow	C	F	304	251	562	673	-111	2.168
SG Hiltzacker	C	F	533	536	982	1.186	-204	520
SG Lütchow	C	E	1.375	1.415	3.463	3.085	378	1.422
								5.285

Region	Annahme Lage in MR (Gütel)	Annahme Größenklasse	Zuzüge 2001 gem. Sta. LA	Fortzüge 2001 gem. Sta. LA	Einpendler 30.06.01	Auspendler 30.06.01	Pendlersaldo 30.06.01	Quantifiziertes Nutzenpotenzial [EUR]
Schleswig-Holstein								
Kreis Segeberg								
	B	E	1.164	811	2.921	2.751	170	201.951
	B	E	1.289	1.215	7.044	2.786	4.258	47.397
	B	E	1.414	1.211	5.190	4.774	416	2.964
	B	D	4.630	4.123	21.914	19.826	2.088	5.290
	B	F	556	579	1.997	2.041	-44	12.733
	B	F	346	308	1.206	1.265	-683	911
	B	F	372	264	1.000	1.710	-710	265
	B	E	1.772	1.533	3.867	7.763	-3.896	1.293
	B	F	377	343	904	1.276	-372	5.128
	B	F	906	829	3.025	3.025	-2.094	582
	B	F	532	565	1.008	1.769	-761	1.784
	B	E	1.073	820	1.257	3.873	-2.616	1.219
	B	F	928	812	1.189	3.182	-1.993	1.805
	B	F	855	779	824	3.286	-2.462	1.445
	B	F	655	554	917	2.417	-1.500	1.536
	B	F	542	489	1.388	1.836	-448	1.093
	B	E	1.280	1.155	1.045	4.061	-3.016	1.422
	B	F	519	428	297	1.826	-1.529	1.519
	B	F	617	482	1.027	2.421	-1.394	1.608
	B	D	2.744	2.486	9.654	9.314	340	52.772
	B	D	2.777	2.577	7.746	10.473	-2.727	2.415
	B	E	1.382	1.161	3.825	5.657	-1.832	6.673
	B	E	1.398	1.345	6.320	5.400	920	9.852
	B	E	1.126	1.102	2.892	4.521	-1.629	2.206
	B	D	2.217	1.875	6.612	7.007	-395	2.606
	B	F	506	350	507	1.376	-869	5.123
	B	E	1.301	1.110	2.105	5.212	-3.107	5.857
	B	F	114	152	505	119	386	1.077
	B	E	1.081	969	4.276	4.267	9	2.175
	B	E	913	776	2.185	3.848	-1.663	3.134
	B	E	945	741	1.954	3.621	-1.667	2.822
	B	F	835	728	1.040	3.520	-2.480	1.791
	B	F	420	344	1.093	504	-589	400
	B	F	343	314	532	2.067	-1.535	2.662
	B	E	992	794	1.466	3.956	-2.490	1.791
	B	F	619	478	1.047	2.467	-1.420	400
	B	F	651	546	889	2.418	-1.529	1.250
	B	F						1.064
	B	F						1.084
Kreis Pinneberg								
	B	F	617	482	1.027	2.421	-1.394	2.415
	B	D	2.744	2.486	9.654	9.314	340	6.673
	B	D	2.777	2.577	7.746	10.473	-2.727	9.852
	B	E	1.382	1.161	3.825	5.657	-1.832	2.206
	B	E	1.398	1.345	6.320	5.400	920	2.606
	B	E	1.126	1.102	2.892	4.521	-1.629	5.123
	B	D	2.217	1.875	6.612	7.007	-395	5.857
	B	F	506	350	507	1.376	-869	1.077
	B	E	1.301	1.110	2.105	5.212	-3.107	2.175
	B	F	114	152	505	119	386	327
	B	E	1.081	969	4.276	4.267	9	3.134
	B	E	913	776	2.185	3.848	-1.663	2.822
	B	E	945	741	1.954	3.621	-1.667	1.791
	B	F	835	728	1.040	3.520	-2.480	400
	B	F	420	344	1.093	504	-589	2.662
	B	F	343	314	532	2.067	-1.535	1.791
	B	E	992	794	1.466	3.956	-2.490	400
	B	F	619	478	1.047	2.467	-1.420	1.250
	B	F	651	546	889	2.418	-1.529	1.064
	B	F						1.084

Region	Annahme Lage in MR (Gürtel)	Annahme Größenklasse	Zuzüge 2001 gem. Sta. LA	Fortzüge 2001 gem. Sta. LA	Einpendler 30.06.01	Auspendler 30.06.01	Pendlersaldo 30.06.01	Quantifiziertes Nutzenpotenzial [EUR]
Kreis Herzogtum Lauenburg								
	B	E	1.622	1.543	5.493	6.895	-1.402	32.232
	B	E	797	782	2.067	2.565	-498	6.124
	C	E	1.162	1.045	3.532	2.898	634	2.651
	C	E	1.128	867	3.158	2.150	1.008	3.817
	B	E	1.134	804	2.984	3.581	-597	2.014
	B	F	1.045	685	1.538	3.194	-1.650	2.265
	B	F	467	405	805	1.272	-467	1.298
	C	F	662	593	798	2.389	-1.591	772
	C	F	587	486	496	1.808	-1.312	1.001
	B	E	717	690	1.612	2.566	-954	2.788
	C	F	534	435	550	1.468	-918	1.690
	B	E	982	842	961	3.875	-2.914	1.145
	B	F	353	321	212	954	-742	1.965
	C	F	391	417	235	1.201	-966	332
	C	F	714	766	862	2.517	-1.655	621
	C	F	992	754	648	3.004	-2.356	1.250
	B	F	764	671	575	2.326	-1.751	612
Kreis Stormarn								
	B	E	2.459	1.785	10.385	6.702	3.683	1.887
	B	E	1.623	1.271	6.041	4.631	1.410	41.528
	B	E	982	892	2.860	3.867	-1.207	6.889
	B	E	1.048	966	5.166	5.233	-67	5.196
	B	E	1.704	1.507	6.809	6.963	-154	2.517
	B	F	550	529	1.877	2.181	-304	3.545
	B	F	809	678	867	2.933	-2.066	3.008
	B	E	832	695	3.574	3.969	-395	1.113
	B	F	829	633	1.425	2.264	-839	1.783
	B	F	476	531	2.587	2.695	-108	1.867
	B	F	405	375	450	1.926	-1.476	2.084
	B	E	900	782	720	3.639	-2.919	1.097
	B	E	1.102	788	938	4.073	-3.135	1.188
	B	F	864	783	448	3.112	-2.664	2.480
	B	F	780	685	2.660	2.990	-330	2.065
	B	E	1.370	1.262	4.121	4.772	-651	926
	B	E						830
	B	E						4.942

Region	Annahme Lage in MR (Gütel)	Annahme Größenklasse	Zuzüge 2001 gem. Sta. LA	Fortzüge 2001 gem. Sta. LA	Einpendler 30.06.01	Auspendler 30.06.01	Pendlersaldo 30.06.01	Quantifiziertes Nutzenpotenzial [EUR]
Kreis Steinburg								
Stadt Glückstadt	B	E	641	686	1.516	2.205	-689	22.078
Stadt Itzehoe	B	D	2.327	2.272	10.342	4.754	5.588	6.474
Stadt Kellinghusen	B	F	548	489	847	1.895	-1.043	1.080
Stadt Wilster	C	F	365	320	625	1.000	-375	582
Gemeinde Lägerdorf	B	F	250	252	604	658	-54	419
Amt Breitenburg	B	F	474	482	556	1.549	-993	849
Amt Herzhorn	B	F	445	361	964	1.779	-815	844
Amt Hohenlockstedt	B	F	563	504	981	1.725	-744	912
Amt Horst	B	F	588	541	1.045	2.612	-1.567	979
Amt Itzehoe Land	C	F	814	684	724	2.570	-1.846	1.064
Amt Kellinghusen Land	B	F	807	708	518	2.329	-1.811	1.274
Amt Krempermarsch	B	F	765	688	1.495	2.792	-1.297	1.897
Amt Schenefeld	C	E	888	851	919	2.575	-1.656	1.280
Amt Wilstermarsch	C	F	688	514	1.365	1.717	-352	1.958
Wirtschaftsraum Brunsbüttel								
Stadt Brunsbüttel	C	E	657	691	3.737	1.744	1.993	5.943
Stadt Mame	C	F	418	408	1.285	1.146	139	1.128
Gemeinde Friedrichskoog	C	F	151	122	311	451	-140	766
Amt Burg-Südernstede	C	E	667	784	605	2.457	-1.852	451
Amt Eddelek-Sankt Michaeli	C	F	504	442	503	1.818	-1.315	1.520
Amt Marne Land	C	F	396	407	236	1.281	-1.045	845
Amt Meldorf Land	C	F	550	560	k.A.	k.A.	k.A.	680
Summe Metropolregion								
								993.118

