

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Neuaufstellung der Kundenzentren und Stellungnahme zum Bürgerschaftlichen Ersuchen 22/5773 „Gute Kundenzentren für alle: Neuordnung der KUZ Einwohnerdaten und KUZ Ausländerangelegenheiten“ vom 29. September 2021

Inhalt

- | | |
|--|---|
| 1. Anlass und Zweck der Mitteilung | d) Zukünftige Einbindung der Ausländerdienststellen |
| 2. Neuausrichtung des Projektes „Neuorganisation Kundenzentren in Hamburg“ | e) Anpassung des Projektes „Neuausrichtung der Kundenzentren“ |
| a) Ziele von Senat und Bürgerschaft | |
| b) Erfolgreiche betriebliche Steuerung fortsetzen | 3. Kosten des angepassten Projektes |
| c) Neuausrichtung der Organisation der Kundenzentren | 4. Petitum |

1. Anlass und Zweck der Mitteilung

Mit der vorliegenden Drucksache wird der Bürgerschaft darüber berichtet, dass das erreichte Servicelevel und die dafür nötige Ressourcenausstattung für die Hamburger Kundenzentren bis zum 31. Dezember 2022 sichergestellt werden können. Mit der Neuausrichtung des Projektes „Neuorganisation der Kundenzentren in Hamburg“ wird ein reibungsloser Betrieb der Kundenzentren ermöglicht und im unmittelbaren Anschluss kann eine neue Kundenzentrumsstruktur operativ implementiert werden.

Nach der Phase der Stabilisierung des kundenfreundlichen Betriebs durch das Projekt bei der

Finanzbehörde, Kasse.Hamburg soll eine nachhaltige Organisationsanpassung dauerhaft das erreichte Servicelevel absichern. Vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen aus dem temporären Kundenzentrum in den Hamburger Messehallen und der Digitalisierungsziele zielt das Projekt außerdem auf eine umfassende Organisationsentwicklung ab. Die Kasse.Hamburg wird als Teil des Projekts in der Entwicklungsphase den Betrieb in der bisherigen Form weiter steuern. Die Zuständigkeit für das Gesamtvorhaben geht – entsprechend der Zuständigkeitsveränderung mit dem 1. Oktober 2021 auf die Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke über. Die haushaltstechnische Umsetzung erfolgt

zum 1. Januar 2022. Die notwendigen Kostenermächtigungen werden bedarfsgerecht unterjährig aus dem Einzelplan 9.2, Produktgruppe 283.01 „Zentrale Ansätze I“ an die jeweils zuständige Produktgruppe übertragen. Die Produktgruppe 279.09 „Projekt KUZ“ im Einzelplan 9.1 wird zum 1. Januar 2022 auf Grundlage von § 50 Abs.1 LHO entsprechend der Zuständigkeitsveränderung vom Einzelplan 9.1 in den Einzelplan 3.2, Aufgabenbereich 298 „Bezirksverwaltung“ überführt.

Mit dieser Drucksache wird eine erste Stellungnahme zum Ersuchen 22/5773 „Gute Kundenzentren für alle: Neuordnung der KUZ Einwohnerdaten und KUZ Ausländerangelegenheiten“ vorgelegt. Die Bürgerschaft hat den Senat darin ersucht:

1. der Bürgerschaft zu berichten über
 - a) die Ergebnisse der Evaluation zum Projekt „Neuorganisation Kundenzentren in Hamburg“ sowie
 - b) den Sachstand der Projekte und Programme zu der Neuorganisation der KUZ Ausländerangelegenheiten;
2. für die KUZ Einwohnerdaten, auf Grundlage der Ergebnisse und Evaluation des Projekts KUZ, eine konzeptionelle Neuordnung sowie einen belastbaren Zeitplan für die Umsetzung sicherzustellen;
3. die Umsetzung der Ergebnisse des Projekts KOALA im Programm „KUNdE“ für die KUZ Ausländerangelegenheiten weiter mit Nachdruck zu verfolgen;
4. dabei sicherzustellen, dass flexible und bedarfsgerechte Dienstleistungen für alle Bürgerinnen und Bürger weiterhin zur Verfügung stehen, die den Zugang zu den Kundenzentren auch dezentral und online ermöglichen und dabei jene digitalen Angebote zu verstetigen, welche im Rahmen der Corona-Pandemie zusätzlich eingeführt wurden;
5. dafür Sorge zu tragen, dass die personelle Ausstattung der Kundenzentren Einwohnerdaten nach der Neuorganisation dauerhaft die gute Qualität der Serviceleistung sichert. Orientierung muss dabei weiterhin die durch den heutigen Personaleinsatz erreichte sehr gute Qualität sein, wie sie zum Beispiel durch die mobilen Kundenzentren ermöglicht wurde;
6. sicherzustellen, dass die KUZ Ausländerangelegenheiten personell so angemessen ausgestattet sind und – auch bezirksübergreifend – der Personaleinsatz so erfolgt, dass
 - a) unter anderem durch kurze Terminvorlaufzeiten die zeitnahe Bearbeitung der Anliegen sichergestellt wird,

- b) die Öffnungszeiten der bezirklichen Ausländerdienststellen standardisiert werden und dabei sowohl frühe als auch späte Öffnungszeiten eingerichtet werden, die sich an den Öffnungszeiten des Fachbereichs Einwohnerdaten orientieren, und
- c) auch hier flexible und bedarfsgerechte Angebote für alle Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung stehen.

2. Neuausrichtung des Projektes „Neuorganisation Kundenzentren in Hamburg“

Das Projekt „Neuorganisation Kundenzentren in Hamburg“ wurde zur Steigerung der Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung i.S. der Drucksache 21/4472 und dem bürgerschaftlichen Ersuchen i.S. der Drucksache 21/7805 mit Wirkung zum 22. März 2017 eingesetzt. Das Ziel war es, eine effiziente und moderne Kundenzentrumsstruktur für das Melde- und Ausweiswesen in Hamburg zu schaffen. Die Projektleitung und die operative Durchführung erfolgten durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesbetriebs Kasse.HH, der bei der Finanzbehörde angebunden ist.

In der 22. Legislaturperiode wechselte die Zuständigkeit für die Bezirksverwaltung von der Finanzbehörde in die Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFGB). Die Zuständigkeit für das Projekt „Neuorganisation Kundenzentren in Hamburg“ ist in der Finanzbehörde, Kasse.Hamburg verblieben.

Nach der Phase der Stabilisierung des kundenfreundlichen Betriebs durch das Projekt bei der Kasse.Hamburg soll eine nachhaltige Organisationsanpassung dauerhaft das erreichte Servicelevel absichern. Dazu wird das Projekt um die Aspekte der Organisationsentwicklung und der Digitalisierung ergänzt und zugleich in der Entwicklungsphase der Betrieb von der Kasse.Hamburg in der bisherigen Form gesteuert. Das Projekt soll bis zum 31. Dezember 2022 verlängert werden.

a) Ziele von Senat und Bürgerschaft

Senat und Bürgerschaft verfolgen insbesondere folgende Ziele für die Entwicklung der Kundenzentren

- Zuverlässiges Servicelevel,
- Beibehaltung einheitlicher und längerer Öffnungszeiten,
- kurze Wartezeiten,
- schnelle Terminverfügbarkeit,
- einheitliche operative Steuerung,
- Steigerung der Effizienz der Leistungserbringung,

- Strategische Steuerung durch die Bezirksamtsleitungen,
- Stetige Innovation – Verbesserung Abläufe im Sinne von Kundinnen und Kunden,
- regelmäßige Kundenbefragungen,
- Präsenz vor Ort sowie mobile KUZ,
- Erhöhung des online Anteils an Dienstleistungen.

Eine gemeinsame operative und strategische Steuerung soll es weiter ermöglichen, einen steten Innovationsprozess in der Organisation zu verankern und so flexibel z.B. auf zunehmende Digitalisierung zu reagieren. Im Rahmen des OZG-Prozesses (Prozess zur Umsetzung des Online-Zugangs-Gesetz um Verwaltungsleistungen der Bundesrepublik Deutschland flächendeckend zu digitalisieren) bestehen bereits vielfältige Verbindungen für alle Themen, die Hamburg nicht selbst entwickelt, sondern als Nachnutzungsland einbinden wird. Die Verfügbarkeit der OZG Dienste und die hierfür erforderlichen Anpassungen befinden sich in der Klärung.

Die EfA-Prozesse (Einer-für-alle) bilden einen deutschlandweiten Standard ab. Ziel ist es nun, daran mitzuwirken, bis dieser soweit gereift ist, dass auch die Anforderungen der FHH abgebildet sind. Ab diesem Moment werden bei Einsatz der EfA-Prozesse alle Kosten durch alle nutzenden Verwaltungen getragen und nicht mehr nur durch Hamburg für hier spezifische digitale Prozesse. Es wird auch jeweils zu prüfen sein, ob Hamburg auf einzelne Besonderheiten verzichten kann, um möglichst zügig die EfA-Anwendungen einzusetzen.

Für vorhandene digitale Leistungen, die nicht dem „Einer für alle“ – EfA-Prinzip aus dem OZG-Komplex entsprechen, ist grundsätzlich vorgesehen, diese weiterhin zu optimieren.

Gleichzeitig wird sich Hamburg dafür einsetzen, dass auch in den nicht-OZG-Leistungen möglichst schlagkräftige bundesweite Verbünde entstehen.

b) Erfolgreiche betriebliche Steuerung fortsetzen

Das Projekt hat erfolgreich die Service-Ziele, die auch die Bürgerschaft formuliert hat (siehe Drucksache 21/7805), umgesetzt. Die Vorlaufzeiten für die Terminvereinbarung haben sich auf durchschnittlich zehn bis vierzehn Tage verkürzt, die Wartezeiten in den Kundenzentren auf durchschnittlich fünf Minuten. Die Öffnungszeiten sind – bis hin zur Öffnung des Kundenzentrums Hamburg Mitte am Sonnabend – ausgeweitet worden. Zwar mussten einzelnen

Standorte geschlossen werden, das Angebot für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort wurde jedoch durch mobile Kundenzentren sichergestellt.

Während der Pandemie sind erheblich weniger hoheitliche Dienstleistungen (insbesondere Bundespersonalausweise und Reisepässe) als üblich nachgefragt worden. Der Senat hat antizipiert, dass die verhaltene Nachfrage in einem bestimmten Zeitraum nachgeholt werden würde und hat auf den erheblichen Nachholbedarf reagiert. In den Hamburger Kundenzentren wurde seit April 2021 ein zusätzlicher über das ganze Stadtgebiet verteilter Service für Reise- und Ausweisdokumente an Samstagen angeboten. Darüber hinaus wurde ein „Sonder-Kundenzentrum Messehallen“ eingerichtet. Damit hat der Senat für die Hamburgerinnen und Hamburger sichergestellt, dass insbesondere für die beginnende Urlaubszeit benötigte Ausweispapiere auch kurzfristig zur Verfügung stehen. In den Messehallen sind zudem erstmals in einer Organisationseinheit parallel Dienstleistungen in Melde- wie in Ausländerangelegenheiten angeboten worden. Das Angebot wurde von Anfang an sehr gut nachgefragt, sodass eine Verlängerung bis Ende August 2021 erfolgte.

Zu den Zielen des Projektes gehört daher auch die Einrichtung eines PopUp-Kundenzentrums zur Erprobung und Einführung von zentralen Prozessen, zur Umsetzung von digitalen Leistungen nach dem OZG und zur Implementierung von weiteren Kundendienstleistungen.

Maßgeblich für diese Entwicklung war insgesamt die Einrichtung eines zentralen Leitstandes für die bezirksübergreifende Steuerung von Kapazität und Angebot. Der Leitstand selbst ist mit 2,5 VZÄ besetzt. Hinzu kommt ein Pool von 70 VZÄ, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Leitstandes sind, und von diesem in den Bezirksämtern eingesetzt werden können. Die Ausschreibungen neuer Stellen sind zentral vom Leitstand gesteuert worden, der sich auch um die erste Einarbeitung gekümmert hat. Damit ist auch dieser Aufwand in den Bezirksämtern minimiert worden. Zugleich wurde auf diese Weise die angemessene und nötige Personalausstattung gesichert.

Dieser Erfolg soll nachhaltig gesichert werden durch die Integration der Steuerungsfunktion und aller bezirklichen KUZ in eine entsprechende Organisation. Um diese zu beschreiben und im unmittelbaren Anschluss an die Projektlaufzeit operativ zu implementieren, muss die erfolgreiche einheitliche Steuerung durchgängig fortgesetzt werden.

c) Neuausrichtung der Organisation der Kundenzentren

Der Evaluationsbericht für das Projekt „Neuorganisation Kundenzentren in Hamburg“ liegt vor, aus ihm lassen sich wichtige Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der Organisation entnehmen, die für das weitere Vorgehen hilfreich sind (siehe Anlage).

Es sind verschiedene Organisationsmodelle untersucht worden:

- Dezentrales Modell ohne gemeinsame Steuerung,
- Einrichtung eines Leitstandes mit Befugnis zur einheitlichen Steuerung der Kundenzentren,
- beim federführenden Bezirksamt mit dezentraler Personalverantwortung,
- bei der zuständigen Fachbehörde (BIS) oder
- bei der BWFGB,
- Zentrales Linienmodell mit Filialen, z.B. durch Gründung eines eigenen Betriebes.

Für die Bewertung möglicher Organisationsformen werden zwei Aspekte grundlegend sein:

- a) eine bezirksübergreifende effiziente operative Steuerung und
- b) strategische Aufsicht durch die Bezirksamtsleitungen

Die Notwendigkeit effizienter operativer Steuerung muss vor allem die Erfahrung berücksichtigen, dass die gleichartige Anwendung, einheitliche Öffnungszeiten, ein effektiver und effizienter bezirksübergreifender Personaleinsatz und gemeinsame Standards in allen Bereichen wichtig sind für die Funktionsfähigkeit des Systems insgesamt.

Die Bezirksamtsleitungen haben sich für eine betriebliche Einheit ausgesprochen. Eine solche betriebliche Einheit würde die Vorteile einer zentralen und damit effizienteren betrieblichen Steuerung mit einer institutionalisierten strategischen Steuerung verbinden. Einem entsprechendem Aufsichtsgremium, bestehend aus Bezirksamtsleitungen und Staatsräten der BWFGB und Behörde für Inneres und Sport (BIS), kann insbesondere die Überwachung der Ordnungs-

mäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftsführung übertragen werden

d) Zukünftige Einbindung der Ausländerdienststellen

Ziel ist auch insoweit ein einheitlich gutes Servicelevels für alle Einwohnerinnen und Einwohner Hamburgs. Tatsächlich werden sich durch einen gemeinsamen Leitstand für Melde- (KUZ 11) und Ausländerdienststellen (KUZ 12) Synergien erzeugen lassen. Im KUZ-Messehallen sind positive Erfahrungen mit dem Einsatz von Beschäftigten im Schwerpunkteinsatz für besonders nachgefragte Dienstleistungen im Melde- wie auch im Ausländerbereich gesammelt worden. Solche Tätigkeiten können anlassbezogen, zielgerichtet und zeitlich begrenzt prozessorientiert gebündelt werden. Perspektivisch ist daher eine gemeinsame Organisation anzustreben. Eine neue Organisation ist deshalb so zu planen, dass die Einbindung möglich ist.

e) Anpassung des Projektes „Neuorganisation Kundenzentren in Hamburg“

Für die Sicherung des laufenden Betriebes und die organisatorische Neuausrichtung der Kundenzentren, die die künftige Digitalisierung konzeptionell einbezieht, muss ein neuer Teil der Projektorganisation aufgebaut werden. Dieser ist personell so ausgestattet, dass die neue Organisation der Hamburger Kundenzentren umgesetzt werden kann. Ziel ist der Start am 1. Januar 2023

3. **Kosten des angepassten Projektes**

Die Entwicklung und Errichtung einer neuen Organisation zum 1. Januar 2023 erfordert paralleles Arbeiten und konzentrierten Personaleinsatz. An der Spitze der Projektorganisation wird daher eine Projektleitung stehen, die durch ein Team unterstützt wird, in dem die federführenden Bezirksamter für Kundenzentren (Bezirksamt Harburg) und IT (Bezirksamt Hamburg-Nord) vertreten sind sowie die Kasse.Hamburg.

Für das Projekt werden die laufenden Kosten über die Gesamtlaufzeit wie folgt geplant:

	2021	2022
In Tsd. Euro		
Personalkosten	1.658	6.632
Sachkosten	932	3.728
KUZ 12	0	450
Gesamtkosten	2.590	10.810

Darin enthalten sind Kosten in Höhe von ca. 450 Tsd. Euro für den Fall, dass auch die Ausländerdienststellen frühzeitig einbezogen würden.

Auswirkungen auf den Haushalt

Für die Umsetzung des Projektes werden Kostenermächtigungen i.H.v. insgesamt rd. 13.400 Tsd. Euro benötigt. Davon entfallen rd. 2.590 Tsd. Euro auf das Haushaltsjahr 2021 und rd. 10.810 Tsd. Euro auf das Haushaltsjahr 2022.

Die Kosten entstehen in der Produktgruppe 279.09 „Projekt KUZ“ des Einzelplans 9.1 – Finanzbe-

hörde. Diese Kosten können aus dem Einzelplan 9.2, Produktgruppe 283.01 „Zentrale Ansätze I“ gedeckt werden. Zum 1. Januar 2022 wird die Produktgruppe 279.09 „Projekt KUZ“ auf Grundlage von §50 Abs.1 LHO entsprechend der Zuständigkeitsveränderung vom Einzelplan 9.1 in den Einzelplan 3.2, Aufgabenbereich 298 „Bezirksverwaltung“, überführt.

4. Petitum

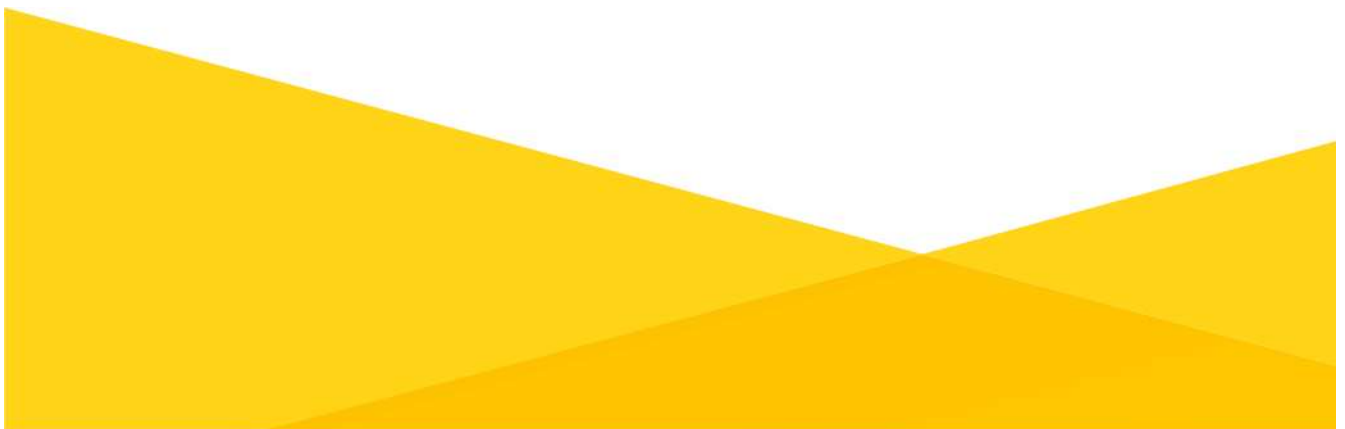
Der Senat beantragt, die Bürgerschaft wolle von den Ausführungen in dieser Drucksache Kenntnis nehmen.



Evaluationsbericht KuZ Freie und Hansestadt Ham- burg

Abschlussdokumentation

Berlin, 27.01.2021



Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	0
Abbildungsverzeichnis	3
Tabellenverzeichnis	4
1 Management Summary	5
2 Ausgangssituation	8
3 Zielsetzung und Projektvorgehen	11
3.1 Methodisches Vorgehen	11
3.1.1 Identifikation und Beschreibung geeigneter Steuerungsmodelle	11
3.1.2 Plausibilitätsprüfung	12
3.1.3 Vergleichsanalyse	13
4 Identifikation und Beschreibung geeigneter Steuerungsmodelle	14
4.1 Ausgangslage	14
4.2 Überblick/Einführung geeigneter Steuerungsmodelle	16
4.3 Erläuterung der Bewertungsindikatoren für die Nutzwertanalyse	18
4.4 Beschreibung und Bewertung geeigneter Steuerungsmodelle	20
4.4.1 Zentrales Linien-Modell für Hamburg	22
4.4.2 Dezentrales Linien-Modell für Hamburg	24
4.4.3 Hybrides Steuerungsmodell mit Weisungsrecht für Hamburg	26
4.4.4 Hybrides Steuerungsmodell ohne Weisungsrecht für Hamburg	29
4.5 Gegenüberstellung der Modelle, Kontextualisierung der Bewertungen und Empfehlungen zukünftiger Steuerungsmodelle	31
4.6 Empfehlung zukünftiger Steuerung	33
4.7 Ergebnisse Vergleichsanalyse Großstädte	34
5 Plausibilisierung der Personalausstattung	40
5.1 Ausgangslage	40
5.2 Plausibilisierungsergebnisse	41
5.2.1 Vergleich von Gesamtarbeitszeit zu nachgefragter Arbeitszeit	42
5.2.2 Überschlägige Überprüfung der Fallbearbeitungszeiten	45
5.2.3 Plausibilisierung der Back-Office Zeiten	46
5.3 Berücksichtigung Trendanalyse	47
6 Schlussfolgerung und Ausblick	51
7 Anhang	54
Anlage Kapitel 5.2.1	54

Anlage Kapitel 5.2.2	55
Anlage Kapitel 5.2.3	56
Anlage Kapitel 5.3	58

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Mediale Berichterstattung Kundenzentrumsbetrieb 2016	8
Abbildung 2: Projektphasen	11
Abbildung 3: Übersicht der Steuerungsinstrumente	13
Abbildung 4: Definition des Begriffs der Steuerung	16
Abbildung 5: Bewertungsindikatoren der qualitativen Nutzwertanalyse	19
Abbildung 6: Rahmenbedingung des Bürgerservice in der Freien und Hansestadt Hamburg	21
Abbildung 7: Zentrales Linien-Modell für die Freie und Hansestadt Hamburg	23
Abbildung 8: Ergebnisse der Nutzwertanalyse des zentralen Linien-Modells	24
Abbildung 9: Dezentrales Linien-Modell für die Freie und Hansestadt Hamburg	25
Abbildung 10: Ergebnisse der Nutzwertanalyse des dezentralen Linien-Modells	26
Abbildung 11: Hybrides Steuerungsmodell mit Weisungsrecht für die FHH mit den Varianten A) Amt B und B) Federführer	27
Abbildung 12: Ergebnisse Nutzwertanalyse hybrides Steuerungsmodell mit Weisungsrecht – Variante Leitstand Amt B	28
Abbildung 13: Ergebnisse Nutzwertanalyse hybrides Steuerungsmodell mit Weisungsrecht – Variante Leitstand Federführer	29
Abbildung 14: Hybrides Steuerungsmodell ohne Weisungsrecht	30
Abbildung 15: Ergebnisse Nutzwertanalyse hybrides Steuerungsmodell ohne Weisungsrecht	31
Abbildung 16: Einwohner pro VZÄ	36
Abbildung 17: Städtevergleich – veranschlagte Bearbeitungszeit je Dienstleistung	37
Abbildung 18: Vergleich Fallzahl pro VZÄ	37
Abbildung 19: Städtevergleich – Gesamtstundenöffnungszeiten über alle Standorte hinweg	38
Abbildung 20: Städtevergleich – Anzahl Standorte	39
Abbildung 21: Vorgehensweise der Plausibilisierung	41
Abbildung 22: Validität der zur Verfügung stehenden Nachfragedaten	42
Abbildung 23: Entwicklung des Produktiv-Anteils im Verhältnis zur Arbeitszeit	43
Abbildung 24: Entwicklung TOP-Dienstleistungen 2009-2020, Mittelwert auf Monatssicht	44
Abbildung 25: Bearbeitungszeiten der TOP-Dienstleistungen als Mittelwerte	45
Abbildung 26: Übersicht Vergleich Unter-/Überbietung von DTMS-Vorgaben	46
Abbildung 27: Eingeplante und mitgeteilte Back-Office-Zeiten aller Kundenzentren	47
Abbildung 28: Prognose der Dienstleistungsnachfrage bis 2040	48
Abbildung 29: Fallzahlentwicklung bis 2040 je Szenario	48
Abbildung 30: Rahmenparameter zur Ausgestaltung des KuZ-Betriebs	51
Abbildung 31: Factory-Modell des Bürgerservice	53

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht und Bewertung erreichter Projektziele	10
Tabelle 2: Vergleich der Ergebnisse Nutzwertanalyse	32
Tabelle 3: Digitalisierungsgrad ausgewählter Dienstleistungen	49

1 Management Summary

Die Hamburger Kundenzentren sind nach wie vor erster Anlauf- und Begegnungspunkt der Bürgerinnen und Bürger mit der Verwaltung und damit Aushängeschild und Garant des Serviceversprechens im täglichen Bürgerkontakt. Gleichzeitig ist der Bürgerservice einem erheblichen Veränderungsstress ausgesetzt. Die fortschreitende Digitalisierung verändert die Erwartungshaltung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen. Anforderungen an moderne Service- und Dienstleistungsangebote im Vergleich mit der Privatwirtschaft machen neue und flexiblere Öffnungs- und Arbeitszeitmodelle notwendig und stellen tradierte Abläufe und Paradigmen der Verwaltung auf die Probe. Krisen erfordern flexible Reaktionen und kurzfristige Anpassungen im laufenden Betrieb.

Ziel der vorliegenden Untersuchung der PD war es, die Ergebnisse des Projektes „Neuorganisation der KuZ Hamburg“ zu evaluieren. Das Projekt wurde im Jahr 2017 initiiert und durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kasse.Hamburg betreut. Der Grund für das Projekt war eine Überlastung der bezirklichen Kundenzentren (KuZ) mit langen Wartezeiten und -schlangen vor den Kundenzentren im Jahr 2016. Das Projekt hat mit der Einrichtung eines zentralen Leitstandes und der Umsetzung eines umfangreichen Maßnahmenbündels wesentlich dazu beigetragen, einen Bürgerservice mit erweiterten Öffnungszeiten und geringen Wartezeiten (Drucksache 21/7805) dauerhaft zu gewährleisten. Die Projektlaufzeit endet planmäßig Ende 2020.

Folgende **Leitfragen** standen im Mittelpunkt der Untersuchung:

Wie können nach Abschluss des Projektes geeignete **Steuerungsmodelle** für den Kundenzentrumsbetrieb „Neuorganisation der KuZ Hamburg“ aussehen?

Welcher **Personalbedarf** ist im saisonalen Durchschnitt für alle Kundenzentren notwendig, um einen Dienstleistungsbetrieb gemäß des Projektziels (entsprechend der Einsatzungsverfügung)¹ sicherzustellen?

Für die Beantwortung der ersten Frage wurde ein Vorgehen entwickelt, das sich an den spezifischen Gegebenheiten der Freien und Hansestadt Hamburg orientierte. Zum einen wurden vier mögliche zukünftige Steuerungsmodelle entwickelt und beschrieben: ein zentrales Modell, ein dezentrales Modell sowie hybride Steuerungsmodelle mit beziehungsweise ohne zentrales Weisungsrecht. Diese Modelle wurden auf Basis des Ersuchens der Drucksache 21/7805 durch die PD qualitativ bewertet und um Einschätzungen relevanter Stakeholder ergänzt. Die Untersuchung fokussierte sich somit auf die Frage der **Steuerungsstrukturen**. Fragen der Organisationskultur oder der operativen Führung in den Kundenzentren, die ebenfalls einen wesentlichen Anteil an gelingender Steuerung haben, wurden gemäß Auftrag nicht betrachtet.

Im Ergebnis wurde deutlich, dass auch künftig auf zentrale Errungenschaften der erfolgreichen Projektarbeit nicht mehr verzichtet werden sollte: Eine bezirksübergreifende operative Steuerung mit Weisungsrecht und täglichem Controlling, ein zentralisiertes Personalmanagement mit standardisierter Rekrutierung und Einarbeitung für einen zentralen Personalpool und die vereinheitlichte technische Ausstattung mit zentraler Leitstandsoftware und Terminmanagementsystem wurden sowohl von der PD als auch seitens der Stakeholder positiv bewertet.

Unterschiedliche Bewertungen bestehen hingegen bei der Frage nach dem geeigneten zukünftigen Steuerungsmodell des Kundenzentrumsbetriebs. Von Stakeholder-Seite wurde das Hybridmodell mit Weisungsrecht auf **Ebene des bezirklichen Federführers** priorisiert. Aus Sicht der PD sprechen mögliche Rollenkonflikte des Federführers zwischen dem Gleichrangigkeitsprinzip der Bezirksverwaltungen und dem

¹ Einsatzungsverfügung des Projektes „Neuorganisation der KuZ Hamburg“, Kapitel 3 „Projektziele und -ergebnisse“.

Hierarchieprinzip des Weisungsrechts sowie damit verbundene Umsetzungsfragen eher für eine Ansiedlung von Leitstand und Weisungsrecht auf **Ebene des Amtes B**. Noch zielführender erscheint aus Sicht der PD allerdings die **Umsetzung eines zentralen Modells** mit der Bündelung des KuZ-Systems bei einer neuen zentralen Organisationseinheit.

Als wesentliche Vorteile können mit einem zentralen Modell unter anderem die Fach- und Ressourcensteuerung innerhalb einer Organisationseinheit gebündelt, einheitliche Prozesse und Standards definiert, unmittelbar durch- und umgesetzt sowie ein direkter Durchgriff auf den gesamten Personalbestand sichergestellt werden. Ein weiterer gewichtiger Vorteil des zentralen Steuerungsmodells ist die Möglichkeit eines flexiblen Personaleinsatzes über verschiedene Kundenzentren hinweg, um Schwankungen in der Kundennachfrage oder bei der Personalkapazität auszugleichen.

Gestützt werden die Untersuchungsergebnisse durch quantitative und qualitative Befragungen in mehreren Großstädten, die teilweise erst vor kurzer Zeit das dortige Zentralmodell gestärkt haben.

