

Kommunalwissenschaftliches Institut  
Am Park Babelsberg 14/Haus 7  
14482 Potsdam

Fon: +49 (331) 977-4505/4434  
Fax: +49 (0331)977-4613  
Mail: [schuppan@rz.uni-potsdam.de](mailto:schuppan@rz.uni-potsdam.de)  
Mail: [penning@rz.uni-potsdam.de](mailto:penning@rz.uni-potsdam.de)  
[www.e-lo-go.de](http://www.e-lo-go.de)  
[www.ifg.cc](http://www.ifg.cc)

**Verfasser:**  
**Tino Schuppan**  
**Jörg Penning-Poggenbeck**

A m t f ü r V e r k e h r s w e s e n  
P o t s d a m - M i t t e l m a r k

# Electronic Government Integrierte Kommunalverwaltung

Konzeption zur Umsetzung von  
eGovernment im Kfz-Zulassungswesen  
(Version 1.0)

## Inhaltsverzeichnis

<b>INHALTSVERZEICHNIS</b> .....	2
Abbildungsverzeichnis .....	4
Tabellenverzeichnis .....	4
<b>VORWORT:</b> .....	5
<b>ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	8
<b>1. EGOVERNMENT UND INTEGRIERTE KOMMUNALVERWALTUNG</b> .....	12
1.1 eGovernment verändert die Verwaltung .....	12
1.2 Integrierte Verwaltung: vom Leitbild zur Umsetzung .....	13
1.3 Projektansatz .....	15
<b>2. NEUE ORGANISATORISCHE MÖGLICHKEITEN DES KFZ-WESENS DURCH EGOVERNMENT</b> .....	16
2.1 KFZ-Zulassung in anderen europäischen Ländern .....	16
2.1.1 Österreich.....	16
2.1.2 Schweden .....	17
2.1.3 Niederlanden.....	18
2.1.4 Belgien .....	19
2.1.5 Frankreich .....	19
2.1.6 Großbritannien .....	20
2.1.7 Luxemburg .....	21
2.1.8. Zusammenfassung des Ländervergleichs .....	21
2.2 Beispielszenarios.....	23
2.2.1 Szenario 1: Kfz-Ummeldung im Bürgerbüro .....	23
2.2.2 Szenario 2: Kfz-Ummeldung im Bürgerbüro unter Einbindung externer Partner (Prozessintegration) .....	25
2.2.3 Szenario 3a: Kfz-Online-Anmeldung durch den Autohändler.....	27
2.2.4 Szenario 3b: Kfz-Online-Anmeldung durch den Bürger.....	28
2.2.5 Zusammenfassung .....	30
<b>3. PROJEKTMANAGEMENT</b> .....	31
3.1 Projektverlauf .....	31
3.2 Projektansatz .....	32
<b>4. BESTANDAUFNAHME / IST-ANALYSE IM AMT FÜR VERKEHRSWESEN</b> ...34	
4.1 Was will der Kunde? .....	34
4.2 Aufbauorganisation und Leistungen des AfV.....	41

4.2.1 Tabellarische Überblick: Leistungen mit Fallzahlen .....	43
4.2.2 Prozessgrobanalyse der Kfz-Zulassung .....	44
4.3 IuK-Einsatz im AfV .....	47
<b>5. SCHRITT 1: BÜRGERBÜROLÖSUNG.....</b>	<b>48</b>
5.1. Organisatorische Anforderungen .....	48
5.2 Technische Anforderungen .....	57
5.3 Personelle Anforderungen.....	63
5.4 Rechtliche Anforderungen und Realisierungsmöglichkeiten .....	66
5.4.1 Bestehende Zuständigkeitsregelungen.....	66
5.4.2 Rechtliche Möglichkeiten der dezentralen Wahrnehmung von Kreisaufgaben .....	67
5.4.1 Bestehende Zuständigkeitsregelungen.....	67
5.4.2 Rechtliche Möglichkeiten der dezentralen Wahrnehmung von Kreisaufgaben .....	69
5.5 Umsetzung.....	74
5.6 Kostenbetrachtung.....	75
<b>6. SCHRITT 2: INTEGRATION EXTERNER PARTNER.....</b>	<b>80</b>
6.1 Ist-Analyse der Prozesse und Optimierungsansätze bei der Kfz-Zulassung....	81
6.2 Möglichkeiten der Prozessoptimierung .....	84
6.3 Technische Realisierungsmöglichkeiten.....	90
6.4 Rechtliche Aspekte .....	93
6.5 Umsetzung.....	93
6.6 Kosten .....	94
<b>7. SCHRITT 3: HÄNDLER- UND BÜRGERMODUL.....</b>	<b>94</b>
7.1 Umsetzung: Fallbeispiel Erftkreis .....	97
7.2 Technischer Ansatz und Kosten in Potsdam-Mittelmark.....	98
<b>8. NUTZWERTANALYSE UND SCHLUßBETRACHTUNG.....</b>	<b>99</b>
8.1 Die Nutzwertanalyse (NwA) .....	99
8.2 Schlußbetrachtungen .....	104
<b>ANLAGEN .....</b>	<b>106</b>
Anlage 1: Benötigte Hilfsmittel in der Pilotgemeinde.....	106
Anlage 2: Vorläufige Checkliste zur Einführung.....	108
Anlage 3: Schreiben des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr .....	110

