

110-10.42.10-19/109/1

Einwohneramt (EP)

hier: Digitalisierungsprojekt bei der Ausländerbehörde (EP/2)

I. Gutachten/Sachverhalt/Bericht

1) Ausgangslage und Rahmenbedingungen

In Nürnberg leben rund 540.000 Einwohnerinnen und Einwohner, davon sind 130.000 Ausländerinnen und Ausländer. Dies entspricht einem Anteil von ca. 24 % mit Erstwohnsitz in Nürnberg. Der Arbeitsalltag des Einwohneramtes (EP) ist als publikumsintensivste Dienststelle der Stadtverwaltung von Arbeitsspitzen geprägt. Die Aufgaben der Melde-, Pass- und Ausweisbehörde werden durch die Abteilung Bürgerdienste (EP/1), die Aufgaben der Ausländerbehörde durch die Abteilung Ausländerangelegenheiten (EP/2) wahrgenommen. Die Zielgruppe der Ausländerbehörde ist sehr heterogen: Von hochqualifizierten ausländischen Fachkräften und Forschern, EU-Bürgerinnen und -Bürgern, Studenten bis hin zu Asylsuchenden und Flüchtlingen. Daneben sind Sprachbarrieren sowie zumeist mangelnde Kenntnisse des deutschen Verwaltungssystems der Kunden zu berücksichtigen.

Seit 2010 werden beim Einwohneramt (EP) interne Prozesse optimiert und digitalisiert. Bei der Betrachtung der identifizierten Kernprozesse der Ausländerbehörde wurden u.a. die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltserlaubnissen sowie die (Neu-)Ausstellung des elektronischen Aufenthaltstitels (p.a. 17.500 Fälle) und von Verpflichtungserklärungen (p.a. 3.600 Fälle) als denkbare Anwendungsfälle identifiziert und entsprechend priorisiert. Zu Beginn stand die elektronische Vorgangssachbearbeitung (Einführung der e-Akte) im Vordergrund. Bei der Ausländerbehörde (EP/2) läuft das Fachverfahren und die vollumfängliche elektronische Vorgangssachbearbeitung zwischenzeitlich stabil. In den letzten Jahren wurden die Online-Angebote ausgebaut sowie erste organisatorische Umgestaltungen zu einer kundenorientierten Abwicklung erarbeitet. Die digitale Agenda des Amtes sieht sich nun mehreren Herausforderungen gegenüber:

- erwartete Mehraufwände durch das von der Bundesregierung diskutierte Fachkräftezuwanderungsgesetz bzw. die Neuregelung der Beschäftigungserlaubnis bei Duldung oder Gestattung,
- der derzeit nur unbefriedigend gelöste Raumbedarf, insbesondere bei der Ausländerbehörde,
- der anstehende Brexit und die damit verbundenen Folgen für britische Staatsangehörige,
- der umfangreiche und systematische Wissenstransfer im Vorfeld der anstehenden Ruhestandsversetzungen langjähriger Führungskräfte.

Neben den Eckpunkten des Konzeptes „Digitale Stadtverwaltung“, das dem Stadtrat noch vorgelegt wird, sind in diese Agenda Entwicklungen auf Bundes- und Landesebene einzubeziehen. Durch das Digitalisierungsprogramm des Bundes mit den beiden Schwerpunktthemen „Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes (OZG)“ und „Registernmodernisierung“ sind erhebliche Auswirkungen auf die Erbringung von kommunalen Dienstleistungen und damit auch für EP als publikumsintensivste Dienststelle der Stadtverwaltung zu erwarten. Durch das OZG sind Bund und Länder verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen bis spätestens Ende des Jahres 2022 auch online anzubieten. Darüber hinaus enthält das OZG Vorgaben für die Art der Umsetzung und beeinflusst die föderale IT-Governance z. B. durch die Möglichkeit des Bundes, Vorgaben für die IT-Anwendungen, Basisdienste sowie Standards für Schnittstellen und Sicherheitsvorgaben etc. zu machen. Der OZG-Umsetzungskatalog (www.katalog.ozg-umsetzung.de) erfasst die