Die Frage der **Personalausstattung des Kundenzentrumsbetriebs** konnte durch die PD aufgrund einer unvollständigen Datenlage nur näherungsweise überprüft werden. Es liegt keine Personalbemessung vor, im Rahmen derer der Personalbedarf auf Grundlage eines festgelegten Verfahrens ermittelt wurde.

Im Ergebnis der Plausibilitätsprüfung lässt sich feststellen, dass mit der derzeitigen Personalsituation die Zielstellungen des bürgerschaftlichen Ersuchens bezüglich Erreichbarkeit, verlängerten Öffnungszeiten und sehr umfangreichem Terminangebot gewährleistet werden können. Da vor allem das Terminangebot auf die Bewältigung von Spitzenlasten ausgelegt wurde, die Nachfrage aber im Jahres-, Monats-, Wochen- und Tagesverlauf stark schwankt, ist es wenig verwunderlich, dass bei der Plausibilisierung Indizien für personelle Spielräume in Normallastzeiten gefunden wurden. Für eine Neubetrachtung der Personalausstattung wären neben dem **vorzuhaltenden Terminvolumen (Ausrichtung auf Spitzenlast)** weitere bisher festgelegte Kriterien zusammen mit den Ergebnissen der Trendanalyse zu überprüfen und der Diskussion um den Personalbedarf vorzuschalten:

- Back-Office-Zeiten,
- Erreichbarkeit,
- Anzahl der Standorte,
- Öffnungszeiten,
- Umgang mit Volatilitäten.

Denn selbst bei Beibehaltung der aktuellen Steuerung auf Basis dieser Kriterien ist eine Vielzahl an möglichen Szenarien mit unterschiedlichen Auswirkungen auf den Personalbedarf denkbar. Darüber hinaus deuten die Ergebnisse der Plausibilitätsprüfung darauf hin, dass bereits durch eine Ausgestaltung einer effektiven Steuerungsstruktur erhebliche Effizienzpotenziale der Personalausstattung gehoben werden können.

Des Weiteren konnte im Rahmen einer Trendanalyse aufgezeigt werden, dass das **Digitalisierungspotenzial** für die angebotenen KuZ-Leistungen grundsätzlich hoch ist, bisher aber vor allem aufgrund gegenstehender Bundesnormen noch nicht gehoben werden konnte. Die mit der Umsetzung des OZG bevorstehende Hebung dieser Digitalisierungspotenziale und die Ausrichtung der Freien und Hansestadt Hamburg auf den Online-Zugangskanal – Stichwort „digital first“ – werden dazu führen, dass der Personalaufwand in den Kundenzentren trotz einer wachsenden Stadt zukünftig reduziert werden kann.

Der Veränderungsdruck auf die Kundenzentren aus Serviceerwartungen der Bürgerinnen und Bürger und zunehmender Digitalisierung spricht zusätzlich für die Umsetzung des Zentralmodells, um mit ausreichendem Durchgriff schnell und flexibel auf die absehbaren Nachfrageänderungen reagieren zu können.

Aus Sicht der PD erfordern diese Entwicklungen aber auch eine weitergehende Modernisierung der Bürgerservice-Landschaft in der Freien und Hansestadt Hamburg: So sollte **perspektivisch** im Rahmen eines ganzheitlichen Multikanalansatzes der KuZ-Zugang um möglichst viele Leistungen ergänzt werden, um die Schere zwischen Online- und Offlineangeboten nicht zu weit aufgehen zu lassen. Dazu erscheint ein **konsolidiertes stadtweites Filialsystem**, das mit breitem Leistungsspektrum und konsequenter Front- und Back-Office-Trennung ausgestattet ist, die zukunftsfähigste Lösung. Die PD schlägt vor, zukünftig im Sinne einer konsequenten Nutzerorientierung stärker in einem ganzheitlichen und vernetzten Dienstleistungsangebot über unterschiedliche Lebenslagen hinweg zu denken.

2 Ausgangssituation

Die Organisation der bezirklichen Kundenzentren (KuZ) der Freien und Hansestadt Hamburg ist aus einer früheren Ortsamtsstruktur hervorgegangen und besteht derzeit aus zwanzig Kundenzentren, die regulär von sieben Bezirksämtern nach dem Federführungsprinzip verwaltet werden. Die Bürgerinnen und Bürger können die Kundenzentren nach dem Allzuständigkeitsprinzip unabhängig von Bezirksgrenzen aufsuchen.

Im Jahr 2016 kam es in den Hamburger Kundenzentren zu langen Wartezeiten, zeitweise waren in einzelnen Kundenzentren über Monate hinweg keine Termine verfügbar.

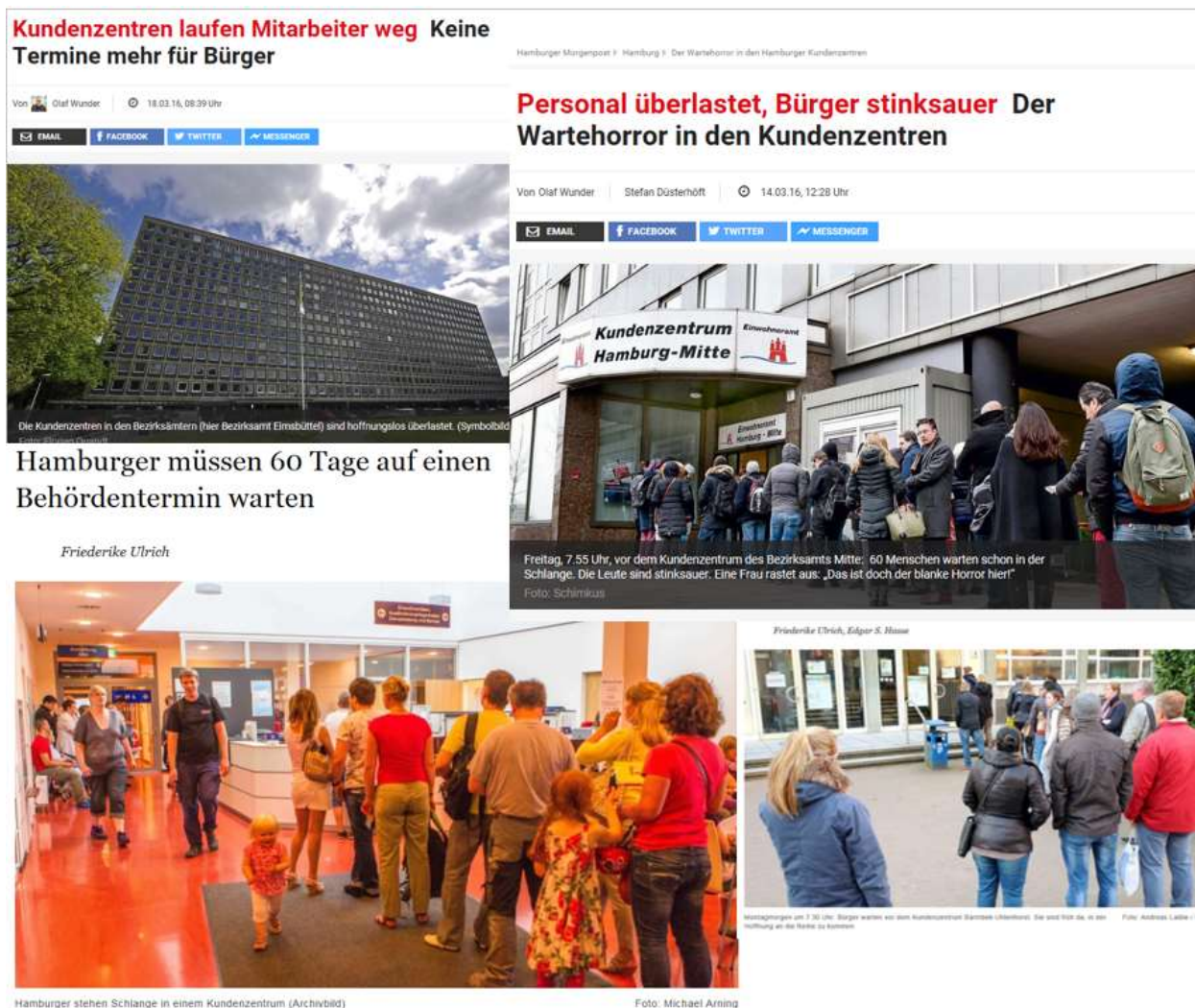


Abbildung 1: Mediale Berichterstattung Kundenzentrumsbetrieb 2016²

Aufgrund der negativen Entwicklung von Terminverfügbarkeiten, langen Wartezeiten und der damit verbundenen negativen öffentlichen Wahrnehmung über die Situation in den Kundenzentren, wurde der Landesbetrieb Kasse.Hamburg im Sommer 2016 um Unterstützung gebeten.

Die Arbeitsgruppe der Kasse.Hamburg untersuchte die Kundenzentrumssituation eingehend. Eine deutliche Entspannung der Situation konnte mit technischen Verbesserungen alleine nicht erreicht werden, sondern

² Pressespiegel Auftraggeber 2016, u. a. <https://www.abendblatt.de/hamburg/article207172425/Hamburger-muessen-60-Tage-auf-einen-Behoerdertermin-warten.html>, abgerufen am 19.10.2020.

erforderte eine Identifikation umfangreicher operativer und strategischer Maßnahmen. Als eine zentrale Maßnahme wurde im März 2017 ein Unterstützungskundenzentrum in Hamburg Meiendorf eröffnet, das die bestehenden Strukturen entlastete und in dem Termine innerhalb von drei Tagen angeboten werden konnten.

Zudem beschloss die Hamburger Bürgerschaft in der Drucksache 21/7805 ein umfangreiches Maßnahmenpaket aufzusetzen, um den Bürgerservice verlässlich zu realisieren und langfristig sicherzustellen zu können. Der Senat wurde ersucht, die erforderlichen Maßnahmen für eine Angebotsoffensive der Hamburger Kundenzentren umzusetzen. Die Schwerpunkte dieser Angebotsoffensive lagen auf folgenden Aspekten³:

- Flexible Terminsuche und -vergabe
- Senkung der Vorlaufzeit für Terminvergaben auf 10 bis 14 Tage
- Vereinheitlichung und Ausweitung der Öffnungszeiten der Hamburger Kundenzentren
- Prüfung von Samstagsöffnungszeiten im innerstädtischen Kundenzentrum in der Caffamacherreihe
- Verstärkte Nutzung digitaler Möglichkeiten zur Erledigung von Behördengängen
- Einführung einer bezirksübergreifenden und einheitlichen Steuerung
- Transparentes Controlling zur Einhaltung der zentralen Leistungsversprechen

Nach der schnellen Etablierung des Unterstützungskundenzentrums Meiendorf am 22. März 2017 wurde ein reguläres Projekt durch die Finanzbehörde eingesetzt, um neben dem Betrieb des Unterstützungskundenzentrums mit der strukturellen Umsetzung der durch die Bürgerschaft ersuchten Service-Offensive zu beginnen. Während der Projektlaufzeit wurde eine in der Fläche aufgestellte Kundenzentrumslandschaft an 20 stadtweiten Standorten mit erweiterten Öffnungszeiten etabliert.

Das Projekt trieb insbesondere die Personalakquisition voran, um die personellen Voraussetzungen für Schicht- und Wochenendarbeit zu schaffen. Die Personalauswahlverfahren und die Einarbeitung neuer Mitarbeiter wurden durch das Projekt zentralisiert, standardisiert und digitalisiert.

Im Rahmen des Projektes wurden zudem die Kundenzentren in Kern- und regionale Kundenzentren geclustert. Mit der Einsetzung mobiler Teams wurde eine weitere Säule in der Kundenzentrumsstruktur aufgebaut, um auf lokale Nachfragespitzen sowie auf Sondersituationen reagieren zu können. Die Öffnungszeiten der Kernkundenzentren wurden durchgehend auf Montag bis Freitag von 07:00 bis 19:00 Uhr erweitert und seitdem in einem Schichtsystem betrieben. Im Kundenzentrum Caffamacherreihe (Bezirksamt Hamburg-Mitte) konnte eine Samstagsöffnung mit Unterstützung der Sachbearbeitung aller Bezirke implementiert werden. Zeitgleich wurde die Betriebstechnik modernisiert (z. B. durch Einrichtung digitaler Biometriestationen).

Zur Steuerung der Kundenzentren wurde nach einer Markterkundung eigene Software für den Betrieb des Leitstands und für das Terminmanagementsystem entwickelt und ein zentraler Leitstand zur Personalplanung und Terminsteuerung aufgebaut.

Im Hinblick auf die wesentlichen Projektaufgaben ist gegenwärtig festzustellen, dass das Projekt die Projektziele überwiegend erreicht hat, wie die folgende Tabelle überblickshaft verdeutlicht:

³ Hamburger Bürgerschaft Drucksache 21/7805: Angebotsoffensive für Hamburgs Kundenzentren: schnellere Terminvergabe, einheitliche und längere Öffnungszeiten, Ausweitung der digitalen Angebote, Abruf 14.09.2020: https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/56429/angebotsoffensive_fuer_hamburgs_kundenzentren_schnellere_terminvergabe_einheitliche_und_laengere_oeffnungszeiten_ausweitung_der_digitalen_angebote.pdf.

Tabelle 1: Übersicht und Bewertung erreichter Projektziele

Anforderung	Bewertung	Umsetzungsmaßnahmen
Flexible Terminalsuche	Ja	Zunächst rudimentäre Umsetzung durch Anpassung des alten Terminmanagementsystems, anschließend Neuentwicklung eines Terminmanagementsystems (DTMS).
Termine in 10–14 Tagen	Ja	Seit Öffnung des Unterstützungskundenzentrums in Meiendorf können Termine mit der gewünschten Vorlaufzeit angeboten werden, ganz überwiegend stehen diese Vorlaufzeiten auch in der Breite der Kundenzentrumslandschaft zur Verfügung.
Einheitliche und verlängerte Öffnungszeiten	(Ja)	Die großen 16 Kernkundenzentren öffnen einheitlich von Mo. bis Fr. von 7.00–19.00 Uhr. Die als Zusatzangebot gedachten regionalen Kundenzentren haben angepasste Öffnungszeiten.
Einheitliche und zentrale Steuerung	Nein	Mit dem Leitstand und der dazugehörigen Software, mit zentraler Personalauswahl und einheitlichen Einarbeitungsverfahren sowie mit einem detaillierten Controlling wurden die erforderlichen Voraussetzungen zur einheitlichen und zentralen Steuerung geschaffen. Durch weiterhin bestehende parallele bezirkliche Hierarchiestrukturen konnte eine einheitliche und zentrale Steuerung nur in begrenztem Umfang realisiert werden.
Transparentes Controlling	Ja	Über die Leitstandsoftware wurde auf Basis einer MS-Power-BI-Applikation ein umfangreiches Steuerungssystem etabliert und produktiv gesetzt.
Prüfung der Einrichtung von Samstagsarbeit in einem zentralen Kundenzentrum	Ja	Im zentralen Kundenzentrum Caffamacherreihe wurde eine Samstagsöffnung erfolgreich etabliert.

Das Projekt „Neuorganisation der KuZ Hamburg“ sollte Ende des Jahres 2020 abgeschlossen werden. Nach Ablauf des Projektes gilt es zu entscheiden, welche Aufgaben des Projektes in eine Linienorganisation zu überführen sind und wie der Übergang in eine geeignete Steuerungsstruktur sichergestellt werden kann sowie welche Personalausstattung für die Aufgabenerledigung angemessen ist.

3 Zielsetzung und Projektvorgehen

In dieser Situation wurde die PD beauftragt, die Ergebnisse des Projektes „Neuorganisation der KuZ Hamburg“ zu untersuchen und einen Evaluationsbericht unter Berücksichtigung **folgender Leitfragen** zu erstellen:

1. Wie können geeignete Steuerungsmodelle mit ihren Vor- und Nachteilen für den Kundenzentrumsbetrieb nach Abschluss des Projektes „Neuorganisation der KuZ Hamburg“ aussehen?
2. Welcher Personalbedarf (Qualität und Quantität) ist im saisonalen Durchschnitt für alle KuZ notwendig, um einen Dienstleistungsbetrieb gemäß des Projektziels (entsprechend der Einsatzungsverfügung)⁴ sicherzustellen?

Die Ziele der Untersuchung bestehen im Wesentlichen in der Plausibilitätsprüfung des Personalbedarfs sowie in der Erstellung, Diskussion und Bewertung von Strukturvorschlägen für zukünftige Steuerungsmodelle des Kundenzentrumsbetriebs.

3.1 Methodisches Vorgehen

Die PD gliederte das methodische Vorgehen in die zwei zentralen Arbeitspakete „Identifikation und Beschreibung geeigneter Steuerungsmodelle“ (AP 1) und „Plausibilitätsprüfung des notwendigen Personalbedarfs der KuZ“ (AP 2) sowie eine abschließende Ergebnisaufbereitung:



Abbildung 2: Projektphasen

3.1.1 Identifikation und Beschreibung geeigneter Steuerungsmodelle

Die bestehende Bezirksorganisation, Bezirksaufsicht (Amt B) und die im Federführungsprinzip organisierten Bezirke, wurden durch das Projekt „Neuorganisation der KuZ Hamburg“ dabei unterstützt, die Kundenzentren neu zu organisieren und in eine kundenfreundlichere Servicestruktur zu überführen. Dem zentralen Leitstand wurden mit der Projekteinsatzungsverfügung weitreichende Durchgriffsrechte in die Verwaltung der bezirklichen Kundenzentren eingeräumt. Derzeitig existiert eine hybride Steuerungsstruktur aus zentraler und dezentraler Steuerung unter Beteiligung des zentralen Leitstandes, der zuständigen Bezirks- und Einwohneramtsleitungen, der Leitungen der Kundenzentren sowie der Federführung des Bezirksamtes Hamburg.

Die PD sollte im Rahmen der Untersuchung die Frage beantworten, wie nach Abschluss des Projektes „Neuorganisation der KuZ Hamburg“ geeignete Steuerungsmodelle mit ihren Vor- und Nachteilen für den Kundenzentrumsbetrieb aussehen können.

⁴ Einsatzungsverfügung des Projektes „Neuorganisation der KuZ Hamburg“, Kapitel 3 „Projektziele und -ergebnisse“.

Auf Grundlage PD-interner Expertise und langjähriger Beratungserfahrung mit öffentlichen Auftraggebern auf allen föderalen Ebenen identifizierte und beschrieb die PD unterschiedliche Idealtypen der Verwaltungssteuerung (zentral vs. dezentral vs. hybrid). Diese zunächst idealtypischen Steuerungsmodelle wurden im nächsten Schritt unter Berücksichtigung Hamburg-spezifischer Rahmenbedingungen konkretisiert und ausgestaltet.

Für die Bewertung der Steuerungsmodelle wurden Bewertungskriterien aus der Projekteinsatzungsverfügung abgeleitet sowie zur Auswertung ein systematisches Bewertungsraster entwickelt. Das Vorgehen und die Bewertungskriterien wurden in einem gemeinsamen Termin mit dem Auftraggeber abgestimmt und freigegeben. Die PD führte eine qualitative Nutzwertanalyse auf Grundlage des entwickelten Bewertungsrasters unter Beteiligung der zentralen Stakeholder durch und ermöglichte somit eine Bewertung der unterschiedlichen Steuerungsmodelle aus unterschiedlichen Perspektiven. Die Steuerungsmodelle wurden anschließend einer vergleichenden Analyse unterzogen und die Bewertungen gegenübergestellt. Zum Schluss wurde durch die PD eine abschließende Empfehlung zur zukünftigen Steuerung des Kundenzentrumsbetriebs erarbeitet.

3.1.2 Plausibilitätsprüfung

Das Projekt „Neuorganisation der KuZ Hamburg“ wurde dem Amt 1 „Interner Service und Steuerung“ der Finanzbehörde Hamburg unterstellt und operativ durch Mitarbeiter des Landesbetriebs Kasse.Hamburg durchgeführt. Zur Unterstützung der bezirklichen Kundenzentrumsdienstleistungen verfügte das Projekt über weitere 100 Projektstellen für die Kundensachbearbeitung.

Für die Verstetigung der Projektaufgaben nach Abschluss des Projektes Ende 2020 galt es, die Personalausstattung des Kundenzentrumsbetriebs im saisonalen Durchschnitt über alle Kundenzentren hinweg zu plausibilisieren, um einen Dienstleistungsbetrieb gemäß dem Projektziel (entsprechend der Einsatzungsverfügung) sicherzustellen.

Die PD führte auf Grundlage dieser Annahmen eine systematische Plausibilitätsprüfung der vom Landesbetrieb Kasse.Hamburg zur Verfügung gestellten Datenbasis des Projektes „Neuorganisation der KuZ Hamburg“ durch. Das Ziel war es, die vorliegenden Daten zur Abschätzung des Personalbedarfs der Kundenzentren zu validieren und das zur Berechnung verwendete Vorgehen und die getroffenen Annahmen zu plausibilisieren. Die zu betrachtenden Untersuchungsparameter der Plausibilitätsprüfung wurden durch die PD anhand untersuchungsleitender Hypothesen entwickelt und in einem gemeinsamen Termin mit dem Landesbetrieb Kasse.Hamburg abgestimmt und freigegeben. Auf Grundlage der abgestimmten Untersuchungsparameter erfolgte die Plausibilisierung.

Datengrundlage der Plausibilitätsprüfung waren die während der Projektlaufzeit entwickelte Leitstandssoftware, das stadtweite Terminmanagementsystem (DTMS) sowie das Leitstandcontrolling, bestehend aus der Betriebsdatenstatistik des Fachverfahrens OK.EWO sowie Steuerungsdaten der Leitstandssoftware (siehe Abbildung 3).

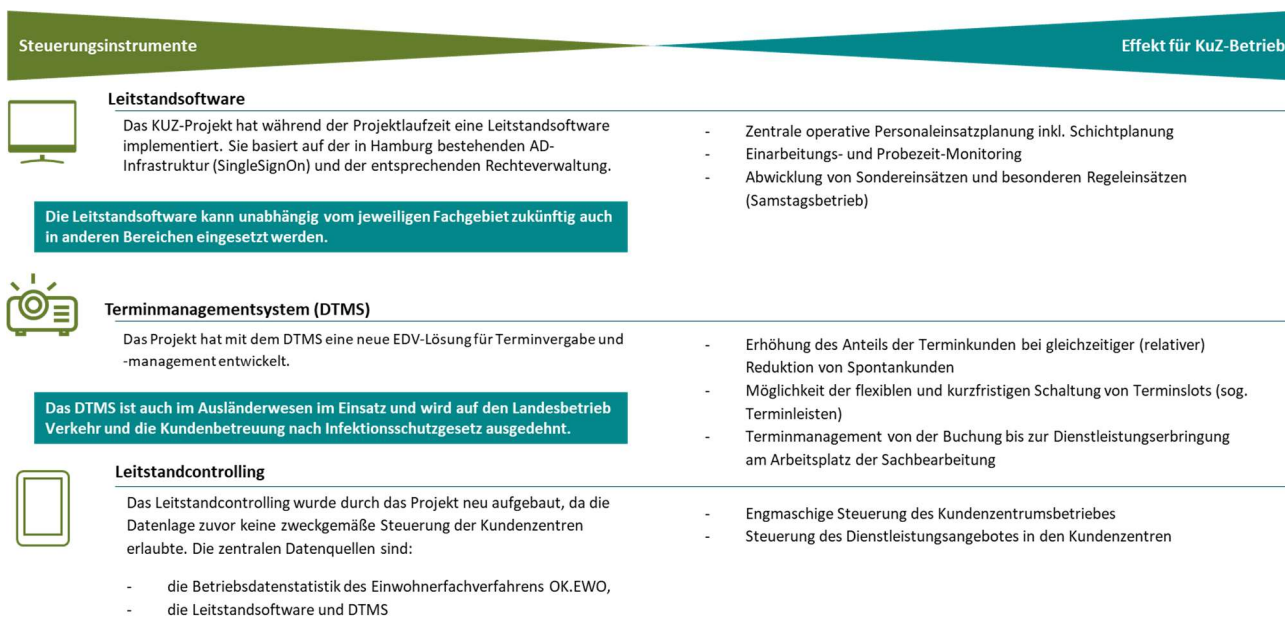


Abbildung 3: Übersicht der Steuerungsinstrumente

Szenarien-basierte Trendanalyse

Zusätzlich analysierte die PD kurz- bis mittelfristig zu erwartende Entwicklungen, die Einfluss auf den zukünftigen Personalbedarf des Kundenzentrumsbetriebs in Hamburg haben können, anhand einer Szenarien-basierten Trendanalyse.

Die zu betrachtenden Einflussfaktoren (z. B. Digitalisierungsgrad, Bevölkerungsentwicklung) wurden durch die PD entwickelt und in einem gemeinsamen Termin mit dem Auftraggeber abgestimmt und freigegeben. Für die Durchführung der Trendanalyse griff die PD auf demografische Daten der Freien und Hansestadt Hamburg zurück.

3.1.3 Vergleichsanalyse

Im Rahmen der Best-Practice-Analyse wurden Organisations- und Steuerungsmodelle (u. a. Governance, Rollen, Verantwortlichkeiten) bei ausgewählten Vergleichsstädten mittels eines strukturierten Fragebogens erfragt und vertiefende halbstandardisierte Interviews mit Verwaltungsmitarbeitern dieser Städte durchgeführt. Die Ergebnisse der Vergleichsanalyse wurden in die vorliegenden Untersuchungsergebnisse integriert.

4 Identifikation und Beschreibung geeigneter Steuerungsmodelle

In diesem Kapitel werden geeignete Steuerungsmodelle eines Kundenzentrumsbetriebs identifiziert, auf Hamburg angewendet und schließlich die Ergebnisse einer Nutzwertanalyse präsentiert. Nach einer kurzen Einführung in die Ausgangslage der Steuerung in der Freien und Hansestadt Hamburg und einer Begriffsklärung (4.1) werden überblicksartig drei für den Kundenzentrumsbetrieb mögliche Modelle vorgestellt (4.2). Die Erläuterung und Herleitung der Bewertungsindikatoren anhand der Projekteinsatzverfügung (4.3) leitet über in die Beschreibung sowie Bewertung der Steuerungsmodelle für Hamburg (4.4). Abschließend werden die zum Teil sehr heterogenen Bewertungen der Stakeholder-Gruppen in einen Zusammenhang gesetzt und anhand der Gegenüberstellung der Modelle diskutiert sowie eine Empfehlung ausgesprochen (4.5).

4.1 Ausgangslage

Die Organisation der Hamburger Kundenzentren ist aus der früheren Ortsamtsstruktur entstanden und umfasst insgesamt 20 Kundenzentren, die von sieben Bezirksämtern nach dem Federführungsprinzip verwaltet werden. Fachlich werden die Kundenzentren durch die Behörde für Inneres und Sport Hamburg betreut.

Im Rahmen des Projektes im Zeitraum von 2017 bis 2020 wurde eine Neuorganisation des Kundenzentrumsbetriebs auf Grundlage der Projekteinsatzverfügung sowie der Drucksache 21/7805 vorangetrieben. Die vorhandene Steuerungsorganisation nach dem Federführungsprinzip wurde durch zusätzliche Steuerungsinstrumente erweitert. Entsprechend der Projekteinsatzverfügung etablierte der Auftraggeber mit dem Leitstand zur Personalplanung und Terminsteuerung eine auf die Dauer des Projektes begrenzte einheitliche und bezirksübergreifende operative Steuerung des Kundenzentrumsbetriebs. Die Personalauswahlverfahren und die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden zentralisiert, standardisiert und digitalisiert. Dem Leitstand wurden mit der Projekteinsatzverfügung weitreichende Durchgriffsrechte in die Verwaltung der bezirklichen Kundenzentren eingeräumt. Die bezirklichen Hierarchien und Strukturen blieben jedoch bestehen und damit auch die Zuordnung der nicht im Projekt beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei den Bezirken. Somit existiert derzeit eine Steuerungsstruktur mit zentralen und dezentralen Steuerungselementen unter Beteiligung des zentralen Leitstandes, den zuständigen Bezirks-, Dezernats- und Einwohneramtsleitungen der sieben Hamburger Bezirke, den Leitungen der Kundenzentren sowie der Federführung des Bezirksamtes Harburg.

Zum Projektende gilt es die Frage zu beantworten, ob und wie die durch das Projekt geschaffene Servicequalität effizient in eine Linienorganisation zu überführen und zu verstetigen ist. Die PD hat auf Grundlage dieser Ausgangslage unterschiedliche Idealtypen der Steuerung identifiziert und gegenübergestellt, wesentliche Vor- und Nachteile der Steuerungstypen abgeleitet und auf die spezifischen Anforderungen des Kundenzentrumsbetriebs der Stadt Hamburg angewendet. Die Steuerungsmodelle wurden sowohl durch die PD als auch durch die zentralen Stakeholder des Kundenzentrumsbetriebs anhand einer Nutzwertanalyse bewertet. Ergebnisse aus der Vergleichsanalyse ausgewählter Großstädte sind zur zusätzlichen Validierung in die Bewertung eingeflossen.

Begriffsbestimmung

Im Rahmen der Evaluation der Kundenzentrumssituation in Hamburg und dem Einbezug weiterer Vergleichskommunen sind eine Klärung des Untersuchungsgegenstands sowie eine Begriffsbestimmung notwendig.

Kommunale Bürgerämter werden als organisatorische Einheiten definiert, die Bürgerinnen und Bürgern eine möglichst abschließende Bearbeitung ihrer Anliegen ortsnah mit einem Service auf hohem Niveau anbieten. Als zentrale Anlaufstelle findet in den Bürgerämtern und Außenstellen der Großteil aller Bürgerkontakte mit der Verwaltung statt. Verwaltungsleistungen werden im Bürgeramt organisatorisch zusammengefasst und – auch als Teile (Prozessschritte der Front-Back-Office-Trennung) von Produkten – an zentraler Stelle gebündelt (sog. „one-stop-shop“ der Verwaltung oder „single-window-access“).

