

Bürgerservice in der Kfz-Zulassung – Chancen einer Reform mit eGovernment

1. D-Online Kfz

Deutschland-Online dient seit dem Start 2006 als nationale eGovernment-Strategie von Bund, Ländern und Kommunen. Realisiert werden sollen deutschlandweite eGovernment-Projekte, die einen konkreten Bürgernutzen aufweisen, eine Vorbildwirkung für andere Verwaltungsverfahren bieten und generelle Schlussfolgerungen für den weiteren Aufbau von eGovernment-Strukturen ermöglichen.

Das Kfz-(Zulassungs-)Wesen ist für Deutschland-Online und eine Beteiligung der Landkreise ideal: In den Zulassungsstellen findet der weitaus größte Teil der Bürgerkontakte der Landkreise statt. Jährlich werden in diesem System ca. 24 Mio. Transaktionen ausgeführt.

Der Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 22.6.2006 zielt auf die „Umsetzung einer organisatorischen, rechtlichen und technischen Lösung, um die Fahrzeugregistrierung für Bürger und Wirtschaft möglichst durchgängig ohne Medienbruch online durchführen zu können.“

Die Vernetzung von Behörden ermöglicht nicht nur neue Zugriffsmöglichkeiten auf Daten. Arbeitsprozesse lassen sich zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden neu und effizienter aufteilen. Der Weg zur Zulassungsbehörde könnte damit in Zukunft bei vielen Vorgängen entfallen.

Federführer des Vorhabens ist die Hamburger Finanzbehörde mit Unterstützung der Geschäftsstelle Deutschland-Online im Bundesinnenministerium. Die Arbeitsebene ist mit Vertretern von Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden sowie der kommunalen Spitzenverbände besetzt.

2. Ausgangslage im Kfz-Bereich

Die Fahrzeugregistrierung dient dem Erhalt der Sicherheit im Straßenverkehr. Sie stellt sicher, dass die gesetzlichen Anforderungen an Halter und Fahrzeug beachtet werden.

Die 440 Zulassungsbehörden leisten heute einen guten Service. Durch persönlichen Kontakt und ganzheitliche Zuständigkeit ist eine schnelle Abwicklung vor Ort möglich. Umfassende alternative Verfahrensangebote gibt es allerdings nicht. Zwar kann man zur Antragsvorbereitung vielfach schon Fahrzeugdaten über das Internet eintragen oder sich ein Wunschkennzeichen online reservieren. Die technischen Möglichkeiten des eGovernment werden aber nicht ausgeschöpft, so dass der Gang in die Behörde nach wie vor obligatorisch bleibt.

Von Thorsten Heinze, Harburg

Die Eröffnung weiterer Zugangswege muss von den Kommunen im Hinblick auf Bürgerfreundlichkeit und Prozessoptimierung ausdrücklich begrüßt werden. Ein kundenfreundliches *Online*-Zulassungsverfahren macht die (virtuelle) Wochenendöffnung, den (virtuellen) 24-Stunden-Betrieb der Verwaltung möglich, ohne in Arbeitsrechte der Mitarbeiterschaft einzugreifen. Zeitgewinn bei der Bearbeitung hat auch erwünschte personalwirtschaftliche Effekte. Arbeitsentlastung in der Zulassung gleicht Mehrbedarfe wegen neuer Aufgaben in der Verwaltung aus und wirkt damit vorteilhaft für die Kostenentwicklung. Online-Services sind aber auch wichtig mit Blick auf die demografische Entwicklung, die eine Verringerung von Verwaltungsstandorten in der Fläche befürchten lässt.

3. Einzelfragen von kommunalem Interesse

Die größte Herausforderung des Projektes besteht in der Abbildung einer durchgängigen medienbruchfreien Zulassung. Das bedeutet, dass sämtliche Prozessschritte vom Bürger mittels PC veranlasst werden können, ohne dass er eine andere Stelle aufsuchen muss. Für die digitale Prozessentwicklung ist zu prüfen, ob Prozessschritte und Zulassungsbestandteile notwendig sind, sich Schnittstellen reduzieren lassen oder ob notwendige Abläufe schlanker gestaltet werden können. Hierin besteht ein wesentlicher Beitrag der kommunalen Vertreter zum Projekt.

