

Formulare im praktischen Einsatz bei der Stadt Flensburg

Einleitung

Das Angebot der Flensburger Stadtverwaltung richtet sich insbesondere an die Einwohner bzw. zukünftigen Einwohner Flensburgs. Der Weg zum „Digitalen Rathaus“, in dem die Daten laufen und nicht die Bürger, führt dabei über mehrere Stufen:

1. Bereitstellung von Informationen als Basisangebot
2. Bereitstellung elektronischer Formulare
(ohne weitere IT-Unterstützung, somit gibt es durch fehlende elektronische Weiterverarbeitung einen Medienbruch)
3. Abwicklung einfacher Verwaltungsvorgänge
4. Komplette Abwicklung komplexer Verwaltungsangelegenheiten incl. Signatur und Bezahlungsfunktion

Die Bereitstellung von Informationen in der ersten Stufe ist in vollem Gange. Zugrunde gelegt wird ein Lebenslagenmanagement. Dabei werden sachlich zusammenhängende Dienstleistungen, die in der Regel von unterschiedlichen Stellen erbracht werden, an einer Stelle gebündelt. Beispiele für Lebenslagen sind Umzug, Hochzeit, Hausbau. Rund um die Uhr bekommt der Bürger Informationen zu seinem Anliegen, Ansprechpartner, Gebühren, Rechtsgrundlagen.

Zusammengefasst werden die Informationen in einem Bürgerinformationssystem auf Datenbankbasis.

Formulare

Warum überhaupt Formulare im Internet?

Wie auch sonst im übrigen Verwaltungshandeln wird von den Bürgern eine bestimmte Datenqualität und Datenquantität benötigt. Um keine für die Sachbearbeitung wichtige Information nachträglich erfragen zu müssen werden Formulare eingesetzt. Ein „formlos“ eingehender Antrag bzw. eine „formlos“ eingehende Mail führen häufig zu Nachfragen und dadurch bedingter Mehrarbeit.

Ein Formular hat somit folgende Eigenschaften:

- es dient der Übermittlung gleicher Daten,
- es richtet sich an einen größeren Personenkreis,
- der Adressat ist bekannt,
- die zu übermittelnden Daten sind vom Adressaten vorgegeben,
- es enthält (meistens) die Unterschrift des Absenders.

An elektronische Formulare werden weitergehende Anforderungen gestellt:

- sie sollen unbegrenzt verfügbar sein,
- der Ausdruck als Leerformular muss möglich sein,
- feldbezogene Hilfestellungen sind vorhanden,
- Plausibilitätsprüfungen, z.B. in Datumsfeldern,
- automatische Berechnungen,
- elektronische Weiterverarbeitung der Feldinhalte,
- Signatur und Verschlüsselung

Bei den meisten Behörden ergänzen elektronische Formulare im Internet das weiterhin vorhandene Papierformular. Der Wandel vollzieht sich ebenfalls stufenweise:

1. Papiervordruck und manuelles Ausfüllen wie bisher.
2. Bereitstellung elektronischer Formulare zum Ausdrucken.
Die Formulare werden elektronisch bereitgestellt. Die Kunden drucken das Formular aus und füllen es dann manuell auf Papier aus. Zum Adressaten gelangt das Formular wie bisher per Post oder persönlich.
Der Vorteil besteht bereits in dieser Stufe darin, dass keine Lagerhaltung mehr nötig ist. Änderungen wie Zuständigkeiten, Namen oder Telefonnummern werden an einer Stelle vorgenommen und sind sofort wirksam.
3. Ausfüllen elektronischer Formulare am Bildschirm.
In dieser Stufe erfolgt das Ausfüllen bereits am Bildschirm. Das ausgefüllte Formular gelangt zum Adressaten wie bisher per Post oder persönlich. Es können aber bereits kleinere Plausibilitätsprüfungen enthalten sein. So kann z.B. für Kontonummer und Bankleitzahl nur die Eingabe von Zahlen möglich sein.
4. Elektronische Rücksendung der bereit gestellten Formulare.
Für den Kunden ist es der Verzicht auf Papier. Die Übermittlung erfolgt z. B. als Dateianhang per Mail. Die Wegezeit entfällt.
Bei den Behörden erfolgt dann regelmäßig der Ausdruck des Formulars und die Eingliederung in den gewohnten Geschäftsprozess.
5. Datenaustausch zwischen Formularen und Anwendungssoftware
Die in den Formularen enthaltenen Daten werden exportiert und können von den Anwendungen importiert werden. Die Weiterbearbeitung erfolgt ohne Medienbruch innerhalb der Programme.
6. Digitale Signatur.
Diese Stufe führt zur Rechtsverbindlichkeit des Formulars. Die oben genannten Stufen der elektronischen Übermittlung beinhalten immer noch die fehlende rechtsverbindliche Unterschrift.