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kfz-Wesen in Europa.....	22
Abbildung 2: Das Bürgerbüro (Szenario1) .....	24
Abbildung 3: Integration externer Partner (Szenario 2).....	26
Abbildung 4: Autohändler als Mittler (Szenario 3a).....	27
Abbildung 5: Internetportal (Szenario 3b).....	29
Abbildung 6: Projektverlauf .....	32
Abbildung 7: Organigramm des AfV .....	42
Abbildung 8: Ist-Prozess der Kfz-Zulassung .....	46
Abbildung 9: Leistungsphasen.....	51
Abbildung 10: Front-Office-Back-Office-Architektur in Potsdam-Mittelmark....	59
Abbildung 11: Aktivitäten des Teilprozesses „Dokumentenüberprüfung“ bei der Kfz-Zulassung .....	82
Abbildung 12: Fallspezifische Vorleistungen anderer Institutionen bei der Dokumentenüberprüfung .....	83
Abbildung 13: Ablauf des Prozesses „Kfz-Zulassung“ .....	84
Abbildung 14: Datenbankvernetzung mit Kooperationspartnern (Chain- Management) .....	86
Abbildung 15: Idealablauf des Prozesses „Kfz-Zulassung“ .....	88
Abbildung 16: AfV und externe Partner .....	92

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bevorzugte Leistungsanspruchnahme.....	36
Tabelle 2: Gründe für bevorzugte Leistungsanspruchnahme.....	37
Tabelle 3: Leistungen des AfV mit Fallzahlen .....	43
Tabelle 4: IuK im AfV .....	48
Tabelle 5: Geschäftsvorfälle in den Bürgerbüros der Pilotkommunen .....	57
Tabelle 6: Zusammenfassung allgemeiner technischer Voraussetzungen .....	62
Tabelle 7: Umsetzungsablauf .....	75
Tabelle 8: Investive Kosten.....	76
Tabelle 9: Betriebskosten .....	77
Tabelle 10: Erwartete Einnahmen in der Pilotgemeinde Beeliz.....	79
Tabelle 11: Anzahl der Versicherungsnachweise .....	90
Tabelle 12: Beurteilungs- und Ergebnisgrößen .....	101
Tabelle 13: Gewichtung der Ergebnisgrößen .....	102
Tabelle 14: Nutzwertanalyse .....	103

**Vorwort:**

eGovernment hat sich in Deutschland zu einem wichtigen Reformfeld in der öffentlichen Verwaltung entwickelt. Der Bund aber auch große Städte haben zweifelsohne zum Teil beachtliche Erfolge erzielt, wobei beteiligte Akteure besonders zu Beginn dieser Projekte revolutionäre Änderungen in der Verwaltung erwarteten. Trotz großer Investitionen zeichnen sich in der „eGovernment-Community“ mittlerweile erste Ernüchterungen ab. Zum einen haben sich manche wolkigen Versprechungen häufig nicht erfüllt und zum anderen wurde das „Problemfeld Verwaltung“ und deren Komplexität unterschätzt und allzu einfach mit eBusiness gleichgesetzt. Online-Dienste sind nur ein Bereich von eGovernment, da es doch gerade für die Verwaltung darum geht, das gesamte Handeln von Staat und Verwaltung ins Blickfeld zu nehmen. Dabei geht es insbesondere um den Zusammenhang zwischen Verwaltungsmodernisierung und Institutionenänderung auf der einen Seite und dem Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnik auf der anderen Seite, was sowohl in der Praxis als auch in der Wissenschaft bislang weitestgehend vernachlässigt wurde.