Verwaltungsleistungen, die im Rahmen des OZG online bereit gestellt werden sollen. Der Katalog, der einem kontinuierlichen Änderungsprozess unterliegt, bildet die Themenfeldstruktur mit den dazugehörigen Lebens- bzw. Geschäftslagen, den OZG-Leistungen und den zugeordneten Leistungskatalog ab. Die Stadt Nürnberg bietet jedoch auch einen hohen Anteil an Online-Diensten an, die nicht dem OZG zuzuordnen sind. Diese gilt es ebenfalls zu berücksichtigen.

Vertreter von EP/2 und DIP haben aktiv im OZG-Themenfeld „Ein- und Auswanderung“ mitgearbeitet und es sind dabei exemplarische Services aus Sicht von Nutzerinnen und Nutzern entwickelt worden. Dabei wurden die Prozesse nutzerzentriert gestaltet unter verstärktem Einsatz von methodischen Instrumenten, wie z. B. der Berücksichtigung der sog. Nutzerreise bzw. Nutzererfahrung (User Experience), Lebenslagenorientierung und Lösungsprinzipien wie OneStop¹ und OnceOnly². Die Arbeitsergebnisse des Themenfeldes werden in einem Übergabeworkshop Anfang Mai 2019 offiziell an die federführenden Bundesländer Brandenburg und Bayern übergeben. Zeitgleich wird die Stadt Nürnberg diese erhalten und – wo sinnvoll – in die Weiterentwicklung der digitalen Agenda der Ausländerbehörde kurz- und mittelfristig einarbeiten.

2) Veränderte Kommunikation in Zeiten der digitalen Transformation

Die elektronische Kommunikation eröffnet den Bürgerinnen und Bürgern einen zusätzlichen zeitlich unbegrenzten Zugang zu Angeboten und Leistungen der Geschäftsbereiche und Dienststellen der Stadtverwaltung. Verstärkt zu beobachten ist ein geändertes Kommunikationsverhalten mit der Erwartungshaltung, orts- und zeitunabhängig kommunizieren zu können und darüber hinaus unmittelbar bzw. sehr zeitnah eine individuelle Antwort zu erhalten. Unter Einhaltung der derzeitigen gesetzlichen Vorgaben ist dies von der Verwaltung nicht leistbar. Soweit kein gesicherter elektronischer Rückkanal eröffnet ist, darf aus datenschutzrechtlichen Gründen nur schriftlich Rückmeldung gegeben werden. Damit sind jedoch erhebliche Liege- und Transportzeiten für Dokumente verbunden. Bürgerinnen und Bürger erwarten indes eine schnelle Erledigung des elektronisch eingereichten Anliegens, wollen unmittelbar und zeitnah dazu kommunizieren und mahnen dies telefonisch und elektronisch auch mehrfach an. Unter Berücksichtigung der aktuellen Rahmenbedingungen führt die Bedienung sowohl der „klassischen“ als auch der neuen Internet-basierten Kommunikationswege bei einem gleichbleibend hohen Qualitätsanspruch mit schnellen Reaktionszeiten zu einem steigenden Personalbedarf.