In Flensburg wurde entsprechend gehandelt. Den Bürgerinnen und Bürgern werden die Formulare über das Bürgerinformationssystem zur Verfügung gestellt. Sofern bereits vorhanden finden sie das Formular direkt bei der Leistung. Es ist also kein langes Suchen nach dem richtigen Formular notwendig. Je nach Produkt finden die o.g. Stufen eins bis vier Anwendung. Die Formulare können also online ausgefüllt oder auf den heimischen PC herunter geladen, ausgedruckt und zugeschickt werden. Angestrebt wird die Realisierung der Stufe fünf, dem Datenaustausch zwischen den Formularen und der Anwendungssoftware.

Der Weg zu den jetzt überwiegend eingesetzten Formularen erfolgte ebenfalls schrittweise. Zunächst wurden die eigenen Formulare, die meistens unter Word erstellt waren, in das PDF-Format übertragen, mit Eingabefeldern etc. versehen und dann zum Ausdruck bzw. zum Ausfüllen an Bildschirm bereitgestellt. Der Aufwand bei der Pflege eigener Formulare war nicht unerheblich. Geleistet wurde dies nicht von der Fachabteilung, sondern immer zentral in der Informationstechnik.

An einem Pilotprojekt zur Bereitstellung eines landesweiten Formulareservers der Datenzentrale Schleswig-Holstein hat sich die Stadt Flensburg im Jahr 2000 beteiligt. Es bestand die Erwartung, dass landesweite Standardformulare zur Verfügung gestellt würden. Die bereitgestellten Formulare waren allerdings im täglichen Gebrauch sehr umständlich zu bedienen. Auch konnten die bereitgestellten Formulare nicht gewählt werden, sondern es standen entweder alle oder keine Formulare zur Verfügung. Waren die Formulare verfügbar, so fehlte es an der dazugehörigen Leistungsbeschreibung. Beim Laden der Formulare wurden Hilfe gebende Texte in englischer Sprache angezeigt. Insgesamt passte das Projekt nicht zur Flensburger Struktur und führte deshalb auch zur Beendigung der Teilnahme am Pilotprojekt.

Schon nach kurzer Zeit wurde bei der Firma Form-Solutions eine Alternative gefunden. Von ihr wurde ein Gesamtpaket von rund 300 Formularen erworben. Als erster Anwender in Schleswig-Holstein konnte dadurch für Flensburg ein Sonderrabatt vereinbart werden. Die Formulare stehen der Stadt Flensburg für das Internet, für den internen Gebrauch und als Druckvorlage zur Verfügung.

Die Formulare werden als PDF-Datei über das Bürgerinformationssystem eingebunden. Gespeichert sind sie auf einem Server in Baden-Württemberg. Die Pflege erfolgt über einen Rahmenvertrag. Kosten für Lagerhaltung oder Beschaffung entstehen somit nicht. Insbesondere Formulare aus der Ordnungsverwaltung werden z. Zt. eingesetzt. Weitere Formulare werden in den Fachbereichen auf ihre Anwendbarkeit geprüft.

Für den Einstieg in die dritte Stufe wurden die Produkte und Leistungen in „kritische“ und „unkritische“ Produkte eingeteilt.