Durch die Entwicklung des Bürgeramtes aus dem klassischen Einwohnermeldeamt heraus, konzentriert sich die Dienstleistungserbringung über alle Kommunen hinweg mehrheitlich auf Pass- und Meldeangelegenheiten, KFZ- und Führerscheinswesen, Urkunden, Führungszeugnisse, Beglaubigungen und Parkausweise⁵ mit unterschiedlichen lokalen Schwerpunkten und Abgrenzungen. In Hamburg begrenzt sich das Angebot der Kundenzentren derzeit vorrangig auf Leistungen des Einwohnermeldewesens. Eine Erweiterung des Leistungsumfangs im Sinne eines stadtweiten Bürgeramts wird im Kapitel „Ausblick“ aufgegriffen und thematisiert.

In den Kommunen werden für „Bürgeramt“ auch alternative Bezeichnungen verwendet, wie Bürgerbüro, Bürgerservice, Kundenzentrum oder Stadtteilbüro. Im weiteren Verlauf der Untersuchung werden die idealtypischen Steuerungsmodelle zunächst anhand der einheitlichen Begriffe „Bürgeramt“ und „Außenstelle“ beschrieben. Bei der Beschreibung und Bewertung der Hamburg-spezifischen Steuerungsmodelle des Kundenzentrumsbetriebs wird der spezifische Begriff des „Kundenzentrums“ verwendet.

In Großstädten besteht die Anforderung, Dienstleistungen über alle Stadtteile hinweg zur Verfügung zu stellen. Durch die Eröffnung dezentraler Außenstellen soll eine ortsnahe Leistungserbringung in der Fläche gewährleistet werden. Daraus entsteht die Anforderung, sowohl zentrale Bürgerämter als auch dezentrale Außenstandorte zu steuern.

Zur zusätzlichen Abgrenzung des Leistungsumfangs hat die PD gemeinsam mit dem Auftraggeber den Begriff der Steuerung im Kontext des Kundenzentrumsbetriebs definiert, der nachfolgend dargestellt wird.

⁵ Quelle: Bogumil et.al.: Bürgerämter in Deutschland. Organisationswandel und digitale Transformation, S. 15. URL: <https://www.nomos-shop.de/titel/buergeraemter-in-deutschland-id-87923/> (letzter Abruf: 26.10.2020).

Personalbedarfsplanung

- Aus Aufgaben und Serviceportfolio abgeleiteter mittel- bis langfristiger Personalbedarf nach Qualität und Quantität zur Sicherstellung des Bürgerservice
- Anpassung des Personalbedarfs an Entwicklungen der Nachfrage (bspw. Anforderungen der Digitalisierung)



Leistungserbringung (Qualität und Service)

- Definition der zu erbringenden Services im Bürgerkontakt
- Definition von Leistungs- und Qualitätskennzahlen
- Entwicklung und Umsetzung von Serviceverbesserungen (bspw. durch Digitalisierungsprojekte)

Personaleinsatzplanung

- Management des Personaleinsatzes in den Bürgerämtern und Außenstellen (Wer arbeitet wo und wie lange?)
- Sowohl langfristige Planungsperspektive (Dienstpläne) als auch kurzfristiger Fokus zur Abdeckung von Auslastungsspitzen (Vorhalten einer Personalreserve)

Strategische Ziele und Controlling

- Erarbeitung von Leitbild und strategischen Zielen des Bürgerservice vor dem Hintergrund langfristiger gesellschaftlicher Entwicklungen und kurzfristiger Handlungserfordernisse
- Überführung strategischer Informationen in operativ erforderliche und finanz- und betriebswirtschaftlich relevante Kennzahlen



***Mitarbeiterführung als dezentraler Teil der Aufgabenerledigung – kein Bestandteil der Steuerung**

Abbildung 4: Definition des Begriffs der Steuerung

Die Steuerung des Kundenzentrumsbetriebs gliedert sich in vier zentrale Handlungsfelder. Die Personalbedarfsplanung betrachtet den aus Aufgaben und Serviceportfolio abgeleiteten mittel-bis langfristigen Personalbedarf nach Qualität und Quantität zur Sicherstellung des Bürgerservice. Die Personaleinsatzplanung umfasst das Management des Personaleinsatzes in den Kundenzentren. Dabei wird sowohl die langfristige Planungsperspektive als auch der kurzfristige Fokus zur Abdeckung singulärer Auslastungsspitzen in den Blick genommen. Die Steuerung umfasst außerdem die Leistungserbringung (Qualität und Service) des Kundenzentrumsbetriebs. Dazu zählen sowohl die Definition der zu erbringenden Services im Bürgerkontakt, als auch vergleichender Leistungs- und Qualitätskennzahlen. Zusätzlich fällt darunter die Entwicklung und Umsetzung von Serviceverbesserungen, bspw. durch Digitalisierungsprojekte. Als viertes Handlungsfeld umfasst die Steuerung die Definition und Umsetzung strategischer Ziele des Bürgerservice sowie eines fortlaufenden Controllings.

Personalführung als dezentraler Teil der Aufgabenerledigung ist kein Bestandteil der Steuerung. Auch wenn die Qualität der Führung in der weiteren Analyse und Bewertung unterschiedlicher Steuerungsmodelle keine Berücksichtigung findet, sei darauf verwiesen, dass die Organisationskultur und Führung der Kundenzentren vor Ort einen wesentlichen Einfluss auf den Erfolg von Organisationsreformen hat. Mit Organisationskultur sind eben genau im Gegensatz zu der hier durchgeführten Analyse der *formalen* Steuerungsmodelle all die *informellen* Strukturen einer Organisation gemeint, die ebenfalls einen erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung des Organisationsalltags haben. Diese bei einer Neuorganisation der formalen Strukturen zu berücksichtigen, ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor in Veränderungsprojekten.

Auf Grundlage dieses gemeinsamen Steuerungsverständnisses hat die PD unterschiedliche Steuerungsmodelle identifiziert und auf die Freie und Hansestadt Hamburg angewendet, um die Projektorganisation nach Projektabschluss in eine funktions- und leistungsfähige Linienstruktur zu überführen.

4.2 Überblick/Einführung geeigneter Steuerungsmodelle

Zunächst werden im kommenden Abschnitt grundlegende Steuerungsmodelle kommunalen Bürgerservices überblicksartig dargestellt, bevor im nächsten Abschnitt die für die Nutzwertanalyse benötigten spezifi-

schen Bewertungsindikatoren für Hamburg hergeleitet und vorgestellt werden. Danach werden die Ergebnisse der Bewertung der verschiedenen, als geeignet erscheinenden Hamburger Steuerungsmodelle dargestellt.

Organisationen können nach unterschiedlichen Grundsätzen gestaltet und gesteuert werden. Im Rahmen der Reform deutscher Kommunalverwaltungen und der Einführung unterschiedlicher Elemente eines Neuen Steuerungsmodells wurden den Fachbereichen in zahlreichen Städten und Landkreisen Verfügungskompetenzen und Verantwortung über finanzielle und personelle Ressourcen auf dezentraler Ebene zugesprochen. In der Folge ging damit in zahlreichen Kommunen eine Verschiebung der Steuerungsverantwortung von den Querschnittsämtern und den Zentralabteilungen auf Fachbereiche einher. Dabei sind immer Abwägungen zwischen den Vor- und Nachteilen der Dezentralisierung oder Zentralisierung von Aufgaben vorzunehmen und mit den strategischen Zielen der Organisation in Einklang zu bringen.

Auf Grundlage kommunaler Erfahrungswerte lassen sich drei wesentliche Steuerungsmodelle kommunalen Bürgerservices voneinander abgrenzen: Das zentrale Linienmodell, das dezentrale Linienmodell sowie die hybride Steuerung mit Elementen der Stab-Linienorganisation sowie der Matrixorganisation.

Im Folgenden werden die unterschiedlichen Steuerungsmodelle und ihre wesentlichen Vor- und Nachteile kursorisch beschrieben.

Zentrales Linien-Modell

Ein kommunal häufig anzutreffendes Strukturelement der Aufbauorganisation kommunaler Bürgerämter ist das zentrale Linienmodell. Dieses Steuerungsmodell etabliert eine eindeutige Hierarchie und ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass jede Stelle lediglich einer Instanz untergeordnet ist. Für den kommunalen Bürgerservice bedeutet das zentrale Linien-Modell, dass ein zentrales Bürgeramt und zusätzliche Außenstellen hierarchisch aus einer Organisationseinheit heraus gesteuert werden. Neben Bürgeramt und Außenstellen sind auch die relevanten Fachämter (Ordnungsamt, Standesamt, Straßenverkehrsamt) einer zentralen Organisationseinheit zugeordnet. Die Dienst- und Fachaufsicht werden innerhalb einer Linienorganisation gebündelt.

Vorteile des zentralen Linien-Modells bestehen insbesondere in einem höheren Standardisierungsgrad und der Möglichkeit einer direkten Lösung von Fach- und Ressourcenkonflikten innerhalb einer Organisationseinheit aufgrund der eindeutigen Hierarchie. Nachteile liegen in tendenziell längeren Dienstwegen und geringeren dezentralen Gestaltungsspielräumen. Je größer die Organisationseinheit, desto höher können die Beeinträchtigungen der Organisationsleistungen ausfallen, beispielsweise durch Informationsverzerrung bei der Kommunikation über mehrere Ebenen, einer Überlastung der Instanzen aufgrund erhöhter Entscheidungslast der Führungskräfte oder dezentraler Widerstände aufgrund eines verstärkten Top-Down-Durchgriffs.

Dezentrales Linien-Modell

Im Gegensatz zum zentralen Linien-Modell sind im dezentralen Linien-Modell die Bürgerämter und Außenstellen mehreren Instanzen zugeordnet. Als Ordnungsmerkmale dienen insbesondere die Geographie (Bezirk, Stadtteil) oder die Fachlichkeit (Außenstelle für KFZ-Zulassung, Außenstelle für Ausländerangelegenheiten, Außenstelle für Meldewesen etc.). In den einzelnen dezentralen Organisationseinheiten werden Produkte und Leistungen relativ eigenständig gesteuert. Übergreifende (Mindest-)Standards werden konsensual über Koordinierungs- und Abstimmungsrunden herbeigeführt.

Die Vorteile des dezentralen Linien-Modells liegen grundsätzlich in der Möglichkeit, durch dezentrale Einheiten schneller auf lokale Anforderungen und Veränderungen reagieren zu können. Informations-, Kommunikations- und Weisungswege können in der Regel verkürzt und die Leitungsspitze entlastet werden. Die dezentrale Verantwortungsübernahme bei gleichzeitiger Steuerung auf Abstand wird unterstützt. Wesentliche Nachteile liegen in möglichen Effizienzverlusten der einheitlichen Steuerung und Führung aufgrund des Mitwirkens zahlreicher lokaler Hierarchien im Entscheidungsprozess. Dezentrale Ressourcenverantwortung stellt zudem hohe Anforderungen an ein effektives Kontraktmanagement über das gesamte Leistungsportfolio. Die Festlegung und Einhaltung von (Mindest-)Standards zwischen den dezentralen Einheiten erfordert einen hohen Koordinations- und Abstimmungsaufwand.

Hybrides Steuerungsmodell mit Elementen der Stab-Linien und Matrixfunktion

In Abgrenzung zum zentralen und dezentralen Linien-Modell werden in der kommunalen Praxis zusätzlich hybride Steuerungsmodelle kommunaler Bürgerämter angetroffen, die sich Elementen der Stab-Linien-Organisation sowie der Matrixorganisation bedienen. Kennzeichnendes Merkmal hybrider Modelle ist, dass ein Mehrliniensystem mit einer gewissen Dopplung von Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen etabliert wird. Bei einer dezentralen Organisation von Außenstellen, kann sich ein zentrales Bürgeramt bspw. einer Steuerungsunterstützung durch eine Stabsfunktion bedienen, die als Weisungsinstanz in definierten Aufgabenfeldern (bspw. Service-Standards) agiert und Aufgaben des zentralen Controllings übernimmt. Über einen zentralen Personal-Pool können die dezentralen Außenstellen bei personellen Engpässen oder dem Ausgleich von Auslastungsspitzen situativ unterstützt werden.

Das hybride Steuerungsmodell organisiert bewusst Konflikte zwischen unterschiedlichen Steuerungsperspektiven (bspw. Service- und Ressourcenperspektive) und erfordert daher in der Regel hohe Abstimmungs- und Koordinationsaufwände. Die Vorteile liegen in einem zentralisierten Controlling (Benchmarking zwischen den Außenstellen) und der Gewährleistung einheitlicher Service-Standards bei konsensbasiertem Verhalten. Zudem ermöglicht das hybride Steuerungsmodell kürzere Wege und eine direkte Kommunikation an den Schnittstellen sowie einen flexibleren Personaleinsatz über die Außenstellen hinweg. Der erhöhte Kommunikationsaufwand zwischen koordinativer und dienstrechtlicher Steuerung geht mit höheren Anforderungen an Führungskräfte und Mitarbeiter einher.

4.3 Erläuterung der Bewertungsindikatoren für die Nutzwertanalyse

Bei komplexen Auswahlentscheidungen eignet sich die Methode der qualitativen Nutzwertanalyse zur Bewertung unterschiedlicher Lösungsalternativen, die nicht oder nicht ausschließlich monetär bewertbar sind. Für diese Methode werden Bewertungsindikatoren benötigt, die als Kriterien die Zielbilder der Entscheider/Organisation abbilden. Die PD hat aus den Projektzielen der Projekteinsatzungsverfügung sieben Bewertungsindikatoren abgeleitet, anhand derer die unterschiedlichen Steuerungsmodelle durch verschiedene Stakeholder-Gruppen in Hamburg und die PD selbst bewertet wurden (siehe Abbildung 5).

Ziele (abgeleitet aus Projekteinsatzverfügung)	Bewertungsindikatoren 	Beschreibung 
Moderner Bürgerservice	1. Qualitäts- und Leistungsstandards	– Standardisierungsmöglichkeiten in Bezug auf Prozesse, Leistungsangebot, Öffnungszeiten, Terminverfügbarkeit
	2. Gemeinsame Dienstleistungsphilosophie	– Förderung eines einheitlichen Rollenverständnisses für die Erbringung der Dienstleistungen, eine verstärkte Bürgerzentrierung und einheitliche Serviceorientierung
Einheitliches Management / Durchgriffsmöglichkeit	3. Reaktionsfähigkeit auf lokale Anforderungen/Krisenmanagement	– Fähigkeit des Erkennens von lokalen Anforderungen und zeitnahe Umsetzung operativer Entscheidungen
	4. Personaleinsatzplanung (flexibler Personaleinsatz)	– Unterstützung der Einheitlichkeit von Ressourcensteuerung, Verfügbarkeit von Personal und des Ausgleichs von Fluktuation und Nachfragespitzen
Effizienz und Wirtschaftlichkeit	5. Vergleichbarkeit der Leistungsfähigkeit der Kundenzentren	– Möglichkeit einheitlicher Kennzahlenerhebung und gemeinsamen Output-basierten Controllings
	6. Koordinations- und Abstimmungsaufwand	– Ausgestaltung der Strukturmodelle, um den Aufwand für Kommunikation und Einigungsprozesse möglichst gering zu halten
Strategische Ausrichtung	7. Strategieentwicklung	– Förderung einer gemeinsamen strategischen Ausrichtung und Weiterentwicklung des Bürgerservice, Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Anforderungen (Digitalisierung, Bürgerbedarf)

Abbildung 5: Bewertungsindikatoren der qualitativen Nutzwertanalyse

Ziel Moderner Bürgerservice

Entsprechend der Projekteinsatzverfügung sollen die Kundenzentren einen modernen Bürgerservice gewährleisten. Dazu zählen vereinheitlichte ausgeweitete Öffnungszeiten, stadtweite Terminverfügbarkeit (maximal 14 Tage Wartezeit), digitale Lösungen (digital first), eine einheitliche Serviceorientierung über alle Kundenzentren hinweg sowie eine fortlaufende Anpassung des Service an Bedürfnisse und Lebensgewohnheiten der Bürgerinnen und Bürger⁶.

Das Ziel eines modernen Bürgerservice wird anhand folgender Bewertungsindikatoren operationalisiert:

1. Qualitäts- und Leistungsstandards

Qualitäts- und Leistungsstandards ermöglichen eine Standardisierung in Bezug auf das Leistungsangebot, die Arbeitsprozesse sowie Öffnungszeiten und Terminverfügbarkeiten in den Kundenzentren.

2. Gemeinsame Dienstleistungseinstellung und -kultur

Eine gemeinsame Dienstleistungsphilosophie aller Kundenzentren umfasst ein einheitliches Rollenverständnis für die Erbringung der Dienstleistungen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern sowie eine verstärkte Bürgerzentrierung und einheitliche Serviceorientierung im Kundenkontakt.

Ziel Einheitliches Management/Durchgriffsmöglichkeit

Zielsetzung des Projektes war die Etablierung eines überbezirklichen einheitlichen Managements der Kundenzentren in Bezug auf die Ressourcen, die fachlichen Leitlinien, die Organisation und das Schulungswesen.⁷

Das Ziel des einheitlichen Managements sowie der Durchgriffsmöglichkeit wird anhand folgender Bewertungsindikatoren operationalisiert:

⁶ Projekteinsatzverfügung S.4-7.

⁷ Projekteinsatzverfügung S.3.

3. Reaktionsfähigkeit auf lokale Anforderungen/Krisenmanagement

Die Steuerung ermöglicht das frühzeitige Erkennen lokaler Anforderungen und ermöglicht eine zeitnahe Umsetzung operativer Entscheidungen.

4. Personaleinsatzplanung (flexibler Personaleinsatz)

Die Personaleinsatzplanung ist durch eine einheitliche Ressourcensteuerung und eine flexible Verfügbarkeit von Personal zum Ausgleich von Fluktuation und Nachfragespitzen gekennzeichnet.

Ziel Effizienz und Wirtschaftlichkeit

Die Personaleinsatzverfügung sieht eine bedarfsgerechte Personalsteuerung für ein kundenfreundliches Terminangebot sowie die Durchsetzung von Nachsteuerungsimpulsen anhand von Benchmarking vor.

5. Vergleichbarkeit der Leistungsfähigkeit der Kundenzentren

Es besteht die Möglichkeit einer einheitlichen Kennzahlenerhebung über alle Kundenzentren hinweg sowie eines gemeinsamen Output-basierten Controllings.

6. Koordinations- und Abstimmungsaufwand

Der Zeit- und Ressourcenaufwand für Kommunikation sowie Aushandlungs- und Einigungsprozesse wird in der Ausgestaltung des Steuerungs- und Strukturmodells möglichst gering gehalten.

Ziel der strategischen Ausrichtung

Der Bürgerservice wird sich mit Blick auf die fortschreitende Digitalisierung von Verwaltungsleistungen und vor dem Hintergrund der wachsenden Stadt Hamburg dynamisch weiterentwickeln. Um auf zukünftige Trends und Entwicklungen zu reagieren und einen Gestaltungsspielraum zu erhalten, ist eine strategische Ausrichtung des Kundenzentrumsbetriebs notwendig.

7. Strategieentwicklung

Das Steuerungsmodell fördert eine gemeinsame strategische Ausrichtung und Weiterentwicklung des Bürgerservice und erhöht die Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Anforderungen (Digitalisierung, Bürgerbedarf).

Die beschriebenen Bewertungsindikatoren wurden im Rahmen der qualitativen Stakeholder-Interviews auf die Steuerungsmodelle angewendet und sowohl durch die PD als auch durch die Stakeholder anhand eines Drei-Punkte-Schemas bewertet (1 = niedrig erfüllt, 2 = gut erfüllt, 3 = sehr gut erfüllt). Auf Stakeholder-Seite bewerteten in der Regel jeweils drei Vertreter die Steuerungsmodelle. Deren Bewertungen wurden addiert. Um eine Vergleichbarkeit zwischen den Bewertungen herzustellen, wurden die Bewertungen von PD und der alleinigen Vertreterin von Amt B mit dem Faktor drei multipliziert.

4.4 Beschreibung und Bewertung geeigneter Steuerungsmodelle

Bevor die grundsätzlich für den Kundenzentrumsbetrieb geeigneten Steuerungsmodelle bewertet werden können, müssen diese auf den Kundenzentrumsbetrieb der Freien und Hansestadt Hamburg übertragen, d. h. an die organisatorischen Rahmenbedingungen des Stadtstaates angepasst werden.

Die Rahmenbedingungen des Hamburger Kundenzentrumsbetriebs sind in Abbildung 6 und im folgenden Text überblicksartig dargestellt.

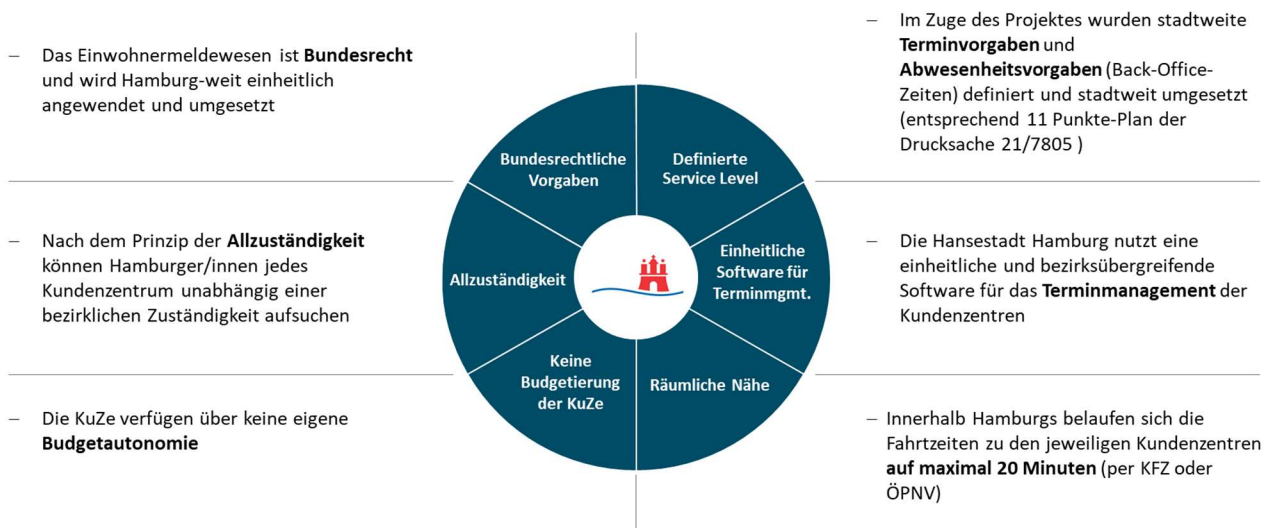


Abbildung 6: Rahmenbedingung des Bürgerservice in der Freien und Hansestadt Hamburg

Senats- und Bezirksstruktur

In Hamburg führen die Bezirksämter, die jeweils über eine eigene Leitung verfügen, ihre Aufgaben selbstständig durch und werden dabei von den gewählten Bezirksversammlungen kontrolliert. Der Senat kann Aufgaben der Verwaltung aufgrund ihrer übergeordneten Bedeutung oder ihrer Eigenart einer einheitlichen Durchführung selbst wahrnehmen oder auf die Fachbehörden übertragen (Evokationsrecht). Den zuständigen Fachbehörden obliegt die Rechtsaufsicht über die Bezirksämter. Zudem unterstehen die Bezirksämter grundsätzlich der Fachaufsicht der zuständigen Fachbehörden, die ihre Aufsicht durch Fachanweisungen und Weisungen im Einzelfall wahrnehmen. Zudem kann der Senat Globalrichtlinien für die Bezirksämter erlassen.

Bundesrechtliche Vorgaben

Das Einwohnermeldewesen als wesentlicher Bestandteil des derzeitigen Leistungsportfolios der Kundenzentren ist Bundesrecht und wird dementsprechend Hamburg-weit einheitlich angewendet und umgesetzt.

Allzuständigkeit

Nach dem Prinzip der Allzuständigkeit können Hamburgerinnen und Hamburger jedes Kundenzentrum unabhängig von ihrem Wohnsitz in Hamburg und ihrer Bezirkszugehörigkeit aufsuchen.

Keine Budgetierung der Kundenzentren

Die Kundenzentren verfügen über keine eigene Budgetautonomie. Die Budgethoheit ist auf Bezirksebene angesiedelt.

Definierte Service Level

Im Zuge des Projekts wurden stadtweite Terminvorgaben und Abwesenheitsvorgaben (Back-Office-Zeiten) definiert und entsprechend den Anforderungen der Drucksache 21/7805 stadtweit umgesetzt.

Einheitliche Software für Terminmanagement

Hamburg nutzt eine einheitliche und bezirksübergreifende Software für das Terminmanagement der Kundenzentren.

Räumliche Nähe

Innerhalb der Stadt Hamburg belaufen sich die Fahrtzeiten zu den jeweiligen Kundenzentren auf maximal 20 Minuten (per KFZ oder ÖPNV).

Zusammen mit den grundsätzlich geeigneten Steuerungsmodellen für einen Kundenzentrumsbetrieb (siehe Kapitel 5.2) wurden für die spezifischen Rahmenbedingungen des Stadtstaates im Ergebnis vier Steuerungsmodelle identifiziert, deren Bewertungen im folgenden Kapitel dargelegt werden.

4.4.1 Zentrales Linien-Modell für Hamburg

Zunächst werden die Bewertungen des zentralen Linien-Modells für die Freie und Hansestadt Hamburg präsentiert. Ein zentrales Linien-Modell sieht für den Hamburger Kundenzentrumsbetrieb eine einheitliche und zentrale Steuerung der Kundenzentren innerhalb einer Organisationseinheit (bspw. eines Eigenbetriebs) vor, die eine direkte Verbindung zur Fachaufsicht der Senatsebene aufweist. Die Bezirksebene ist in diesem Modell für die Organisation des Kundenzentrumsbetriebs nicht mit einbezogen. Wesentliches Merkmal ist, dass die einzelnen Standorte als Filialsystem organisiert und gesteuert werden und die Dienst- und Fachaufsicht in einer Organisationseinheit gebündelt sind. Ein Filialsystem wird als einheitliches Leistungsangebot und einheitliche Leistungserbringung über alle KuZ-Standorte hinweg mit einheitlichem Serviceversprechen der Freien und Hansestadt Hamburg definiert.

Die folgende Darstellung in Abbildung 7 stellt die Grundidee für ein zentrales Linien-Modell in Hamburg schematisch dar. Sie leitet über in die anschließend erläuterte Bewertung seitens der PD sowie ergänzend die Bewertungsergebnisse der Stakeholder.

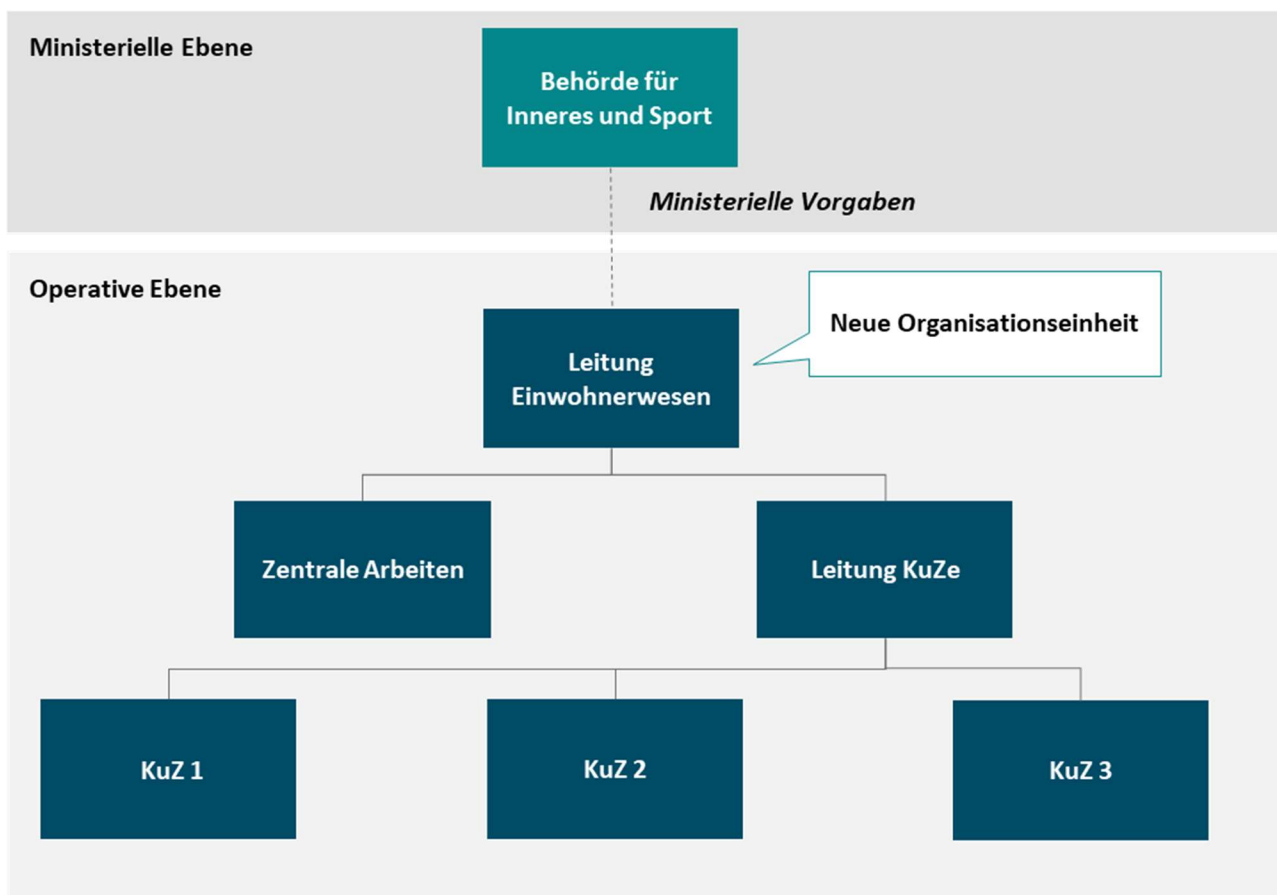


Abbildung 7: Zentrales Linien-Modell für die Freie und Hansestadt Hamburg

Die PD hat das zentrale Linien-Modell mit 57 Punkten im Rahmen der Nutzwertanalyse am höchsten bewertet, da die Kriterien weitestgehend überdurchschnittlich erfüllt werden. Beispielsweise ermöglicht eine Bündelung der Fach- und Ressourcensteuerung innerhalb einer Organisationseinheit die Festlegung einheitlicher Prozesse und Standards, die unmittelbar durchgesetzt und umgesetzt werden können. Im zentralen Linien-Modell folgt die Organisation konsequent den Prozessen. Die parallele Existenz von zentraler und dezentraler Struktur in der Kundenzentrumsverwaltung wird aufgelöst. Eine zentrale Abteilung Einwohnerwesen bündelt die Personal- und Ressourcenverantwortung aller 20 Kundenzentren und erhält einen direkten Durchgriff auf den gesamten Personalbestand.