11.2 Ergebnisse Befragung der Kommunen und Kreise der Metropolregion

11.2.1 Einwohnermeldewesen

Frage 1: „Wie ist das Einwohnermeldewesen in Ihrer Gemeinde organisiert?“

Tabelle 21: Befragung: Organisation des Einwohnermeldewesens

Frage 1 Organisation des Einwohnermeldewesens						
Antworten	Gesamt		Schleswig-Holstein		Niedersachsen	
Als eigenes Einwohnermeldeamt	27	24%	12	23%	15	25%
Als Teil des Ordnungsamtes	67	60%	30	58%	37	63%
Über Bürgerbüros/ Servicestellen	11	10%	5	10%	6	10%
Anders	6	5%	5	10%	1	2%
Gesamt	111	100%	52	100%	59	100%

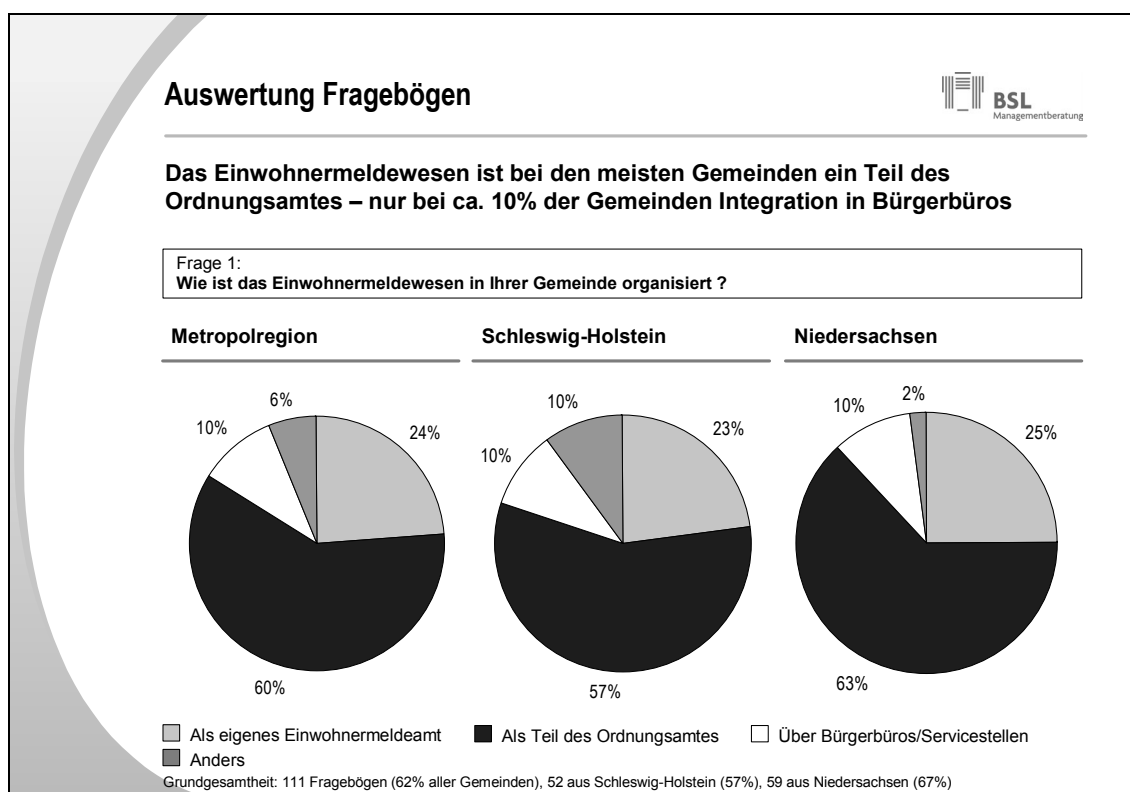


Abbildung 38: Befragung: Organisation des Einwohnermeldewesens

Frage 2: „Verfügt das Einwohnermeldewesen Ihrer Gemeinde über weitere Außenstellen neben der zentralen Stelle?“

Tabelle 22: Befragung: Anzahl der Außenstellen im Einwohnermeldewesen

Anzahl Außenstellen Einwohnermeldewesen						
Antworten	Gesamt		Schleswig-Holstein		Niedersachsen	
Nur eine zentrale Stelle	91	82%	48	92%	43	73%
Zudem eine Außenstelle	8	7%	2	4%	6	10%
Zudem zwei Außenstellen	4	4%	1	2%	3	5%
Zudem mehr als zwei Außenstellen	8	7%	1	2%	7	12%
Gesamt	111	100%	52	100%	59	100%

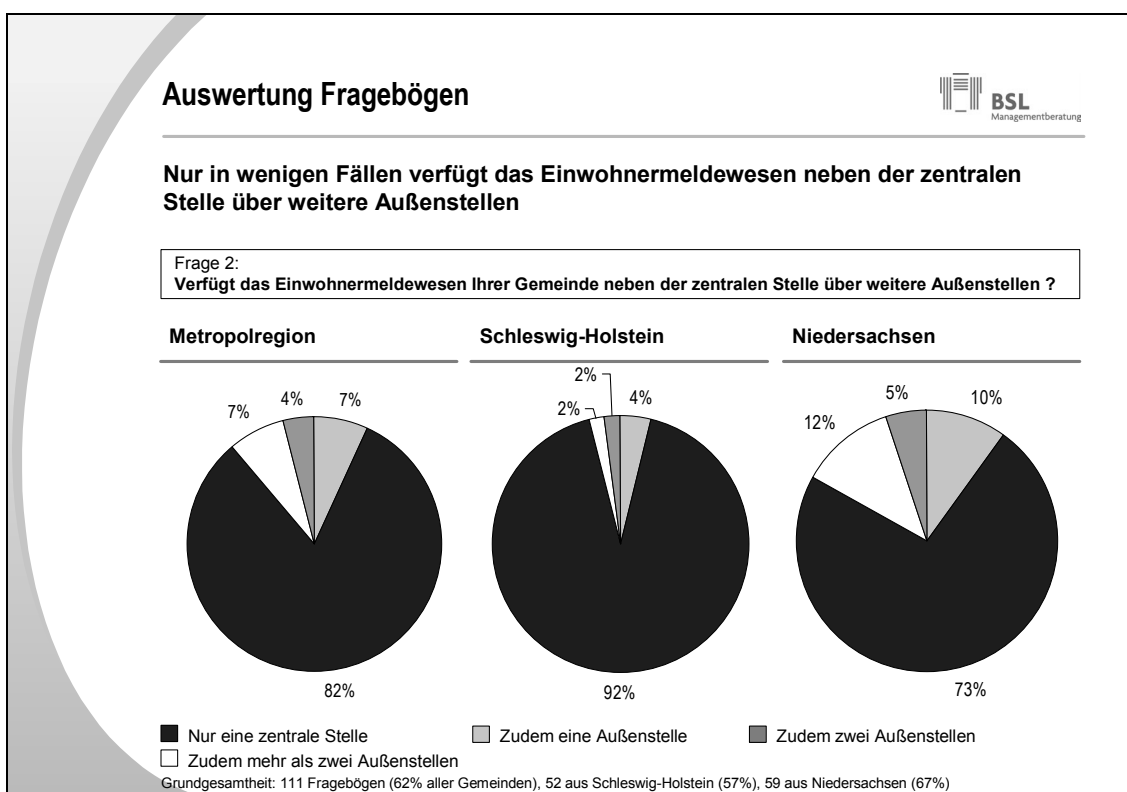


Abbildung 39: Befragung: Anzahl der Außenstellen im Einwohnermeldewesen

Frage 6: „Wie viel Personal ist in Ihrer Behörde im Einwohnermeldewesen eingesetzt?“

