

A. Diagnosephase

In der Diagnosephase wurden verschiedene Instrumente eingesetzt, um die aktuelle Dienstleistungsqualität des Bürgerservices der Stadt Karlsruhe, zu erwartenden Entwicklungen und die diesbezügliche Erwartungshaltung an die Stadtverwaltung zu erfahren.

I. Instrumente

In einer 360 Grad Befragung durch die Universitäten Potsdam und Bochum im Sommer 2018 wurden einzelne Zielgruppen des städtischen Bürgerservices (Bürgerinnen und Bürger, Seniorinnen und Senioren und Unternehmen), aber auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Ihren Vorstellungen befragt. Zudem wurden Expertinnen und Experten in standardisierten Interviews und auf Fachmessen zu aktuellen und zukünftigen Entwicklungen kontaktiert und die so gewonnenen Erkenntnisse mit eigenen Ergebnissen aus Methoden des agilen Verwaltungsmanagements (design thinking, Userstories) abgeglichen.

1. Befragung der Bürgerinnen und Bürger

Von 6.000 repräsentativ ausgewählten Befragten antworteten 1.171, und damit fast jede fünfte Person.

2. Befragung der Wirtschaft

Aus dem Bereich der Wirtschaft wurden sowohl Klein-/ als auch Großunternehmen in gleicher Anzahl befragt. Zudem wurde auf der Veranstaltung „Wirtschaft für Karlsruhe“ das IQ-Projekt „Neukonzeption Bürgerservice“ vorgestellt und den Anwesenden die Möglichkeit eingeräumt, mittels Fragebögen ihre Vorstellung von einem modernen Kundenservice mitzuteilen. Insgesamt antworteten 62 Unternehmen.

3. Befragung der Beschäftigten

Die Umfrage unter den Mitarbeitenden erfolgte in den kundenintensiven Bereichen des Ordnungs- und Bürgeramtes, der Ortsverwaltungen und des Stadtamtes Durlach. Insgesamt haben sich 70 Mitarbeitende daran beteiligt.

4. Interviews mit Expertinnen und Experten

Um die zu erwartenden Entwicklungen und Trends in diesem Bereich zu erkennen, wurden standardisierte Interviews mit Expertinnen und Experten aus der eigenen Verwaltung, dem kommunalen Rechenzentrum ITEOS, dem Innenministerium Baden-Württemberg, der Föderalen IT-Kooperation (FITKO), der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), dem Bundesverband der 115 und dem Fraunhofer Institut geführt.

5. Design thinking

Eine Arbeitsgruppe entwickelte in der Methodik des design thinking sieben repräsentative (fiktive) Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Zielgruppen, um deren individuelle Bedürfnisse und Erwartungshaltungen an den Bürgerservice der Stadt Karlsruhe zu erkennen. Der Arbeitsgruppe gehörten neben Akteuren der IQ-Projektgruppe Beschäftigte und Führungskräfte aus dem Bereich Bürgerservice sowie Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher an.

6. Auswertungen

Controllingdaten aus verschiedenen Fachverfahren und aus Internetzugriffen wurden ausgewertet, um die Themen und Produkte zu erfassen, die am häufigsten nachgefragt werden. Hierbei wurde festgestellt, dass eine deutliche Übereinstimmung mit den Umfrageergebnissen vorliegt.

7. Fachmessen

Akteure aus der IQ-Projektgruppe besuchten in Berlin den Zukunftskongress des Bundesinnenministeriums und in Stuttgart den Kongress „Baden-Württemberg 4.0: Digitalisierung in Kommunen“.

II. Ergebnisse der Diagnosephase

Die Ergebnisse der Diagnosephase lassen sich in die beiden Bereiche gesellschaftliche Erwartungen sowie technische Trends und Entwicklungen gliedern:

1. Erwartungen an einen modernen Bürgerservice

Im Vorfeld suchen die meisten Personen nach verlässlichen Informationen, etwa zu Zuständigkeiten, Öffnungszeiten oder mitzubringenden Unterlagen. Dabei werden der Internetauftritt und die Behördenrufnummer 115 gleichermaßen als Informationsquelle genutzt. Die so gewonnenen Auskünfte müssen richtig, vollständig und aktuell sein und dürfen sich nicht unterscheiden.

Das online Terminangebot wird von den meisten Bürgerinnen und Bürgern mittlerweile erwartet. Allerdings besteht ein hoher Anspruch, kurzfristig (über das Internet innerhalb einer Woche, bei persönlicher Vorsprache am gleichen Tag) einen Termin zu erhalten. Terminsprechstunden werden auch von der klaren Mehrheit der Mitarbeitenden als deutliche Verbesserung der Arbeitsabläufe angesehen sowohl hinsichtlich der Planbarkeit von Aufgaben als auch des Ausgleichs von Personalengpässen.