Die derzeitigen Zuständigkeiten im Zulassungsverfahren haben sich bewährt. Zuständigkeitsveränderungen sind nur dann erforderlich, wenn sie der Beseitigung eines systematischen Mangels dienen, die die erfahrungsgemäß entstehenden Mehrkosten und den *Know-how*-Verlust rechtfertigt. Eine Zuständigkeitsveränderung, z.B. in Form zentralisierter Aufgabenerledigung, ist im Zulassungswesen kontraproduktiv. Für *Online*-Verfahren ist zwar die größte Zahl der Zulassungsvorgänge geeignet. Überproportional viel Personal muss aber weiterhin vor Ort für Zulassungsvorgänge vorgehalten werden, die durch *Online*-Verfahren nicht rentabel abgebildet werden können. Diese sind zeitintensiv und binden höheren Sachverstand, der nur durch langjährige Erfahrung erworben wird.

Positiv ist von den Landkreisvertretern das Leitprojekt eGovernment in der Metropol-

region Hamburg (Lebenslage Umzug) bewertet worden. Die Kfz-Zulassungskomponente dieses Projektes kann wegen seines hohen Bürgernutzens in das Deutschland-Online-Projekt integriert werden. Es handelt sich hierbei um ein kommunales Kooperationsmodell, durch das die Zulassung auf folgende Weise bewirkt werden kann: Ein Bürger des Kreises A kann im Kreis B ein Fahrzeug im Kreis C zulassen. Die in Behörde B erhobenen Daten werden rechtssicher der tatsächlichen Zuständigkeit entsprechend im digitalen Back Office der Behörde C abgearbeitet. Der Bürger erhält gesiegelte Kennzeichen und Dokumente nach (elektronischer) Freigabe durch die zuständige Behörde C in der unzuständigen Behörde B ausgehändigt, die Kommunikation mit der Behörde A erfolgt zeitgleich. In das System könnten nach vorheriger Zertifizierung durch die Zulassungsbehörden auch Dritte (z.B. Bürgerämter der Gemeinden) einbezogen werden.

Diese Form der Kooperation führt zur Auflösung der derzeitigen Monopolstellung einzelner Zulassungsbehörden in einer Region. Die Bürgerämter als *Front-Office*-Bereiche werden sich in einer Wettbewerbssituation um die Gunst des Kunden befinden. Dies ist zwar bei großen Gebietskörperschaften nicht ungewöhnlich. Eine Verwaltungsgrenzen überschreitende Konkurrenz ist aber neu. Da die Entwicklung des Kundenverhaltens zumindest am Anfang nicht eindeutig prognostizierbar ist, wird eine Klärung des Ausgleichs veränderter Finanzströme (Verwaltungsgebühren und Kosten) notwendig werden.

Die im eGovernment-Projekt für die Metropolregion Hamburg vertretenen Pilotkommunen gehen mit dieser Frage gelassen um und werden den Finanzausgleich von einer späteren Evaluation abhängig machen.

Eingehend wurde die Gestaltung der amtlichen Kennzeichen diskutiert. Ein völliger Verzicht auf das Kennzeichen wurde als Nachteil angesehen, weil er die Identifizierung des Fahrzeuges für Dritte, z.B. Unfallgeschädigte, erschwert. Ein auf das Fahrzeug bezogenes lebenslanges Kennzeichen oder auf die Person des Halters bezogene Kennzeichen bieten unbestreitbare Vorteile. Nachteilig ist aber der damit verbundene Verlust der regionalen Zuordnung (z.B. K-AB 1234). Auch in der Bevölkerung ist der Wunsch weit verbreitet, das jetzige Erscheinungsbild der Kennzeichen zu erhalten. Das Projekt wird keine Änderung des gewohnten Regionalbezugs auf den Kennzeichen vorschlagen.

Für den angestrebten Nutzwert verbieten sich Lösungen, die es dem Bürger ermöglichen, den Antragsprozess zwar vollständig vom heimischen PC aus durchzuführen, ihn aber zur Aushändigung der gesiegelten Kennzeichen und Dokumente in die Zulassungsbehörde auffordern. Deshalb wird – selbstverständlich immer fakultativ – am Ende des Antragsprozesses die Möglichkeit zur Lieferung des gesiegelten Kennzeichens mittels kommunalem Botendienst oder einem privatem Zustelldienst stehen.