Ziel ist es deshalb die Kommunikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Verwaltung im Interesse aller Beteiligten sinnvoll zu **kanalisieren**, zu **digitalisieren** und - soweit sinnvoll - zu **automatisieren**. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren wachsenden Bevölkerung nicht nur sinnvoll, sondern für die weitere Handlungsfähigkeit der Stadtverwaltung unbedingt erforderlich. Die Kommunikation zwischen Stadtverwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern bedarf einer neuen Strategie mit angepassten Schwerpunkten. Für das Projekt bei EP/2 könnte dies konkret bedeuten, mittels eines digitalen Dialogs zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der Ausländerbehörde möglichst die Sachentscheidungsreife im Vorfeld einer unbedingt notwendigen persönlichen Vorsprache des Kunden zu erreichen. „Mein Nürnberg“ mit Servicekonto und Serviceplattform bietet als Bürgerserviceplattform neben der Möglichkeit zu sicherer, personifizierter und medienbruchfreier bidirektionaler Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern mit der Stadtverwaltung auch eine wesentlich höhere Transparenz zum Vorgangsstatus für die Nutzerinnen und Nutzer. Durch ein optimiertes Internetangebot zu Dienstleistungen, Zuständigkeiten und Entscheidungskriterien soll zukünftig die Interaktion zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung im Vorfeld verbessert und eine Begegnung auf Augenhöhe ermöglicht werden.

1 Ziel des One Stop-Prinzips ist es, dass Bürgerinnen und Bürger alle notwendigen bürokratischen Schritte, die zur Erreichung eines Ziels erforderlich sind, an einer einzigen Stelle durchführen können.

2 Ziel des Once Only-Prinzips ist es, dass Bürgerinnen und Bürger bestimmte Standardinformationen der Stadtverwaltung nur noch einmal mitteilen müssen. Unter Einbeziehung von Datenschutzbestimmungen und der expliziten Zustimmung der Nutzer ist es erlaubt, die Daten wiederzuverwenden und untereinander auszutauschen

Bei einer Betrachtung der Kernprozesse des Leistungsportfolios von EP insgesamt ergeben sich zusätzliche Einsatzmöglichkeiten von „Mein Nürnberg“.

3) Projektziele und Handlungsfelder

Das im Februar 2019 gestartete Projekt hat zum Ziel, das Dienstleistungsangebot der Ausländerbehörde an den Kundenbedürfnissen auszurichten und voll umfänglich digital im Bürgerportal der Stadt zur Verfügung zu stellen. Konkret sind mit dem Projekt folgende Projektziele verknüpft, die zum Teil über den konkreten Nutzen für EP/2 hinaus stadtweit wirken als Grundlage für künftige Umsetzungsprojekte:

- Die Bürgerinnen und Bürger nutzen das neue, umfassende digitale Angebot der Ausländerbehörde im Portal „Mein Nürnberg“ mit Servicekonto und Serviceplattform.
- Konsequente Kundenzentrierung ist umgesetzt; die Prozesse und Produkte der Ausländerbehörde wurden neu und digital konzipiert.
- Digitale Zugänge sind auf „Mein Nürnberg“ kanalisiert und alle anderen Zugangswege (Kontaktformular, E-Mail-Funktionspostfach-Adressen) geschlossen. Die Ausländerbehörde und die Bürgerinnen und Bürger kommunizieren auf sicherem Weg.
- Es erfolgt eine workflowgesteuerte Bearbeitung der Antragsverfahren bis hin zur Verwaltungsentscheidung. Der Verfahrensstand ist mittels sog. „Trackingverfahren“ für die Nutzenden jederzeit einsehbar.
- Ein passendes Kommunikationskonzept einschließlich digitaler Kommunikationskanäle ist erstellt, Umsetzungsplanung steht. Das Konzept kann als Grundlage zur Ableitung einer städtischen „Mehrkanalstrategie für die Kommunikation mit der Stadtverwaltung“ dienen.
- „Mein Nürnberg“ bietet Zugang mit und ohne Registrierung („Gastzugang“).
- „Mein Nürnberg“ kann von natürlichen und juristischen Personen genutzt werden.
- Der Telefonservice ist auf das zentrale „Service-Center“ inkl. integriertem Ticketsystem (z.B. Terminwünsche) verlagert.
- Mit der Digitalisierung der Verwaltungsleistungen erfüllt die Stadt Nürnberg im Themenfeld „Ein- und Auswanderung“ ihre Verpflichtung aus dem Online-Zugangs-Gesetz (OZG). Nachnutzbare Lösungen und innovative Ideen für die Stadtverwaltung sowie aktiver Wissensaustausch/Diskussionen wurden gefördert.
- Ein Methodenkoffer/Toolbox (Baukastenprinzip) ist mit dem Ziel der Übertragbarkeit auf andere Digitalisierungsprojekte (Blaupause) erstellt.
- Neue Formen der kollaborativen und agilen Zusammenarbeit sind erprobt.

