

Projekt Kommunale Leistungsnetzwerke

Möglichkeiten und Grenzen
von öffentlichen Leistungsnetzwerken
im kommunalen Bereich



Projektbericht
Berlin 2008

Danksagung

Wir danken allen Ansprechpartnern der Kommunen Kyritz an der Knatter, Wusterhausen/Dosse und Neustadt (Dosse) für die umfangreiche Unterstützung und die offene, kooperative Zusammenarbeit während des gesamten Projektzeitraums.

Wir hoffen, dass wir mit den Ergebnissen des Projektes dem Kommunalverbund „Kleeblatt“ interessante Anregungen geben können und wünschen allen Lesern aufschlussreiche Einblicke und Erkenntnisse.

Das Projektteam

Benjamin von der Ahe	Antje Börner	Volker Conlé
Peggy Haus	Nadja Morgner	Katrin Nickel
Milena Reif	Stephanie Warm	Anja Weiske

Studierende im Studiengang „Public Management“ an der FHTW und FHVR Berlin.

Die Projektleitung

Prof. Dr. Martin Brüggemeier	Dipl.-Kauffrau Angela Dovifat
Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, Fachbereich 3, Arbeitsbereich Public Management Treskowallee 8 D-10318 Berlin	Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege, Fachbereich 1 Alt-Friedrichsfelde 60 D-10315 Berlin
Tel.: 030/5019-2309 E-Mail: bruegge@fhtw-berlin.de	Tel.: 030/9021-4324 E-Mail: a.dovifat@fhvr-berlin.de



Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS.....	I
1. EINLEITUNG	1
2. FORSCHUNGSDESIGN UND METHODIK.....	2
3. GRUNDLAGEN.....	7
3.1. ALLGEMEINE GRUNDLAGEN UND PROJEKTKONTEXT	7
3.2. SPEZIELLE GRUNDLAGEN UND PROJEKTKONTEXT	18
4. PROZESSE.....	28
4.1. BESCHAFFUNG FEUERWEHRBEDARF.....	28
4.1.1. <i>Einführung und Prozessverstehen</i>	28
4.1.2. <i>Prozessanalyse: Kyritz an der Knatter</i>	36
4.1.2.1. Ist-Dokumentation.....	36
4.1.2.2. Optimierungspotenziale	40
4.1.3. <i>Prozessanalyse Neustadt/ Dosse</i>	42
4.1.3.1. Ist-Dokumentation.....	43
4.1.3.2. Optimierungspotenziale/Soll-Prozess	46
4.1.4. <i>Prozessanalyse Wusterhausen</i>	48
4.1.4.1. IST-Dokumentation	49
4.1.4.1. Optimierungspotenziale/SOLL-Dokumentation.....	54
4.1.5. <i>Netzwerkpotenziale</i>	57
4.1.5.1. Gemeinsamkeiten und Unterschiede	57
4.1.5.2. Netzwerkbildung.....	60
4.1.6. <i>Empfehlungen</i>	64
4.2. FRIEDHOFSWESEN	67
4.2.1. <i>Einführung und Prozessverstehen</i>	67
4.2.2. <i>Prozessanalyse: Kyritz an der Knatter</i>	70
4.2.2.1. Ist-Dokumentation.....	70
4.2.2.2. Optimierungspotenziale	72
4.2.3. <i>Prozessanalyse: Neustadt/Dosse</i>	74
4.2.3.1. Ist-Dokumentation.....	74
4.2.3.2. Optimierungspotenziale	77
4.2.4. <i>Prozessanalyse: Wusterhausen</i>	82
4.2.4.1. Ist-Dokumentation.....	83
4.2.4.2. Optimierungspotenziale	86
4.2.5. <i>Netzwerkpotenziale</i>	89
4.2.5.1. Gemeinsamkeiten und Unterschiede	89
4.2.5.2. Netzwerkbildung.....	92
4.2.6. <i>Empfehlungen</i>	99
4.3. WASSER- UND BODENBEITRÄGE.....	101
4.3.1. <i>Einführung und Prozessverstehen</i>	101
4.3.2. <i>Prozessanalyse: Kyritz an der Knatter</i>	105
4.3.2.1. Ist-Dokumentation.....	107
4.3.2.2. Optimierungspotenziale	112
4.3.3. <i>Prozessanalyse der Gemeinde Neustadt (Dosse)</i>	113
4.3.3.1. Ist-Dokumentation.....	115
4.3.3.2. Optimierungspotenziale	118
4.3.4. <i>Prozessanalyse: Wusterhausen</i>	119
4.3.4.1. Ist-Dokumentation.....	121
4.3.4.2. Optimierungspotenziale	125
4.3.5. <i>Netzwerkpotenziale</i>	126
4.3.5.1. Gemeinsamkeiten und Unterschiede	126
4.3.5.2. Netzwerkbildung.....	130
4.3.6. <i>Empfehlungen</i>	132
5. ERFAHRUNGEN UND VERGLEICHENDE ANALYSE VON ADONIS UND PICTURE..	135
6. THESENARTIGE ZUSAMMENFASSUNG DER PROJEKTERGEBNISSE	139

ANHANG	I
TABELLENVERZEICHNIS.....	VIII
LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS.....	IX



1. Einleitung

Im Rahmen des obligatorischen Projektstudiums des kooperativen Studienganges „Public Management“ der FHVR und FHTW Berlin, welches sich über das fünfte und sechste Fachsemester erstreckt, wurde das Projekt „Kommunale Leistungsnetzwerke“ (kurz: ProLeiNet) von Studenten des Jahrganges 2004w durchgeführt. Zielsetzung des Projekts ist die Untersuchung von Potenzialen interkommunaler Zusammenarbeit auf der Basis von IT-gestützten Leistungsnetzwerken.