Kritische Dienstleistungen

Bei den „kritischen“ Produkten müssen sich beide Teilnehmer eines Rechtsgeschäftes sicher sein, dass die Identität des Partners stimmt. Für den Abschluss der Transaktion ist eine Authentifizierung notwendig. Für die Rechtsverbindlichkeit ist mindestens eine Unterschrift notwendig.

Typische Fälle entstammen dem Meldewesen, dem Personenstandswesen und der Bauordnung. Diese Dienstleistungen sind ohne Digitale Signatur nicht online ausführbar. Es werden deshalb die Formulare zum Ausfüllen und zum Ausdrucken zur Verfügung gestellt. Nach der Unterschrift gelangen die Formulare, meistens auf dem Postweg, zur Stadtverwaltung. Die Bürger sparen sich damit die Wegezeit zur Abholung eines Formulars und ggf. Wartezeiten. Die Stadtverwaltung hat gegenwärtig keinen Vorteil.

Unkritische Dienstleistungen

Bei den „unkritischen“ Leistungen besteht kein derartiges Sicherheitsbedürfnis. Sie werden auch jetzt schon telefonisch, per Fax oder Post beantragt. Die Sicherheitsbedürfnisse sind nicht so stark ausgeprägt.

In Frage kommen Dienstleistungen wie Sperrmüllbestellung, Ummeldung von Abfallbehältern, Anträge auf Lohnsteuerkarten und Führungszeugnisse. Seit der letzten Kommunalwahl auch die Anträge auf Briefwahl. Diese Vorgänge können online realisiert werden. Bei einer falschen Sperrmüllbestellung steht im schlimmsten Fall das Abholfahrzeug vergeblich vor der Tür. Die anderen Anträge werden per Post an den Empfänger übermittelt, gelangen also auch nicht in falsche Hände. Hervorzuheben ist aber, dass damit die Verwaltung Erfahrung im Umgang mit Online-Bestellungen sammeln kann.

Beispielanwendungen

Aus verschiedenen Bereichen der Stadtverwaltung stellen die Folien sechs und sieben den Rücklauf der Internetformulare dar.

Schöffen

Im Jahr 2000 wurde das Formular für die Schöffenwahl bzw. der Vorschläge zur Schöffenwahl ins Internet gestellt. Formulare, die über das Internet abgerufen wurden, waren besonders gekennzeichnet. Die Quote der „Internetformulare“ lag bei knapp unter 10 %. Der Anteil ist nicht sehr hoch, trotzdem wurde für diese knapp 10 % die Sachbearbeiterin nicht angerufen und sie musste sich die notwendigen Angaben nicht notieren.

Sperrmüll

Die Möglichkeit über das Internet die Sperrmüllabholung zu beantragen wurde im Mai 2002 frei geschaltet. Werbung für diese Möglichkeit der Terminbestellung erfolgt nach wie vor nur über Mundpropaganda, d.h. wenn Anfragen nach Sperrmüllabholung sind, wird diese Möglichkeit am Telefon vorgestellt. Viele der Anrufer verfügen allerdings noch nicht über einen Internetanschluss. Von denen, die darüber verfügen, bekommen wir positive Rückmeldungen (bequeme Möglichkeit der Antragstellung, kürzere Wartezeiten auf einen Termin, da der längere Postweg entfällt). Diese Form der Antragstellung wird von uns zur Zeit vor allem als Ergänzung bzw. Zusatzangebot gesehen, das sich mit der Zeit langsam entwickeln soll und wird.

Im Juli 2002 wurden von insgesamt 513 Sperrmüllanträgen 16 Anträge über das Internet gestellt. Für die Monate Januar bis Mai 2003 waren es von 2.758 Anträgen 119 über unser Formular. Das entspricht einer Quote von rund 4,3 %.

Positive Effekte für die Stadtverwaltung waren zunächst Belobigungen für die gute und unkomplizierte Serviceerweiterung. Daneben gibt es aber auch positive Effekte bei der Tourenplanung. Die schnelle Erreichbarkeit der Bürger führt dazu, dass freie Kapazitäten kurzfristig noch vergeben werden können. Dies ist beim längeren Postweg nur eingeschränkt möglich.

Es gibt bisher keinen erwähnenswerten Missbrauch bei dem Angebot.