Tabelle 23: Befragung: Stellenkapazität im Einwohnermeldewesen

Stellenkapazität im Einwohnermeldewesen						
Antworten	Gesamt		Schleswig-Holstein		Niedersachsen	
Weniger als eine Vollzeitstelle für EMW	25	26%	15	34%	10	19%
Ein bis zwei Vollzeitstellen für EMW	49	51%	18	41%	31	60%
Zwei bis drei Vollzeitstellen für EMW	9	9%	4	9%	5	10%
Mehr als drei Vollzeitstellen für EMW	13	14%	7	16%	6	12%
Gesamt	96	100%	44	100%	52	100%

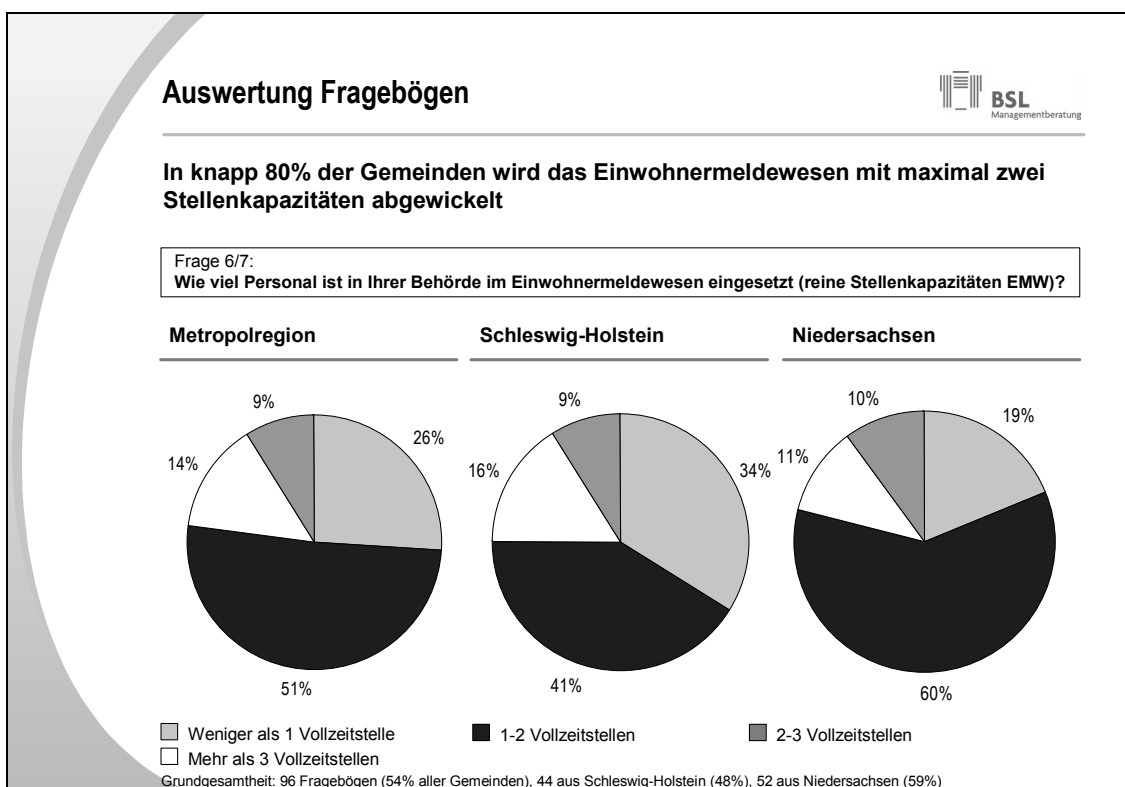


Abbildung 40: Befragung: Stellenkapazität im Einwohnermeldewesen

Frage 8: „Welche IT-Anwendung (Name und Version) setzen Sie für das Einwohner-Meldewesen ein?“⁸⁴

Tabelle 24: Befragung: IT-Anwendungen für das Einwohnermeldewesen

IT-Anwendung für das Einwohnermeldewesen						
Antworten	Gesamt		Schleswig-Holstein		Niedersachsen	
UVN-EIWO Version 3.32	14	13%		0%	14	24%
MPS-EWO Version 5.5 oder City-NT EMA	17	15%	9	18%	8	14%
EWOS	8	7%	1	2%	7	12%
Meso 96	32	29%	15	29%	17	29%
Nukis-Einwohnerwesen 4.1/4.2	11	10%		0%	11	19%
OK.EWO	26	24%	26	51%		0%
Sonstige	2	2%		0%	2	3%
Gesamt	110	100%	51	100%	59	100%

Frage 12: „Besitzt Ihre Gemeinde/Samtgemeinde/Amt/Stadt ein Intranet (interne Vernetzung von PCs und IT-Systemen)?“⁸⁵

Tabelle 25: Befragung: Interne Vernetzung in den Gemeinden

Intranet						
Antworten	Gesamt		Schleswig-Holstein		Niedersachsen	
Nein	23	21%	16	31%	7	12%
Ja	87	79%	36	69%	51	88%
Gesamt	110	100%	52	100%	58	100%

Frage 14: „Ist dieses Netz an andere Netze angeschlossen (z.B. Bestandteil eines Kreisnetzes oder Anbindung an Landesnetze oder Netze kommunaler Rechenzentren)?“⁸⁶

Tabelle 26: Befragung: Anbindung interner Netze der Gemeinden an externe Netze

Netzanbindung						
Antworten	Gesamt		Schleswig-Holstein		Niedersachsen	
Nein	68	67%	31	72%	37	64%
Ja	33	33%	12	28%	21	36%
Gesamt	101	100%	43	100%	58	100%

⁸⁴ Abbildung siehe Kapitel 4.2.5.

⁸⁵ Abbildung siehe Kapitel 4.2.4.

⁸⁶ Abbildung siehe Kapitel 4.2.4.

Frage 17: „Sind alle Arbeitsplatz-PCs ihrer Gemeinde/Samtgemeinde/Amt/Stadt an dieses Netz angeschlossen?“

Tabelle 27: Befragung: Anschluss der Arbeitsplatzrechner an das interne Netz

Anschluß Arbeitsplätze an Netz						
Antworten	Gesamt		Schleswig-Holstein		Niedersachsen	
Ja, alle sind ans Netz angeschlossen	88	90%	39	93%	49	88%
Über 70% sind ans Netz angeschlossen	8	8%	2	5%	6	11%
Über 50% sind ans Netz angeschlossen	1	1%	1	2%	0	0%
Über 25% sind ans Netz angeschlossen	1	1%	0	0%	1	2%
Nein, nur ein Arbeitsplatz ist ans Netz angeschlossen	0	0%	0	0%	0	0%
Gesamt	98	100%	42	100%	56	100%