Zur Zielerreichung ist es erforderlich, dass

- die beteiligten Fachverfahren von „Mein Nürnberg“ und der Sachbearbeitung in der Ausländerbehörde unter Wahrung stadtweiter Standards an die neuen Anforderungen angepasst werden und miteinander kommunizieren können;
- die IT-Systeme für die zukünftigen Zugriffszahlen/zukünftige Auslastung ertüchtigt werden;
- die Prozesse aus Kunden- und auch aus Verwaltungssicht neu konzipiert und digital umgesetzt werden;
- der Zugang zu „Mein Nürnberg“ für die Zielgruppe niederschwellig eröffnet wurde;
- die Bürgerinnen und Bürger über die neuen Möglichkeiten umfassend informiert und deren Bereitschaft/Fähigkeit zur Nutzung gefördert sind.

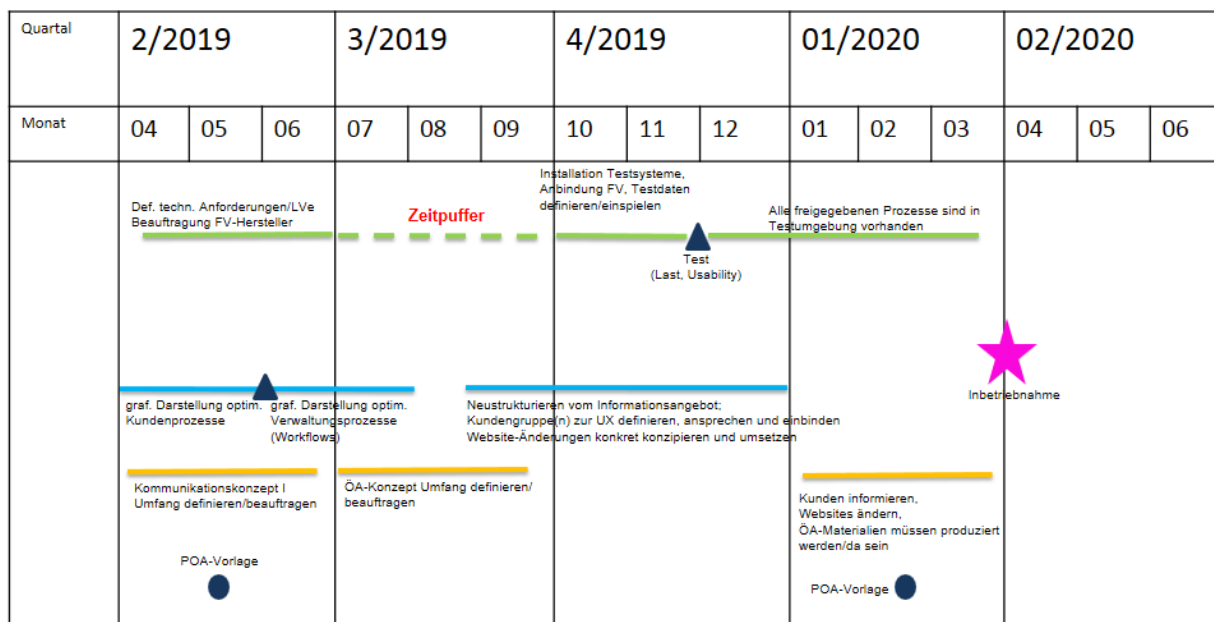
Mit dem Projekt soll auch die Neuausrichtung des Amtes für Digitalisierung, IT und Prozessorganisation (DIP) als Berater, Wegbereiter und Partner der Fachdienststellen für Digitalisierung und Prozessorganisation pilotiert werden.