Bewohnerparken

Ab dem Frühjahr 2002 wurden fünf Flensburger Wohngebiet neu mit Bewohnerparkausweisen ausgestattet. Die Möglichkeit zur Beantragung über das Internet wurde in der Presse sowie über Hauswurfsendungen bekannt gegeben.

Die Antragsteller mussten das Formular mit den geforderten Angaben ausfüllen. Die Übermittlung der Daten erfolgte verschlüsselt direkt an die Sachbearbeiterin. Am übernächsten Tag lag der fertige Bewohnerparkausweis während der Öffnungszeiten zur Abholung bereit. In der Kundenbedienung wurde dieser Personenkreis bevorzugt behandelt. Die Unterlagen wurden geprüft, die Gebühr erhoben und der Ausweis ausgehändigt.

Insgesamt wurden 981 Parkausweise für Bewohner ausgestellt. Davon wurden 285 per Internetformular „beantragt“. Der hohe Akzeptanzanteil von ca. 29 % ist sicher auch darauf zurückzuführen, dass den Antragstellern eine bevorzugte Bedienung garantiert wurde.

Bei diesem Beispiel wurde aber besonders deutlich, dass ein reines Internetformular nicht genügt. Mangels verbreiteter „Digitaler Signatur“ wurde eine pragmatische Lösung für die Kunden gefunden. Zur Verhinderung des Missbrauchs wurden nach Eingang des Formulars Kfz-Kennzeichen und Anschrift abgeglichen.

Das Verfahren wurde von den Kunden sehr positiv aufgenommen. Schließlich musste niemand in einer Warteschlange auf seinen Parkausweis warten. Der Vorteil lag insbesondere auf Seiten der Kunden. Aber auch die Zulassungsstelle wurde von zusätzlich

wartenden Kunden entlastet und konnte die Antragsbearbeitung während der publikumsfreien Zeiten vorbereiten.

Anträge zur Briefwahl

Neu sind die Formulare zur Beantragung der Briefwahl. Über ein Internetformular konnten erstmalig zur Bundestagswahl die Briefwahlunterlagen bestellt werden. Auch ein per Mail gestellter Antrag war zulässig. Um eine Struktur in die übermittelten Daten zu bekommen wurde ein Formular erstellt, welches über die Firma Form-Solutions mit dem Bundeswahlleiter abgestimmt wurde. Mit Stand 26.8.2002. wurden von den insgesamt 266 Anträgen 15 % über das Internetformular gestellt. Zusätzlich 5 % formlos per Mail. Hinzu kommen noch einmal 10 %, die über ein Internetformular der Konsulate gestellt wurden. Entsprechend wurde zur Kommunalwahl ein Formular zwischen Stadt Flensburg, dem Landeswahlleiter und der Firma Form-Solutions entwickelt. Dieses Formular stand dann auch anderen Kunden in Schleswig-Holstein sofort zur Verfügung.

Effekt außerhalb des Themas Formulare

Daneben gibt es insbesondere in den publikumsintensiven Abteilungen positive Rückmeldungen.

- Es liegt der subjektive Eindruck vor, dass unsere Kunden besser informiert sind. Sie setzen sich vor dem Besuch mit dem Thema auseinander und sind damit besser vorbereitet. Als positiver Nebeneffekt wird damit auch die Bearbeitungszeit am Schalter verkürzt.
- Entsprechend hat sich die Zahl der Zweitbesuche verringert, da die Unterlagen vollständiger sind. Auch hier wird Zeit am Schalter gespart bzw. die Zahl der Wartenden verringert.
- Weniger Anrufe

Formularserver

Die Formulare liegen auf einem Server bei der Stadt Karlsruhe. Leider gibt es z. Zt. keinen Formularserver Schleswig-Holstein. Grundsätzlich ist ein eigener Server für Schleswig-Holstein auch nicht nötig. Wünschenswert wäre dann allerdings ein Zertifikat des Datenschutzbeauftragten des Landes Schleswig-Holstein