Der Landkreis Potsdam-Mittelmark versucht mit der Idee einer integrierten Kommunalverwaltung eine Brücke zwischen beiden Seiten zu bauen. Hier sollen vor allem in einem ersten Schritt kreisliche Leistungen durch ein gemeindliches Bürgerbüro technikunterstützt angeboten werden. In einem weiteren Schritt sollen Online-Dienste folgen, die auf der technologischen Plattform der Bürgerbüro-Lösung aufsetzen können. Allerdings stehen insbesondere kleine ländliche Verwaltungen vor dem Problem einer geringen eGovernment-Kapazität. Nur mit zum Teil unverhältnismäßig hohem Aufwand kann ein Kreis umfassend eGovernment umsetzen, auch wenn er – wie in Potsdam-Mittelmark – mit seinen kreisangehörigen Gemeinden und Städten kooperiert. Kleine Gemeinden werden bei einer isolierten Vorgehensweise von der eGovernment-Entwicklung häufig ganz abgekoppelt, wenn man von einem statischen Internetauftritt einmal absieht.

Bestimmte Infrastrukturdienste, wie die digitale Signatur, Bezahl- oder Transaktionsplattformen können im Flächenland nur gemeinsam von Land und Kommune realisiert werden. eGovernment ist deshalb im Flächenland eine Gemeinschaftsaufgabe zwischen Land und Kommunen. Gerade im dünnbesiedelten Flächenland kann eGovernment dazu beitragen Leistungen kostengünstig vor Ort für den Bürger zu erbringen und häufig die Leistungsfähigkeit kleiner Kommunen durch den Technikeinsatz stärken. Besonders kleine Kommunen stehen deshalb vor der Frage: Warten oder Starten? Beides kann problematisch sein! „Warten“ bedeutet häufig Image- und Effizienzverlust sowie die weitere Abkopplung von der Entwicklung großer Städte. „Starten“ ist dagegen für kleine Gemeinden mit unverhältnismäßig hohen Ausgaben verbunden, die sich zudem später allzu leicht als technische Einbahnstraße und damit als Investitionsfalle herausstellen könnten. Kleine Gemeinden befinden sich deshalb in der eGovernment-Entwicklung in einem besonderem Dilemma.

Eine Kooperation zwischen Land und Kommune könnte deshalb Lösung verschaffen, setzt jedoch die Überwindung „alter Grabenkämpfe“ voraus. Es geht hier nicht um eine naive Zentralisierung, sondern um einen neuen Vertragsschluß zwischen Land und Kommune mit dem Ziel gemeinsam Dienste zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung zu etablieren.

Das vorliegende Dokument stellt einen ersten Konzeptentwurf für die Umsetzung von eGovernment im Amt für Verkehrswesen<sup>1</sup> dar und dient in erster Linie als Informations- und Entscheidungsgrundlage für den Kreistag in Potsdam-Mittelmark. Die vorliegende ausführliche Konzeption verdeutlicht gleichzeitig die Komplexität solcher Projekte. Die Autoren hoffen, dass Entscheidungsträger in Land und Kommune dieses Dokument auch als Anstoß und Anregung verstehen, neue Wege in der Umsetzung zu beschreiten.

Obwohl es sich im AfV um gut strukturierte Prozesse handelt, ist der Veränderungsaufwand – wenn man über das Online-Wunschzeichen hinausgehen will – enorm.

Die vorliegende Konzeption stellt eine umfassende Dokumentation dar, die technische, juristische und organisatorische Aspekte verknüpft. Diese Interdisziplinarität hat eine zum Teil inkonsistente Begriffsverwendung zur Folge, die zu Gunsten einer höheren Genauigkeit bewusst in Kauf genommen wird. Es ist klar, dass eine solche Dokumentation nicht jeden Bereich bis ins Detail erfassen kann. Die Autoren wünschen sich, dass diese Konzeption auch als Anregung für einen weiteren Austausch und zur Diskussion zwischen Wissenschaft und Praxis sowie zwischen Entscheidungsträger und Leistungserbringer verstanden wird. Anregungen werden gern aufgenommen und in zukünftige Fassungen eingearbeitet.

Eine solche Arbeit ist nicht ohne die Unterstützung unterschiedlicher Akteure zu leisten. Stellvertretend für alle die an dieser Konzeption mitgewirkt haben, danken wir insbesondere:

Landrat Lothar Koch, der das eLoGo-Projekt im Landkreis Potsdam-Mittelmark ermöglicht hat.