Im Laufe der Projektarbeit sollen ein standardisiertes Vorgehensmodell und Blaupausen (sog. Best Practices) für die Nachnutzung durch andere Dienststellen und Geschäftsbereiche erarbeitet sowie eine umfassende Auswertung der gewonnenen Erfahrungen vorgenommen werden.

4) Zeit- und Meilensteinplanung sowie Ressourcenplanung

Der Produktivstart ist für Anfang April 2020 geplant. Im Projektverlauf ist eine schrittweise Inbetriebnahme digitalisierter kundenorientierter Antragsprozesse vorgesehen, um anhand zu erstellender Prototypen frühzeitig konkrete Erkenntnisse und Rückmeldungen von Anwenderinnen und Anwendern zu gewinnen und notwendige Anpassungen noch während der Entwicklungsphase vornehmen zu können. Die Ausarbeitung der konkreten Antragsprozesse erfolgt schrittweise unter Beteiligung von Mitarbeiter- und Kundschaft der Stadtverwaltung. In der Vergangenheit lag der Fokus bei der Entwicklung städtischer Online-Angebote meist auf organisatorischen, technischen oder rechtlichen Rahmenbedingungen aus Verwaltungssicht, nicht zentral auf den Erwartungen der Nutzenden. Das im Rahmen der Projektarbeit entwickelte Zielbild stellt künftig die Nutzenden in den Mittelpunkt der Überlegungen. Die Nutzerorientierung wird als oberstes Prinzip bei der Digitalisierung von Verwaltungsangeboten verankert.

Folgende Meilensteine sind nach der erfolgten Priorisierung der Antragsszenarien (in Q1/2019) im Projektverlauf kursorisch geplant:



* Die Umsetzung des Kommunikationskonzeptes ist im Projekt eingeplant, muss aber zur nachhaltigen Wirksamkeit mindestens mit einer 3-5-jährigen Laufzeit umgesetzt werden, um den erforderlichen Umsteuerungsprozess des Kommunikationsverhaltens proaktiv, kundenorientiert und nachhaltig zu beeinflussen.

Der Projekterfolg kann aufgrund der Komplexität, der engen Zusammenhänge mit dem Projekt des IT-Planungsrates zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und der zeitlichen Vorgaben nur durch eine enge kooperative Zusammenarbeit aller Beteiligten im Sinne einer gesamtstädtischen Aufgabenstellung gelingen. Der Erfolg ist an der Akzeptanz und Nutzung der Lösungen durch die Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen zu messen: Die Umsetzung ist dann erfolgreich, wenn die Online-Leistungen tatsächlich genutzt werden. Geeignete Instrumente zur Messung sind im Laufe der Projektarbeit zu entwickeln und anzuwenden.

Diese ambitionierten Ziele sind nur mit entsprechender Bündelung der vorhandenen und Bereitstellung zusätzlicher Personalkapazitäten erfolgreich realisierbar. Dies betrifft die beteiligten Dienststellen EP und DIP gleichermaßen: Beide Dienststellen werden die zusätzlichen Aufwände erbringen. EP und DIP nehmen die Projektleitung gemeinschaftlich wahr.

Es sind darüber hinaus Sachkosten zu erwarten für:

- die Programmierung bzw. Anpassung der Schnittstellen zwischen den zu koppelnden Fachverfahren,
- die Erstellung von Online-Assistenten durch externe Dienstleister,
- den erforderlichen Ausbau der Freischaltstellen (insbesondere Serviceterminals in öffentlichen Gebäuden),
- die Erstellung eines Kommunikationskonzepts mit externer Unterstützung und
- noch zu definierende Maßnahmen zur Umsetzung des Kommunikationskonzeptes im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit.