Deutliche Unterschiede bestehen jedoch in den Vorstellungen über den dann folgenden Kundenservice:

1. Digital affiner Kundenkreis

Ein digital affiner Kundenkreis (z. B. Studierende, Vertretende der Wirtschaft) erwartet einen medienbruchfreien Bearbeitungsweg des Anliegens über das Internet – vom Antrag, über die Bezahlung bis zum Erhalt der Dienstleistung.

Teilweise wird damit ein hoher Anspruch an den Datenschutz verbunden, der außerhalb des städtischen Netzwerkes nicht als erfüllt angesehen wird.

Diese Zielgruppe wünscht sich Anwendungen über das eigene Smartphone oder über Selbstbedienungsterminals im städtischen Netzwerk. Jeder notwendige Behördenbesuch wird als Belastung empfunden. Gerade jugendliche Kundinnen und Kunden haben die Digitalisierung des Alltags komplett in ihr Leben integriert und erwarten unkomplizierte digitale Lösungen, etwa über Apps, Messenger und socialbots.

2. Kundenkreis mit Wunsch nach persönlicher Beratung

Diese Zielgruppe, ist zwar nicht digital aufgewachsen (z.B. Berufstätige im mittleren Alter), orientiert sich aber auch digital orientiert. Allerdings zieht diese Kundengruppe bei wichtigen Dienstleistungen oft den persönlichen Kontakt zur Stadtverwaltung vor.

Die Erwartungshaltung dieser Menschen richtet sich auf eine schnelle und effektive Bearbeitung ihres Anliegens vor Ort. Für sie sind Vorbereitungsmaßnahmen attraktiv, um die Termindauer zu verkürzen. Das Selbstbedienungsterminal vor Ort, an dem während der Wartezeit Fingerabdrücke, Passbild und Unterschrift erfasst werden können, wird von dieser Zielgruppe gerne genutzt.

Gleichzeitig wird Wert auf Freundlichkeit und Höflichkeit im Umgang und auf ein modernes und ansprechendes Ambiente gelegt.

3. Kundenkreis mit besonderem Unterstützungsbedarf

Eine dritte Zielgruppe ist digital nicht affin oder benötigt eine besondere Unterstützungsleistung durch die Behörden (z.B. ältere Personen, Menschen mit Verständnisproblemen oder körperlichen Einschränkungen).

Die Erwartungshaltung dieses Personenkreises ist auf mehr Zeit im Kundengespräch und das Eingehen auf ihre individuellen Bedürfnisse geprägt.

Sie kommen oft unvorbereitet, weil bereits Hemmnisse bestehen, im Internet oder über die Behördennummer 115 Informationen zu erhalten. Im Beratungsgespräch können besondere Anforderungen deutlich werden, etwa nach Übersetzung, einfacher Sprache, größerer Schrift oder an die Barrierefreiheit des Schalters.

2. Technische Trends und Entwicklungen

Aus der Teilnahme an den Fachkongressen und der Auswertung der Interviews mit Expertinnen und Experten lassen sich folgende Trends und Entwicklungen erkennen:

Trend 1: Digitalisierung

Der Bereich des Bürgerservice wird sich durch die voranschreitende Digitalisierung bis zum Jahr 2022 erheblich verändern. Die meisten Dienstleistungen werden online beantragt und bezahlt werden können. Vielfach werden die Anträge zwar noch als Datei bei den Verwaltungen eingehen, es wird aber auch zunehmend Schnittstellen zu bestehenden Fachverfahren geben, die Antragsdaten direkt in das Fachverfahren einspeisen.

Hierfür spricht:

Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG) vom 14. August 2017 verpflichtet Bund und Länder bis spätestens zum Jahr 2022 sämtliche Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.

Bund und Länder einigten sich im Dezember 2016 daher darauf, ihre Verwaltungsportale zu einem gemeinsamen Portalverbund zu verknüpfen. Hierdurch sollen Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen die von ihnen gewünschten Dienstleistungen und Informationen unabhängig davon, auf welchem Portal sie einsteigen, schnell erhalten.

Auf allen Verwaltungsebenen sollen Bürger- und Unternehmenskonten als Identifizierungsmöglichkeit angeboten werden. Relevante Daten werden in den Konten gespeichert und eine sichere Kommunikation mit den Behörden gewährleistet. Auch die Landesregierung Baden-Württemberg arbeitet deswegen bereits am Aufbau eines Verwaltungsportals, das diesen Anforderungen genügt.