Professor Dr. Christoph Reichardt, der die Konzepterstellung mit Rat und konstruktiver Kritik wesentlich begleitet hat.

Den Mitarbeitern des Amtes für Verkehrswesen, insbesondere Herrn Lutz Lorenz und Herrn Jürgen Otto.

Den Mitarbeitern der ADV, insbesondere Herrn Thalmann.

Herrn Sven Hermerschmidt vom LDA Brandenburg für die Ausführungen zum Datenschutz.

Herrn Dr. Achim Seisreiner für die Ausführungen zur Geschäftsprozessanalyse.

Herrn Oliver Klein für die Unterstützung und für die Ausführungen im Bereich Recht.

Den Kollegen vom KWI, namentlich Herrn Erhardt Ewert, Frau Alexandra Collm, Frau Claudia Legenstein, Herrn Michael Scheske und Herrn Jan Herold für inhaltliche und administrative Unterstützung.

---

<sup>1</sup> Im weiteren AfV genannt.

## Zusammenfassung

Seit 2001 arbeiten der Landkreis Potsdam-Mittelmark und das Kommunalwissenschaftliche Institut der Universität Potsdam gemeinsam im Projekt eLoGo (electronic local Government) an dem Aufbau einer integrierten Kommunalverwaltung. Das Zulassungswesen wurde dabei als wichtiger Leistungsbereich identifiziert, da vor allem diese Leistungen relativ häufig nachgefragt werden und die räumliche Distanz vom AfV zum Bürger bis zu 70 km im Landkreis Potsdam-Mittelmark beträgt.

Zur Umsetzung einer integrierten Kommunalverwaltung wurden folgende drei Kernbereiche identifiziert:

1. Dezentrale Wahrnehmung von Leistungen des Zulassungswesens durch ein gemeindliches Bürgerbüro (Kapitel 5),
2. Prozessintegration externer Partner (Kapitel 6) und
3. direkter Einbezug von Händlern und Bürgern durch Online-Transaktion (Kapitel 7).

Ziel ist die Umsetzung eines Multikanalvertriebs (z.B. Bürgerbüro oder Internet), wonach der Bürger bzw. Kunde Leistungen über unterschiedliche Kanäle in Anspruch nehmen kann.

Im nachfolgenden werden die drei Bereiche kurz dargestellt und eine Kosten- und Nutzeinschätzung vorgenommen. Eine genaue Bezifferung der Kosten ist nicht immer möglich, da zum Teil noch keine konkreten Aussagen von den IT-Anbietern zu den Technikkosten vorliegen. Aus diesem Grund wurde eine Nutzwertanalyse vorgenommen (Kapitel 8), die als Orientierungsraster für politische Entscheidungsträger dienen soll. Insbesondere die bevorstehende Pilotphase soll dazu beitragen, endgültige Klarheit über die anstehenden Kosten und Effizienzgewinne zu verschaffen.

**Gemeindliches Bürgerbüro:** Diese Lösung sieht vor, wichtige Leistungen des Zulassungswesens durch die Gemeinden zu erbringen. Zuerst sind Leistungen vorgesehen, die keine Kennzeichenänderung zur Folge haben. Erst wenn diese



reibungsfrei in der Praxis erfolgen, werden Leistungen mit Kennzeichenänderung einbezogen. Die Bürgerbürolösung hat vor allem den Vorteil, dass gemeindliches Personal und teilweise vorhandene Sachausstattung in den Gemeinden genutzt werden kann. Eine durchgeführte Umfrage im AfV hat ergeben, dass Kunden insbesondere diese Lösung bevorzugen. Die derzeit zu beziffernden investiven Ausgaben betragen etwa 22.000 Euro. Dazu kommen Ausgaben für eine bereits in Entwicklung befindlichen Software der Firma Telecomputer, deren Kosten zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht eingeschätzt werden können. Die Firma Telecomputer ist auf jeden Fall bereit zu einem reduzierten Preis die Lösung dem Landkreis in der Pilotanwendung zur Verfügung zu stellen. Die absehbaren laufenden Kosten betragen jährlich - inklusive Personalkosten - ca. 9.300 Euro (im Fall der Stadt Beelitz).