Eine Anmeldung der erforderlichen Projektmittel erfolgt zum Haushalt 2020. Eine vorgriffsweise Zurverfügungstellung von Sachmitteln wurde durch Stk zugesagt. Es wird derzeit geprüft, ob durch eine Kooperation mit dem Freistaat Bayern im Rahmen der Umsetzung des OZG (Themenfeld „Ein- und Auswanderung“) eine anteilige Kostenübernahme oder Hebung von kosten-senkenden Synergieeffekten realisiert werden kann.

5) Projektstand, Zwischenfazit und Ausblick

Zum jetzigen Zeitpunkt können noch nicht alle Fragen eindeutig beantwortet werden. Im Sinne einer agilen, iterativen Methode werden die weiteren Erfahrungen und Best Practices projektbegleitend in der Projektskizze fortgeschrieben. Die vorstehend genannten Ausführungen sind insofern nicht als abschließend zu betrachten, sondern sollen vielmehr erste Rahmenbedingungen für das Erprobungsprojekt schaffen. Nach der zwischenzeitlich erfolgten Erarbeitung IT-architektonischer Grundprinzipien des Zusammenspiels der Fachverfahren wurde gemeinsam mit den Fachverfahrensherstellern ein Proof of Concept-Projekt begonnen, das die Umsetzbarkeit der eruierten IT-Lösung bestätigen soll. Das Projekt bei der Ausländerbehörde soll als Blaupause für den weiteren Ausbau der Online-Dienste bei der Stadt Nürnberg dienen. Die Erfahrungen (positiv wie negativ) werden für eine Übertragung aufbereitet. Bereits heute lassen sich für weitere Digitalisierungsvorhaben folgende Grundsätze ableiten:

- **Mut, Veränderung anzugehen**
Technisch und rechtlich sind viele erarbeitete Optimierungsvorschläge bereits heute möglich und machbar.
- **Einfach machen**
Es ist nicht nur eine Überarbeitung des Online-Angebotes erforderlich, sondern es muss eine grundlegende Prozessneugestaltung aus Kundensicht und deren Bedürfnissen erfolgen.
- **Kundenansprache ist grundlegend zu überarbeiten**
Die Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger, aber auch für die Stadtverwaltung und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen klar kommuniziert werden.

Über die Ergebnisse der Projektarbeit wird dem POA zu gegebener Zeit wieder berichtet.

Diversity-Check:

Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass diese Maßnahmen bestimmte Personengruppen, beispielsweise unterschiedlichen Geschlechts, verschiedener ethnischer Herkunft, mit Behinderungen, unterschiedlichen Alters, sozialer Lage bevorteilen oder benachteiligen. Das Projekt ist damit nicht Diversity-relevant und hat keine diskriminierenden Auswirkungen.

Beschlussvorschlag

Der Stadtrat sieht dieses Projekt im Rahmen der städtischen Digitalisierungsbemühungen als ziel führend und zukunftssträchtig an und unterstützt die formulierten Zielsetzungen.

Die Verwaltung wird beauftragt, das Projekt wie beschrieben durchzuführen, dafür notwendige personellen Ressourcen durch eine veränderte Priorisierung anderer Vorhaben umzuschichten sowie auf die Übertragbarkeit der erarbeiteten Lösungen auch auf die künftig anstehende Digitalisierung weiterer städtischer Verwaltungsprozesse zu achten.

II. Herrn Ref. I/II

III. OBM/EP

IV. GSBV

V. PR OBM
GPR

VI. DIP

VII. Ref. I/II -POA

Nürnberg, 29.04.2019
Amt für Digitalisierung, IT und
Prozessorganisation

gez. Knabel (52 22)
(Unterschrift liegt elektronisch vor)

Abdruck

- PA
- Stk