Berücksichtigt werden muss, dass ein Großteil der Zulassungsvorgänge im Neuwagenbereich durch Autohändler und Zulassungsdienste, nicht durch Bürger bewirkt werden. Diskutiert wird daher, wie viel Prozess erleichterung für die Wirtschaft möglich ist. Eine Lösung könnte die Übertragung bestimmter Funktionen auf Dritte (zertifizierte Stellen), z.B. Gemeinden oder Autohäuser sein.

Thematisiert werden Lösungen mit Transaktionsnummern (TAN), die z.B. die Außerbetriebsetzung des Kraftfahrzeugs beim Kunden ermöglichen. Die Stempelplaketten für das vordere und hintere Kennzeichen sowie die Siegelmarken für die Zulassungsbescheinigungen Teile I und II (ZB I und ZB II) haben hierfür zwei Schichten. Durch Entfernen der oberen Schicht wird eine TAN wie beim Online-Banking freigelegt. Diese TANs, über die nur der Fahrzeughalter verfügen kann, ermöglichen die sichere Online-Abmeldung des Fahrzeuges. Gleichzeitig wird durch das Zerstören der oberen Schicht auch die Entwertung der Kennzeichen sichergestellt. Vorteil für die Verwaltungen: Reduzierung von eigenem Aufwand; Vorteil für den Kunden: Sparen von Zeit und Wegstrecke. Die Anbringung dieser Zweischichtaufkleber im Zulassungsprozess bedarf natürlich eines hinreichend sicheren Verfahrens, in dem die Identität des Fahrzeughalters einwandfrei festgestellt wird. Hier ist die Diskussion noch nicht abgeschlossen.

Zur Beschleunigung des Projektes wurde vereinbart, sich bei der Zielfindung innerhalb des europarechtlichen Rahmens zu bewegen, also keine Verfahrensoptimierungen vorzuschlagen, die Änderungen auf europäischer Rechtsebene erfordern. ZB I und ZB II bleiben z.B. insofern unangetastet. Für ggf. notwendige bundes- und landesrechtliche Anpassungen haben die Projektbeteiligten des Bundes und der Länder Unterstützung angeboten. Diesem Ziel dient auch die enge Abstimmung mit dem Bund-Länder-Fachausschuss für Fahrzeugzulassung (BLFA-Fz).

Die Online-Zulassung verlangt eine Eingabemaske, die der Bürger über das Internet bedient. Ein einheitliches Erscheinungsbild unter Beibehaltung des jeweiligen behördlichen *Corporate Designs* ist wünschenswert. Ein solches „Verkehrsportal“ für die

Online-Zulassung wirkt darüber hinaus als Drehscheibe zu den unterschiedlichen Fachverfahren vor Ort, die der Datenverarbeitung in den Zulassungsbehörden dienen. Hier spielt der Aspekt der Investitionssicherheit eine Rolle. Daher soll nach Vorstellung der beteiligten Landkreise mit dem Portal kein selbstständiges Kfz-Fachverfahren entwickelt werden. Das Portal bildet nur die Funktionalitäten ab, die die herkömmlichen Fachverfahren nicht bieten. Die im Portal entgegengenommenen Daten werden via Datendrehscheibe an das jeweilige Fachverfahren vor Ort weitergegeben. Dieser Aspekt war auch beim Projekt in der Metropolregion Hamburg von den Entscheidungsträgern vor Ort als wichtig angesehen worden und führt letztlich zur Akzeptanzsteigerung.

Perspektivisch sollen über das Portal möglichst viele Dienstleistungen online abgewickelt werden können, wobei die Einführung in das Portal nur schrittweise erfolgen kann.

Die Teilnahme der Kommunen an der Online-Zulassung muss freiwillig bleiben. Eine Verpflichtung wird in der Praxis bereits wegen der unterschiedlichen technischen Voraussetzungen (Datenverbindungen) nicht möglich sein. Nachvollziehbar aber ist, dass sich der Betriebsaufwand bei einer größeren Zahl von Teilnehmern deutlich verringert, so dass eine möglichst breite Beteiligung gleichwohl wünschenswert ist.