Einsparungen

Die sind nur dann zu erwarten, wenn in Schleswig-Holstein Standardformulare gelten. Aus Gesprächen mit anderen Gemeinden ist erkennbar, dass dort wie auch in Flensburg an Individualformularen festgehalten wird. So werden unterschiedliche Daten für gleiche Vorgänge erhoben. Einsparungen in welcher Form auch immer sind nur zu realisieren, wenn Verwaltungsvorgänge standardisiert werden. Das bedeutet insbesondere, dass die Formulare in Schleswig-Holstein zentral von einem Anbieter bereit gestellt und die Kommunen „verpflichtet“ werden, diese Formulare zu benutzen. Ähnliches gilt bereits beim Einsatz von Bauanträgen. Das Beispiel zur Kommunalwahl hat gezeigt das dies zumindest im kleinen Rahmen möglich ist.

Daneben muss die Organisation in der Verwaltung überarbeitet werden. Für jedes einzelne Produkt ist zu prüfen, wie die Daten medienbruchfrei verarbeitet werden können. Erst bei Wegfall der doppelten Erfassung ist ein Einsparpotential nutzbar. Bei der Stadt Flensburg wird z. Zt. das IT-Konzept überarbeitet und eine E-Governmentstrategie entwickelt.

Als erschwerend kommt hinzu, dass die Bürger im Jahr ca. 1,2-mal in Kontakt mit Ihrer Kommunalbehörde treten. Eine erhöhte Akzeptanz dürfe nur zu erwarten sein wenn die digitale Signatur den Bürgern kostenfrei zur Verfügung gestellt wird. Um alle 10 Jahre den Personalausweis verlängern zu lassen wird kaum jemand in eine Chipkarte 50 bis 150 Euro investieren.

Barrierefreie Formulare

In Zukunft soll auch für Blinde und Sehbehinderte das Internet zugänglich gemacht werden. Einzelne Bundesländer haben bereits in den Landesgesetzen zur Gleichstellung behinderter Menschen die Kommunen verpflichtet, ihr Webangebot barrierefrei zu gestalten. Das gilt insbesondere auch für die Formulare. Hier kommt erheblicher zusätzlicher Aufwand auf die Kommunen zu.

Fazit:

Jedes einzelne Produkt muss neu organisiert werden, wenn Einsparpotentiale realisiert werden sollen. Mangels verbreiteter digitaler Signatur sind viele Geschäftsprozesse online nicht abzuwickeln.

Bezahlungsfunktion

Viele der online ausführbaren Verwaltungsprozesse sind kostenpflichtig. Mit der Ausführung einer Online-Dienstleistung müssen auch die Kosten in Rechnung gestellt werden. Hier gibt es inzwischen in den Verwaltungen viele Modelle. Diese reichen über Nachnahme, Rechnungsstellung, Abbuchungsermächtigung bis hin zur Cash-Funktion einiger Kartenanbieter. Aus Sicht des Bürgers macht nur ein gemeinsames System, das Digitale Signatur und Bezahl-Funktion auf einer Karte vereinigt, Sinn. Dazu laufen im Bundesgebiet bereits etliche Pilotprojekte.

Formulare im praktischen Einsatz bei der Stadt Flensburg

Juni 2003



Der Weg zum „Digitalen Rathaus“

1. Bereitstellung von Informationen als Basisangebot
2. Bereitstellung elektronischer Formulare
3. Abwicklung einfacher Verwaltungsvorgänge
4. Komplette Abwicklung komplexer Verwaltungsprozesse incl. Signatur und Bezahlungsfunktion

Eigenschaften eines Formulars

- Übermittlung gleicher Daten,
- gerichtet an größeren Personenkreis,
- der Adressat ist bekannt,
- die zu übermittelnden Daten sind vom Adressaten vorgegeben,
- es enthält (meistens) die Unterschrift des Absenders.