Der Bundesverbund der Behördennummer 115 beabsichtigt die vorhandenen Daten der Wissensdatenbank online zugänglich zu machen.

Trend 2: Vernetzung

Die hohe digitale Verfügbarkeit von Daten führt zu einer zunehmenden Vernetzung dieser Daten. Hierdurch werden Prozesse schneller, effizienter und qualitativ besser. Der Bedarf notwendiger Personalressourcen zur manuellen Erfassung oder Recherche von Daten wird sich hierdurch reduzieren.

Auch die Zentralisierung von Daten nimmt zu. Bereits heute gibt es sowohl auf der Landes- als auch auf der Kommunalebene Melderegister, die miteinander vernetzt sind. So können mittels Datenanforderungen (beispielsweise vorausgefüllter Meldeschein) Daten aus den jeweils anderen Registern gezogen werden, wenn die Person eindeutig erkannt wurde.

Ähnliche Entwicklungen zeigen sich etwa im Ausländerrecht und Waffenrecht. Auch die Finanzämter haben mittlerweile umfassend Zugriff auf lohnsteuerrelevante Daten aus den verschiedensten Quellen, was sich unter anderem darin zeigt, dass dem Jahresausgleich mittlerweile keine Belege mehr beigelegt werden müssen.

Experten auf Bundesebene bestätigen, dass die Steigerung der Effizienz und die Einsparung von Personalressourcen ein erklärtes Ziel der Digitalisierung sei. Hierdurch sollen den Folgen der demografischen Entwicklung und dem erwarteten Fachkräftemangel begegnet werden.

Trend 3: Automatisierung

Standardverfahren werden zunehmend automatisiert. Komplexe und schwierige Entscheidungen werden dagegen weiterhin von Mitarbeitenden getroffen. Dies führt zu einer Reduzierung des notwendigen Personalbedarfs im direkten Kundenkontakt und zu einem voranschreitenden Wegfall einfacher Verwaltungstätigkeiten. Qualifizierte Sachbearbeitung wird an Bedeutung gewinnen.

Hierfür spricht:

Digitalisierung und Datenvernetzung sind Voraussetzungen für Automatisierung. Es ist daher zu erwarten, dass mit der Digitalisierung eine Automatisierung der Verwaltungsverfahren einhergehen wird. Dabei lassen sich verschiedene Stufen der Verwaltungsautomatisierung unterscheiden. Im einfachsten Fall unterstützen Funktionen wie Plausibilitätsprüfungen die Bearbeitung. Weiter reicht die Automatisierung einzelner Bearbeitungsschritte oder des gesamten Verfahrens. Das System übernimmt dann beispielsweise die Verarbeitung der Daten der antragstellenden Person, indem diese auf Vollständigkeit und Richtigkeit überprüft werden. Fehlende Unterlagen werden automatisch nachgefordert. Auch der Abgleich mit vorhandenen Daten, etwa aus dem Melde- oder KFZ-Register erfolgt ohne menschliches Zutun. In einfachen Verwaltungsverfahren ohne Ermessensspielräume (z. B. Bewohnerparkausweisen) werden die Entscheidungen vollautomatisiert und transparent getroffen.

Dies verdeutlicht auch ein Vergleich mit der Automobilindustrie: die zu treffenden Entscheidungen beim autonomen Fahren reichen weit über einfache Wenn-Dann-Entscheidungen hinaus. Der künstlichen Intelligenz im automobilen Sektor werden hochkomplexe Abwägungsprozesse anvertraut. Auch untypische Einzelfälle müssen sicher erkannt und richtige Entscheidungen getroffen werden. Allerdings wird die Bereitschaft, sich solchen Entscheidungen hinzugeben, zunächst auf den technischen Sektor beschränkt bleiben. Verwaltungsentscheidungen durch künstliche Intelligenz stehen im Widerspruch zu den grundlegenden Verwaltungsprinzipien, wie Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns.

B. Teilprojekte (Konzeptionsphase)

Aufgrund der Erkenntnisse aus der Diagnosephase wird der Bürgerservice in Karlsruhe in vier Teilprojekten weiterentwickelt:

I. „Digitales Bürgerbüro“

Für die Zielgruppe der digital affinen Personen wird unter Beteiligung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), des Innenministeriums Baden-Württemberg und des kommunalen Rechenzentrums ITEOS ein digitales Bürgerbüro entwickelt werden. Die Leitung des Teilprojektes übernimmt das IT-Amt unter enger Einbindung von ITEOS und dem Innenministerium.