Darüber hinaus gewährleistet die Zusammenführung der Kundenzentren in einer Organisationseinheit eine reibungslose Personalplanung und -steuerung und erleichtert die Koordination und Abstimmung zwischen der operativen Ebene des Kundenzentrumsbetriebs und der ministeriellen Ebene des Senats im Bereich des arbeitsintensiven und hochfrequentierten Massengeschäfts des Einwohnermeldewesens. Da im Einwohnermeldewesen Bundesrecht vollzogen wird, entspricht das zentrale Linien-Modell einer einheitlichen Systemverwaltung, mit dem Ziel der Gewährleistung einer stadtweit einheitlichen Rechtsanwendung und Qualität.

Das Personalmanagement wird mit klarer Verantwortung für die Stellenbedarfsfeststellung, Stellenausschreibung und Stellenbesetzung sowie die Aus- und Fortbildung des gesamten KuZ-Personals zentralisiert. Das zentrale Linien-Modell ermöglicht so eine einheitliche Personalqualifizierung (Einarbeitung, Aus- und Fortbildung) sowie die Entwicklung einer homogenen Identität mit dem Kundenzentrumsbetrieb und die Entwicklung eines gemeinsamen KuZ-übergreifenden Rollenverständnisses. Ein gewichtiger Vorteil ist die Möglichkeit eines flexiblen Personaleinsatzes über verschiedene Kundenzentren hinweg, um Schwankungen in der Kundennachfrage oder bei der Personalkapazität auszugleichen.

Jedoch fällt die Reaktionsfähigkeit auf lokale Anforderungen im zentralen Linien-Modell tendenziell aufgrund hoher Leitungsspannen der Ein-Linienorganisation und einer eingeschränkten dezentralen Entscheidungskompetenz wohl geringer aus. Ein effektives Krisenmanagement wird hingegen durch die eindeutige Verantwortlichkeit und die Möglichkeit des zentralen Durchgriffs auf die Ebene der Kundenzentren eher erleichtert. Es besteht jedoch das Risiko verlängerter Reaktionszeiten innerhalb der Linienorganisation aufgrund hoher Leitungsspannen.

Eine Überführung der bereits in der Projektlaufzeit von der Kasse.Hamburg entwickelten und angewandten Leitstandsoftware in eine neue Organisationseinheit ermöglicht die Vergleichbarkeit des Kundenzentrumsbetriebs aller Standorte, da ein Controlling sowie ein effektives Benchmarking über alle Kundenzentren hinweg einheitlich gesteuert werden können. Der Koordinations- und Abstimmungsaufwand zur Entscheidungsfindung ist im zentralen Linien-Modell formal geringer ausgeprägt. Eine hohe Taktung an Entscheidungsprozessen kann jedoch auf Ebene des Entscheidungsverantwortlichen zu einem „bottleneck“ führen und somit die Entscheidungsfindung verzögern.

Aufgrund der eindeutigen Entscheidungsbefugnis auf Ebene der Abteilung Einwohnerwesen kann im zentralen Linien-Modell eine einheitliche, organisationsweite strategische Ausrichtung über die gesamte Linienorganisation vorgenommen werden.

In der Zusammenschau der Bewertung der PD und der Stakeholder-Beteiligung findet das zentrale Linien-Modell insgesamt eine hohe Zustimmung, wurde aber durch die Stakeholder-Gruppen sehr unterschiedlich bewertet. Die nachfolgende Tabelle führt die einzelnen Bewertungen der PD und der Stakeholder zu jedem Kriterium auf.

Indikator	PD*	Begründung	Dezernats- Leitung	EA- Leitung	KuZ-Leitung	Amt B*
Qualitäts- und Leistungsstandards	9	Eine Bündelung von Fach- und Ressourcensteuerung ermöglicht die Festlegung einheitlicher Prozesse und Standards, die unmittelbar durchgesetzt und umgesetzt werden können.	9	3	3	9
Gemeinsame Dienstleistungsphilosophie	9	Das Filialsystem ermöglicht eine einheitliche Personalqualifizierung (Einarbeitung, Aus- und Fortbildung). Das Modell erleichtert, dass sich eine homogene Identität und ein gemeinsames Rollenverständnis über alle Ebenen hinweg entwickeln können.	7	3	3	9
Reaktionsfähigkeit auf lokale Anforderungen/Krisenmanagement	6	Eher geringe Reaktionsfähigkeit aufgrund hoher Leitungsspannen und eher geringe dezentrale Entscheidungskompetenz. Erleichtert effektives Krisenmanagement aufgrund eindeutiger Verantwortlichkeit und zentralem Durchgriff, allerdings Risiko verlängerter Reaktionszeiten der Linienorganisation.	6	5	3	6
Personaleinsatzplanung /flexibler Personaleinsatz	9	Flexibler Personaleinsatz über verschiedene Kundenzentren hinweg möglich, zentrale Ressourcenverantwortung und effizientes zentrales Personalmanagement (Bedarfsplanung, Recruiting, Einarbeitung, Schulung). Evtl. gesteigertes Risiko hohen Management-Aufwands bzw. Überforderung der zentralen Steuerungsebene.	8	6	3	9
Vergleichbarkeit der Leistungsfähigkeit der Kundenzentren	9	Möglichkeit der Vergleichbarkeit, da zentrales Controlling und alle Kundenzentren zentral aus einer Organisationseinheit heraus gesteuert werden.	9	6	3	9
Koordinations- und Abstimmungsaufwand	6	Formal geringerer Koordinations- und Abstimmungsaufwand bei der Entscheidungsfindung, aufgrund des organisatorischen „Flaschenhalses“ jedoch hohe Taktung an Entscheidungsprozessen.	5	3	3	9
Strategieentwicklung	9	Möglichkeit der einheitlichen, organisationsweiten strategischen Ausrichtung über zentrale Linienorganisation.	7	3	3	9
Gesamtbewertung	57		51	29	21	60

Bewertung *3, da nur einmal bzw. nur von einer Person (Amt B) bewertet wurde
Legende: 1 = gering erfüllt, 2 = durchschnittlich erfüllt, 3 = vollständig erfüllt

Abbildung 8: Ergebnisse der Nutzwertanalyse des zentralen Linien-Modells

Die beteiligten Dezernatsleitungen sowie das Amt B sehen den Mehrwert insbesondere in einer übergeordneten operativen Steuerung des Kundenzentrumsbetriebs anhand einheitlicher Standards und Vorgaben sowie der einheitlichen Kennzahlenerhebung durch einen zentralen Leitstand.

Die beteiligten Einwohneramtsleitungen attestieren dem zentralen Linien-Modell in ihrer Bewertung eine wesentlich geringere Erfüllung der Indikatoren. Lediglich die Personaleinsatzplanung sowie die Vergleichbarkeit der Leistungsfähigkeit erreichen eine durchschnittliche Erfüllung. Die beteiligten KuZ-Leitungen bewerten das Steuerungsmodell mit der geringsten Punktzahl und attestieren allen Indikatoren lediglich eine geringe Erfüllung in der beschriebenen Steuerungsorganisation. Die Einordnung dieser entgegengesetzten Bewertungen wird in Kapitel 5.5. diskutiert.

4.4.2 Dezentrales Linien-Modell für Hamburg

Das dezentrale Linien-Modell sieht ein Organisationsmodell des Kundenzentrumsbetriebs ohne zentralen Leitstand, zentrale operative Steuerungsunterstützung oder zentrales Controlling vor.

Mit dem dezentralen Linien-Modell wird der Status Quo der Steuerung vor Projektbeginn umgesetzt, d. h. in diesem Modell ist die bezirkliche Ebene inklusive Federführer mit der Hauptverantwortung für den operativen Kundenzentrumsbetrieb die verantwortliche Steuerungsebene. Die Kundenzentren werden nach dem Federführungsprinzip gesteuert. Der federführende Bezirk ist der erste Kontakt mit der Behörde für Inneres und Sport und koordiniert zahlreiche Themen zwischen den Bezirksämtern (fachliche Änderungen, Pressearbeit etc.). Eine einheitliche Steuerungsstruktur mit zentraler Personalverantwortung ist hier nicht vorhanden.

Die folgende Darstellung (Abbildung 9) präsentiert schematisch die Vor-Projekt-Situation der Organisation und Steuerung der Kundenzentren in Hamburg. Im Anschluss folgen die erläuternde Bewertung der PD sowie ergänzend die Bewertungsergebnisse der Stakeholder im Rahmen der Nutzwertanalyse.

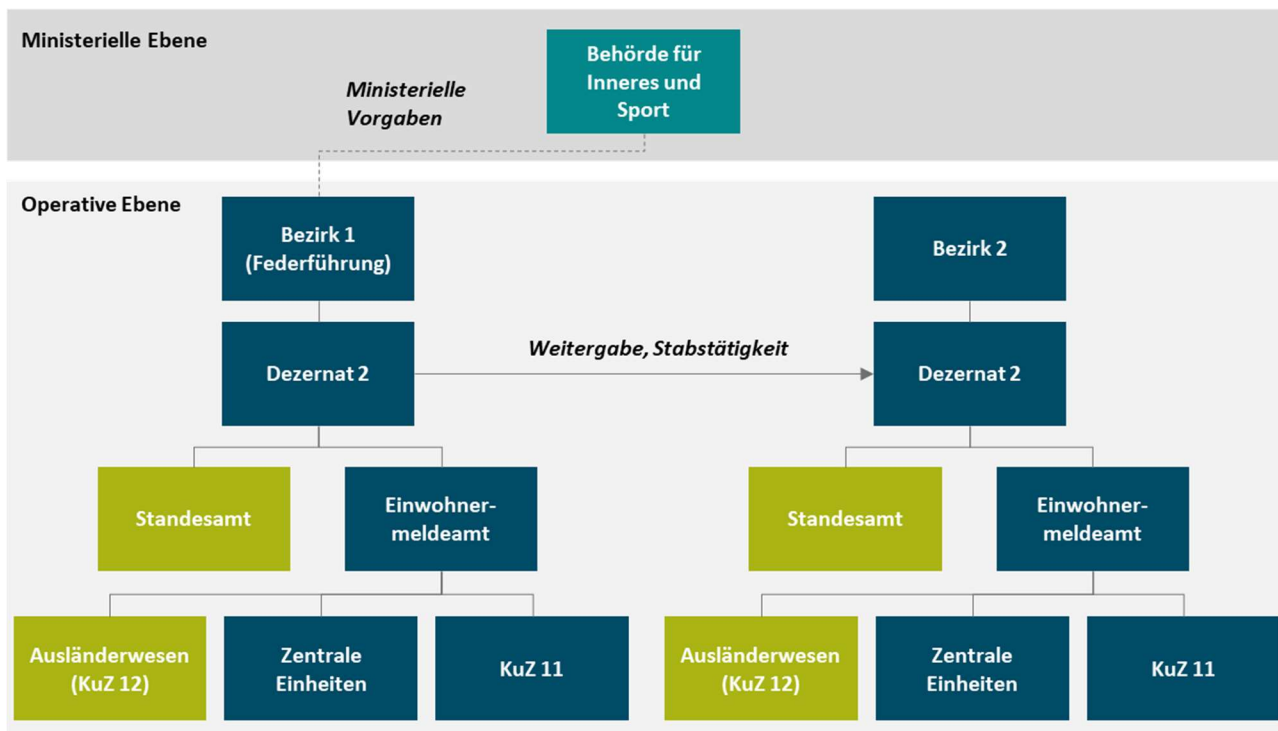


Abbildung 9: Dezentrales Linien-Modell für die Freie und Hansestadt Hamburg

Im Gegensatz zum zentralen Linien-Modell sieht die PD das dezentrale Modell mit 23 Punkten an letzter Stelle. Die meisten Bewertungsindikatoren sind nach der Einschätzung der PD nur gering erfüllt.

Zum einen findet im dezentralen Linien-Modell keine bezirksübergreifende operative Steuerung des Kundenzentrumsbetriebs statt. Der zentrale Leitstand wird nicht in den Regelbetrieb überführt.

Zum anderen ist die Festlegung einheitlicher Qualitäts- und Leistungsstandards an das Konsensprinzip gebunden. Sie kann nur „einstimmig“ zwischen den Bezirksverwaltungen vereinbart werden. Dabei entstehen vermutlich hohe Koordinierungsaufwände. Durch die dezentrale Bezirksstruktur können lokale Besonderheiten Einfluss auf die jeweilige Ausgestaltung des Kundenzentrumsbetriebs nehmen. Dementsprechend ist die Entwicklung eines gemeinsamen Dienstleistungsverständnisses über alle Kundenzentren hinweg erschwert und abhängig von der jeweiligen Mitarbeiterführung als Bestandteil dezentraler Aufgabenerledigung in den Kundenzentren.

Positiv hervorzuheben ist, dass das dezentrale Linien-Modell die Anforderungen an eine hohe Reaktionsfähigkeit auf lokale Anforderungen besser als das zentrale Linien-Modell erfüllt, da lokale Anforderungen schneller über die jeweilige Bezirksstruktur identifiziert werden können. Das Krisenmanagement für überbezirkliche d. h. größere, etwa den gesamten Kundenzentrumsbetrieb betreffende Krisen, kann jedoch nicht allein dezentral durchgeführt werden.

Als einen der größten Nachteile muss die fehlende Umsetzung einer gemeinsamen Personaleinsatzplanung und eines flexiblen Personaleinsatzes über alle Kundenzentren hinweg gesehen werden. Die Personalverantwortung verbleibt in diesem Modell auf der jeweiligen Bezirksebene und der Ausgleich von Auslastungsspitzen oder Krankheitsständen kann nicht ohne weiteres durchgeführt werden.

Zusätzlich ist eine Transparenz und Vergleichbarkeit der Leistungsfähigkeit einzelner Kundenzentren im dezentralen Linien-Modell ohne Leitstand schwer möglich. Daneben besteht ein hoher Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand. Bei funktionsfähigen und etablierten Kommunikationswegen über die Bezirke und Kundenzentren hinweg, ist jedoch eine agile Kommunikation mit durchaus hoher Funktionalität möglich.

In der Gesamtsicht der Bewertung der PD und der Stakeholder-Beteiligung erhält das dezentrale Modell so gut wie durchweg die schlechteste Bewertung, ausgenommen von der EA-Leitung.

Indikator	PD*	Begründung	Dezernats- Leitung	EA- Leitung	KuZ- Leitung	Amt B*
Qualitäts- und Leistungsstandards	3	Festlegung gemeinsamer Standards an Konsensprinzip gebunden, hohe Koordinierungskosten bei der Festlegung von Standards (Service, Prozesse).	3	9	3	3
Gemeinsame Dienstleistungsphilosophie	3	Höherer Einfluss lokaler Gegebenheiten und Besonderheiten. Entwicklung gemeinsamer Dienstleistungsphilosophie ist erschwert und abhängig von jeweiliger Mitarbeiterführung als Teil dezentraler Aufgabenerledigung.	3	9	3	3
Reaktionsfähigkeit auf lokale Anforderungen/Krisenmanagement	6	Schnelle Reaktion auf begrenzte lokale, ortsspezifische Anforderungen. Lokale Krisen können schnell identifiziert, jedoch eher nicht allein dezentral behoben werden.	3	6	4	6
Personaleinsatzplanung /flexibler Personaleinsatz	3	Geringe bzw. keine Elemente gemeinsamer Personaleinsatzplanung über alle Außenstellen hinweg. Flexibler Personaleinsatz ist ggf. durch unterschiedliche Prozesse, Leistungen, Öffnungszeiten erschwert.	3	6	4	3
Vergleichbarkeit der Leistungsfähigkeit der Kundenzentren	3	Transparenz über Leistungsfähigkeit im dezentralen Grundmodell eher gering bzw. an die Vereinbarung und Zulieferung einheitlicher Kennzahlen gebunden. Eher geringe Vergleichbarkeit der Performance vor Ort.	3	9	3	3
Koordinations- und Abstimmungsaufwand	6	Hoher Aufwand für Koordinierungsrunden und -gremien. Bei funktionierenden und etablierten Kommunikationswegen über die Bezirke und Kundenzentren hinweg, ist eine agile Kommunikation mit durchaus hoher Funktionsfähigkeit möglich.	3	7	3	3
Strategieentwicklung	3	Beruhet auf Freiwilligkeitsprinzip der Bezirke. Keine Instanz zur Kontrolle und Durchsetzung strategischer Entscheidungen vorhanden.	3	5	3	3
Gesamtbewertung	27		21	51	23	24

Bewertung *3, da nur einmal bzw. nur von einer Person (Amt B) bewertet wurde
Legende: 1 = gering erfüllt, 2 = durchschnittlich erfüllt, 3 = vollständig erfüllt

Abbildung 10: Ergebnisse der Nutzwertanalyse des dezentralen Linien-Modells

Das dezentrale Linien-Modell wurde im Rahmen der Nutzwertanalyse mehrheitlich als ungeeignet bewertet, da es die Mehrwerte und Verbesserungen des Projekts rückabwickelt und den Status Quo vor Projektbeginn zementiert. Die beteiligten Dezernatsleitungen empfanden das dezentrale Linien-Modell als Rückschritt und bewerteten alle Indikatoren durchgängig mit der Mindestpunktzahl von 1. Durch das Amt B wurde lediglich die Reaktionsfähigkeit auf lokale Anforderungen als Vorteil des dezentralen Modells hervorgehoben. Einzig die beteiligten KuZ-Leitungen bewerteten das dezentrale Modell konträr zu den anderen Stakeholder-Gruppen durchgängig mit höheren Werten und sehen auch in der gemeinsamen Dienstleistungsphilosophie, der Vergleichbarkeit der Leistungsfähigkeit sowie den Qualitäts- und Leistungsstandards wesentliche Vorteile des dezentralen Federführungsprinzips.

4.4.3 Hybrides Steuerungsmodell mit Weisungsrecht für Hamburg

Für das hybride Steuerungsmodell mit Weisungsrecht gibt es eine Besonderheit. Während der Nutzwertanalyse wurden gemeinsam mit den Stakeholdern unterschiedliche Ausprägungen für eine hybride Steuerung der Kundenzentren identifiziert und diskutiert. In die Bewertung eines hybriden Modells mit Weisungsrecht werden daher zwei Varianten einbezogen.

Allgemein zeichnet sich das hybride Modell durch die Gleichzeitigkeit von bezirklicher Linienorganisation und einem Leitstand als zentrale Steuerungsunterstützung mit Weisungsrecht aus. Der zentrale Leitstand führt ein bezirksübergreifendes Controlling und Benchmarking zwischen den Bezirken durch. Zudem werden fachliche Standards und Vorgaben der Dienstleistungserbringung vertikal über den Leitstand eingesteuert. Dieser verfügt zudem über einen zusätzlichen Personal-Pool, um bei personellen Engpässen oder dem notwendigen Ausgleich saisonaler Auslastungsspitzen bezirksübergreifend mit „Springer-Personal“ nachzusteuern. Dem Leitstand werden zudem weitreichende Durchgriffs- und Weisungsrechte in die Verwaltung der bezirklichen Kundenzentren eingeräumt. Die bezirklichen Hierarchien und Strukturen bleiben

dennoch unangetastet. Die Zuordnung der beschäftigten Mitarbeiter und die Personalverantwortung verbleiben bei den Bezirken.

Die zwei Varianten unterscheiden sich ausschließlich in der Verortung der operativen bezirksübergreifenden Steuerung des Leitstands. Betrachtet wird in dieser Bewertung sowohl die Verortung des Leitstandes beim Amt B für Bezirksangelegenheiten (A) als auch beim Federführer (B), entsprechend der dezentralen Linien-Organisation.⁸ Nachfolgend ist dies überblicksartig in Abbildung 11 aufgeführt.

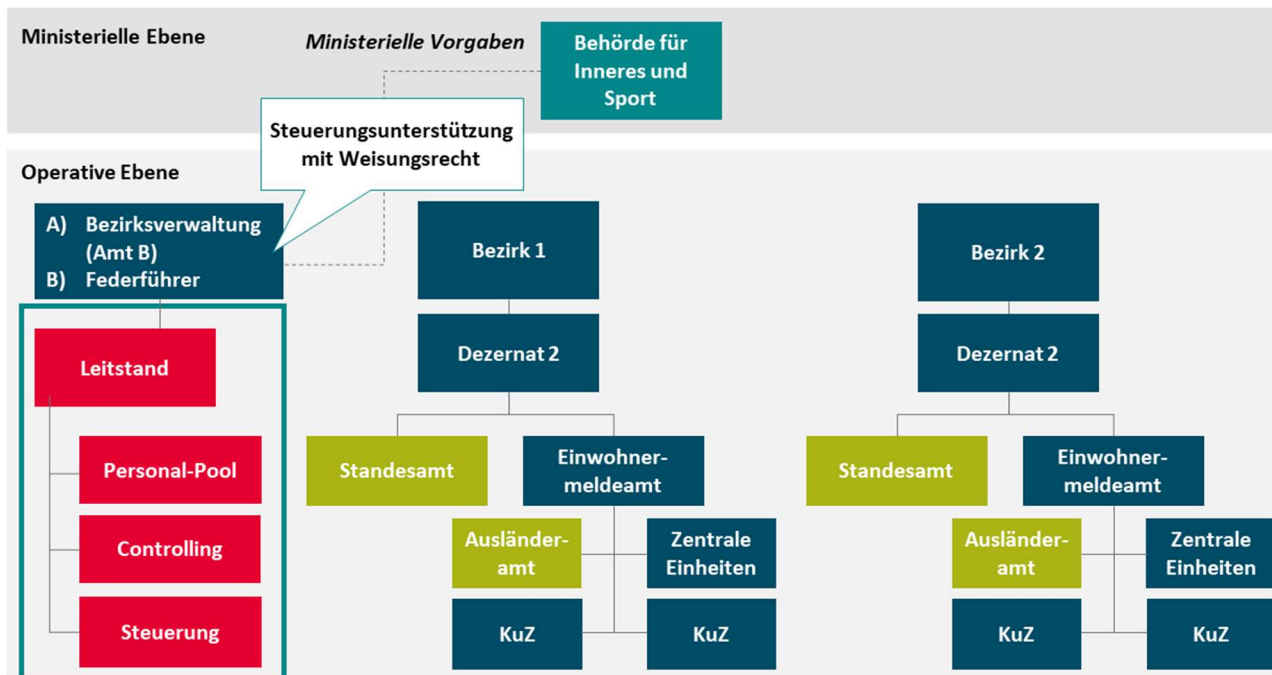


Abbildung 11: Hybrides Steuerungsmodell mit Weisungsrecht für die FHH mit den Varianten A) Amt B und B) Federführer

Das hybride Steuerungsmodell mit der Verortung des Leitstandes sowohl bei Amt B als auch beim federführenden Bezirk ist aus Sicht der PD grundsätzlich umsetzungsgünstig.

Bei Beibehaltung der bezirklichen Struktur ermöglicht das hybride Steuerungsmodell mit Weisungsrecht die Möglichkeit, einheitliche Standards zentral durch den Leitstand zu entwickeln und mithilfe des Weisungsrechts über alle Kundenzentren hinweg umzusetzen. Als Voraussetzung für Variante A muss das Amt B die dafür notwendige fachliche Kompetenz des Kundenzentrumsbetriebs abbilden.

Erschwerend für die verbindliche Einigung auf gemeinsame bezirksübergreifende Standards kann der systemimmanente Rollenkonflikt (Hierarchie vs. Gleichrangigkeit) bei der Übernahme der operativen Steuerung durch den federführenden Bezirk sein (Variante B). Zudem hat sich im Verlauf des Projektes herausgestellt, dass die auf Basis des Controllings getroffenen Schlussfolgerungen und Vorgaben aus dem Leitstand teilweise übergangen und nicht befolgt wurden. Damit besteht mit dem Blick auf Projekterfahrungen auch zukünftig das Risiko, dass ein formales Weisungs- und Durchgriffsrecht des Leitstandes in der Praxis nicht bzw. nicht vollständig umgesetzt werden kann.

Kompliziert ist auch die Entwicklung einer gemeinsamen Identität und eines gemeinsamen Dienstleistungsverständnisses, das durch die Vielzahl an Akteuren und die Zweiteilung des Personalkörpers erschwert wird.

⁸ Möglich wäre auch eine Verortung bei der Behörde für Inneres und Sport, dem Amt für hamburgweite Dienst der Finanzbehörde oder wie im Rahmen des Projekts beim Landesbetrieb Kasse.Hamburg.

Die Bezirke stehen zudem in der Variante B und der Steuerung durch das Amt B im Spannungsverhältnis einer externen Kontrolle durch die Senatsebene.

Hinsichtlich der Reaktionsfähigkeit auf lokale Anforderungen sowie des Krisenmanagements vereint das hybride Steuerungsmodell mit Weisungsrecht die Vorteile dezentraler bezirklicher Reaktionsfähigkeit mit der Möglichkeit flexibler Personaleinsatzsteuerung durch den zentralen Personal-Pool des Leitstandes. Das Weisungsrecht ermöglicht zudem schnelle Entscheidungen in Krisensituationen.

Durch die geteilte Ressourcenverantwortung ist ein flexibler Personaleinsatz durch den Leitstand grundsätzlich möglich, beschränkt sich aber auf den Einsatz des Personal-Pools. Ein Vorteil ist, dass im Modell durch das zentrale Controlling und die Datentransparenz über alle Kundenzentren hinweg die Möglichkeit des Benchmarking zwischen den Bezirken angelegt ist. Entscheidend ist jedoch auch hier die tatsächliche Umsetzung und Befolgung getroffener Vorgaben. Entfaltet das Controlling keine Wirkung im Kundenzentrumsbetrieb, werden die Mehrwerte der Leitstandsoftware nur ungenügend ausgeschöpft.

Aufgrund der Kompetenzkreuzung zwischen Leitstand und Bezirken entsteht im hybriden Steuerungsmodell mit Weisungsrecht ein tendenziell hoher Kommunikationsaufwand zwischen operativer Steuerung und der dienstrechtlichen Bezirksebene. Über das Weisungsrecht besteht die Möglichkeit, die Koordinationsaufwände zu reduzieren, vorausgesetzt, es wird entsprechend angewendet und durchgesetzt. Eine einheitliche Strategieentwicklung ist durch die geteilte Ressourcenverantwortung und Unabhängigkeit der Bezirke erschwert.

Insgesamt wird das hybride Modell mit Weisungsrecht in beiden Varianten gut bewertet, wobei die Variante B, Verortung des Leitstands beim Federführer, durch die Bewertung der Stakeholder besser abschneidet. Variante A wurde zudem von der Einwohneramtsleitung nicht bewertet.

Indikator	PD*	Begründung	Dezernats- leitung	EA- Leitung	KuZ- Leitung	Amt B*
Qualitäts- und Leistungsstandards	9	Standards können zentral durch den Leitstand und das Weisungsrecht entwickelt und über alle Kundenzentren hinweg umgesetzt werden. Die fachliche Kompetenz des Bürgerservice sollte als Voraussetzung im Amt B zur Verfügung stehen.	9		6	9
Gemeinsame Dienstleistungsphilosophie	3	Die Entwicklung einer gemeinsamen Identität wird durch die Vielzahl an Akteuren und die Zweiteilung des Personalkörpers erschwert. Die Bezirke stehen im Spannungsverhältnis der externen Kontrolle durch das Amt B.	6		6	9
Reaktionsfähigkeit auf lokale Anforderungen /Krisenmanagement	6	Das Modell vereint die Vorteile dezentraler bezirklicher Reaktionsfähigkeit und die Möglichkeit flexibler Personaleinsatzsteuerung durch den zentralen Personal-Pool des Leitstandes (bspw. zum Ausgleich von Auslastungsspitzen oder Krankheitsausfällen). Das Weisungsrecht ermöglicht schnelle Entscheidungen in Krisensituationen.	4		6	9
Personaleinsatzplanung /flexibler Personaleinsatz	6	Durch die geteilte Ressourcenverantwortung ist ein flexibler Personaleinsatz durch den Leitstand grundsätzlich möglich. Eine praktische Umsetzung bezieht sich jedoch eher das Personal des Personal-Pools unter Verantwortung des Leitstandes und der mobilen KuZe.	3		7	9
Vergleichbarkeit der Leistungsfähigkeit der Kundenzentren	9	Durch das zentrale Controlling und die Datentransparenz über alle Kundenzentren hinweg ist die Möglichkeit des Benchmarking zw. den Bezirken im Modell angelegt.	9		6	9
Koordinations- und Abstimmungsaufwand	6	Aufgrund der Kompetenzkreuzung zwischen Leitstand und Bezirken entsteht ein eher hoher Kommunikationsaufwand zw. Steuerung und dienstrechtlicher Ebene. Über das Weisungsrecht besteht die Möglichkeit, die Koordinationsaufwände zu reduzieren.	3		6	3
Strategieentwicklung	6	Die einheitliche Strategieentwicklung ist durch die geteilte Ressourcenverantwortung und Unabhängigkeit der Bezirke erschwert.	7		6	6
Gesamtbewertung	45		41		43	54

Bewertung *3, da nur einmal bzw. nur von einer Person (Amt B) bewertet wurde
Legende: 1 = gering erfüllt, 2 = durchschnittlich erfüllt, 3 = vollständig erfüllt

Abbildung 12: Ergebnisse Nutzwertanalyse hybrides Steuerungsmodell mit Weisungsrecht – Variante Leitstand Amt B

Die Variante A, hybrides Modell mit Weisungsrecht und Leitstand beim Amt B, wird von den Stakeholdern insgesamt positiv bewertet, jedoch schlechter als die Variante B, Ansiedlung des Leitstands beim Federführer. Grundsätzlich stellen die Stakeholder die Eignung des Amtes B aufgrund der fehlenden Erfahrung in der

operativen Leitung des Kundenzentrumsbetriebs in Frage. Die bisherige Funktion und Aufgabe, Dienstaufsicht über die Bezirksämter sowie Rechtsaufsicht über das Bezirksverwaltungsgesetz, sei zu weit entfernt von der notwendigen operativen Steuerung des Kundenzentrumsbetriebs, als dass eine Übernahme des Leitstandes Sinn ergeben würde.