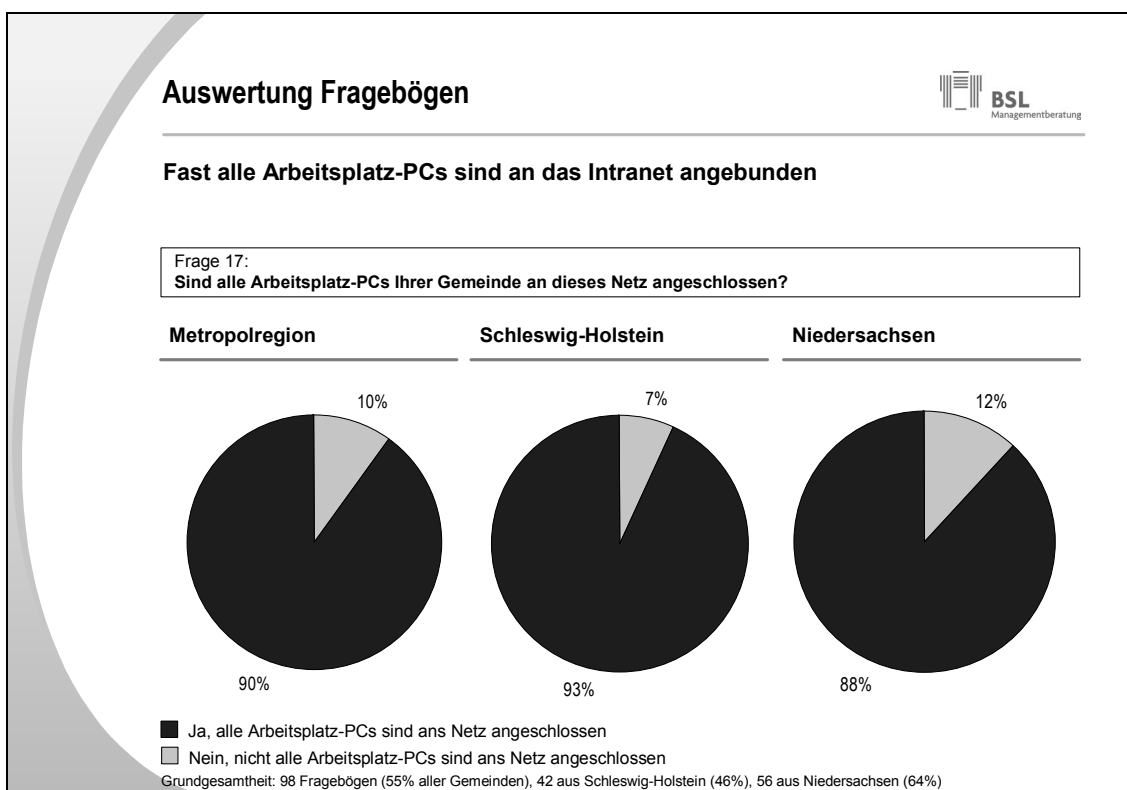


Abbildung 41: Befragung: Anschluss der Arbeitsplatzrechner an das interne Netz

Frage 19: „Ist die IT-Anwendung Einwohnermeldewesen an dieses Netz angeschlossen?“

Tabelle 28: Befragung: Vernetzung des Fachverfahrens für das Einwohnermeldewesen

Netzanbindung IT-Anwendung EMW						
Antworten	Gesamt		Schleswig-Holstein		Niedersachsen	
Nein	16	17%	8	21%	8	14%
Ja	80	83%	30	79%	50	86%
Gesamt	96	100%	38	100%	58	100%

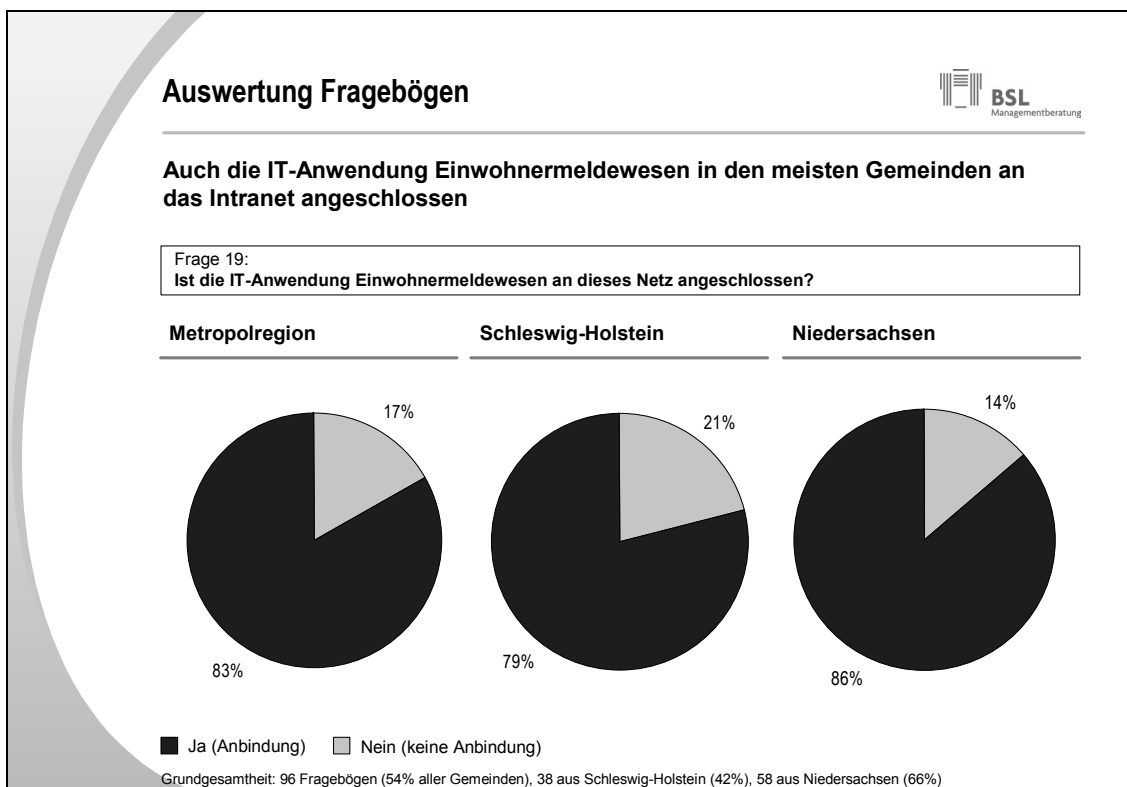


Abbildung 42: Befragung: Vernetzung des Fachverfahrens für das Einwohnermeldewesen

Frage 20: „Setzen Sie DIGANT als Schnittstelle zur Bundesdruckerei bei Passanträgen etc. ein?“

Tabelle 29: Befragung: Einsatz von DIGANT für das Pass- und Ausweiswesen

Nutzung DIGANT						
Antworten	Gesamt		Schleswig-Holstein		Niedersachsen	
Nein	106	97%	49	96%	57	98%
Ja	3	3%	2	4%	1	2%
Gesamt	109	100%	51	100%	58	100%

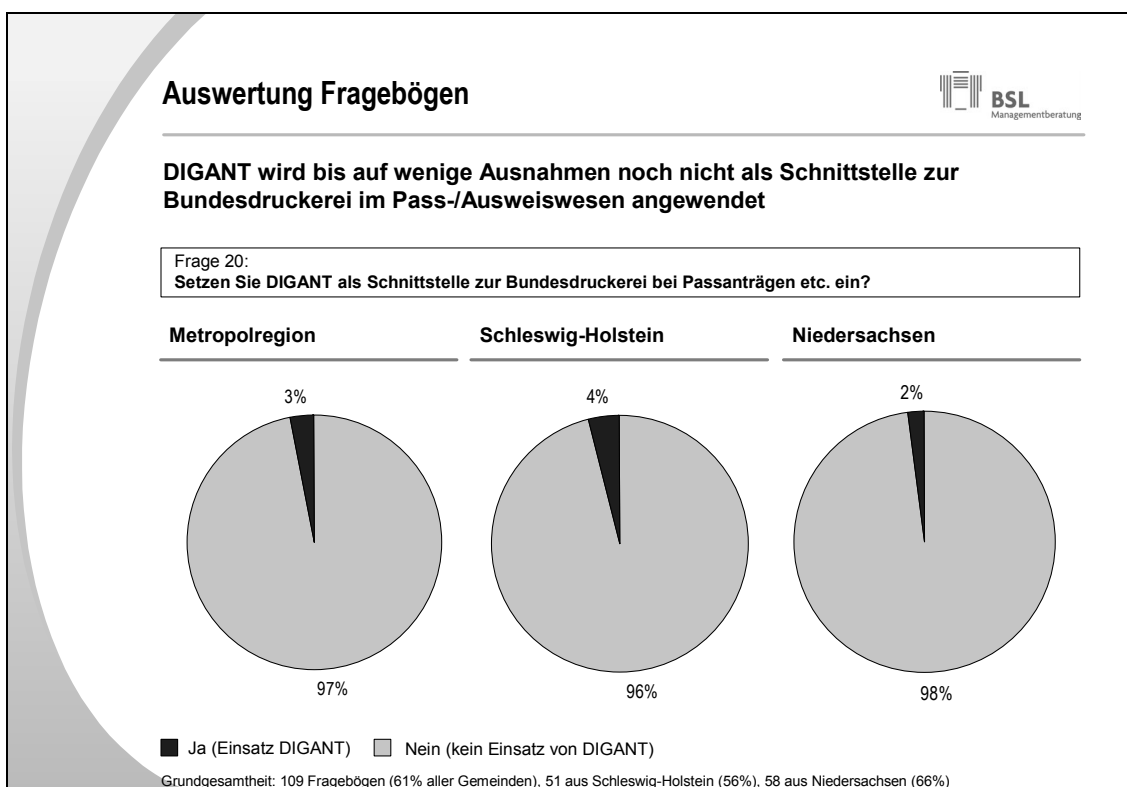


Abbildung 43: Befragung: Einsatz von DIGANT für das Pass- und Ausweiswesen

Frage 24: „Über den Inhalt und die Zielsetzung der Machbarkeitsstudie „E-Government in der Metropolregion Hamburg“ bin ich ...“⁸⁷