Eine Herausforderung stellt die virtuelle Darstellung der Datenabgleiche und Datenmitteilungen mit und an andere Behörden dar, der heute von den Zulassungsstellen zum Teil manuell vorgenommen wird.

Als eine Hürde bei eGovernment-Projekten haben sich in der Vergangenheit datenschutzrechtliche Bedenken erwiesen. Dabei geht es nicht um die technische Sicherheit der Datenübertragung einschließlich der Ausspähsicherheit. Diese ist unabdingbar, aber auch beherrschbar. Besorgnis besteht hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit der Übertragung von Daten an sich und des Abgleichs oder Zusammenführens von virtuellen Datenbeständen. Es bleibt abzuwarten, welche Haltung die Datenschutzbehörden zum D-Online-Projekt Kfz einnehmen. Zu wünschen ist, dass die Zielvorstellung des Gesetzgebers, die Gleichrangigkeit digitaler Verfahren gegenüber papiergebundenen herzustellen, nicht behindert wird. Letztlich behält der Bürger die Wahlmöglichkeit, auch auf konventionellem Wege sein Fahrzeug zuzulassen, er willigt in die Nutzung des *Online*-Verfahrens bewusst ein.

Unabhängig hiervon erwarten die Landkreise von der Online-Zulassung, dass Sicherheitsaspekten in Zusammenhang mit der Kfz-Kriminalität genügend Aufmerksamkeit geschenkt werden. Das gilt hinsichtlich der Fälschungssicherheit von Siegeln, Dokumenten u.ä. Authentizierungsverfahren

müssen mindestens die gleiche Sicherheit zur Berechtigungsfeststellung des Nutzers bieten wie die persönliche Vorsprache in der Zulassungsbehörde.

Finanziert werden müssen die erstmalige Herstellung des Systems sowie der dauernde Betrieb. Hierfür gibt es erste Vorüberlegungen. Die Landkreise erwarten hier ein Signal des Bundes. Das noch zu entwickelnde Betreibermodell muss den langfristigen Betrieb für die Teilnehmer, aber auch für den Betreiber sicherstellen. Zu klären bleibt, ob der Betrieb durch einen privaten oder staatlichen Betreiber erfolgen soll, einschließlich der Frage der Verantwortlichkeiten.

Nach Vorstellung der Landkreise bewegt sich der Nutzer der Online-Zulassung virtuell im jeweiligen Hoheitsbereich der zuständigen Zulassungsstelle. Die vorhandenen Gebührenstrukturen lassen sich daher übertragen. Die Kostenbeteiligung in das Verfahren vor Ort einbezogener Dritter (z.B. Zustelldienste) kann im Vereinbarungswege mit der zuständigen Zulassungsbehörde erfolgen.

Aktuell erarbeitet die Projektgruppe ein Basiskonzept zur Beschreibung des zukünftigen Gesamtsystems, dabei insbesondere der Verfahrensbestandteile, die im Jahr 2009 pilotiert werden können. Das Konzept wird dem Bund-Länder-Fachausschuss für Verkehrsfragen (BLFA/Fz) im Frühjahr d.J. zur Diskussion vorgelegt.

Größtes Risiko für das Projekt sind die allen eGovernment-Prozessen eigenen Hemmnisse: Auch erfolgreiche Projekte bilden vielfach lediglich den kleinsten gemeinsamen Nenner aller beteiligten Akteure ab. Grund hierfür ist der ständig notwendige Ausgleich fachlicher, interdisziplinärer und gruppenorientierter Interessen.

4. Fazit: Positive Auswirkungen für die Landkreise

Die Serviceverbesserung für den Bürger (24 Stunden-Betrieb) führt zu größerer Kundenzufriedenheit. Verwaltungsleistungen bleiben auch unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung erreichbar für den Bürger. Effizienzgewinne durch Verringerung der *Front-Office*-Prozesse helfen personalwirtschaftliche Engpässe an anderer Stelle zu verringern. Arbeitsprozesse lassen sich zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden sowie beteiligten Unternehmen neu und effizienter aufteilen. Das kommunale Kooperationsmodell schafft kreative Konkurrenz zwischen Bürgerservicestellen. Eine kostengünstige Realisierung durch ein deutschlandweit einheitliches Portal ist zu erwarten. □

Thorsten Heinze, Servicebereichsleiter,
Landkreis Harburg