Eigenschaften eines E- Formulars

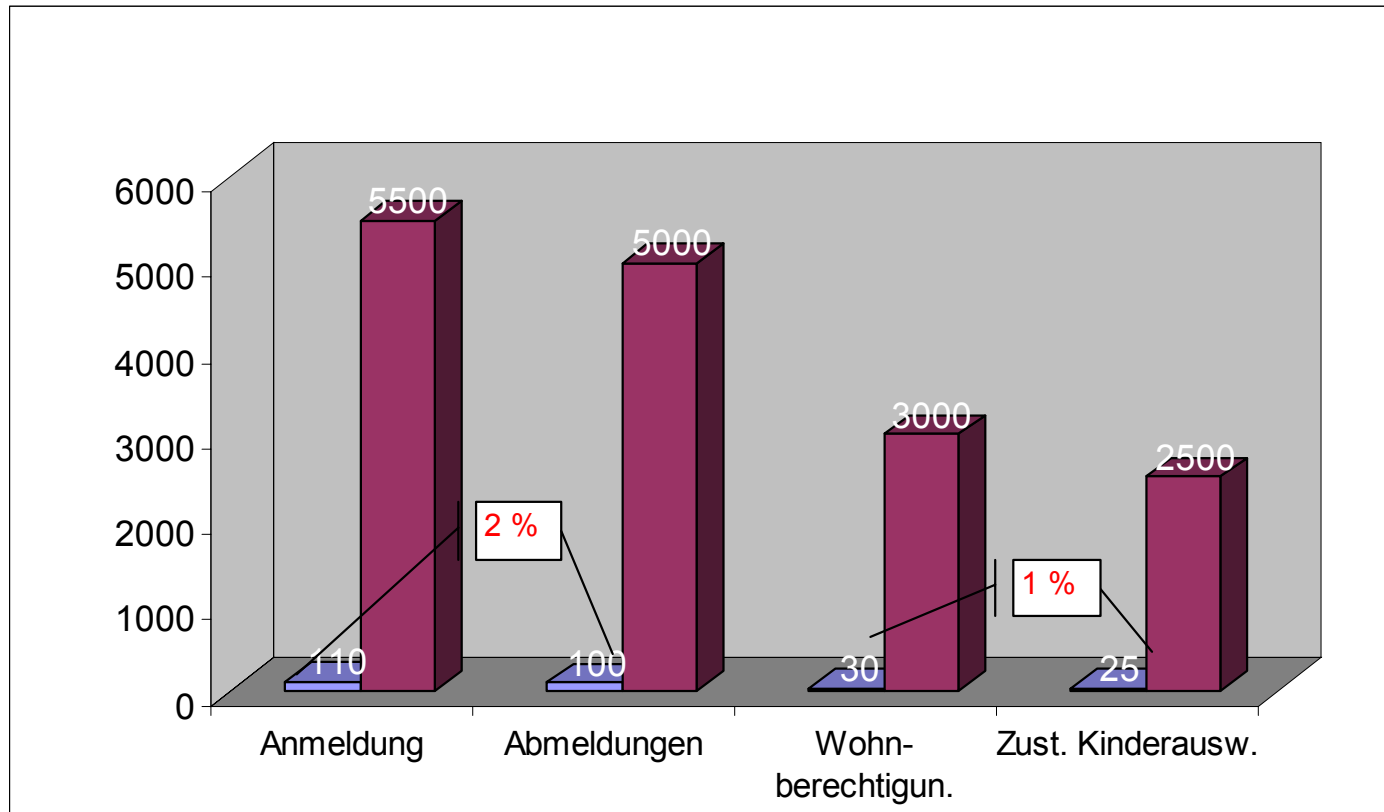


- unbegrenzt verfügbar,
- Ausdruck als Leerformular möglich,
- feldbezogene Hilfestellungen,
- Plausibilitätsprüfungen, z.B. in Datumsfeldern,
- automatische Berechnungen,
- elektronische Weiterverarbeitung der Feldinhalte,
- Signatur und Verschlüsselung

Stufen von E- Formularen

- Papiervordruck und manuelles Ausfüllen wie bisher
- Bereitstellung elektronischer Formulare zum Ausdrucken
- Ausfüllen elektronischer Formulare am Bildschirm
- Elektronische Rücksendung
- Datenaustausch zwischen Formularen und Anwendungssoftware
- Digitale Signatur

Anteil von Internetformularen



Anteil von Internetformularen