Tabelle 30: Befragung: Informationsstand zur Machbarkeitsstudie

Informationsstand Machbarkeitsstudie						
Antworten	Gesamt		Schleswig-Holstein		Niedersachsen	
1- Sehr gut informiert	5	5%	3	6%	2	4%
2	15	15%	5	10%	10	18%
3	19	18%	9	19%	10	18%
4	32	31%	11	23%	21	38%
5	16	16%	10	21%	6	11%
6 - Überhaupt nicht informiert	16	16%	10	21%	6	11%
Gesamt	103	100%	48	100%	55	100%
Durchschnitt	3,8		4,0		3,7	

Frage 25: „Ich sehe die Perspektiven von E-Government zwischen Verwaltungen in der Metropolregion ...“⁸⁸

Tabelle 31: Befragung: Bewertung der Perspektiven von E-Government zwischen Verwaltungen

Perspektiven E-Gov zwischen Verwaltungen in MP						
Antworten	Gesamt		Schleswig-Holstein		Niedersachsen	
1- Sehr positiv	14	15%	7	18%	7	13%
2	28	30%	11	28%	17	31%
3	28	30%	12	30%	16	30%
4	20	21%	7	18%	13	24%
5	4	4%	3	8%	1	2%
6 - Sehr negativ	0	0%	0	0%	0	0%
Gesamt	94	100%	40	100%	54	100%
Durchschnitt	2,7		2,7		2,7	

Frage 26: „Ich sehe den Nutzen von E-Government zwischen den Verwaltungen der Metropolregion Hamburg für den Bereich des Einwohnermeldewesens ...“⁸⁹

Tabelle 32: Befragung: Nutzen von E-Government im Bereich des Einwohnermeldewesens

Nutzen E-Gov zwischen Verwaltungen in MR für EWM						
Antworten	Gesamt		Schleswig-Holstein		Niedersachsen	
1- Sehr hoch	11	12%	4	10%	7	13%
2	30	33%	16	41%	14	26%
3	34	37%	13	33%	21	40%
4	16	17%	5	13%	11	21%
5	1	1%	1	3%	0	0%
6 - Sehr gering	0	0%	0	0%	0	0%
Gesamt	92	100%	39	100%	53	100%
Durchschnitt	2,6		2,6		2,7	

⁸⁷ Abbildung siehe Kapitel 4.2.3.

⁸⁸ Abbildung siehe Kapitel 4.2.2.

⁸⁹ Abbildung siehe Kapitel 4.2.2.

11.2.2 Kfz-Zulassung

Frage 1: „Wie ist die Zulassungsstelle in Ihrem Kreis organisiert?“

Tabelle 33: Befragung: Organisation der Zulassungsstelle

Organisation der Zulassungsstelle						
Antworten	Gesamt		Schleswig-Holstein		Niedersachsen	
Als eigene Zulassungsstelle	5	36%	2	33%	3	38%
Als Teil des Ordnungsamts	4	29%	3	50%	1	13%
Über Bürgerbüros/ Servicestellen	1	7%	0	0%	1	13%
Anders	4	29%	1	17%	3	38%
Gesamt	14	100%	6	100%	8	100%

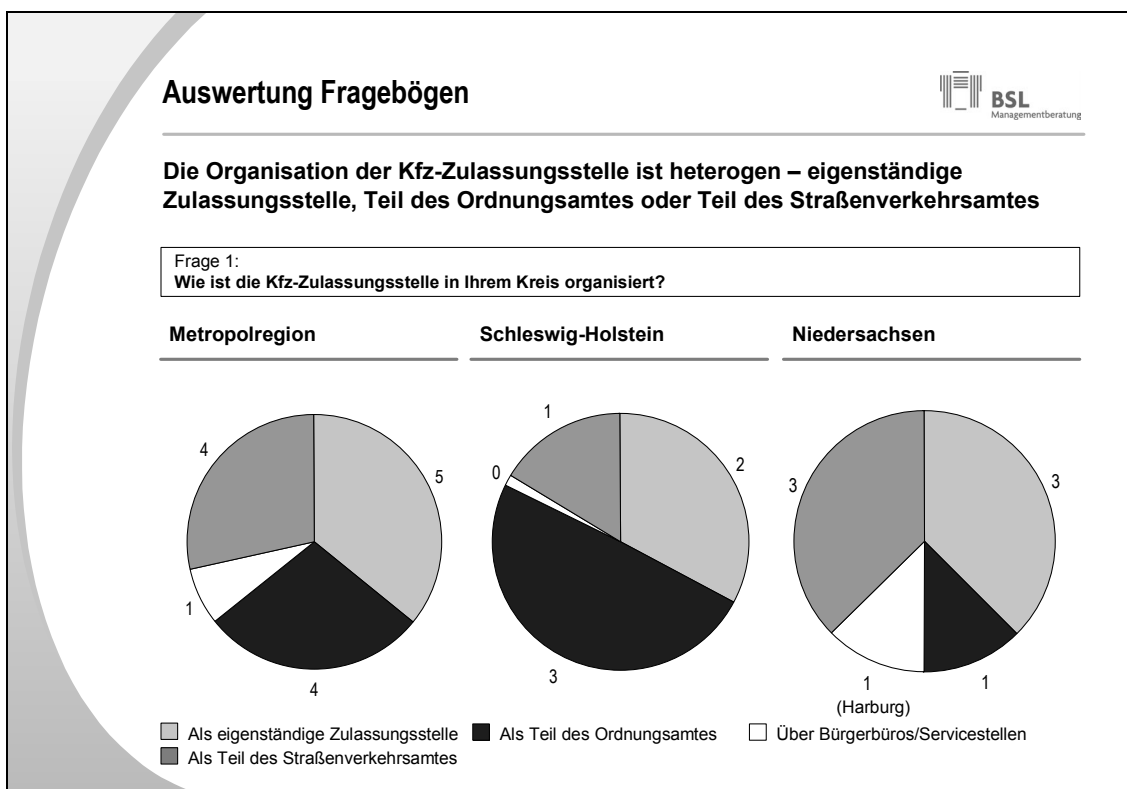


Abbildung 44: Befragung: Organisation der Zulassungsstelle

Frage 2: „Verfügt die Zulassungsstelle Ihres Kreises über weitere Außenstellen neben der zentralen Stelle?“

Tabelle 34: Befragung: Außenstellen der Zulassungsstelle

Anzahl Außenstellen der Zulassungsstelle						
Antworten	Gesamt		Schleswig-Holstein		Niedersachsen	
Nur eine zentrale Stelle	7	50%	4	67%	3	38%
Zudem eine Außenstelle	5	36%	2	33%	3	38%
Zudem zwei Außenstellen	2	14%	0	0%	2	25%
Zudem mehr als zwei Außenstellen	0	0%	0	0%	0	0%
Gesamt	14	100%	6	100%	8	100%