Indikator	PD*	Begründung	Dezernats- leitung	EA- Leitung	KuZ- Leitung	Amt B*
Qualitäts- und Leistungsstandards	6	Standards können zentral durch den Leitstand und das Weisungsrecht entwickelt und über alle Kundenzentren hinweg umgesetzt werden. Durch den Rollenkonflikt des Federführers (Hierarchie vs. Gleichrangigkeit) ist die verbindliche Einigung auf Standards eher erschwert.	9	9	8	9
Gemeinsame Dienstleistungsphilosophie	6	Die Entwicklung einer gemeinsamen Identität wird durch die Vielzahl an Akteuren und die Zweiteilung des Personalkörpers erschwert. Kompetenzbündelung auf Ebene der Bezirke zur Organisation und zentrale Personalqualifizierung begünstigen gemeinsame Dienstleistungsphilosophie.	7	9	9	9
Reaktionsfähigkeit auf lokale Anforderungen /Krisenmanagement	6	Das Modell vereint die Vorteile dezentraler bezirklicher Reaktionsfähigkeit und die Möglichkeit flexibler Personaleinsatzsteuerung durch den zentralen Personal-Pool des Leitstandes (bspw. zum Ausgleich von Auslastungsspitzen oder Krankheitsausfällen). Das Weisungsrecht ermöglicht schnelle Entscheidungen in Krisensituationen.	7	7	9	9
Personaleinsatzplanung /flexibler Personaleinsatz	6	Durch die geteilte Ressourcenverantwortung ist ein flexibler Personaleinsatz durch den Leitstand grundsätzlich möglich, beschränkt sich aber auf den Einsatz des Personal-Pools.	7	9	8	9
Vergleichbarkeit der Leistungsfähigkeit der Kundenzentren	9	Durch das zentrale Controlling und die Datentransparenz über alle Kundenzentren hinweg, ist die Möglichkeit des Benchmarking zw. den Bezirken im Modell angelegt.	9	9	9	9
Koordinations- und Abstimmungsaufwand	6	Aufgrund der Kompetenzkreuzung zwischen Leitstand und Bezirken entsteht ein eher hoher Kommunikationsaufwand zw. Steuerung und dienstrechtlicher Ebene. Über das Weisungsrecht besteht die Möglichkeit, die Koordinationsaufwände zu reduzieren.	7	7	9	6
Strategieentwicklung	6	Die einheitliche Strategieentwicklung ist durch die geteilte Ressourcenverantwortung und Unabhängigkeit der Bezirke erschwert.	9	6	8	9
Gesamtbewertung	45		55	56	60	60

Bewertung *3, da nur einmal bzw. nur von einer Person (Amt B) bewertet wurde
Legende: 1 = gering erfüllt, 2 = durchschnittlich erfüllt, 3 = vollständig erfüllt

Abbildung 13: Ergebnisse Nutzwertanalyse hybrides Steuerungsmodell mit Weisungsrecht – Variante Leitstand Federführer
Die Bewertungen der Stakeholder sind beim hybriden Modell mit Weisungsrecht in der Variante B, der Verortung des Leitstandes beim Federführer, sehr gut. Vom Amt B und den KuZ-Leitungen werden hier die meisten Punkte (60) vergeben.

Dieses Modell ist gleichsam eine Mischung aus Kontinuität und Veränderung. Es verbinden sich hier die Vorteile eines zentralen Leitstandes mit der Möglichkeit zur Vereinheitlichung, Vergleichbarkeit und Unterstützung bei Personalknappheit bei Beibehaltung der bisherigen (bezirklichen) Strukturen und Kompetenzen.

4.4.4 Hybrides Steuerungsmodell ohne Weisungsrecht für Hamburg

Als dritte Variante der zukünftigen Steuerung des Kundenzentrumsbetriebs wird das hybride Steuerungsmodell mit einer Steuerungsunterstützung durch den Leitstand ohne Weisungsrecht ausgestaltet. Das dezentrale Linien-Modell mit Steuerung nach dem Federführungsprinzip wird hier durch einen Leitstand beim federführenden Bezirk ergänzt. Der Leitstand dient als reine Steuerungsunterstützung des Federführers, besitzt jedoch keine Weisungskompetenzen gegenüber den Bezirken. Die nachfolgende Darstellung gibt einen schematischen Überblick über das Modell, bevor die Bewertung seitens der PD und ergänzend der Stakeholder dargelegt wird.

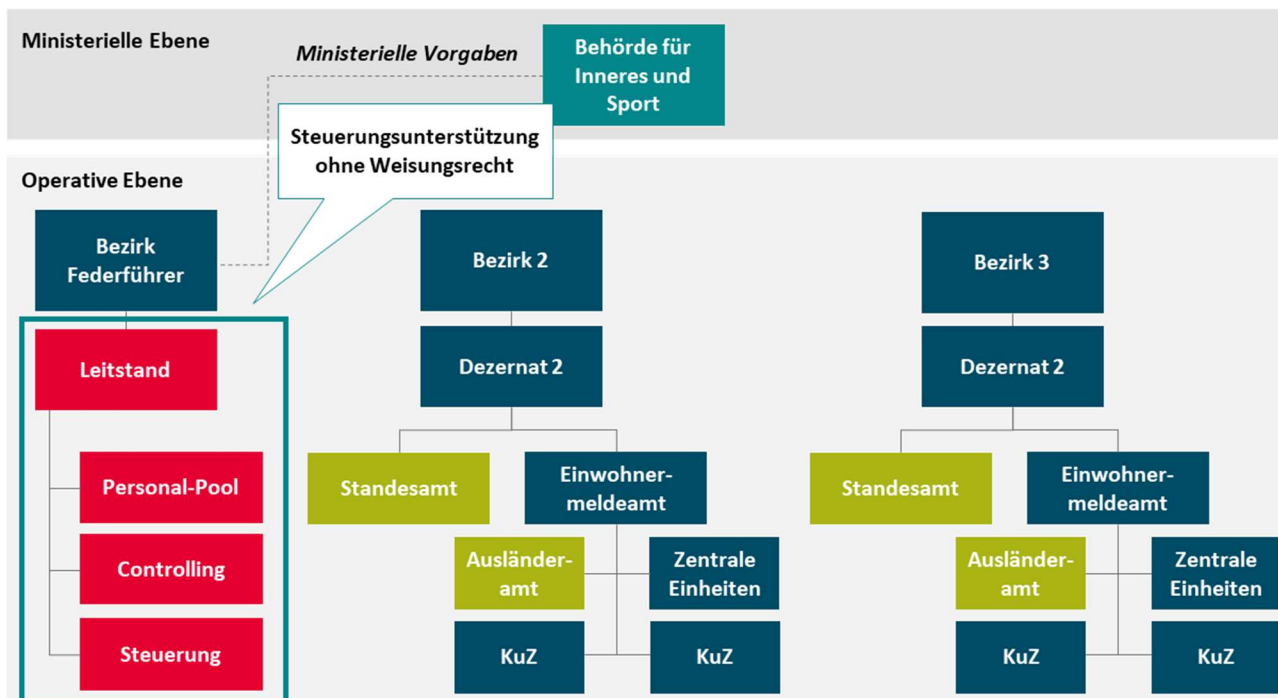


Abbildung 14: Hybrides Steuerungsmodell ohne Weisungsrecht

Das hybride Modell ohne Weisungsrecht bewertet die PD mit 30 Punkten am zweitniedrigsten, da auch hier – wie im dezentralen Modell – zentrale Kriterien nur ungenügend erfüllt werden.

Die Notwendigkeit zur Abstimmung schränkt viele Vorteile des zentralen Controllings ein. Schließlich sind alle Bezirke und damit auch eine hohe Anzahl an Hierarchieebenen an Entscheidungsprozessen beteiligt. Das dienstrechtliche Weisungsrecht des Kundenzentrumsbetriebs liegt weiterhin in den Bezirken. Der steuernde Federführer kann nicht anweisen, um etwa Nachsteuerungen im Tagesgeschäft umzusetzen. Dies kann lange und intensive Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse bereits bei der Frage nach der Erhebung von Kennzahlen zur Vergleichbarkeit der Leistungsfähigkeit auf Kundenzentrumsebene zur Folge haben. Zusätzlich wird auch eine gemeinsame Strategieentwicklung durch die Beteiligung aller Bezirke unter Anwendung des Konsensprinzips erschwert. Außerdem sind die Festlegung von Service-Standards sowie die Erhebung einheitlicher bezirksübergreifender Kennzahlen abhängig von der Zustimmung der Bezirke.

Das Controlling über den zentralen Leitstand bedarf einer Akzeptanz aller Bezirke. Auch die gemeinsame Dienstleistungsphilosophie über alle Kundenzentren hinweg ist in hohem Maße abhängig von der lokalen Mitarbeiterführung auf Ebene der bezirklichen Kundenzentren.

Darüber hinaus ist ein flexibler Ressourceneinsatz im hybriden Steuerungsmodell ohne Weisungsrecht ausschließlich über einen zentralen Personal-Pool des Leitstandes möglich. Für einen direkten Durchgriff im Rahmen eines Krisenmanagements bedarf es jedoch ebenfalls, wie bereits bei den oben genannten Punkten, einer Abstimmung mit allen Bezirken.

Das hybride Modell mit einem Leitstand ohne Weisungsrecht schneidet auch in der Gesamtsicht am zweitschlechtesten ab.

Indikator	PD*	Begründung	Dezernats- leitung	EA- Leitung	KuZ- Leitung	Amt B*
Qualitäts- und Leistungsstandards	3	Die Definition von Service-Standards sowie einheitlicher Kennzahlen ist abhängig von der Konsensfähigkeit der Bezirke.	3	9	4	9
Gemeinsame Dienstleistungsphilosophie	3	Es besteht das Risiko eines höheren Einflusses lokaler Besonderheiten gegenüber einer gemeinsamen Identitätsbildung. Diese ist in hohem Maße abhängig von der lokalen Mitarbeiterführung als Teil dezentraler Aufgabenerledigung.	4	9	4	6
Reaktionsfähigkeit auf lokale Anforderungen/ Krisenmanagement	6	Ein flexibler Ressourceneinsatz durch Ressourcen-Pooling des Leitstandes ist grundsätzlich möglich. Die Fähigkeit eines direkten Durchgriffs im Rahmen eines Krisenmanagements ist nur unter konsensualer Einbindung der Bezirke möglich.	3	6	4	3
Personaleinsatzplanung /flexibler Personaleinsatz	6	Ein flexiblerer Personaleinsatzplanung ist ausschließlich über den zentralen Ressourcen-Pool möglich. Es besteht zudem ein erhöhtes Risiko, dass der Leitstand aufgrund fehlenden Weisungsrechts auf die Funktion einer reinen Steuerungsunterstützung reduziert wird.	5	4	4	3
Vergleichbarkeit der Leistungsfähigkeit der Kundenzentren	6	Eine zentrale Definition von gemeinsamen Kennzahlen ist möglich, bspw. jede Weiterentwicklung allerdings abhängig von der Konsensfähigkeit der Bezirke. Zusätzlich müssen das Controlling und Benchmarking von allen Akteuren akzeptiert werden.	9	9	4	6
Koordinations- und Abstimmungsaufwand	3	Es besteht ein hoher Kommunikationsaufwand zw. Steuerung und dienstrechtlicher Ebene mit dem Risiko langer Entscheidungsprozesse aufgrund der Rolle des Leitstandes als vornehmliche Steuerungsunterstützung ohne Weisungsrecht.	4	6	4	6
Strategieentwicklung	3	Eine gemeinsame Strategieentwicklung wird durch die Beteiligung aller Bezirke unter Anwendung des Konsensprinzips erschwert.	6	6	4	6
Gesamtbewertung	30		34	49	28	39

Bewertung *ohne Multiplikator mal 3, da nur einmal bzw. nur von einer Person (Amt B) bewertet wurde
Legende: 1 = gering erfüllt, 2 = durchschnittlich erfüllt, 3 = vollständig erfüllt

Abbildung 15: Ergebnisse Nutzwertanalyse hybrides Steuerungsmodell ohne Weisungsrecht

Die Stakeholder sehen ebenfalls die Probleme bei einem Leitstand, der kein Weisungsrecht besitzt. Qualitäts- und Leistungsstandards könnten gegenüber der Linie der Bezirke nicht durchgesetzt und weitere Vorteile eines Leitstandes (flexibler Personaleinsatz, Vereinheitlichung, Vergleichbarkeit) nicht vollständig ausgeschöpft werden. Auffällig ist hier die überdurchschnittlich gute Bewertung der Einwohneramtsleitungen bei den Kriterien einheitlicher Qualitäts- und Leistungsstandards sowie der Vergleichbarkeit. Auch in einem Modell mit schwachem Leitstand sieht man in der Erfüllung dieser Kriterien offenbar kein Problem.

Die zum Teil doch sehr heterogenen Bewertungen lassen an dieser Stelle einige Fragen offen. Einige dieser Fragen werden im nächsten Kapitel im Zuge der Kontextualisierung der Bewertungen mit Blick auf die Gesamtsituation der Kundenzentren in Hamburg beantwortet. Dazu werden die Bewertungen der Modelle gegenübergestellt und auf Basis der Gesamtsituation und der Nutzwertanalyse eine Empfehlung für zukünftige Steuerungsmodelle ausgesprochen.

4.5 Gegenüberstellung der Modelle, Kontextualisierung der Bewertungen und Empfehlungen zukünftiger Steuerungsmodelle

Nach der Einzelbetrachtung der Bewertungen und Ausformulierung der Begründung der PD sowie ergänzend der Stakeholder wird nun noch einmal vergleichend ein Blick auf alle Bewertungen geworfen. Anhand des Überblicks in der Tabelle 2 wird schnell erkennbar, dass mit deutlichem Vorsprung sowohl das zentrale Modell als auch das hybride Modell mit Weisungsrecht und seinen zwei Varianten die anderen beiden Modelle hinter sich lassen. Sie erscheinen nach Durchführung der Nutzwertanalyse am geeignetsten, um die Steuerungsziele der Projekteinsatzungsverfügung zu verstetigen.

Tabelle 2: Vergleich der Ergebnisse Nutzwertanalyse

Zentrales Linien-Modell Empfehlung PD	Variante A: Hybrides Steuerungsmodell Amt B inkl. Leitstand mit Weisung
<p>Vorteile</p> <ul style="list-style-type: none">– Das zentrale Linien-Modell ist die logische Weiterentwicklung der standardisierten Aufgabenerledigung im Einwohnermeldewesen - im Sinne einer einheitlichen Systemverwaltung über alle Bezirke hinweg– Ein Filialsystem erleichtert die Standardisierung und Vereinheitlichung von Leistungen als notwendige Voraussetzung zur Digitalisierung von Bürgerdienstleistungen– Ein Landesbetrieb bietet perspektivisch erhebliche Skalierungsmöglichkeiten (Erweiterung um zusätzliche Leistungen)– Das zentrale Linien-Modell ermöglicht eine deutliche Straffung der Hierarchieebenen und ist unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten für den Dauerbetrieb zu bevorzugen <p>Nachteile</p> <ul style="list-style-type: none">– Die Ausgründung eines Landesbetriebes stellt einen starken Bruch mit bestehenden Strukturen und Pfadabhängigkeiten der Hamburger Verwaltungsstruktur dar– Mit der Ausgründung einer neuen Organisationseinheit sind höhere Umsetzungsaufwände und –risiken in der Übergangsphase verbunden	<p>Vorteile</p> <ul style="list-style-type: none">– Die Vorteile einer zentralen übergreifenden Steuerung werden mit den bestehenden Strukturen der Bezirksverwaltung verbunden– Die Vorteile des Leitstandes (insb. Datentransparenz und Benchmarking sowie Ressourcen-Pooling) werden beibehalten und einer weisungsberechtigten Steuerungsinstanz übergeben– Die Umsetzungsaufwände und die Risiken für die Gewährleistung des Betriebs sind gegenüber dem Zentral-Modell geringer einzuschätzen– Nähe zur Behördenleitung ermöglicht schnelle Lösung bei Konflikten (Durchsetzung des Weisungsrechts gegenüber Bezirken) <p>Nachteile</p> <ul style="list-style-type: none">– Risiko, dass die Bezirke das Amt B nur in geringem Maße als weisungsberechtigte Steuerungsinstanz akzeptieren (Rollenwechsel) bzw. das Amt B selbst diese neue Aufgabe wahrnehmen möchte– Erforderlicher Wissens- und Kompetenzaufbau mit weisungsberechtigter übergreifender operativer Steuerung– Fehlende Erfahrung des Amt B in der operativen Steuerung der Kundenzentren– Risiken in der Überführung des aktuellen Controllings (Leitstands-Software) für die Fortführung des Betriebs

Blickt man jedoch auf die Zusammensetzung der Bewertungen, so wird deutlich, wie heterogen die Sichtweisen der Stakeholder untereinander (und teilweise zur Auffassung der PD) sind. Auffällig ist die sehr gegensätzliche Bewertung innerhalb der zentralen und dezentralen Modelle. Während die PD, die Dezernenten und das Amt B dem zentralen Modell überwiegend Bestnoten geben, schneidet dieses bei den Einwohneramtsleitungen und Kundenzentrumsleitungen mit am schlechtesten ab. Die Einwohneramtsleitungen bewerten als einzige das alte dezentrale Modell mit sehr guten Noten. In den hybriden Modellen mit Weisungsrecht gleichen sich die Bewertungen aller Stakeholder an. Das hybride Modell ohne Weisungsrecht weist inhaltlich die größte Nähe zum dezentralen Modell auf und schneidet daher konsequent am zweitschlechtesten ab. Nur die Einwohneramtsleitung sieht dieses Modell eindeutig vor dem zentralen.

Nicht allein aufgrund der reinen Abstimmungsergebnisse in Form der tabellarischen Bewertungen ergeben sich Fragen. Während der zur Bewertung durchgeführten Stakeholder-Interviews wurden zusätzlich die Vorprojekt-Situation, der Projektverlauf, Errungenschaften und Defizite angesprochen. Dabei wurden zahlreiche Aspekte hervorgehoben, die sich im Laufe des Projekts „Neuorganisation der KuZ“ mit Einführung des mit Weisungsrecht ausgestatteten Leitstandes und dessen Steuerungsinstrumenten als positiv erwiesen.

Dazu zählt die **bezirksübergreifende operative Steuerung** inklusive des täglichen Controllings, auf die künftig nicht mehr verzichtet werden soll. Zum ersten Mal war es möglich, die tägliche und mittelfristige Terminalsituation Hamburg-weit zu überwachen, auf dieser Grundlage auch bezirksübergreifend nachzusteuern und die Leistungsfähigkeit einzelner Kundenzentren zu vergleichen. **Das zentrale Weisungsrecht** machte eine Erhebung von relevanten Kennzahlen und die Umsetzung des täglichen Controllings in den Bezirken erst in der Praxis möglich. Zudem wurde auch das **Personalmanagement**, das zumindest für den Leitstandspool standardisiert ablief, geschätzt. Zu den wahrgenommenen Vorteilen zählen das zentrale Einarbeitungsprogramm, einheitliche Kompetenzprofile für die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen sowie die Etablierung von Blended-Learning. Dieses wurde sehr schnell während der Corona-Krise aufgebaut und hat gerade in der aktuellen Corona-Situation eine besondere Bedeutung für die Aufrechterhaltung der Einarbeitung von neuem Personal, aber auch darüber hinaus für eine zukünftige praxisnahe sowie effiziente Einarbeitung und Weiterbildungsstrategie. Zudem wurde die zügige Aufrüstung und **Vereinheitlichung der**

technischen Ausstattung während der Projektlaufzeit sehr begrüßt. Dies ist insbesondere den Kundenzentrumsleitungen, als der dem operativen Geschäft am nächsten stehenden Stakeholder-Gruppe, ein wichtiges Anliegen, da eine mangelhafte oder funktionsuntüchtige technische Ausstattung im Alltagsgeschäft zu erheblichen Störungen führt.

Trotz dieser zahlreichen und gewichtigen positiven Aspekte wurde bemängelt, dass diese zum Teil starken Veränderungen der Organisation und Steuerung des Kundenzentrumsbetriebs nicht ausreichend begleitet wurden. Ein **ausführliches Change-Management** hätte die Akzeptanz der Beteiligten während der Neuorganisation wahrscheinlich erhöht und möglicherweise auch für eine offeneren Haltung gegenüber zukünftigen Optionen der Steuerung und Organisation der Kundenzentren gesorgt.

Eine starke Polarisierung in der Bewertung zeigt sich bei der Frage nach der zentralen Personal- und Ressourcenverantwortung, die letztendlich einen Kernkonflikt zwischen **Dezentralität und Zentralität** repräsentiert, der auch in den Interviews deutlich wurde. Trotz des offenen Wunsches nach zentralem Weisungsrecht, Einheitlichkeit und transparenter Datenlage werden zentral(er) organisierte Modelle überwiegend schlechter bewertet. Durch das bevorzugte hybride Modell mit Weisungsrecht beim Federführer wird dieser Konflikt scheinbar gelöst. Jedoch verlagern sich die offenen Fragen dadurch von der Modellebene hin zur Umsetzungsebene. Zentrale Aspekte wie beispielsweise die praktische Ausgestaltung des Weisungsrechts und dessen Durchsetzung von einem zentral agierenden bezirklichen Leitstand gegenüber der dezentralen bezirklichen Struktur bleiben offen. In der Skepsis gegenüber einer zentralen Steuerung können sich grundsätzliche Bedenken gegenüber einem operativ steuernden Leitstand verbergen. Bei der zukünftigen Verstetigung der Steuerung des KuZ-Betriebes sollte, unabhängig von der Wahl des Steuerungsmodells, in jedem Fall ein **aktives Veränderungs- und Akzeptanzmanagement** frühzeitig mitgedacht und umgesetzt werden.

4.6 Empfehlung zukünftiger Steuerung

Bei der Empfehlung für ein geeignetes Steuerungsmodell hat sich die PD daher an den Bewertungskriterien orientiert, wohl wissend, dass in der Praxis das hybride Modell beim Federführer in der unmittelbaren Umsetzung sehr wahrscheinlich eine höhere Akzeptanz hätte. Maßgebend ist jedoch, dass auch bei den Stakeholdern große Vorteile in den zentralisierenden Kräften und Effekten des Leitstandes gesehen werden. Nach einer kurzen Stellungnahme zu den beiden Varianten des hybriden Modells mit Weisungsrecht wird daher die Empfehlung für das zentrale Linien-Modell ausgesprochen und erläutert.

Die Entscheidung der PD gegen die Variante des hybriden Modells mit Weisungsrecht mit der Verortung des Leitstandes beim Federführer hat mehrere Gründe. Aus Sicht der PD enthält dieses Modell einen unauflösbaren Rollenkonflikt des Federführers zwischen Bezirksgleichrangigkeit und Hierarchieprinzip, der zur Akzeptanzproblemen des Weisungsrechts des Federführers und mangelndem Durchgriff der übergreifenden operativen Steuerung führen kann. Es besteht nach Meinung der PD beispielsweise auch das Risiko von Gleichbehandlungs-/Kompensationswünschen der übrigen Bezirke durch Aufwertung des Federführers. Der kritischste Punkt liegt wie oben erwähnt in der praktischen Umsetzung der Ausübung des Weisungsrechts, des Personalmanagements etc.

Aufgrund der **Doppelfunktion des Federführers** als operative Steuerungsinstanz und gleichzeitiger Aufgabenwahrnehmung bezirklicher Aufgaben im Zusammenspiel mit den anderen Bezirken ist aus Sicht der PD bei einer Entscheidung zwischen den zwei Varianten des hybriden Modells mit Weisungsrecht das Modell mit Weisungsrecht mit der Verortung des Leitstandes beim Amt B zu bevorzugen.

Das zentrale Modell bleibt aus Sicht der PD das zu bevorzugende Modell (Tabelle 2). Die **Vorteile** liegen in einem Filialsystem, das die Standardisierung und Vereinheitlichung von Leistungen, als notwendige Voraussetzung für die Digitalisierung von Bürgerdienstleistungen, erleichtert. Es ermöglicht eine deutliche Straffung der Hierarchieebenen und ist unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten für den Dauerbetrieb zu bevorzugen. Ein Landesbetrieb bietet zudem perspektivisch erhebliche Skalierungsmöglichkeiten (Erweiterung um zusätzliche Leistungen). Zusammengefasst ist das zentrale Linien-Modell eine logische Weiterentwicklung der standardisierten Aufgabenerledigung im Einwohnermeldewesen im Sinne einer einheitlichen Systemverwaltung über alle Bezirke hinweg.

Die **Nachteile** bestehen in möglicherweise hohen Umsetzungsaufwänden und -risiken in der Übergangsphase, bspw. für die Ausgründung eines Landesbetriebs. Außerdem stellte dieser einen Bruch mit bestehenden Strukturen und Pfadabhängigkeiten der Hamburger Verwaltungsstruktur dar.

Demgegenüber stehen folgende **Nachteile** im hybriden Modell mit Weisungsrecht mit Verortung des Leitstandes beim Amt B. Zunächst taucht hier das Risiko auf, dass die Bezirke das Amt B nur in geringem Maße als weisungsberechtigte Steuerungsinstanz akzeptieren. Es steht nach den Stakeholder-Interviews jedoch auch offen, ob dieser Rollenwechsel eventuell vom Amt B selbst als problematisch gesehen wird. Unklar ist, ob das Amt B die neue Aufgabe wahrnehmen möchte. Die fehlende Erfahrung in der operativen Steuerung der Kundenzentren erfordert außerdem einen Wissens- und Kompetenzaufbau mit weisungsberechtigter übergreifender operativer Steuerung.

Ein **Vorteil** ist einerseits die Verbindung einer zentralen übergreifenden Steuerung mit den bestehenden Strukturen der Bezirksverwaltung. Die Nähe zur Behördenleitung erleichtert in dieser Konstellation eine schnelle Lösung bei Konflikten und die Durchsetzung des Weisungsrechts gegenüber den Bezirken. Darüber hinaus werden die Vorteile des Leitstandes (insb. Datentransparenz und Benchmarking sowie Ressourcen-Pooling) beibehalten und einer weisungsberechtigten Steuerungsinstanz übergeben. Die Umsetzungsaufwände und die Risiken für die Gewährleistung des Betriebs sind gegenüber dem Zentral-Modell geringer einzuschätzen.

4.7 Ergebnisse Vergleichsanalyse Großstädte

Im Rahmen der Vergleichsanalyse wurden insgesamt sieben Großstädte der KGSt-Größenklasse 1 (über 400.000 Einwohner) adressiert. Relevante Kennzahlen und Vergleichswerte wurden dabei mittels eines strukturierten Fragebogens abgefragt. Die Ergebnisse wurden in halbstündigen Interviews mit den jeweiligen kommunalen Entscheidungsträgern vertieft. Von den adressierten sieben Großstädten haben sich insgesamt sechs Städte an der Vergleichsanalyse beteiligt.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass die bestehenden Steuerungsmodelle in den beteiligten Großstädten vorrangig Merkmale des zentralen Linien-Modells aufweisen. Als wesentliche Vorteile der zentralen Steuerung werden insbesondere eine vereinfachte Entscheidungsfindung und Konfliktlösung durch klare Hierarchien und Entscheidungsbefugnisse genannt. Über ein zentrales Amt können Standards effektiv über alle Standorte hinweg implementiert und umgesetzt werden. Insbesondere ein zentrales Controlling und die operative Nachsteuerung des Personals werden als erfolgskritische Steuerungsmerkmale eines gesamtheitlichen Managements des Bürgerservice hervorgehoben. Im Vergleich zu dezentralen Strukturen wird insbesondere die Einheitlichkeit des Dienstleistungsbetriebs als wesentlicher Vorteil benannt. Dazu gehört auch, dass eine Kommune nach erfolgter Reorganisation und Standardisierung von einem neuen und verbesserten Wir-Gefühl berichtet. Ein weicher Faktor, der aber in der genannten Kommune eine bessere Entscheidungsfähigkeit ermöglicht. Standardisierte Öffnungszeiten, ein einheitliches Dienstleistungsangebot und

Vorgaben zur Terminalschaltung gewährleisten zudem die Umsetzung eines Allzuständigkeitsprinzips im gesamten Stadtgebiet.

Alle Vergleichsstädte stehen vor der Herausforderung, ihre Bürgerämter und Außenstellen strategisch an die sich wandelnden Anforderungen und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger auszurichten. Bei der Digitalisierung des Dienstleistungsangebotes erweisen sich derzeit noch die bundesrechtlichen Normen des Einwohnermeldewesens städteübergreifend als Hemmschuh einer Digitalisierung des kundenintensiven Massengeschäfts. Die Abschätzung einer konkreten Effizienzrendite infolge der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) und der Veränderung der Kundenströme aufgrund einer verstärkten digitalen Leistungserbringung erweist sich derzeit als schwierig. Anzunehmen ist jedoch, dass der Service für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort auch in den nächsten fünf bis zehn Jahren noch benötigt wird. In der Digitalstrategie des Senats ist ausgeführt:

„Die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen an die Hamburger Verwaltung haben sich geändert. Die Kundinnen und Kunden erwarten, dass auch die Verwaltung digitale Technologien für ihr Dienstleistungsangebot nutzt, wie es in vielen anderen Bereichen des täglichen Lebens selbstverständlich ist. Mit dem Programm DigitalFirst verfolgt Hamburg das Ziel, Prozesse in der Verwaltung von Nutzerinnen und Nutzern aus neu zu denken, und zwar vollständig: Von einer verständlichen Benutzeroberfläche bis hin zu den dahinter liegenden Verwaltungsabläufen wird der gesamte Prozess digital neu gestaltet (End-to-End-Digitalisierung).“

Gemäß der Digitalstrategie soll die Kommunikation mit der Verwaltung zukünftig vorrangig digital erfolgen. Gegenwärtig stehen über das neue Serviceportal der Stadt mehr als 30 Verwaltungsservices online zur Verfügung. Im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) sollen bis Ende des Jahres 2022 alle Verwaltungsleistungen digital abrufbar sein.