**Prozessintegration externer Partner:** Eine Optimierung der Leistungsprozesse im Zulassungswesen lässt sich im wesentlichen durch die elektronische Einbindung so genannter externer Partner erreichen. Damit muss der Bürger keine papiergebundenen Dokumente vorlegen, sondern die Verwaltung übernimmt für den Bürger auf elektronischem Weg die Dokumentenbeschaffung wie z.B. die Doppelkarte der Versicherungen oder die Bescheinigung über die Hauptuntersuchung. Diese Form der Prozessintegration ist letztlich die Voraussetzung für eine zukünftig „saubere“, d.h. medienbruchfreie Prozessabwicklung. Die Kosten lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht seriös einschätzen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass aufgrund der hohen Fallzahlen erhebliche Effizienzgewinne zu realisieren sein werden.

**Bürger- und Händlermodul:** Durch ein Online-Modul haben Bürger oder so genannte geschlossene Benutzergruppen (z.B. Kfz-Händler, Spediteure oder private Zulassungsdienste) die Möglichkeit ihre Daten einzugeben und an die Zulassungsstelle elektronisch zu übermitteln. Der Kunde muss dennoch in der Zulassungsstelle erscheinen, um eine Unterschrift zu leisten und die entsprechenden papiergebundenen Dokumente, wie Kfz-Zulassung oder

Fahrzugbrief abändern zu lassen. Erste Praxiserfahrungen aus dem Erftkreis zeigen, dass sich mit dieser Lösung Wartezeiten teilweise erheblich reduzieren lassen. Die investiven Kosten betragen nach Auskunft der Firma Telecomputer etwa 20.000 Euro (ohne die 15.000 Euro für eine SQL-Datenbank, die bereits in der Bürgerbürolösung veranschlagt wurden).

Die drei vorgestellten Bereiche zur Umsetzung einer integrierten Kommunalverwaltung im AfV stellen zentrale Punkte für eine bürgerorientierte und effiziente Leistungserbringung im kreisangehörigen Raum dar, wobei hier nur schrittweise vorgegangen werden kann. Empfohlen wird als erstes die Umsetzung der Bürgerbürolösung, da hier die größten Vorteile zu erwarten sind. Anschließend sollte mit der sukzessiven Integration der externen Partner begonnen werden, da hier wesentliche Effizienz- und Optimierungspotenziale liegen. Die Integration der externen Partner bildet letztlich die Voraussetzung für eine zukünftige medienbruchfreie Online-Lösung, die der Kreis allein schwerlich leisten kann, da z.B. ein digitaler Fahrzeugbrief oder die digitale Signatur erforderlich ist. Inwieweit die Kombination Online-Dateneingabe und persönliche Erscheinungspflicht von den Kunden angenommen wird, kann abschließend noch nicht beantwortet werden.

Vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklung (vgl. Kapitel 2) ist ohnehin darüber nachzudenken, ob nicht das gesamte Zulassungswesen in Deutschland neu zu organisieren ist; insbesondere im Bereich der Leistungsabgabe. In Zukunft sollte hier vor allem daran gedacht werden, stärker private Partner in die Kfz-Zulassung z.B. als Beliehene einzubeziehen. Diese Möglichkeit wurde vom zuständigen Landesministerium in Brandenburg für Verkehr und Wohnen (bislang noch) abgelehnt (vgl. Anlage 3). Diese Thematik entzieht sich zwar einer Entscheidung im Kreistag, sollte aber im weiteren Projektverlauf nicht aus dem Blickfeld genommen werden. Bei der zukünftigen Einbeziehung externer Partner wäre auch an DEKRA und TÜV zu denken, die schon als Beliehene der Verwaltung tätig sind. So ist es auch denkbar, dass diese Akteure z.B. die Eintragung technischer Änderungen in der Zulassung selbst vornehmen, da der Kunde ja ohnehin schon bei diesen Partnern physisch

mit seinem Kfz erscheinen muss. Solche Fragen sollten im weiteren Projektverlauf rechtlich, organisatorisch und technisch endgültig geklärt werden.

Der Kern zur Umsetzung einer bürgerorientierten Leistungserbringung im kreisangehörigen Raum stellt jedoch (derzeit) das gemeindliche Bürgerbüro als realen Zugangspunkt dar. Vor dem Hintergrund der neuen technischen Möglichkeiten wird es dem Bürger in Zukunft nicht mehr zu vermitteln sein, dass er bis zu 70 Kilometer zurücklegen muss um sein Kfz zuzulassen, nur um tradierte Verwaltungsgrenzen aufrechtzuerhalten.