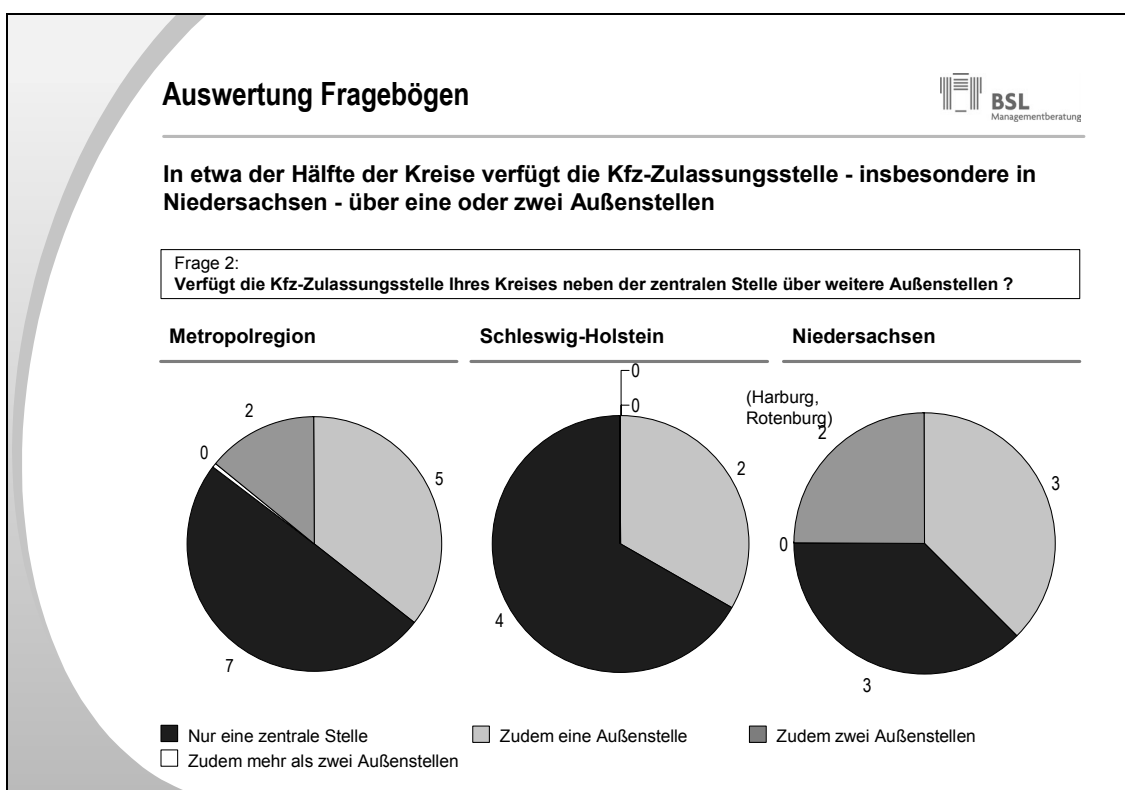


Abbildung 45: Befragung: Außenstellen der Zulassungsstelle

Frage 7: „Welche IT-Anwendung (Name und Version) setzen Sie für das Kfz-Zulassungswesen ein?“⁹⁰

Tabelle 35: Befragung: Fachverfahren für die Kfz-Zulassung

IT-Anwendung für das Kfz-Zulassungswesen						
Antworten	Gesamt		Schleswig-Holstein		Niedersachsen	
UVN-Kfz	7	50%	4	67%	3	38%
IKOL-Kfz	5	36%	1	17%	4	50%
Sonstige	2	14%	1	17%	1	13%
Gesamt	14	100%	6	100%	8	100%

Frage 22: „Über den Inhalt und die Zielsetzung der Machbarkeitsstudie „E-Government in der Metropolregion Hamburg“ bin ich ...“⁹¹

Tabelle 36: Befragung: Informationsstand zur Machbarkeitsstudie

Informationsstand Machbarkeitsstudie						
Antworten	Gesamt		Schleswig-Holstein		Niedersachsen	
1- Sehr gut informiert	0	0%	0	0%	0	0%
2	6	46%	2	33%	4	57%
3	2	15%	1	17%	1	14%
4	1	8%	1	17%	0	0%
5	3	23%	2	33%	1	14%
6 - Überhaupt nicht informiert	1	8%	0	0%	1	14%
Gesamt	13	100%	6	100%	7	100%
Durchschnitt	3,3		3,5		3,1	

Frage 23: „Ich sehe die Perspektiven von E-Government in der Metropolregion ...“⁹²

Tabelle 37: Befragung: Bewertung der Perspektiven von E-Government zwischen Verwaltungen

Perspektiven E-Gov zwischen Verwaltungen in MR						
Antworten	Gesamt		Schleswig-Holstein		Niedersachsen	
1- Sehr positiv	0	0%	0	0%	0	0%
2	4	31%	3	50%	1	14%
3	7	54%	1	17%	6	86%
4	2	15%	2	33%	0	0%
5	0	0%	0	0%	0	0%
6 - Sehr negativ	0	0%	0	0%	0	0%
Gesamt	13	100%	6	100%	7	100%
Durchschnitt	2,8		2,8		2,9	

⁹⁰ Abbildung siehe Kapitel 4.2.5.

⁹¹ Abbildung siehe Kapitel 4.2.3.

⁹² Abbildung siehe Kapitel 4.2.2.

Frage 24: „Ich sehe den Nutzen von E-Government zwischen den Verwaltungen der Metropolregion Hamburg für den Bereich der Kfz-Zulassung ...“⁹³

Tabelle 38: Befragung: Nutzen von E-Government im Bereich des Kfz-Zulassungswesens

Nutzen E-Gov zwischen Verwaltungen in MP für KFZ-Zulassung						
Antworten	Gesamt		Schleswig-Holstein		Niedersachsen	
1- Sehr positiv	2	17%	0	0%	2	29%
2	4	33%	3	60%	1	14%
3	5	42%	2	40%	3	43%
4	1	8%	0	0%	1	14%
5	0	0%	0	0%	0	0%
6 - Sehr negativ	0	0%	0	0%	0	0%
Gesamt	12	100%	5	100%	7	100%
Durchschnitt	2,4		2,4		2,4	

⁹³ Abbildung siehe Kapitel 4.2.2.

Tabelle 39: Befragung: Fallzahlen der KFZ-Zulassung: Neu- und Wiederzulassungen

Region	Neuzulassung neuer KFZ		Zulassung gebrauchter KFZ		Wiederzulassung gel. KFZ	
	2002	2001	2002	2001	2002	2001
FH Hamburg						
BL Niedersachsen	55.191	57.468	2.245	1.870	4.364	5.096
LK Cuxhaven	7.558	7.854	711	481	708	847
LK Stade	8.633	8.919	283	228	689	810
LK Harburg	12.113	12.533	262	278	729	830
LK Rotenburg	8.017	9.158	301	287	736	874
LK Soltau Falingb.ostel	5.918	6.188	178	168	468	553
LK Lüneburg	6.636	6.587	227	176	446	557
LK Uelzen	4.216	4.138	222	203	313	358
LK Lüchow-Dannenberg	2.099	2.098	51	51	267	267
BL Schleswig-Holstein	57.548	62.790	1.672	1.236	3.418	3.996
Kreis Segeberg	13.587	18.373	370	327	717	848
Kreis Pinneberg	14.177	14.342	448	306	708	778
Kreis Herzogtum Lauenburg	7.549	7.746	221	144	516	568
Kreis Stormann	11.157	11.177	279	208	484	611
Kreis Steinburg	5.863	5.583	100	80	467	547
Wirtschaftsraum Brunsbüttel	5.215	5.583	254	174	548	645
Summe Metropolregion	167.930	177.726	6.162	4.976	12.146	14.188

Tabelle 40: Befragung: Fallzahlen der KFZ-Zulassung: Umschreibungen

Region	Umschreibung mit HW		Umschreibung ohne HW		Umschreibung innerhalb	
	2002	2001	2002	2001	2002	2001
FH Hamburg						
BL Niedersachsen	78.901	80.143	11.254	11.788	72.580	77.222
LK Cuxhaven	11.775	12.015	1.772	1.857	12.993	14.407
LK Stade	10.800	10.854	1.288	1.313	15.158	15.868
LK Harburg	16.982	17.421	2.801	2.917	10.578	11.170
LK Rotenburg	11.730	12.064	1.136	1.410	10.607	10.980
LK Sothau Fallingb.ostel	8.890	8.674	1.264	1.263	6.358	7.314
LK Lüneburg	9.708	9.853	1.832	1.739	8.851	9.023
LK Uelzen	5.202	5.418	689	807	4.827	5.152
LK Lückow-Dannenberg	3.744	3.744	472	472	3.208	3.208
BL Schleswig-Holstein	61.072	63.193	7.372	7.709	51.891	56.389
Kreis Segeberg	18.617	19.065	3.202	3.357	11.610	12.474
Kreis Pinneberg	16.431	17.188	3.224	3.351	8.915	9.742
Kreis Herzogtum Lauenburg					7.666	8.207
Kreis Stormann	18.589	19.845			7.194	7.930
Kreis Steinburg					7.265	7.860
Wirtschaftsraum Brunsbüttel	7.425	7.317	946	1.001	9.231	10.178
Summe Metropolregion	218.814	223.479	29.880	31.285	197.051	210.833

Tabelle 41: Befragung: Fallzahlen der KFZ-Zulassung: Wiederzulassungen, Personal, Vergleichszahlen