Zentrale Reformthemen der Großstädte sind die perspektivische Erweiterung des bestehenden Leistungsangebotes und die Weiterentwicklung des klassischen Bürgeramtes zu einem Begegnungs- und Servicezentrum im Kundenkontakt. Die strategischen Ansätze umfassen dabei sowohl einerseits eine stärkere funktionale Trennung von Front- und Back-Office-Tätigkeiten als andererseits auch die räumliche Vergrößerung der Standorte und eine Erweiterung der Sachbearbeitung durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterschiedlicher Fachämter.

Abbildung 16 stellt das Verhältnis von Einwohnern pro VZÄ dar. Im Ergebnis resultiert die sehr heterogene Quote von Einwohnern pro Sachbearbeiterstelle aus unterschiedlichen kommunalen Organisationsstrukturen der Front- und Back-Office-Tätigkeit. Kommune A erreicht einen besonders hohen Wert durch die stärkere Trennung der Leistungserbringung in Front- und Back-Office-Tätigkeiten und einem erweiterten Angebot an Dienstleistungen (bspw. Wohngeld sowie Kfz-An-/Ab- und Ummeldung).

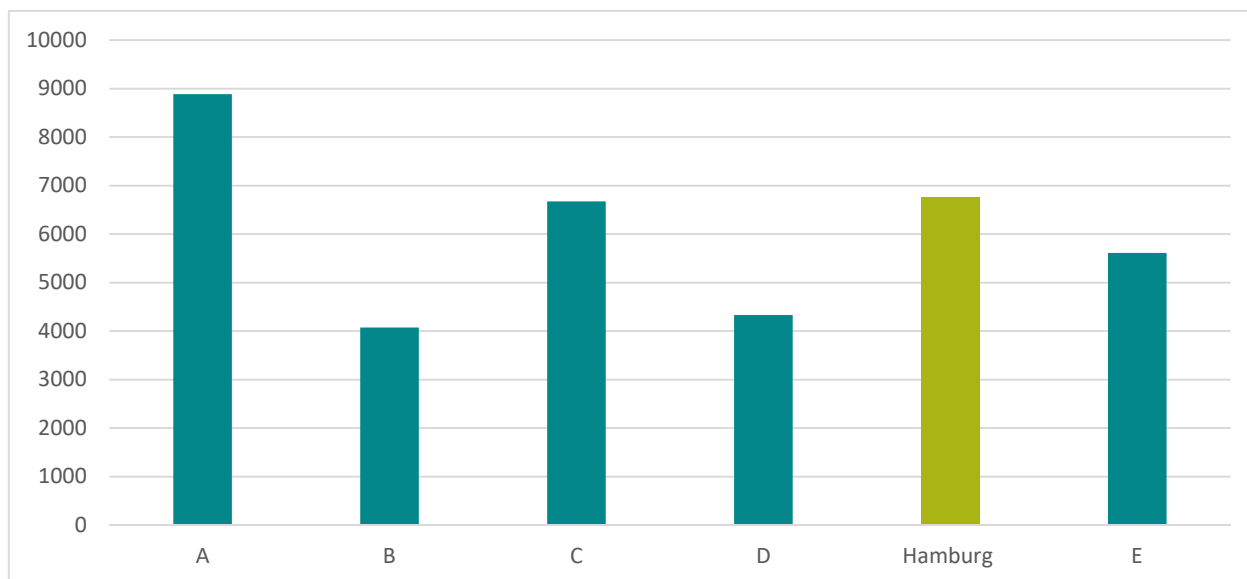


Abbildung 16: Einwohner pro VZÄ⁹

Eine weitere Einflussgröße sind die Bearbeitungszeiten als Grundlage für den Personalbedarf. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass lediglich in einer der untersuchten Großstädte eine Personalbedarfsermittlung zur Berechnung der jeweiligen Bearbeitungszeiten je Dienstleistung durchgeführt wurde. In der weiteren Untersuchung wird daher mit den jeweils durch die Bürgerämter veranschlagten Bearbeitungszeiten gearbeitet. Diese unterscheiden sich von Kommune zu Kommune trotz bundesrechtlicher Vorgaben der Dienstleistungserbringung.

Ein Blick auf die veranschlagten Bearbeitungszeiten stark nachgefragter TOP-Dienstleistungen verdeutlicht, dass sich die Stadt Hamburg mit einer durchschnittlich veranschlagten Bearbeitungszeit von 15 Minuten im interkommunalen Vergleich im Mittel der Vergleichskommunen bewegt (siehe Abbildung 17).

⁹ Die Ergebnisse beziehen sich auf die folgende Untersuchungsfrage des standardisierten Fragebogens: Über wie viele Vollzeitäquivalente (VZÄ) sowie Anzahl der Beschäftigten verfügen die Bürgerämter und Außenstellen insgesamt? Für die Stadt Hamburg wurden die VZÄ der Hauptbearbeitung mit eingerechnet.

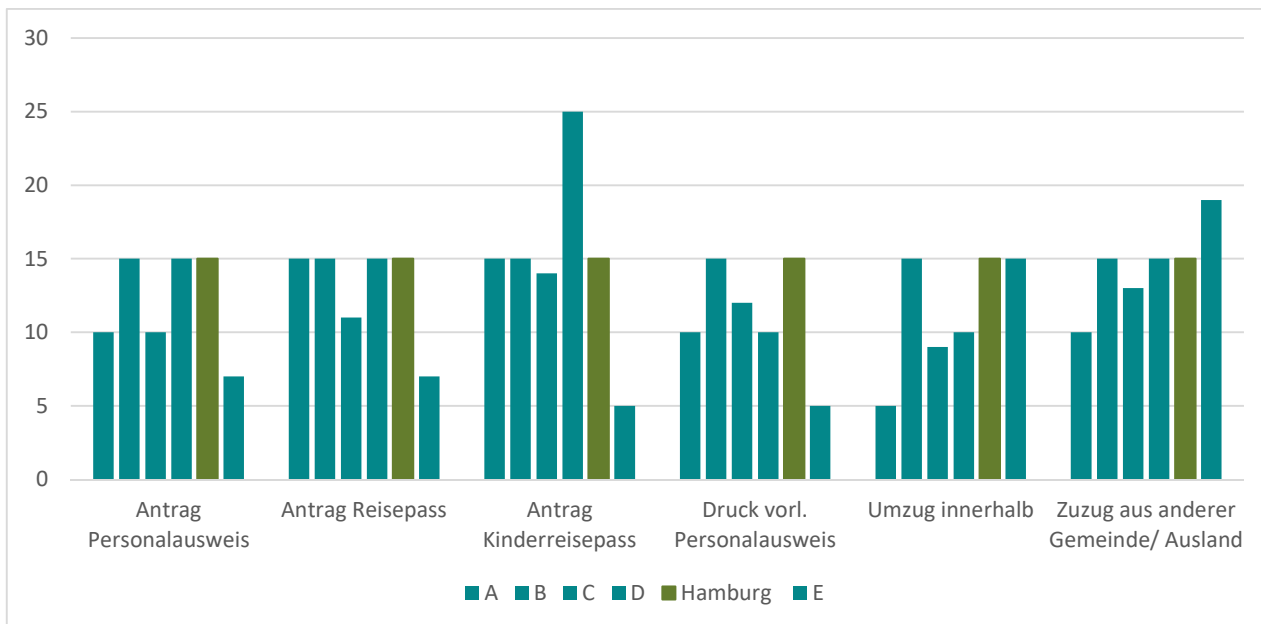


Abbildung 17: Städtevergleich – veranschlagte Bearbeitungszeit je Dienstleistung

Dennoch gibt es einige Kommunen, die (weit) niedrigere Werte vorweisen. Für eine weitergehende Analyse wäre es zielführend, die tatsächlichen Bearbeitungszeiten bzw. die Fallzahlen pro Jahr und VZÄ zu vergleichen. Durch die unterschiedliche Datenlage konnte ein sinnvoller Vergleich (bspw. Betrachtung der TOP-Dienstleistungen) nur mit einer Kommune durchgeführt werden¹⁰. Abbildung 18 verdeutlicht, dass Hamburg in der Gesamtbetrachtung deutlich schlechter abschneidet als Vergleichskommune A, bei Betrachtung der TOP-Dienstleistungen gleichen sich die Zahlen jedoch wieder an.

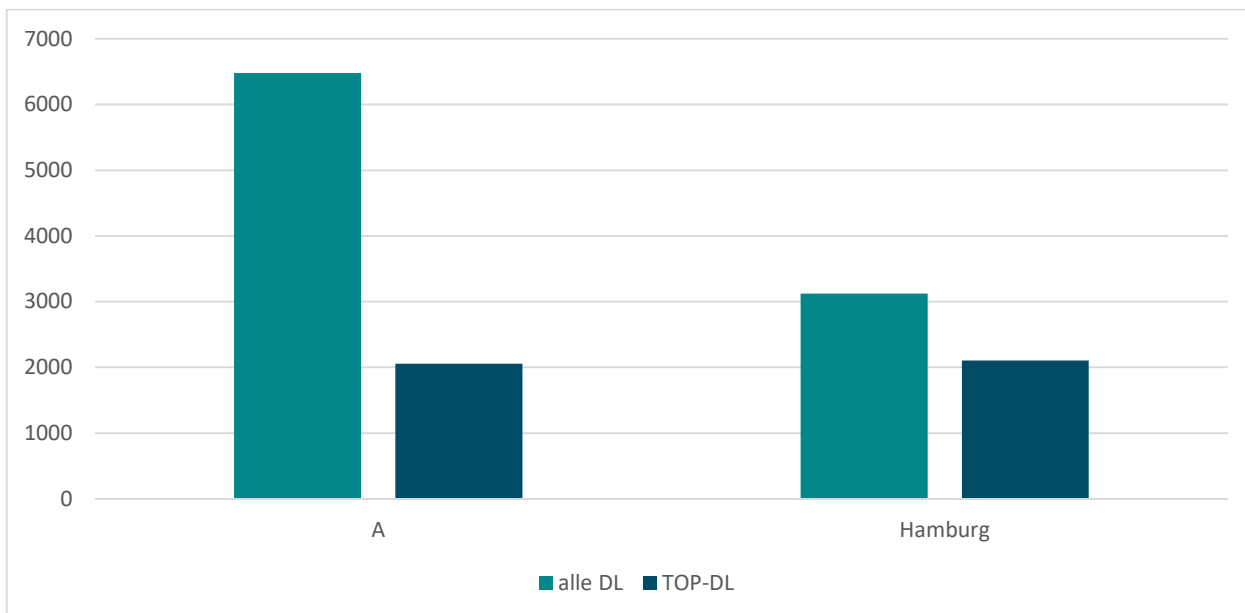


Abbildung 18: Vergleich Fallzahl pro VZÄ

Gründe für die niedrigere Produktivität können unter anderem in einem durchschnittlich geringeren Krankenstand in der Vergleichskommune A sowie der fehlenden pauschalen Einplanung einer Back-Office-Zeit

¹⁰ In diesem Fall lagen für jede Dienstleistung statistische Auswertungen vor, sodass eine Betrachtung insgesamt und nur bezogen auf die TOP-Dienstleistungen durchgeführt werden konnte. Für andere Kommunen lagen entweder keine Fallzahlen oder keine differenzierte Statistik vor.

von 30 Prozent liegen, die Hamburg bei der Personalbedarfsplanung ansetzt. Zudem wird in der Vergleichskommune A auch keine einstündige Rüstzeit pro VZÄ und Arbeitstag eingeplant.

In einigen Großstädten wird eine höhere Anzahl an Dienstleistungen gebündelt angeboten, als dies in Hamburg auf Ebene der Kundenzentren bisher der Fall ist. Als Begründung werden insbesondere die strategische Ausrichtung am Lebenslagenprinzip und eine stärkere Bürgerorientierung geäußert. Demnach soll das Dienstleistungsangebot auf typische Lebenslagen wie Umzug, Heirat oder Geburt ausgerichtet werden, um diese Dienstleistungen möglichst gebündelt anzubieten.

Die Stadt Hamburg hat sich als einzige Großstadt der Vergleichskommunen eine Maximalwartezeit (10 bis 14 Tage) pro Dienstleistung als Serviceversprechen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern zum Ziel gesetzt. Ein Blick auf die Gesamtöffnungszeit in Stunden über alle Standorte zeigt auf, dass Hamburg mit der Umsetzung erweiterter Öffnungszeiten und der zusätzlichen Samstagsöffnungszeit die umfassendsten Öffnungszeiten aller Vergleichsstädte vorweisen kann (siehe Abbildung 19).

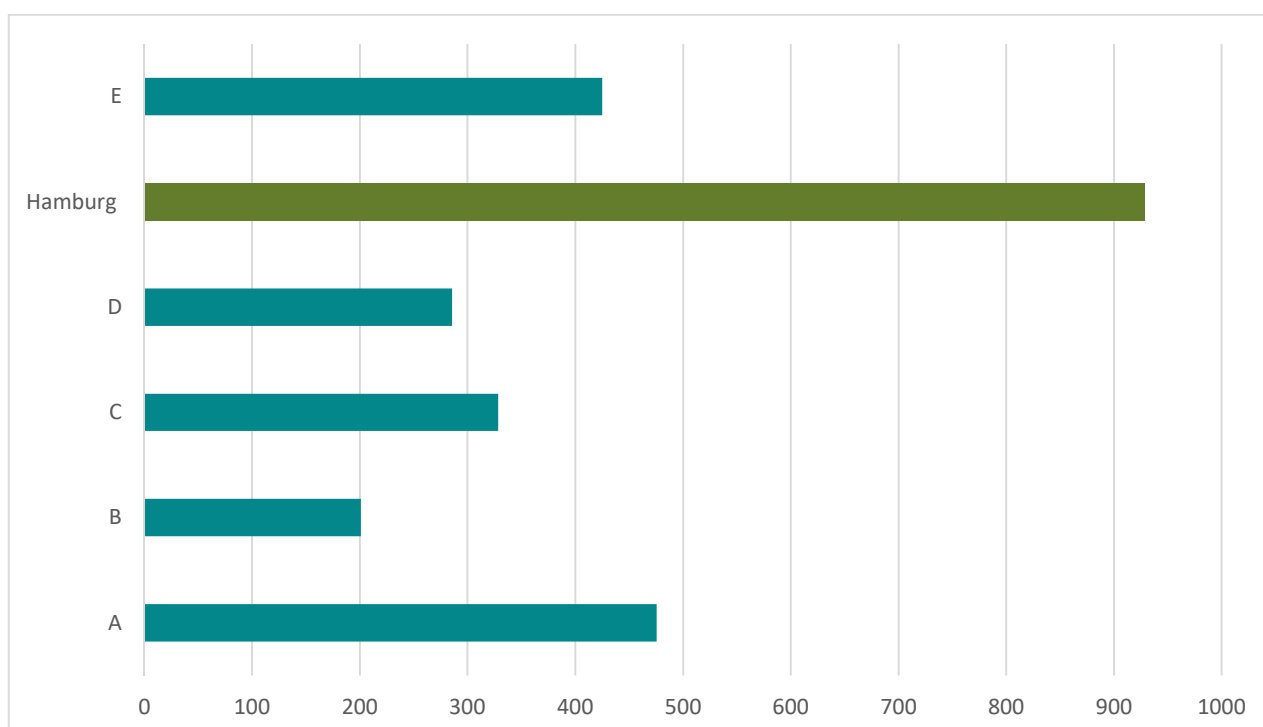


Abbildung 19: Städtevergleich – Gesamtstundenöffnungszeiten über alle Standorte hinweg

Auch bei der Anzahl der Standorte nimmt die Stadt Hamburg im Städtevergleich einen vorderen Platz ein (siehe Abbildung 20). Die Anzahl der Standorte ist jedoch in Relation zur Einwohnerzahl zu setzen. Aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungsstrukturen kann lediglich darauf verwiesen werden, dass Hamburg im interkommunalen Vergleich eine verhältnismäßig hohe Anzahl an Standorten im Kundenzentrumsbetrieb betreibt. Darauf hinzuweisen ist, dass die Personalausstattung und die Öffnungszeiten der Standorte von Kommune zu Kommune anders ausgestaltet werden. Hier lassen sich unterschiedliche Modelle identifizieren: Von einer homogenen Struktur über das gesamte Stadtgebiet, über ein zentrales Bürgeramt mit kleineren Außenstellen, bis zu heterogenen Standorten mit einer unterschiedlichen Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie individuellen Regelungen der Öffnungszeit.

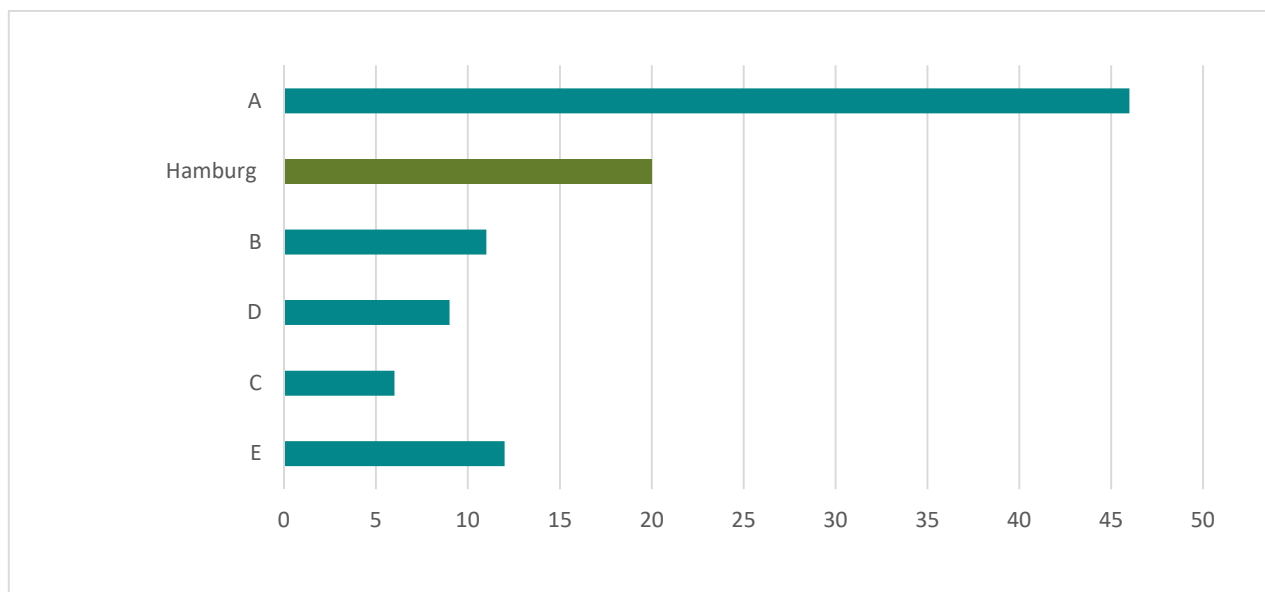


Abbildung 20: Städtevergleich – Anzahl Standorte

Im Rahmen einer vertieften Analyse unter Beteiligung der Vergleichsstädte wäre es daher sinnvoll zu diskutieren, inwieweit eine Ausgestaltung der verschiedenen Parameter wie beispielsweise die Ausstattung mit VZÄ, Anzahl an Standorten oder Öffnungszeiten unterschiedlichen Einfluss auf den stadtweiten Bürgerservice ausüben.

5 Plausibilisierung der Personalausstattung

Im diesem Kapitel wird die Personalausstattung der Kundenzentren in Hamburg plausibilisiert. Dafür wird zunächst die Ausgangssituation der Kundenzentren zu Projektbeginn dargestellt (5.1), mit Fokus auf die Personalausstattung. Im darauffolgenden Abschnitt werden die zentralen Ergebnisse der Plausibilisierung erläutert (5.2). Im Kapitel Trendanalyse (5.3) werden anschließend mögliche Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung sowie der Digitalisierung auf den zukünftigen Kundenzentrumsbetrieb dargestellt.

5.1 Ausgangslage

Im Jahr 2016 kam es zu einer erheblichen Überlastungssituation der Kundenzentren. Die Wartezeiten für die Kunden und deren Unzufriedenheit durch mangelnde Terminmöglichkeiten wuchsen infolge dessen an (siehe Kapitel 2). Vor diesem Hintergrund verfolgte das Projekt der Finanzbehörde mit einer Reihe von Maßnahmen unter anderem das Ziel, bezirksübergreifend das Terminangebot zu erhöhen und die Öffnungszeiten auszuweiten¹¹, um den Bürgerservice zu verbessern und Druck aus der Überlastungssituation der Kundenzentren herauszunehmen.

Da das Terminangebot im Jahr 2016 nicht ausreichte und ein Nachfrageüberhang entstanden war,¹² wurde die Mindestmenge zur Verfügung stehender Termine auf die Zielmarke von mindestens **15.000 Terminen pro Woche** erhöht und im Rahmen des Projektes verbindlich vorgegeben. Beruhend auf dem Basiswert des damaligen Terminmanagementsystems wurde die durchschnittliche Termindauer der **Dienstleistungserbringung auf 15 Minuten** angesetzt. Für die Abschätzung des benötigten Personalbedarfs ging der Auftraggeber davon aus, dass von 100 Prozent der Personalkapazität durchschnittlich rund 70 Prozent für die Bearbeitung der Aufgaben im Kundenzentrum zur Verfügung stehen. Die übrigen 30 Prozent wurden für Abwesenheiten wie Urlaub, Krankheit oder Fortbildung eingeplant. Zusätzlich wurde seitens der Mitarbeitervertretungen und der Bezirke ein Back-Office-Anteil von pauschal 30 Prozent der insgesamt 70 Prozent angesetzt. Der **Back-Office-Anteil** beschreibt die Tätigkeiten ohne direkten Kundenkontakt im KuZ – ohne eine genaue Festlegung, welche Tätigkeiten darunter subsumiert werden und wie diese im Verhältnis zu anderen Tätigkeiten zu gewichten sind. Entsprechend wurde davon ausgegangen, dass für das unmittelbar im **Kundenkontakt eingesetzte Personal etwa 49 Prozent** der Kapazität des sachbearbeitenden Personals zur Verfügung stehen.

Die Kasse.Hamburg musste aufgrund der fehlenden Personalbedarfsbemessung und unter Berücksichtigung der Ziele des Ersuchens den Personalbedarf mithilfe des Simulationstools „KuZ-Analyzer“¹³ schätzen. Da beispielsweise die Anzahl notwendiger Empfangskräfte von der Zahl der Kundenzentren abhängt und sich nicht überschlägig ergibt, hat das Projekt-Team für die weitere Berechnung Szenarien aufgestellt und die Anzahl der notwendigen Vollzeitkräfte (VK) über den KuZ-Analyzer ermittelt. Das zu Projektbeginn als Umsetzungsrichtwert entwickelte **Szenario** prognostizierte dabei den Personalbedarf mit 293 Gesamt-VK relativ genau¹⁴.

¹² Vgl. Drucksache 21/7805: Sicherstellen, dass Termine in 10-14 Tagen zur Verfügung stehen.

¹³ Der KuZ-Analyzer ist ein Simulationstool zur spezifischen Personalbedarfsermittlung der Kundenzentren in Hamburg.

¹⁴ Davon wurden 251 Sachbearbeiter/innen, 28 Hauptsachbearbeiter/innen, 14 Kundenzentrumsleitungen errechnet.

Allerdings ergaben sich in der Praxis Änderungen, die im KuZ-Analyzer nicht mehr nachvollzogen wurden, etwa, dass am Empfang in der Praxis häufig mehrere Personen tätig sind und zusätzliche Dienstleistungseinrichtungen im Rahmen von mobilen Kundenzentren in Betrieb genommen wurden – sich also die Anzahl der Standorte erhöhte.

Die auf dem KuZ-Analyzer basierende Berechnungsmethode richtet sich nach der erforderlichen Personalausstattung und den für diese Ausstattung definierten Parametern aus (siehe Abbildung 21.21 links). Während der KuZ-Analyzer eine **angebotsorientierte Berechnung** der Personalausstattung vornimmt, hat die PD einen **nachfrageorientierten Ansatz** zur Plausibilisierung des Personalbedarfes entwickelt und angewendet. Dies bedeutet, dass im Betrachtungszeitraum die tatsächlich abgerufenen Dienstleistungen anhand der Statistiken systematisch ausgewertet und dem Personal vergleichend gegenübergestellt und analysiert wurden. Die Ergebnisse der nachfrageorientierten Prüfung des Personalbedarfs werden in den nachfolgenden Kapiteln erläutert.



Abbildung 21: Vorgehensweise der Plausibilisierung

Im Laufe des Projekts hat die Kasse.Hamburg unterschiedliche Erkenntnisse zum Personalbedarf und -einsatz gesammelt. Vor diesem Hintergrund standen für die Plausibilitätsprüfung der PD folgende zentrale Fragen im Mittelpunkt der Untersuchung:

Frage 1: Ist die Personalausstattung der Kundenzentren zu hoch bemessen?

Frage 2: Sind die Fallzeiten für die Dienstleistungserbringung ausreichend bemessen?

Frage 3: Werden die Back-Office-Zeiten ungenau erfasst oder nicht durchgängig zugewiesen?

5.2 Plausibilisierungsergebnisse

Im folgenden Kapitel werden diese Fragen anhand der der PD zur Verfügung stehenden Datengrundlage der Datensysteme BDS (Betriebsdatenstatistik des OK.EWO Fachverfahrens), Leitstandsoftware, Power BI und DTMS (Digitale Terminmanagementsystem)¹⁵ plausibilisiert. Trotz einer lückenhaften Datengrundlage nimmt Hamburg mit der im Projektverlauf entwickelten digitalen Steuerungsunterstützung und dem Controllingsystem im kommunalen Vergleich eine **bundesweite Vorreiterrolle** ein.

¹⁵ Für einen Überblick siehe Kapitel 3.2.1.

5.2.1 Vergleich von Gesamtarbeitszeit zu nachgefragter Arbeitszeit

Für den Kundenzentrumsbetrieb in Hamburg liegt keine Personalbemessung vor, im Rahmen derer der Personalbedarf auf Grundlage eines festgelegten Verfahrens ermittelt wurde. Ein solches übliches Verfahren zur Errechnung des Personalbedarfs innerhalb der Verwaltung ist z. B. die Personalbedarfsermittlung auf Basis des Organisationshandbuches des Bundes. Basisdaten für die Personalbedarfsermittlung sind anfallende Arbeitsmengen (Fallzahlen, Vorkommenshäufigkeiten), durchschnittlich benötigte Arbeitszeit, Verteilzeiten und Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft¹⁶. Die Frage der Personalausstattung des Kundenzentrumsbetriebs konnte durch die PD daher nur näherungsweise überprüft werden.

Für die anfallende Arbeitsmenge liegen die Fallzahlen der Betriebsdatenstatistik (BDS) vor. Für die Bearbeitungszeiten der einzelnen Dienstleistungen wurden die veranschlagten Zeiten und die empirisch überprüften Bearbeitungszeiten der TOP-Dienstleistungen¹⁷ aus dem digitalen Terminmanagementsystem (DTMS) entnommen. Der Betrachtungszeitraum liegt zwischen den Jahren 2017 und 2020, wobei die Fallzahlen aus 2020 lediglich prognostiziert werden können. Die Nachfragedaten sind nur eingeschränkt valide (siehe Abbildung 22).

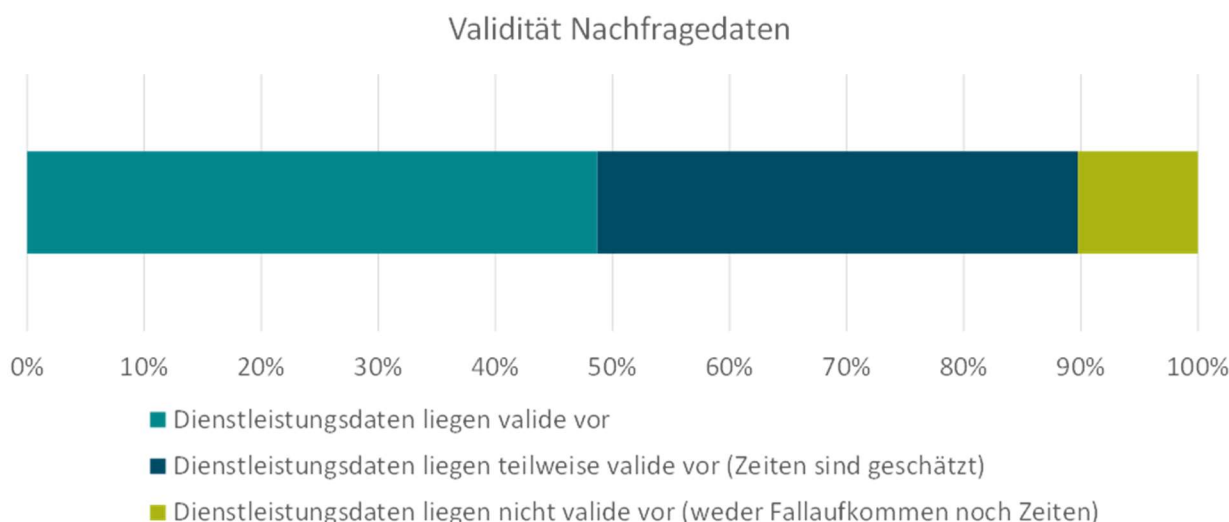


Abbildung 22: Validität der zur Verfügung stehenden Nachfragedaten

Für circa 48 Prozent der insgesamt in den Kundenzentren angebotenen Dienstleistungen liegen Fallzahlen und Bearbeitungszeiten vor. Allerdings sind darin alle wesentlichen TOP-Dienstleistungen erfasst. Für weitere 42 Prozent liegen die Fallzahlen vor, die Bearbeitungszeiten mussten jedoch geschätzt werden¹⁸. Für einen geringen Teil der Daten (circa 10 %) liegen weder Bearbeitungszeiten noch Fallzahlen vor.¹⁹

¹⁶ https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/Organisationshandbuch/5_Personalbedarfsermittlung/51_Grundlagen/513_Basisdaten/basisdaten-node.html.

¹⁷ Die TOP-Dienstleistungen betreffen die am stärksten nachgefragten Verwaltungsdienstleistungen des KuZ und umfassen: Reisepass, Reisepass Express, Kinderreisepass, Personalausweis, Personalausweis vorläufig, Personalausweis unter 16 Jahre, Personalausweis nach Diebstahl/Verlust, Wohnsitzänderung, Wohnsitzänderung innerhalb Hamburgs.