Das digitale Bürgerbüro soll nach dem Gemeinderatsbeschluss vom 20. März 2018 (2018/0161) als Experimentierraum verstanden werden, in dem digitale Bürgerdienste in Verbindung mit der App-Entwicklung digital@KA- und den Produkten von service-bw.de entwickelt, erprobt und optimiert werden können.

Inhaltlich soll untersucht werden, in wieweit Standardprozesse aus verschiedenen Fachämtern, wie die Beantragung von Genehmigungen oder Beglaubigungen von amtlichen Dokumenten medienbruchfrei digital über das Smartphone (App-Anwendung) oder ein städtisches Selbstbedienungsterminal bzw. Bürgerterminals angeboten werden können.

Ebenso soll die Frage beantwortet werden, inwieweit solche Einrichtungen auch in Stadtteilen, die bislang über kein Bürgerbüro verfügen, in Betracht kommen.

II. „Klassisches Bürgerbüro“

Durch das digitale Angebot werden die herkömmlichen Bürgerbüros entlastet und könnten sich stärker auf individuelle Kundenbedarfe einstellen.

Im Fokus dieses Teilprojektes stehen insbesondere atypische und komplexe Sachverhalte, die eine individuelle Bewertung erfordern und Personen, die besonderen Unterstützungsbedarf haben (z. B. Senioren, Personen mit Verständnisschwierigkeiten, Handicaps etc.).

Ebenfalls untersucht werden soll, ob das Beratungsportfolio um weitere Dienstleistungen erweitert werden sollte. Dieses Teilprojekt wird vom Ordnungs- und Bürgeramt, Sachgebiet Bürgerservice, in Zusammenarbeit mit den Bürgerbüros des Stadtamtes und der Ortsverwaltungen verantwortet.

III. 115 Multicenter

Die Stadt Karlsruhe hat in den letzten Jahren ein bundesweit beachtetes Servicecenter für die 115 Telefonie aufgebaut. Durch die Digitalisierung werden auch in diesem Bereich erhebliche Änderungen erwartet. Insbesondere durch die Entwicklung von Chatbots ist zu erwar-

ten, dass zunehmend intelligente EDV-Programme die Telefonie autonom übernehmen können.

In diesem Teilprojekt soll aus diesem Grund untersucht werden, wie Chatbots sinnvoll eingesetzt werden könnten und welche Auswirkungen dies auf den Personalbestand des 115-Teams hätte. Es soll überlegt werden, wie die Serviceleistung am Telefon durch freiwerdende Ressourcen verbessert werden kann. Dabei kommen zum einen eine lebenslagenorientierte Lotsenfunktion durch die Verwaltung, als auch eine Ausweitung der Dienstleistung auf andere Fachbereiche der Stadtverwaltung in Betracht. Dieses Teilprojekt wird vom Ordnungs- und Bürgeramt, Sachgebiet Behördennummer 115, geleitet.

IV. Kundensteuerung

Dem Gedanken folgend, dass sich die Bürgerbüros zukünftig auf eine individuellere Beratung ausrichten, gewinnt die Kundensteuerung innerhalb von größeren Gebäuden (etwa der Kaiserallee 8, der Steinhäuserstraße 22 oder dem Rathaus) an Bedeutung.

Es soll daher bewertet werden, inwieweit die Kundensteuerung und -betreuung im Gebäude sowie die Supportfunktion der Bürgerterminals durch das 115-Team abgedeckt werden kann. Somit würde sich in dem jeweiligen Amt die Auskunftserteilung nicht nur auf amtsspezifische Informationen beschränken, sondern sich auf das gesamtstädtische Produktportfolio erweitern. Auch dieses Teilprojekt wird vom Ordnungs- und Bürgeramt, Sachgebiet Behördennummer 115, verantwortet.

Besonderheiten

Schnittstelle zum IQ-Projekt „Karlsruhe.de“

Dem Internetauftritt der Stadt Karlsruhe kommt für den Bürgerservice eine herausgehobene Bedeutung zu. Liegt die Bedeutung heute noch schwerpunktmäßig auf der Information über Zuständigkeiten, Öffnungszeiten oder mitzubringende Unterlagen, wird sich dies zukünftig auch auf die Beantragung und Bezahlung von Dienstleistungen erstrecken. Beide IQ-Projektgruppen stehen deswegen im Austausch miteinander.

Bürgerbeteiligungsportal

Das Bürgerbeteiligungsportal der Stadt Karlsruhe soll zukünftig sowohl als Kommunikations- als auch als Diskussionsplattform aktiviert werden. Somit ist die aktive Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger bei der iterativen Entwicklung der Neukonzeption auf Ebene der Teilprojekte sichergestellt.