Region	Wiederzulassung nach Stillleg.		Personal Stellen	Kfz pro Stelle	Neuzulassung pro Stelle
	2002	2001			
FH Hamburg					
BL Niedersachsen	14.516	15.205	106		
LK Cuxhaven	2.118	2.254	13,77	10,675	549
LK Stade	2.253	2.388	14,25	11,077	606
LK Harburg	2.630	2.841	19,61	9,689	618
LK Rotenburg	2.042	2.101	19,00	8,421	422
LK Soltau Fallingb.ostel	1.725	1.801	13,08	8,945	452
LK Lüneburg	1.699	1.744	13,25	9,375	501
LK Uelzen	1.189	1.216	8,02	9,726	526
LK Lüchow-Dannenberg	860	860	5,50	8,568	382
BL Schleswig-Holstein	10.490	11.115	98,26		
Kreis Segeberg	2.401	2.706	23,00	9,304	591
Kreis Pinneberg	2.028	2.008	22,13	9,584	641
Kreis Herzogtum Lauenburg	1.672	1.678	13,50	11,778	559
Kreis Stormann	1.631	1.766	20,63	8,280	541
Kreis Steinburg	1.303	1.334	7,50	12,467	782
Wirtschaftsraum Brunsbüttel	1.455	1.623	11,50	9,677	453
Summe Metropolregion	39.522	41.525	311		

11.3 Kostenschätzung zum Einsatz von „Governikus“ für das Meldewesen in der Metropolregion (Szenario 1)⁹⁴

Einmalig	
Lizenzgebühr „Governikus“	400.000 EUR
Front-End	100.000 EUR
Fachverfahren (Ca. 7 à 10 MT)	70.000 EUR
GESAMT:	570.000 EUR
Laufend	
Wartung- und Pflege „Governikus“	72.000 EUR
Betrieb	30.000 EUR
Fachverfahren (Annahme: MESO für alle)	
Wartung (kalk. 5 Cent pro Einwohner, dezentraler Betrieb)	200.000 EUR
4 Mio. Einwohner, MESO (10 Cent)	400.000 EUR
GESAMT nur Fachverfahren Meldewesen	600.000 EUR
GESAMT	702.000 EUR

Anmerkungen:

- Es wird von 4 Mio. Einwohnern der Metropolregion Hamburg ausgegangen.⁹⁵
- Es wird davon ausgegangen, dass ca. 10 Verfahren im Einsatz sind; für mind. 3 wird es aus „MOIN“ schon Adapter geben. Bei Szenario 1 wird der Entwicklungsaufwand für OSCI-XMeld auf die Fachverfahrenshersteller verlagert. Auch hierzu dient die rechtliche Integration in die 1. BMeldDÜV, weil die Pflegeverträge jeweils so aufgebaut sind, dass die rechtlich erforderlichen Anpassungen in der Pflegepauschale enthalten sind.

⁹⁴ Basierend auf Berechnungen der Freien und Hansestadt Bremen, Senator für Finanzen, Abteilung Personal- und Verwaltungsmanagement, E-Government.

⁹⁵ Metropolregion Hamburg: Prognosedaten zum REK 2000, <http://www.hamburg.de/MR/downloads/REK%202000%20Druckfassung%20Excel-Tabellen.doc>

11.4 Kostenschätzung zum Einsatz von „*Verwaltung 2000*“ als Datendrehscheibe in der Metropolregion Hamburg (Szenario 2b)

Zur geschätzten Kostenermittlung fand am 23.04.2002 im beim Landkreis Harburg, Informationsverarbeitung, ein Arbeitsgespräch statt. Daran nahmen Vertreter des Landkreises Harburg und der Firmen Siemens Business Services und von HEC teil.

Das Ziel war es, einen ersten Eindruck über die Kostenpositionen einer Anwendung des Verfahrens „*Verwaltung 2000*“ in der gesamten Metropolregion Hamburg zu ermitteln.

Für Preis- und Mengenermittlungen wurde angenommen, dass alle Verwaltungen der Metropolregion teilnehmen (5 Kreise Schleswig-Holsteins, die Freie und Hansestadt Hamburg, 8 Landkreise Niedersachsens). Es wurde geschätzt, dass je Kreis- bzw. Landkreisverwaltung im Schnitt 10 Kommunen zu beteiligen und anzubinden sind.

Um regionalen Interessen und Empfindlichkeiten Rechnung zu tragen, wurde zudem als Grundannahme vorausgesetzt, dass es je Bundesland einen Standort für den Biz-Talk-Server (bzw. GovTalk-Server) und den dazugehörigen Applikationsserver geben soll.

1.	Lizenzen je BizTalk-Server, <u>jährlich</u> für jeden Standort / jedes Bundesland (Diese Kosten fallen 3mal an)	40.000,-- €
2.	Lizenzen je realisierten Prozess 350.000,-- € * 2, <u>jährlich</u> Verteilung der Lizenzkosten nach Einwohnerzahl (Z.Zt. sind 2 Prozesse realisiert)	700.000,-- €
3.	Server (Hardware) für BizTalk, <u>einmalig</u> Server (Hardware) für Applikation, <u>einmalig</u> Firewall, Datensicherung, <u>einmalig</u> für jeden Standort / jedes Bundesland (Diese Kosten fallen 3mal an)	80.000,-- € 80.000,-- € 100.000,-- €
4.	Sicherstellung des Betriebs von BizTalk- u. Applik.-Server, <u>jährlich</u> einschl. Personal für jeden Standort / jedes Bundesland (Diese Kosten fallen 3mal an)	120.000,-- €
5.	Workshop (Phase1), Pflichtenheft (Phase2), Testbetrieb (Phase3) für Pilotbetrieb von Verwaltung2000, <u>einmalig</u> (Diese Kosten fallen für den Pilot-Landkreis an)	170.000,-- €
5.1.	Workshop (Phase1), Pflichtenheft (Phase2), Testbetrieb (Phase3) für jeden Kreis nach erfolgreichem Pilotbetrieb, <u>einmalig</u> (Diese Kosten fallen je weiteren Kreis an)	100.000,-- €
6.	Schnittstellenprogrammierung je anzubindendem Verfahren, <u>einmalig</u> es sind z.Zt. schätzungsweise 10 verschiedene Verfahren im Einsatz (Diese Kosten fallen je Schnittstelle an)	50.000,-- €
7.	Beratungsdienstleistung, <u>einmalig</u> für jeden Standort / jedes Bundesland	100.000,-- €

	(Diese Kosten fallen 3mal an)	
8.	Rollout (Schulung, Installation, Inbetriebnahme vor Ort), <u>einmalig</u> (3 Tage Schulung, 7 Rest à 1.300,-- €), je Kommune (Diese Kosten fallen je angeschlossene Verwaltung / Kreis, Gemeinde an)	13.000,-- €
9.	Entwicklung eines neuen Prozesses bis zur Einsatzreife, <u>einmalig</u>	500.000,-- €

Daraus ergibt sich bei Teilnahme aller Kommunen in der Metropolregion ein einmaliger Betrag in Höhe von 4.710.000,-- €. Die laufenden Aufwendungen für den Betrieb werden 3.522.000,-- € jährlich betragen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Entwicklung eines neuen Prozesses (Lebenslage) mit 500.000,-- € zu Buche schlägt

Anmerkung BSL:

Die dargestellten Kosten wurden in einem Gespräch zwischen BSL und HEC als ein erstes Modell dargestellt⁹⁶. Nach Einschätzung der BSL kann hier deutlich nachverhandelt werden. Besonders hoch erscheinen aus Sicht der BSL die folgenden Kostenpunkte, in denen Entwicklungskosten zum Teil komplett auf Lizenzgebühren umgelegt werden sollen:

- Lizenzkosten je realisierter Prozess
- GovTalk-Server
- Applikations-Server
- Firewall
- Entwicklung eines neuen Prozesses.

⁹⁶ Gespräch am 28.2.2003.