¹⁸ Dies wurde in einer gemeinsamen Arbeitssitzung mit dem Auftraggeber durchgeführt, sodass die Schätzungen nachvollziehbar gemäß praktischen Erfahrungswerten sind.

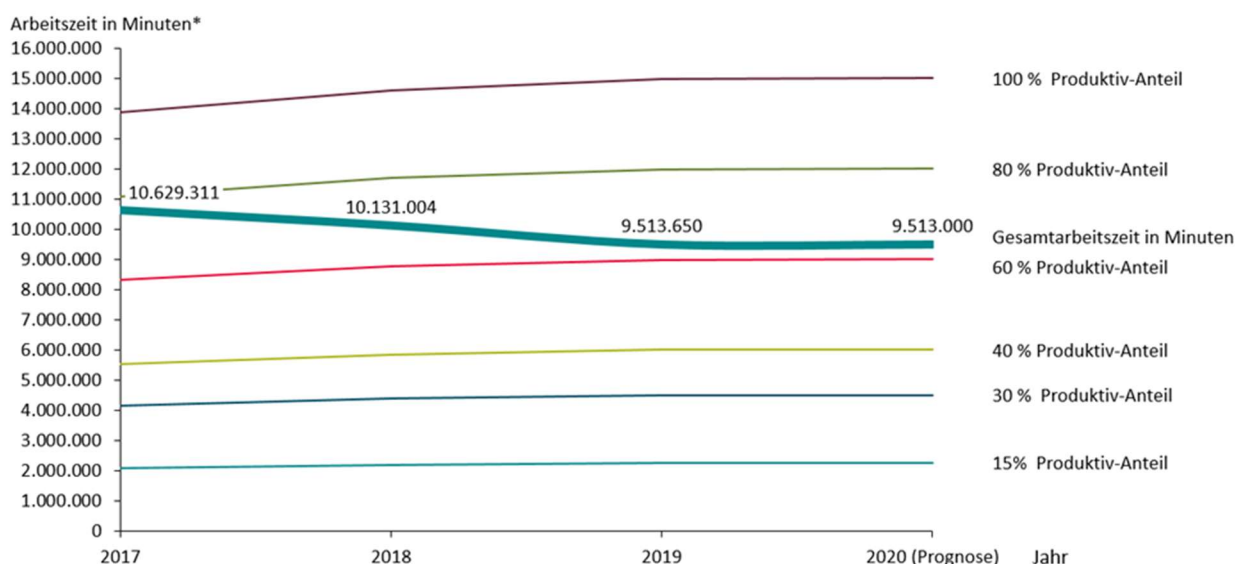
¹⁹ Das betrifft die Verpflichtungserklärung, Beglaubigung und Hundeanmeldung. Letztere ist jedoch vollständig online abschließbar und somit gegenüber den anderen beiden in Bezug auf die anfallende Arbeitszeit in den Kundenzentren zu vernachlässigen.

Für die Verteilzeiten und Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft geht die PD in Abstimmung mit dem Auftraggeber von folgenden Annahmen aus:

- Die Arbeitszeit pro Tag beträgt 7 Stunden und 42 Minuten.
- Die Zahl der Arbeitstage pro Jahr beträgt 255 Tage bei 5 Arbeitstagen pro Woche.
- Der durchschnittliche Krankenstand beträgt 12 Prozent, gemessen an den Arbeitstagen pro Jahr und VZÄ.
- 2,5 Prozent der Arbeitszeit werden für Verteilzeiten und 1 Stunde für Rüstzeiten pro Tag und VZÄ aufgewendet.
- Die Schulungstage belaufen sich auf 3 Tage pro Jahr und VZÄ.
- Unterjährig befinden sich je 5 Prozent der Gesamtbelegschaft in der Einarbeitung. Für die Personen, die sich in der Einarbeitung befinden, wird die zur Verfügung stehende Arbeitszeit pauschal um 50 Prozent reduziert.
- Pro Jahr und VZÄ werden 30 Urlaubstage pro Jahr und weitere 3 Urlaubstage für die Schichtarbeit angerechnet.

Auf Basis der beschriebenen Erhebungen und Annahmen wurde die durch Termine nachgefragte Arbeitszeit der verfügbaren Gesamtarbeitszeit gegenübergestellt. Bei der Abschätzung der verfügbaren Gesamtarbeitszeit wurde gemäß der getroffenen Annahmen bereits der Bedarf für Krankheitstage, Urlaubszeiten, Verteil- und Rüstzeiten, Schulungszeiten etc. berücksichtigt und abgezogen.

Das Ergebnis dieser Gegenüberstellung ist in Abbildung 23 für die einzelnen Jahre dargestellt. **Es wird deutlich, dass im gesamten Zeitraum der Produktivanteil zwar über 60 Prozent, aber zum Teil auch deutlich unter 80 Prozent der vorhandenen Gesamtarbeitszeit gelegen hat.** Anders gesagt, mit weniger als 80 Prozent der vorhandenen Gesamtarbeitszeit hätte das Fallaufkommen der letzten Jahre bewältigt werden können.



* Back-Office ist im Umfang von 30 % gemessen an der Nettoarbeitszeit berücksichtigt

Abbildung 23: Entwicklung des Produktiv-Anteils im Verhältnis zur Arbeitszeit

Unter Berücksichtigung der teilweise annahmebasierten Datengrundlage stellt sich die Frage, ob der **Personalkörper des Kundenzentrumsbetriebs angemessen bemessen** ist. Dies wäre im Rahmen einer vollständigen Personalbedarfsermittlung näher zu prüfen.

Die Betrachtung der Entwicklung des Terminangebots und der Dienstleistungsnachfrage in den vergangenen Jahren liefert zusätzliche Erkenntnisse: So stiegen die Fallzahlen der TOP-Dienstleistungen zwischen den Jahren 2009 und 2020 bei einem stetigen Bevölkerungswachstum zwar leicht an (siehe Abbildung 24). Deutlich relevanter ist jedoch die sehr hohe **Schwankungsbreite** innerhalb der Jahre, die bis zu 34.000 Termine pro Monat betrug. Das maximale Fallaufkommen lag bei knapp 60.000 TOP-Dienstleistungen pro Monat, das minimale Fallaufkommen bei knapp 26.000 Dienstleistungen.

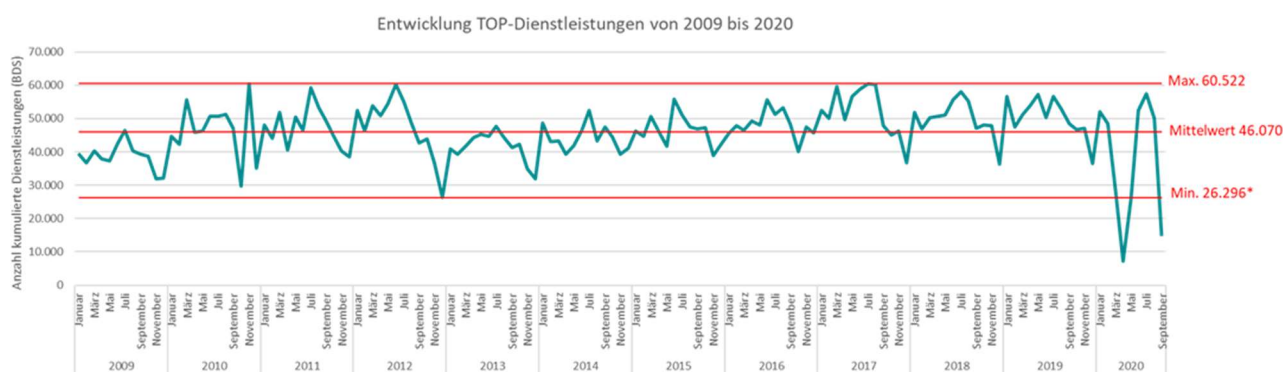


Abbildung 24: Entwicklung TOP-Dienstleistungen 2009-2020, Mittelwert auf Monatssicht

Im Mittel des Betrachtungszeitraums wurden also circa 46.000 TOP-Dienstleistungen pro Monat nachgefragt. Die **freigegebenen Termine** überschritten von 2017 bis 2019 dagegen im Durchschnitt nicht die Marke von 12.000 Terminen pro Woche. Das bisherige Zielangebot lag damit deutlich über den im Durchschnitt nachgefragten Dienstleistungen. Sollten in Zukunft nicht für alle Nachfrage-Schwankungen im Jahresverlauf gleichbleibend kurze Wartezeiten vorgehalten werden (abweichend von Zielstellungen der Drucksache 21/7805) oder eine stärker nachfragebezogene Personalsteuerung erfolgte, die Schwankungen ausgleicht, könnte die Anzahl der nachgefragten Dienstleistungen bei strikter Orientierung am tatsächlichen durchschnittlichen Fallaufkommen den Berechnungsergebnissen zufolge **auch mit einem geringeren Personalkörper** erbracht werden.

Die derzeitige Personalausstattung ermöglicht es jedoch, **Spitzenlasten in der Kundennachfrage einfacher zu kompensieren**. Wie durch die vorangegangenen Ausführungen deutlich wurde, besteht im Kundenzentrumsbetrieb die Herausforderung zudem darin, eine über den Jahresverlauf stark schwankende Nachfrage angemessen abzudecken. Unter Berücksichtigung der Ziele des bürgerschaftlichen Ersuchens des Kundenzentrumsbetriebs und der im Jahresverlauf vorhandenen Schwankungen der Kundennachfrage, steht den Kundenzentren somit **ausreichend Personal** zur Verfügung, das bei Beibehaltung der derzeitigen Rahmenbedingungen aus Sicht der PD auch nicht weiter reduziert werden sollte. Zumal perspektivisch betrachtet mit einem altersbedingten Ausscheiden von Personal zu rechnen ist und der Fachkräftemangel in Hamburg die Rekrutierungsmöglichkeiten begrenzt. Diese Effekte waren aber ebenfalls nicht Bestandteil des Untersuchungsauftrags. **Eine mögliche Entlastung des Personals liegt zudem in den Effekten einer gezielten Steuerung**. Während des Projekts konnte durch die Steuerung und das Terminmanagementsystem des Leitstands das Terminvolumen erweitert werden. So wuchs in den untersuchten Jahren das Terminvolumen um 22 Prozent, während der Personalbestand nur um 8 Prozent anstieg.

5.2.2 Überschlägige Überprüfung der Fallbearbeitungszeiten

Eine vollständige und auf Basis einer Personalbedarfsermittlung erstellte Kalkulation der Bearbeitungszeiten des Kundenzentrumsbetriebs liegt der PD nicht vor. Für die Überprüfung, **ob die veranschlagten Zeiten für die TOP-Dienstleistungen ausreichend** sind, hat die PD auf Grundlage von DTMS-Daten die Termine der TOP-Dienstleistungen gefiltert, die zwischen 7 und 20 Minuten dauerten²⁰. Von 80 Prozent der selektierten Termine wurde wiederum ein Mittelwert berechnet. Nach diesem Vorgehen wurden die Monate Juni, Juli und August des Jahres 2020 betrachtet²¹. In der Abbildung 25 sind die Mittelwerte der Dienstleistungen pro Monat sowie der Mittelwert aller Monate dargestellt.

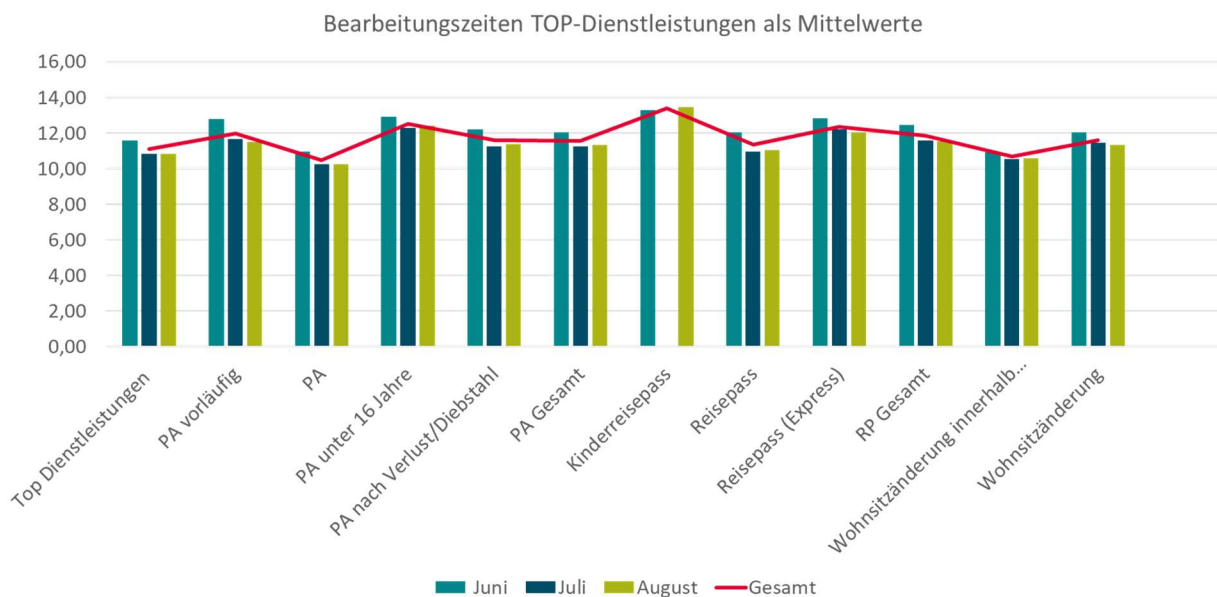


Abbildung 25: Bearbeitungszeiten der TOP-Dienstleistungen als Mittelwerte

Die Gegenüberstellung dieser Mittelwerte mit den veranschlagten Bearbeitungszeiten (siehe Abbildung 26) verdeutlicht, dass die **veranschlagten Bearbeitungszeiten für die meisten aufgeführten TOP-Dienstleistungen ausreichend** sind. Dies gilt für alle TOP-Dienstleistungen, die mit 15 Minuten Bearbeitungszeit veranschlagt sind. Nur für die Wohnsitzänderung für einen Umzug innerhalb Hamburgs sind die bisherigen 11 bzw. 6 Minuten nach dieser empirischen Betrachtung zu knapp bemessen.

²⁰ Bei Zeiten, die darunter und deutlich darüber liegen, wurde in Abstimmung mit dem Auftraggeber ein fehlerhaftes Abschlussverhalten innerhalb des Terminals vor Ort in den einzelnen Kundenzentren angenommen und daher durch diese Filterung ausgeschlossen.

²¹ Im Anhang befindet sich eine Übersicht der Mittelwertberechnungen für die Monate Juni, Juli und August 2020.

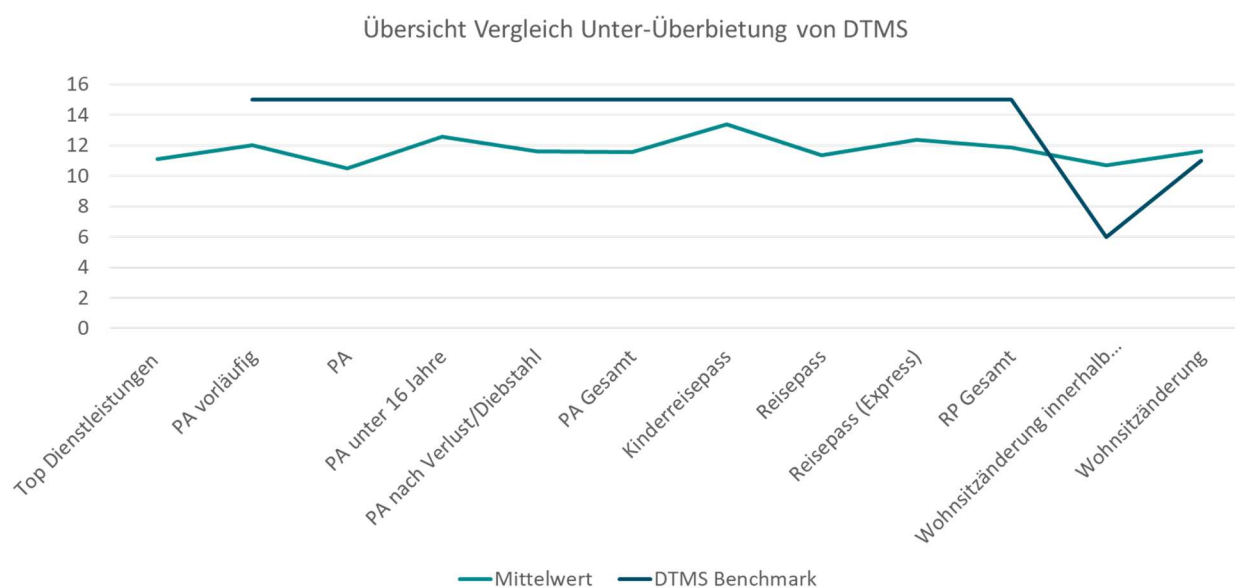


Abbildung 26: Übersicht Vergleich Unter-/Überbietung von DTMS-Vorgaben

Da die durchschnittlich benötigten Bearbeitungszeiten aller TOP-Dienstleistungen zwischen circa 11 und 13 Minuten liegen, sind die veranschlagten pauschalen Bearbeitungszeiten mit 15 Minuten folglich ausreichend bemessen. Insgesamt erscheint aus Sicht der PD die Vorgabe von Bearbeitungszeiten nicht geeignet, um wesentliche Optimierungspotenziale zu heben. Dies könnte eher durch eine effizientere Steuerung des Angebots der Terminvolumina, eine flexiblere Steuerung des Personals oder eine Neuausrichtung der Anzahl der Standorte realisiert werden²². Dies wird in den folgenden Kapiteln weiter ausgeführt.

5.2.3 Plausibilisierung der Back-Office Zeiten

In Hamburg gibt es keine getrennte Zeiterfassung für Zuständigkeiten des Personals nach Back-Office- und Front-Office-Tätigkeiten in den Kundenzentren. Nach §93 HmbPersVG wurde von der Arbeitnehmervertretung und den Vorgesetzten der Bezirke festgelegt, dass 30 Prozent der Arbeitszeit pauschal für Back-Office-Tätigkeiten zur Verfügung stehen sollen. Ein wesentlicher Grund, keine Trennung vorzunehmen, war der Wunsch nach ganzheitlichen Arbeitsplätzen.

Die zur Verfügung stehenden Daten stammen aus der Leitstandsoftware und der Übersicht in Power BI und stellen die kommunizierten, das heißt die durch die Kundenzentrumsleitungen selbst eingepflegten Informationen zum Back-Office-Anteil des jeweiligen Standortes dar. Auch hier erfolgte eine Betrachtung für die Monate Juni bis August 2020. Im August wurde mit nur 13,46 Prozent (durchschnittlicher Back-Office-Anteil) im Monatsvergleich mit Juli (15,68 %) und Juni (21,26 %) der geringste Wert mitgeteilt. Die durch die Kundenzentrumsleitungen im Tagesgeschäft selbstständig eingeplanten Back-Office-Zeiten liegen, zumindest in diesem Zeitraum, deutlich unter den geforderten bzw. festgelegten 30 Prozent.

²² Zu den möglichen Effekten dieser Parameter auf den Personalbedarf siehe die entsprechenden Szenarien auf Basis des KuZ-Analyzers im Anhang.

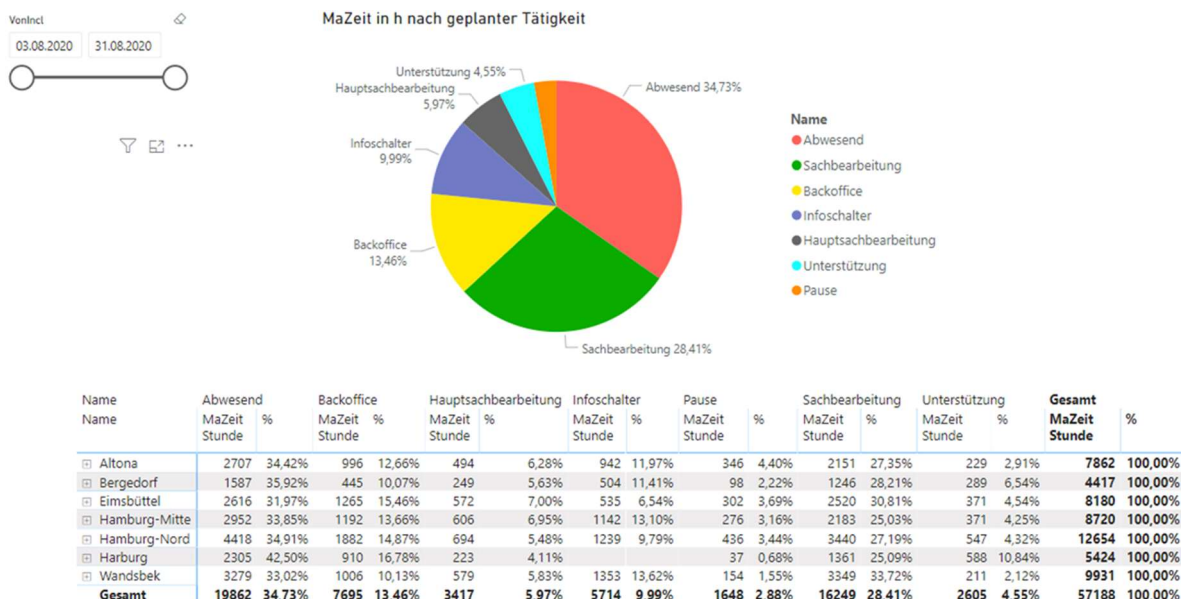


Abbildung 27: Eingeplante und mitgeteilte Back-Office-Zeiten aller Kundenzentren

Die Daten der Monate Juni bis August 2020²³ lassen allerdings keine verallgemeinerbaren Schlüsse zu, da der Einfluss der Corona-Krise und die individuelle manuelle Datenpflege seitens der Kundenzentrumsleitungen eine ausreichend valide Aussage erschweren. **Die Datenlage reicht somit nicht aus, um die Hypothese der zu hoch bemessenen Back-Office-Zeiten abschließend zu plausibilisieren.**

Der Auftraggeber vermutet bei einer standardmäßigen Einplanung von 30 Prozent undefinierter Back-Office-Tätigkeiten für jeden Personalkörper eines jeden Standorts Ineffizienzen. Für eine abschließende Beurteilung durch die PD sind die Art der Tätigkeiten und der jeweilige Arbeitsaufwand in Hamburg nicht in ausreichendem Maße transparent. Ohne eine Trennung beziehungsweise genaue Erfassung der Art der Tätigkeit, der Bearbeitungszeiten und des Fallaufkommens bleibt eine Personalbedarfsbemessung für anfallende Back-Office-Tätigkeiten unvollständig.

5.3 Berücksichtigung Trendanalyse

Die Trendanalyse berücksichtigt abschließend die Megatrends Digitalisierung und den demografischen Wandel der wachsenden Stadt Hamburg. Beide Megatrends wurden hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die zukünftige Nachfrage und den Personalbedarf hin untersucht.

Um eine Aussage für die zukünftige Nachfragentwicklung geben zu können, wurde die Bevölkerungsprognose von Hamburg bis zum Jahr 2040 als Grundlage herangezogen²⁴. Darin sind je nach Ausprägung des Wanderungssaldos drei Szenarien enthalten²⁵. Diese wurden anschließend mit der durchschnittlichen Nachfrage von Dienstleistungen pro Bürger über den Zeitverlauf hochgerechnet.

²³ Im Anhang sind die Übersichten aus Power BI der Monate Juni, Juli und August des Jahres 2020 aufgeführt.

²⁴ https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Statistische_Berichte/bevoelkerung/A_I_8_j_HH/A_I_8_j19_HH.pdf.

²⁵ Für die Prognose der Bevölkerungsentwicklung wird von folgenden Annahmen ausgegangen: durchschnittlich 1,5 Kinder pro Frau, das Niveau der Basisbevölkerung bleibt bis 2029 bestehen, altersspezifische Sterbeziffern aus dem Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017 sinken bis Ende

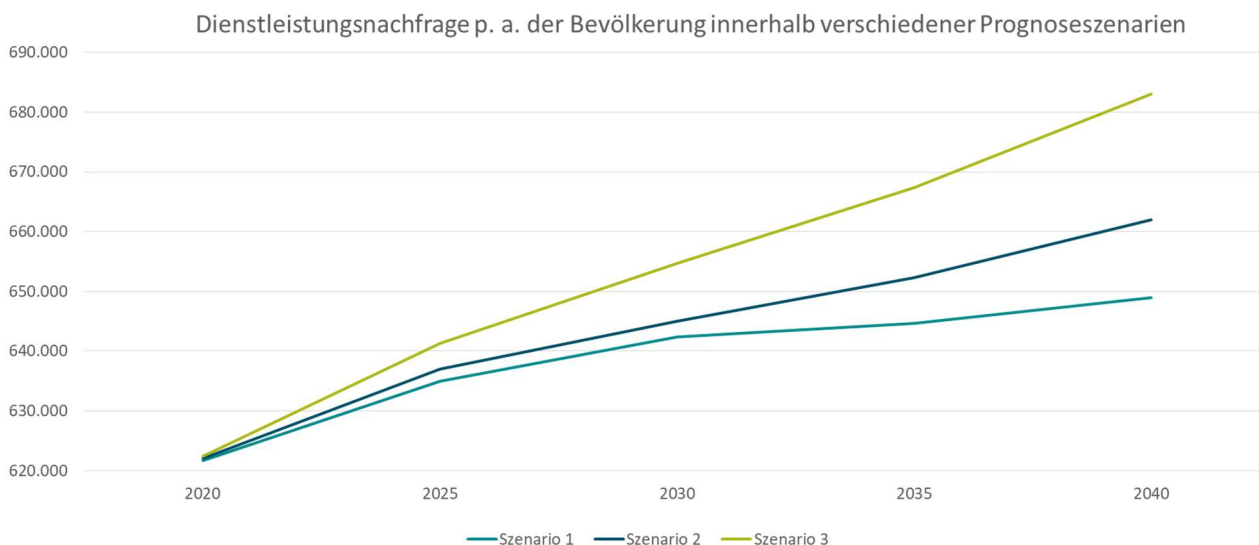


Abbildung 28: Prognose der Dienstleistungsnachfrage bis 2040

Grundlage für die Abschätzung der Nachfrageentwicklung sind die Berechnungen der durchschnittlich je Bürger oder Bürgerin nachgefragten TOP-Dienstleistungen der vergangenen Jahre 2009 bis 2020 (Kapitel 4.3.4) sowie der Bevölkerungsprognosen. Ein Bürger fragt im Schnitt 0,33 Dienstleistungen pro Jahr ab. Auf Basis der drei Szenarien der Bevölkerungsentwicklung wurden die durchschnittlichen Fallzahlen prognostiziert (siehe Abbildung 28).

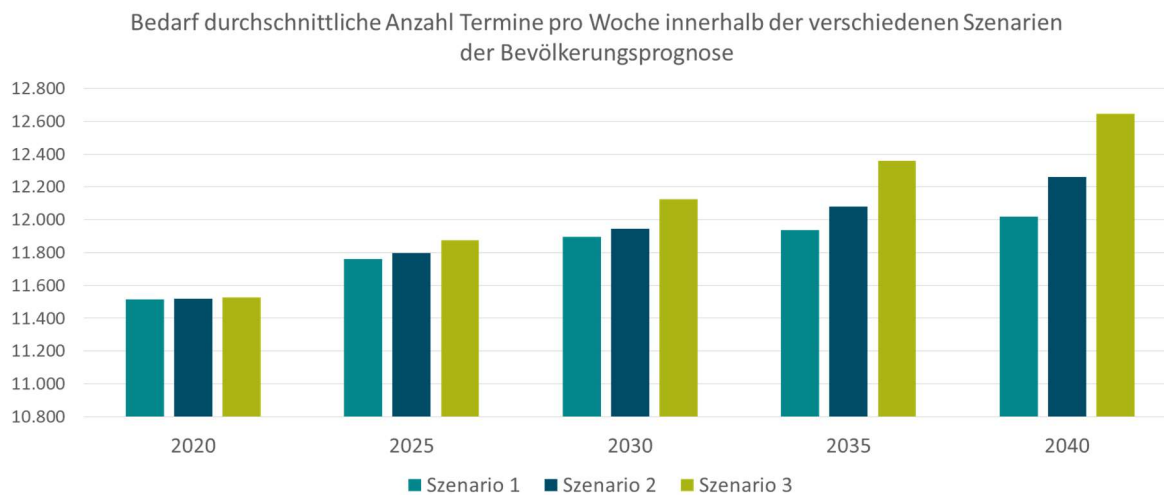


Abbildung 29: Fallzahlentwicklung bis 2040 je Szenario

des dargestellten Vorausberechnungszeitraumes 2040 auf ein Niveau, was einer Zunahme der Lebenserwartung bei männlichen Neugeborenen von 3,3 und bei weiblichen Neugeborenen von 2,6 Jahren entspricht. Anschließend sinken die Ziffern bis 2040 schrittweise auf null, so dass der Wanderungssaldo Hamburgs ab 2041 bei null liegt. Die drei unterschiedlichen Szenarien gehen folglich auf unterschiedliche Annahmen bezüglich der Wanderungssaldi zurück. Das erste Szenario nimmt an, dass das Wanderungssaldo von aktuell +400.000 bis 2029 auf 106.000 sinkt und auf diesem Niveau verbleibt. Das zweite geht davon aus, dass das Wanderungssaldo bis 2025 auf 202.000 sinkt und auf diesem Niveau verbleibt. Zuletzt prognostiziert das dritte Szenario, dass das Wanderungssaldo bis 2024 auf 310.000 steigt und dann auf diesem auf diesem Niveau verbleibt.

Ausgehend vom heutigen Niveau von circa 11.500 Terminen wöchentlich ist festzustellen, dass das benötigte Terminvolumen in allen Szenarien sukzessive ansteigen wird. Deutlich wird, dass **der Bedarf an Dienstleistungen durch eine weitestgehend zuzugsbedingte Steigerung der Bevölkerung weiter, aber nur in moderatem Maße** zunehmen wird.