11.5 Kostenschätzung zum Einsatz des IT-Fachverfahrens „Mewes“ für das Meldewesen in der Metropolregion (Szenario 6)⁹⁷

In Hamburg wird im Rechenzentrum des Landesamtes für Informationstechnik ein IT-Verfahren für das Meldewesen betrieben. Mit einigen Erweiterungen wäre es möglich, dieses auch für andere Kunden anzubieten. Insbesondere kleine und mittlere Kommunen hätten damit die Möglichkeit, von den Vorteilen eines großen Rechenzentrumsbetriebes bei gleichzeitig geringen Kosten zu profitieren. Zusätzlich ergeben sich folgende Vorteile

- Der Einsatz einheitlicher Technik und länderübergreifender Bearbeitungsmöglichkeiten erhöht den Bürgerservice erheblich, wenn er selber vorsprechen muss.
- Die Nutzer eines einheitlichen IT-Fachverfahrens können vom Anbieter einen Komplettservice für Wartung, Pflege und Betrieb in Anspruch nehmen.
- Gesetzliche Änderungen u. Ä. sind für alle Nutzer nur noch einmal umzusetzen. Hier ergeben sich mittelfristig hohe Einsparpotenziale.
- Die elektronische Rückmeldung kann bei den Nutzern der einheitlichen Anwendung untereinander entfallen, da sie unmittelbarer Bestandteil der Verarbeitung wäre.
- Eine Schnittstelle zum IT-Fachverfahren für die Standesämter (Autista) ist bereits integriert.
- Gesetzlich vorgeschriebene Datenübermittlungen und Datenübermittlungen an Großkunden sind optimal mit den Partnern abgestimmt und in „Mewes“ integriert.
- Einheitliche automatisierte Übermittlung von statistischen Daten.

Kurzübersicht über das IT-Verfahren für das Meldewesen in Hamburg

In Hamburg wird ein zentrales IT-Verfahren „Mewes“ für das Meldewesen zentral verwendet. Es handelt sich dabei um ein in der Programmiersprache Natural auf einer ADABAS Datenbank entwickeltes Verfahren.

Die Schwerpunkte des Betriebes von „Mewes“ liegen auf dem Erhalt der Datenqualität, der schnellen und sicheren Verarbeitung der Eingaben und korrekter, sicherer Datenübermittlungen (DÜ). Aus diesem Grund sind im Dialogverfahren vielfältige Plausibilitäten in die Prozesse eingearbeitet und es werden regelmäßig Qualitätssicherungen über Einwohner- und Wohnungsdaten gefahren. Um eine schnellstmögliche Dateneingabe im Kundendialog zu ermöglichen, wird eine tastaturgesteuerte zeichenbasierte Oberfläche verwandt.

Neben den Dialogfunktionen werden auch diverse Batch-(Stapel-)Verarbeitungen angeboten. Hier sind insbesondere die Datenübermittlungen an Dritte zu erwähnen. Andere hamburgische Verfahren greifen im Dialog auf den Datenbestand zu. Datenlieferungen anderer Verfahren werden in „Mewes“ automatisch verarbeitet (z.B. der Standesämter). Es sind diverse Services wie z. B. elektronische Auskunftsverfahren an

⁹⁷ Verfasst von: Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde, Amt für Organisation und Zentrale Dienste.

Großkunden, maschinelle Auswertungen mit der Familienkasse, Betriebsdatenstatistik implementiert.

Alle gesetzlich normierten regelmäßigen und Stichtagsbezogenen DÜ nach der BMeldDÜV und der hamburgischen MeldDÜV werden maschinell abgewickelt (rd. 30 verschiedene Verfahren).

Rahmenbedingungen und Umsetzungsvarianten

Damit ein IT-Verfahren eingesetzt werden kann, müssen einige Voraussetzungen geschaffen werden.

- Vereinheitlichung von Verwaltungsprozessen
- Anpassung der Landesgesetze in der Metropolregion

Für eine gemeinsame Nutzung der gleichen Software sind zudem

- abweichenden Schnittstellen zum Wahlverfahren, zur Volks- bzw. Bürgergesetzgebung zu berücksichtigen
- der Qualitätsstandard ist für alle regionalen Gliederung (z.B. Straßenschlüssel) umzusetzen
- sämtliche Auswertungen von Datenbeständen werden vereinheitlicht

Mögliche technische Umsetzung

- gemeinsame oder getrennte Datenhaltung
- gemeinsame oder getrennte Softwarenutzung

Es ergeben sich damit folgende Varianten:

Variante 1: gemeinsame Daten, gemeinsame Software

- Die Datenbestände aller beteiligten Verwaltungseinheiten werden in gemeinsamen Dateien geführt.
- Alle Beteiligten nutzen dieselben Programme und Programmumgebungen.

Variante 2: getrennte Daten, gemeinsame Software

- Jede Verwaltungseinheit benutzt ihre eigenen Dateien, die im Aufbau identisch aber physisch getrennt sind.
- Alle Beteiligten nutzen dieselben Programme und Programmumgebungen.

Variante 3: getrennte Daten, getrennte Software

- Die Nutzung getrennter Software wird nicht angeboten, da die Kosten hierfür zu hoch sind, es ergeben sich kaum Synergien.
- Bei den Berechtigungen sind die folgenden beiden Varianten möglich:
- Allzuständigkeit: Diese Regelung bezieht sich auf die in Hamburg bereits realisierte rechtliche und organisatorische Praxis und bedeutet in diesem Kontext: Alle nutzen-den Gemeinden und Städte eines einheitlichen Meldewesen-Fachverfahrens haben

die Möglichkeit, auch die Daten, die nicht originär zu ihrem Einzugsbereich gehören, einzusehen und zu bearbeiten.

- Mandantenregelung: Diese Regelung bedeutet, dass verbindlich festgelegt wird, welche Prozesse übergreifend von allen Beteiligten über ihren Einzugsbereich hinaus, bzw. welche Prozesse ausschließlich in lokaler Zuständigkeit ausgeführt werden dürfen. Es erfolgt eine Protokollierung jedes Zugriffs.

Die Entscheidung, ob in der Metropolregion Mandantenfähigkeit oder Allzuständigkeit gewählt wird, erfolgt für alle zukünftigen Nutzer.

Kosten der unterschiedlichen Varianten

Bei den Varianten fallen folgende Kostenblöcke an:

- Einmalige Kosten für die Schaffung der Grundvoraussetzungen: an der eingesetzten Software sind Veränderungen vorzunehmen, um diese für die Metropolregion nutzbar zu machen. Dazu gehört:
 - › Analyse und Abgleich der gesetzlichen Vorschriften
 - › Aufarbeitung für notwendige gesetzliche Änderungen
 - › Standardisierung der Verwaltungsprozesse
 - › Beteiligung des Datenschutzes (Datenschutzkonzept/Risikoanalyse)
 - › Änderung der bestehende Software
- Kosten für die Überführung aus einer bisher genutzten Software. Diese Kosten fallen pro Software (z.B. OK-EWO) nur einmal an. Zu den Leistungen gehören:
 - › Sichtung der bisher eingesetzten Software
 - › Aufnahme und eventuelle Verarbeitung von Besonderheiten
 - › Erstellen eines Datenübernahmeprogrammes
- Kosten für die Überführung des Quell- in den Zieldatenbestand. Dazu gehört
 - › Analyse des Datenbestandes
 - › Übernahme der Daten
 - › Test
- Kosten für die Vorbereitung des bisherigen Datenbestandes. Wenn der bisherige Datenbestand nicht den definierten Qualitätsanforderungen genügt, so muss erst eine Bereinigung des Datenbestandes erfolgen, bevor die Übernahme (3) erfolgen kann. Eine Abrechnung hierfür kann nur nach Aufwand erfolgen.
- Betriebskosten

Kostenübersicht⁹⁸

Einmalkosten

⁹⁸ Diese Darstellung ist eine reine Kostenaufstellung und noch nicht das Angebot eines Dienstleisters. Eine Gesamtlösung muss auch für die Freie und Hansestadt Hamburg vorteilhaft sein, so dass hier in einem geringen Umfang auch noch Kosten zu erwarten sind.

- einmal für die Metropolregion
 Anpassung der Software (1.) 290.000€
- einmal pro Software, die bisher eingesetzt
 wird Überführungprogramm aus bisheriger
 Software (2.) 39.000€

Für jede Kommune anfallende Einführungskosten

- Überführung des Datenbestandes (3.) 15.000€

Weitere Einführungskosten fallen nur an, wenn der Datenbestand bereinigt werden muss. Die Abrechnung erfolgt nach Aufwand (4.)

Betriebskosten (für die gesamte Metropolregion)

	Variante 1	Variante 2
5. Wartung und Pflege	19.000	19.000
5. Laufender Betrieb	38.600	38.600
5. RZ-Grundbetrag	0	3.900

zusätzlich Betriebskosten abhängig von der Anzahl Einwohner im Bestand

Variante 1: pro Einwohner und Jahr	0,26
Variante 2: pro Einwohner und Jahr ab 15.000 Einwohner	0,26