Die angebotenen Dienstleistungen der Kundenzentren sind bisher nur teilweise digitalisiert und aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben des Einwohnermeldewesens (Schriftformerfordernis, persönliches Erscheinen zwecks Identitätsabgleich) derzeit auch nur in Einzelfällen vollständig digital bearbeitbar. Die nachfolgende Darstellung stellt den **Reifegrad der Digitalisierung** ausgewählter KuZ-Dienstleistungen mit hohem Digitalisierungspotenzial dar:

Tabelle 3: Digitalisierungsgrad ausgewählter Dienstleistungen

Dienstleistungen	Aktueller Status (September 2020)
Beantragung Reisepass	Digitalisierungspotenzial aktuell nicht realisierbar, Bundesnorm: Persönliche Antragspflicht gemäß § 6 PaßG
Beantragung Personalausweis	Digitalisierungspotenzial aktuell nicht realisierbar, Bundesnorm: Persönliche Antragspflicht gemäß § 6 PaßG
An- und Ummeldung	Digitalisierungspotenzial aktuell noch nicht umgesetzt, Vorgehensmodell Konzeption Digitalisierungslabor abgeschlossen, Federführer Mecklenburg-Vorpommern (EfA-Verfahren)
Hundeanmeldung	Digitalisierungspotenzial über Online-Beantragung online tlw. gehoben, bei vorheriger Registrierung mit einfachem Servicekonto oder Servicekonto Business
Verpflichtungserklärung	Digitalisierung wurde KuZ-intern begonnen, Fachverfahren bzw. internes Verfahren: vereinfachtes Verfahren durch Erfassung in der Leitstandsoftware Bürger: Persönliche Vorsprache erforderlich, im Anschluss wird die Verpflichtungserklärung ausgehändigt
Einfache Melderegisterauskunft	Vollständig digitalisiert, Beantragung online möglich, bei vorheriger Registrierung mit Servicekonto Plus oder Business (eID)

Die Tabelle 3 macht deutlich, dass insbesondere im Bereich der hochfrequentierten Pass- und Meldeangelegenheiten rechtliche Restriktionen wie bspw. Authentifizierung, Schriftformerfordernis oder Dokumentationspflicht derzeit noch **keine vollständige Onlineabwicklung der Verwaltungsleistung** ermöglichen. Die am stärksten nachgefragten KuZ-Dienstleistungen (Passangelegenheiten, Meldewesen) sind somit diejenigen Leistungen, die nach wie vor ein persönliches Erscheinen vor Ort notwendig machen. Dieses Ergebnis deckt sich auch mit den Erfahrungswerten der verglichenen Großstädte. Da circa 70 Prozent des Gesamtaufkommens der in den Kundenzentren erbrachten Dienstleistungen²⁶ durch die TOP-Dienstleistungen verursacht wird, bestehen bei einer vollständigen Digitalisierung zumindest für das Front Office **erhebliche Effizienzpotentiale**. Insbesondere, da die Stadt Hamburg strategisch mit dem Digitalisierungsprogramm „digital first“ auf den Ausbau der Online-Zugänge setzt, kann es im Zuge dieses Ausbaus mittelfristig zu einer Verstärkung des sogenannten Digital Divide kommen. Insbesondere weniger digital affine oder ältere Personen werden weiterhin die gewohnten Offline-Kanäle und den direkten Kontakt für den Abruf von KuZ-Dienstleistungen nutzen. Auch für diese relevante Bevölkerungsgruppe, die sich auf Basis der Befragung zur

²⁶ Auf Basis der aufgeführten Geschäftsvorfälle im Vergleich zum Gesamtaufkommen wurden sowohl der Anteil als auch der Mittelwert für die Jahre 2017 bis 2019 berechnet.

Kundenzufriedenheit auf mindestens 30 Prozent der Bürgerinnen und Bürger beläuft, sollte weiterhin ein leistungsfähiger und moderner Bürgerservice zur Verfügung stehen. Um alle potentiellen Empfänger von Dienstleistungen zu berücksichtigen und möglichst gleichberechtigt zu versorgen, erscheint daher die ganzheitliche Betrachtung analoger und digitaler Angebote im Rahmen einer Multikanalstrategie (siehe hierzu näher Kapitel 6) unverzichtbar.

Die Corona-Krise des Jahres 2020 hat jedoch deutlich gemacht, dass Trends und Vorhersagen in Zeiten von Unsicherheit, Komplexität und Ambiguität oftmals eine nur geringe Halbwertszeit besitzen. Die Flüchtlingskrise, der Klimanotstand oder aktuell die Corona-Pandemie erfordern vielmehr eine flexible Anpassungsfähigkeit der Verwaltungsorganisation und -steuerung. Auch der Bürgerservice befindet sich in einem fortlaufenden Veränderungsprozess und erfordert vom Kundenzentrumsbetrieb die Anpassungsfähigkeit, unter Einsatz moderner digitaler Steuerungsinstrumente kurzfristig auf Krisen reagieren zu können. Hamburg hat mit der Einführung der Leitstandssoftware des Kundenzentrumsbetriebs den richtigen Weg eingeschlagen.

Die aktuelle Personalausstattung ist unter den Zielen des Ersuchens der Drucksache 21/7805 hinsichtlich Erreichbarkeit, Öffnungszeiten und Terminverfügbarkeit plausibel. Wenn weitere Kriterien mit einer unterschiedlichen Gewichtung angewendet werden, verändert sich auch die notwendige Personalausstattung des Kundenzentrumsbetriebs²⁷. **Eine Überprüfung der bisher festgelegten Kriterien sollte daher zusammen mit den Ergebnissen der Trendanalyse einer Diskussion um die Personalausstattung vorgeschaltet werden.**

²⁷ Ein Überblick über verschiedene Szenarien ist im Anhang zu finden.

6 Schlussfolgerung und Ausblick

Als Ergebnis der Evaluierung des Projekts „Neuorganisation KuZ Hamburg“ empfiehlt die PD für den Kundenzentrumsbetrieb in der Freien und Hansestadt Hamburg auf Basis der Zielstellungen der Projekteinsatzungsverfügung und der Nutzwertanalyse (Kapitel 4) das zentrale Modell. Diese Bewertung deckt sich mit den Ergebnissen aus der Befragung der Vergleichskommunen. Der zuständige Amtsleiter für Bürgerservice einer Vergleichskommune sprach sich beispielsweise deutlich für ein zentrales Steuerungsmodell aus. Insbesondere die durchgängige Gewährleistung eines ausreichenden Terminangebotes spräche für ein zentrales Controlling und eine operative Nachsteuerung mit direktem Durchgriff durch eine zentrale Instanz. Die aktuelle Personalausstattung ist nach den in der Drucksache 21/7805 festgelegten Zielstellungen und Kriterien plausibel (Kapitel 5). **Für eine Neubetrachtung des Personalbedarfs wären die Kriterien (wie Erreichbarkeit, Öffnungszeiten, Terminvolumen, Standortanzahl, Steuerungsmodell) in einem ersten Schritt zu überprüfen, da selbst bei Beibehaltung der aktuellen Steuerung auf Basis dieser Kriterien eine Vielzahl an möglichen Szenarien mit unterschiedlichen Auswirkungen auf den Personalbedarf denkbar ist.**

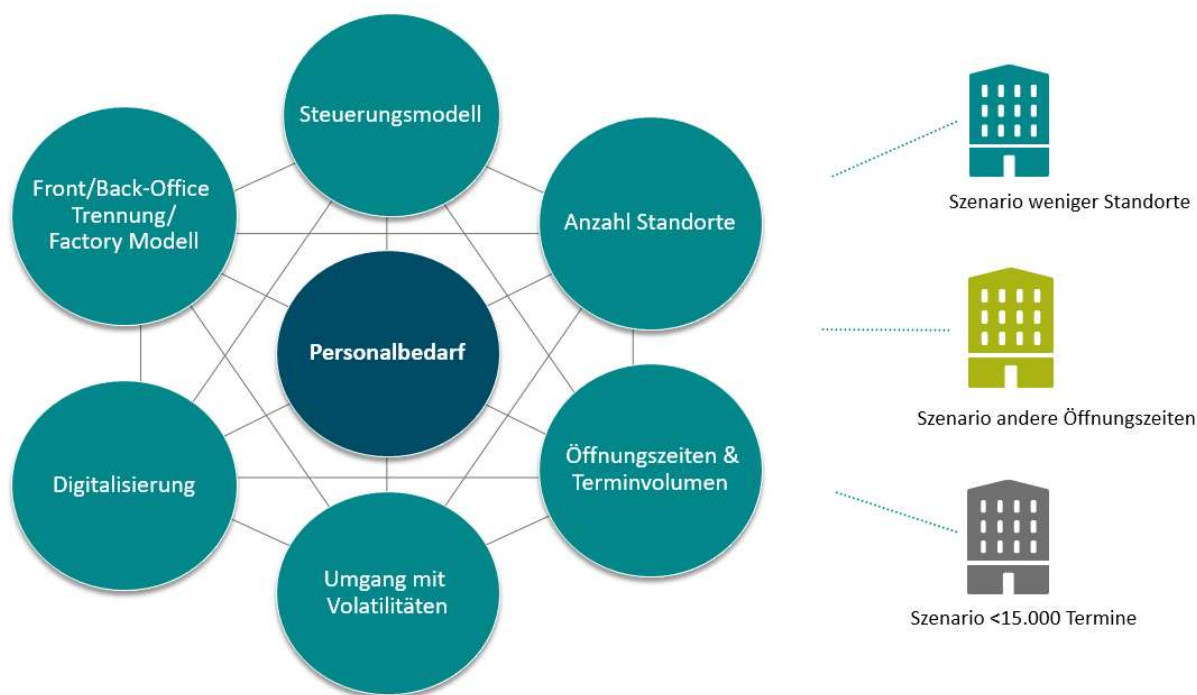


Abbildung 30: Rahmenparameter zur Ausgestaltung des KuZ-Betriebs

Im Zuge der Evaluierung des Projekts „Neuorganisation KuZ Hamburg“ wurden jedoch aus Sicht der PD weitere Fragen aufgeworfen, die sich auf die gesamte Organisation und strategische Ausrichtung des Bürgerservice beziehen.

Die Befragung der Vergleichskommunen verdeutlichte, dass eine höhere Anzahl an Dienstleistungen gebündelt angeboten wird als dies in Hamburg auf Ebene der Kundenzentren bisher der Fall ist. Als Begründung wurden insbesondere die strategische Ausrichtung am Lebenslagenprinzip und eine stärkere Bürgerorientierung geäußert. Demnach sollte das Dienstleistungsangebot auf typische Lebenslagen wie Umzug, Heirat oder Geburt ausgerichtet werden, um diese Dienstleistungen möglichst gebündelt anzubieten.

Diese strategische Ausrichtung deckt sich auch mit übergreifenden Anforderungen der Hamburger Bürgerschaft in der Drucksache 21/7805, die als zentraler Bewertungsmaßstab für diese Untersuchung dienen: „Eine bürgernahe und dienstleistungsorientierte Verwaltung muss sich heute stärker an der Lebenswirklichkeit der Menschen orientieren“.

Eine zentrale Anforderung, die sich aus der Lebenswirklichkeit ergibt, ist insbesondere die Erwartung „möglichst auch von zu Hause aus noch mehr Behördenangelegenheiten zu erledigen“. Dieser Anforderung trägt die Freie und Hansestadt Hamburg mit der Digitalstrategie für Hamburg und ihrem sehr ambitionierten Programm „digital first“ sehr deutlich Rechnung. Das Programm soll insbesondere dazu beitragen, eine zukunftsgerechte Digitalisierung der Hamburger Verwaltung und ein möglichst weitgehendes und gebündeltes Angebot von Online-Verwaltungsleistungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen mit dem Onlineportal als zentraler Schnittstelle zu gewährleisten.

Nach derzeitigem Kenntnisstand besteht eine solche klare strategische Ausrichtung für die Ebene der Kundenzentren bisher nicht. Den gestiegenen Serviceerwartungen der Bürgerinnen und Bürger wird derzeit mit erweiterten Öffnungszeiten entsprochen, die Zukunfts-gerichtete Umsetzung des Lebenslagenprinzips und eines möglichst gebündelten Angebotes von Dienstleistungen spielt bisher allerdings eine eher untergeordnete Rolle.

Als Lösungsansatz schlägt die PD daher vor, im Sinne einer konsequenten Nutzerorientierung stärker in einem ganzheitlichen und vernetzten Dienstleistungsangebot über unterschiedliche Lebenslagen hinweg zu denken. Wenn Bürgerinnen und Bürger zukünftig Verwaltungsleistungen vorrangig digital, vernetzt und einfach von Zuhause oder mobil abrufen können, wird der direkte Kontakt in den Kundenzentren nicht vollständig abgebaut, sollte sich aber vereinfachen und verbreitern. Stand heute wird ein Neubürger der Stadt Hamburg mit unterschiedlichen Ansprechpartnern und Anlaufstellen konfrontiert. Die Ummeldung wird im KuZ vorgenommen, die KFZ-Anmeldung jedoch beim Landesvertrieb Verkehr und der Wohnberechtigungsschein beim sozialen Dienstleistungszentrum beantragt. **Die Bürgerinnen und Bürger laufen den Dienstleistungen der Verwaltung einmal quer durch die Stadt hinterher.**

Wenn das Angebot digitaler Verwaltungsleistungen über das Serviceportal der Stadt Hamburg weiter zunehmen wird, sollten sich die Kundenzentren zu **Service- und Begegnungsorten** zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern weiterentwickeln und stärker vernetzt werden. Die Erweiterung des Leistungsangebotes um weitere hochfrequentierte und möglichst fallabschließende Verwaltungsdienstleistungen beispielsweise aus dem Bereich der KFZ-Zulassung sowie KFZ-An- und Ummeldung gehen mit einer konsequenten Trennung der Front- und Back-Office-Tätigkeiten einher. Die Arbeits-intensive Fallbearbeitung wird aus dem Front Office ausgelagert und an das Back Office in den Fachbereichen weitergeleitet.

Eine Fokussierung auf Arbeits-intensive Fälle sowie die Möglichkeit der Spezialisierung einzelner Back-Office-Einheiten auf bestimmte Themengebiete könnte damit zur Erhöhung der Bearbeitungsqualität beitragen. Voraussetzung für die Trennung von Front- und Back-Office-Tätigkeiten sind die Definition eines Übergabepunktes auf Grundlage einer jeweiligen Prozessbetrachtung sowie technische Systeme für einen Zugriff auf einheitliche Anwendungen beispielsweise im Bereich Identifizierung, Zahlungsfunktionalitäten oder Terminmanagementsystem. Auf dieser Grundlage könnte eine weitere Standardisierung und Automatisierung einzelner Back-Office-Verwaltungsvorgänge erleichtert werden.

Diese Vision eines zukünftigen Betriebsmodells (siehe hierzu Abbildung 31), insbesondere für das sogenannte „Massengeschäft“, kann durch eine schrittweise Bündelung Fallzahlen-intensiver Verwaltungsleistungen im Front Office (Einwohner-/Meldewesen, Verkehr und Standesamtswesen) sukzessive vorangetrieben werden.

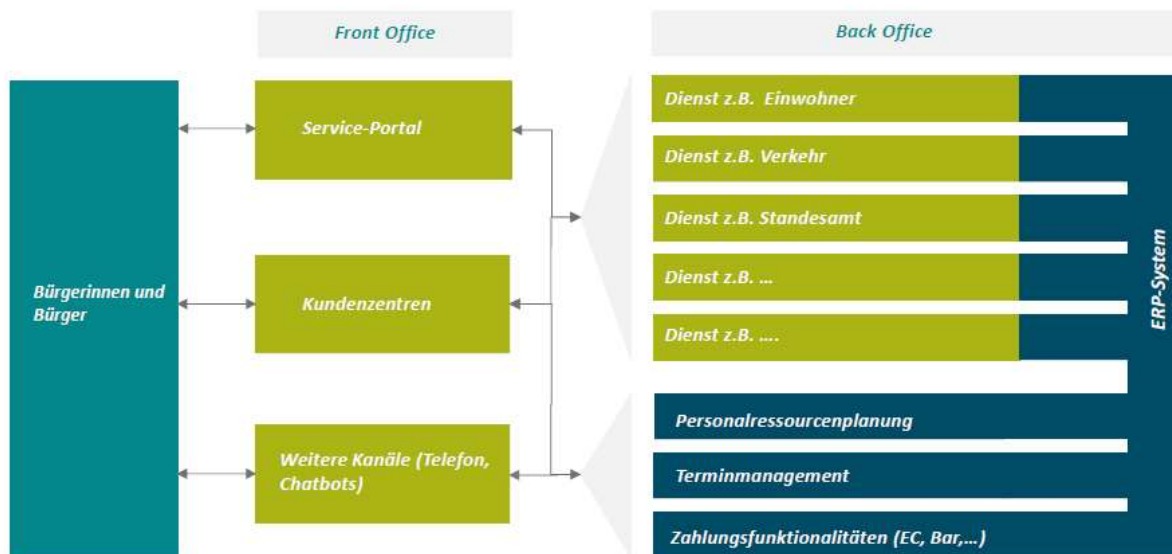


Abbildung 31: Factory-Modell des Bürgerservice

Nicht zuletzt würde die stärkere Trennung von Front- und Back-Office-Strukturen einen Interessensausgleich zwischen Mitarbeiterinteressen (v. a. familienfreundlichen Arbeitszeiten) und Bürgerwünschen (v. a. ausgeweiteten Servicezeiten) ermöglichen. So werden beispielsweise in einer der Vergleichskommunen die drei größten Bürgerzentren im Schichtbetrieb organisiert und ermöglichen so lange Öffnungszeiten für Bürgerinnen und Bürger bei einer relativen starken Beschränkung der schichtbetroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Von zentraler Bedeutung für die Ausrichtung des Bürgerservice ist letztlich der Blick nach vorne. Wie in dieser Untersuchung aufgezeigt wurde, wird der Veränderungsdruck auf den Bürgerservice durch gestiegene Serviceanforderungen von Bürgerinnen und Bürgern und vor allem durch zunehmende digitale Angebote zukünftig eher zu- denn abnehmen. Wann und wie stark diese Rahmenbedingungen zum Tragen kommen werden, lässt sich derzeit nicht abschließend beurteilen. Vor diesem Hintergrund erscheint ein Modell, bei dem das Gesamtsystem durch zentralen Durchgriff flexibel auf Entwicklungen reagieren kann und auf ein konsolidiertes stadtweites Filialsystem mit breitem Leistungsspektrum und konsequenter Front- und Back-Office-Trennung ausgerichtet ist, die zukunftsfähigste Lösung.

7 Anhang

Anlage Kapitel 5.2.1

Übersicht der Ergebnisse des KuZ-Analyzers für den IST-Zustand des Personalbedarfs 2020.

Kasse.Hamburg
AG Kasse

KUZ ANALYSER
Szenario-Bericht



Betriebsergebnis des Szenarios

Kundenrelevante Werte

Standardtermine pro Woche	16.789
Einwohner in Standardfahrzeitangabe abgedeckt	99%
Durchschnittsfahrzeit in Minuten entsprechend (LBV Routenplaner)	6
Wochenstunden gesamt offen	929
Anzahl der Kundenzentren	17
Stunden nach 18.00h offen	65
Stunden am Samstag offen	7

Managementrelevante Werte

VK Werte

Brutto VK (Gebuchte und bezahlte Menge an Vollkräften)	274,7
Netto VK (Nach Abschlägen für Urlaub, Krankheit und Sonstiges planbare VK)	189,5
Parallel VK (Aufgrund von Schichten und Samstagöffnungen parallel arbeitende VK)	115,5
Anzahl VK nach Gruppen	
KuzLeitung	17
HauptSB	34
SB	274,68
<u>Stunden nach Tätigkeiten (je Woche)</u>	
Stunden für Termine gesamt:	4.938
Stunden Backoffice gesamt:	1.284

Anlage Kapitel 5.2.2

Ergebnisse der empirischen Überprüfung der Bearbeitungszeiten der Monate Juni, Juli und August 2020 der TOP-Dienstleistungen.

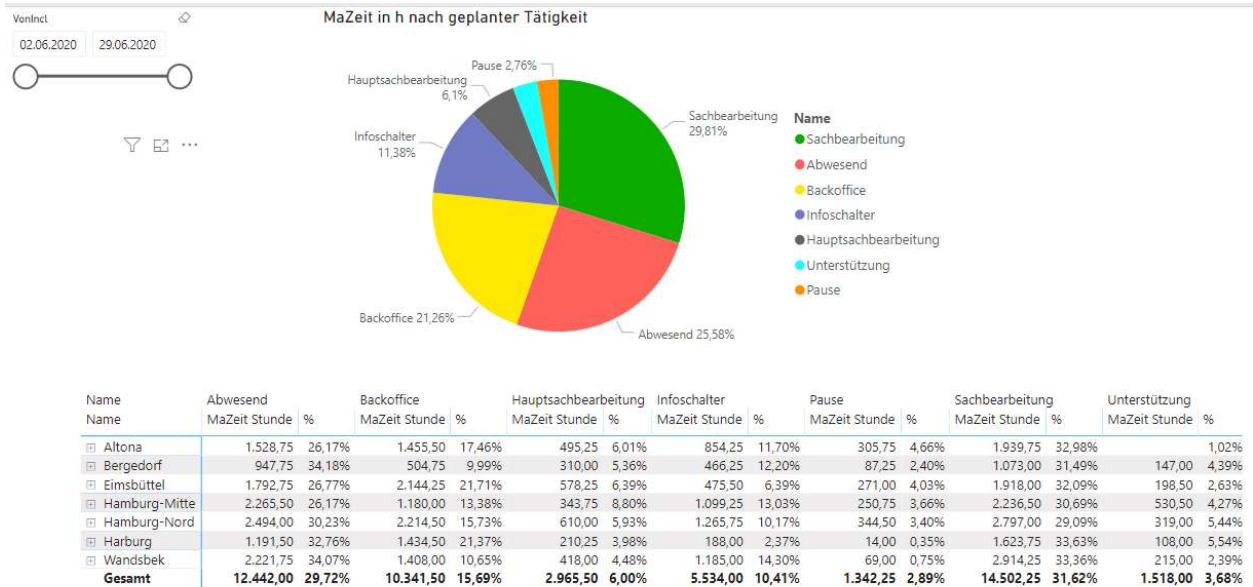
Bearbeitungszeit Dienstleistungen Juni						
	Dienstleistungs-ID (DTMS)	Bearbeitungszeit Mittelwert in min (>7 min, <20 min)	Anzahl Termine	Anteil von gesamtbehandelten Terminen	80 % von Anzahl der Termine	Mittelwert der besten 80 % in min
TOP-Dienstleistungen		12,9	18074	100,0 %	14.459	11,6
PA vorläufig	17	13,9	1239	6,9 %	991	12,8
PA	14	12,3	8624	47,7 %	6.899	11,0
PA unter 16 Jahre	30	14,1	381	2,1 %	305	12,9
PA nach Verlust/Diebstahl	31	13,5	1042	5,8 %	834	12,2
PA Gesamt		13,3	10047	55,6 %	8.038	12,0
Kinderreisepass	20	14,4	1283	7,1 %	1.026	13,3
Reisepass	18	13,3	2769	15,3 %	2.215	12,0
Reisepass (Express)	19	14,0	325	1,8 %	260	12,8
RP Gesamt		13,7	3094	17,1 %	2.475	12,4
Wohnsitzänderung innerhalb Hamburgs	23	12,3	1325	7,3 %	1.060	10,9
Wohnsitzänderung	21	13,3	1086	6,0 %	869	12,0

Bearbeitungszeit Dienstleistungen Juli						
	Dienstleistungs-ID (DTMS)	Bearbeitungszeit Mittelwert in min (>7 min, <20 min)	Anzahl Termine	Anteil von gesamtbehandelten Terminen	80 % von Anzahl der Termine	Mittelwert der besten 80 % in min
TOP-Dienstleistungen		12,2	18142	100,0 %	14.514	10,8
PA vorläufig	17	13,0	412	2,3 %	330	11,7
PA	14	11,6	6646	36,6 %	5.317	10,2
PA unter 16 Jahre	30	13,4	156	0,9 %	125	12,3
PA nach Verlust/Diebstahl	31	12,6	792	4,4 %	634	11,3
PA Gesamt		12,5	7594	41,9 %	6.075	11,3
Kinderreisepass	20	14,2	1185	6,5 %	948	
Reisepass	18	12,3	929	5,1 %	743	11,0
Reisepass (Express)	19	13,6	118	0,7 %	94	12,2
RP Gesamt		12,9	1047	5,8 %	838	11,6
Wohnsitzänderung innerhalb Hamburgs	23	11,9	4862	26,8 %	3.890	10,5
Wohnsitzänderung	21	12,8	3042	16,8 %	2.434	11,5

Bearbeitungszeit Dienstleistungen August						
	Dienstleistungs-ID (DTMS)	Bearbeitungszeit Mittelwert in min (>7min, <20 min)	Anzahl Termine	Anteil von gesamt betrachteten Terminen	80 % von Anzahl der Termine	Mittelwert der besten 80 % in min
TOP-Dienstleistungen		12,2	17381	100,0 %	13.905	10,8
PA vorläufig	17	12,8	313	1,8 %	250	11,5
PA	14	11,6	5610	32,3 %	4.488	10,3
PA unter 16 Jahre	30	13,7	140	0,8 %	112	12,4
PA nach Verlust/Diebstahl	31	12,6	785	4,5 %	628	11,4
PA Gesamt		12,6	6535	37,6 %	5.228	11,4
Kinderreisepass	20	14,5	769	4,4 %	615	13,5
Reisepass	18	12,4	771	4,4 %	617	11,0
Reisepass (Express)	19	13,2	76	0,4 %	61	12,0
RP Gesamt		12,8	847	4,9 %	678	11,5
Wohnsitzänderung innerhalb Hamburgs	23	11,9	5220	30,0 %	4.176	10,6
Wohnsitzänderung	21	12,6	3697	21,3 %	2.958	11,4

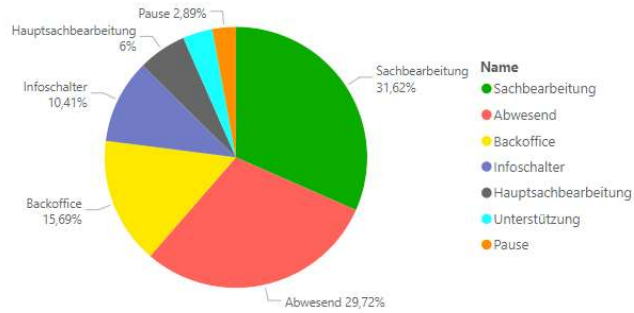
Anlage Kapitel 5.2.3

Ergebnisse der mitgeteilten Back-Office Zeiten für die Monate Juni, Juli und August 2020.



VonIncl
01.07.2020 30.07.2020

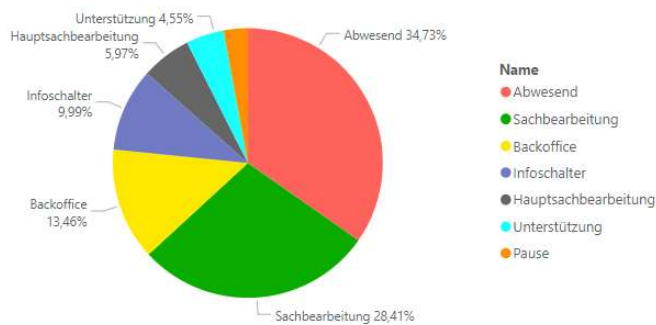
MaZeit in h nach geplanter Tätigkeit



Name	Abwesend	Backoffice	Hauptsachbearbeitung	Infoschalter	Pause	Sachbearbeitung	Unterstützung	Gesamt
Name	MaZeit	MaZeit	MaZeit	MaZeit	MaZeit	MaZeit	MaZeit	MaZeit
	Stunde	Stunde	Stunde	Stunde	Stunde	Stunde	Stunde	Stunde
Altona	2.048,00	1.366,25	470,50	915,75	364,50	2.581,25	80,00	7.826,25
Bergedorf	1.478,50	432,00	231,75	528,00	104,00	1.362,25	189,75	4.326,25
Eimsbüttel	2.195,50	1.780,00	524,25	523,75	330,25	2.631,25	215,50	8.200,50
Hamburg-Mitte	2.421,00	1.237,33	813,75	1.205,50	338,73	2.839,50	395,00	9.250,82
Hamburg-Nord	3.977,50	2.069,50	779,75	1.338,50	446,75	3.827,50	716,00	13.155,50
Harburg	1.786,25	1.165,25	217,25	129,00	19,00	1.833,50	302,00	5.452,25
Wandsbek	3.297,50	1.030,25	433,25	1.384,25	72,25	3.228,50	231,50	9.677,50
Gesamt	17.204,25	9.080,58	3.470,50	6.024,75	1.675,48	18.303,75	2.129,75	57.889,07

VonIncl
03.08.2020 31.08.2020





MaZeit in h nach geplanter Tätigkeit



Name	Abwesend	Backoffice	Hauptsachbearbeitung	Infoschalter	Pause	Sachbearbeitung	Unterstützung	Gesamt
Name	MaZeit	MaZeit	MaZeit	MaZeit	MaZeit	MaZeit	MaZeit	MaZeit
	Stunde	Stunde	Stunde	Stunde	Stunde	Stunde	Stunde	Stunde
Altona	2707	996	494	942	346	2151	229	7862
Bergedorf	1587	445	249	504	98	1246	289	4417
Eimsbüttel	2616	1265	572	535	302	2520	371	8180
Hamburg-Mitte	2952	1192	606	1142	276	2183	371	8720
Hamburg-Nord	4418	1882	694	1239	436	3440	547	12654
Harburg	2305	910	223	37	37	1361	588	5424
Wandsbek	3279	1006	579	1353	154	3349	211	9931
Gesamt	19862	7695	3417	5714	1648	16249	2605	57188

Anlage Kapitel 5.3

Überblick über die Ergebnisse zentraler Parameter von vier verschiedenen Szenarien.

	 -10% und -2 KuZ	 IST ohne Schicht	 IST - Zustand	 1 KuZ zentral
Terminvolumen/Woche	13.124	16.999	16.789	16.521
Anzahl Standorte	17	19	19	1
Anzahl SB	220	275	275	250
Anzahl Gesamt	265	325	325	254
Gesamtstunden- Öffnungszeit	833	603	929	70