Öffentliche Leistungen können insbesondere von kleineren und mittleren Verwaltungen angesichts der Finanzkrise immer schwerer allein erbracht werden. Auch für diese gilt, was für private Klein- und Mittelbetriebe bereits erkannt wurde: Netzwerke ermöglichen auch kleineren Organisationen die Bildung eines Kompetenz- oder Ressourcenpools, durch den die eigene Eigenständigkeit gewahrt, zugleich aber auch die Wettbewerbsfähigkeit erhalten bzw. verbessert werden kann (vgl. Stauss/Bruhn 2003, S. 3ff.). Kommunale Kooperationen können sich vor allem durch IT-Unterstützung zu öffentlichen Leistungsnetzwerken entwickeln, wobei die Verwaltung ein Akteur unter vielen sein kann.

Das Projekt analysiert Möglichkeiten und Grenzen von öffentlichen Leistungsnetzwerken im kommunalen Bereich („Public Cluster“). Hierfür wurden drei Kommunen im Berliner Umland ausgewählt, die bereits seit einiger Zeit kooperieren. Die Kommunen Kyritz an der Knatter, Neustadt (Dosse) und Wusterhausen/Dosse gaben uns die Möglichkeit, sie in der Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen öffentlicher Leistungsnetzwerke in ausgewählten Bereichen zu unterstützen bzw. wissenschaftlich zu begleiten. Die Ergebnisse unserer Arbeit sind im folgenden Projektbericht zusammengefasst und sollen den Kommunen in den ausgewählten Bereichen Friedhofswesen, Beschaffungswesen der Feuerwehr und Umlage von Wasser- und Bodenbeiträgen mögliche Netzwerkpotenziale und deren Umsetzung aufzeigen.

Im Folgenden wird zunächst auf das Forschungsdesign und die Untersuchungsmethodik eingegangen, die unser Vorgehen im Projekt näher beschreiben. In Kapitel 3 werden die projektspezifischen Grundlagen erläutert, die zur Vorbereitung der Arbeit in den Kommunen dienen. Das vierte Kapitel bildet mit der Darstellung der Prozesse den Kern des Projektberichts. Es werden Ist-Zustände der Prozesse dargestellt und anschließend mögliche Optimierungspotenziale sowohl für die Kommunen, als auch für



ein mögliches kommunales Netzwerk aufgezeigt. Wege zur Umsetzung der Netzwerkpotenziale werden abschließend im Rahmen von Empfehlungen ausgesprochen.

Die Modellierung der aufgenommenen Prozesse erfolgte über die zwei Computerprogramme ADONIS und PICTURE, deren Darstellungsmöglichkeiten sowie Handhabung in diesem Bericht in Abschnitt 5 miteinander verglichen werden. Beendet wird der Bericht mit einer thesenartigen Zusammenfassung der Projektergebnisse.

2. Forschungsdesign und Methodik

Das Projekt zielt darauf ab, Möglichkeiten und Grenzen von öffentlichen Leistungsnetzwerken im kommunalen Bereich („Public Cluster“) zu analysieren. Es soll der Vorbereitung und Einleitung einer Kooperation zwischen den drei Brandenburger Gemeinden Neustadt (Dosse), Wusterhausen (Dosse) und Kyritz an der Knatter im Berliner Umland dienen.¹ Um das für die Projektdurchführung notwendige Wissen aufzubauen, wurden im Vorfeld bestimmte Themen durch die Projektteilnehmer näher untersucht und mithilfe von Einzel- und Gruppenreferaten der Projektgruppe in regelmäßigen Sitzungen vorgestellt. Damit diese Ausarbeitungen für alle Teammitglieder nutzbar und jeder Zeit zugänglich sein konnten, wurde ein „Wiki“ als Knowledge-Sharing-Plattform geschaffen. Auf der Wiki-Plattform wurden künftig Handouts der Referate sowie Protokolle der Projektsitzungen abgelegt.

Basis des Lehr- und Forschungsprojektes sind Fallstudien, die das mögliche Kooperationspotenzial von drei ausgesuchten Verwaltungsleistungen der Kommunen analysieren. Zur Bestimmung der für die Analyse geeigneten Leistungen, einigte sich das Projektteam zunächst auf die drei folgenden Untersuchungsbereiche:

- Interner Service
- Erhebung von Beiträgen und Gebühren
- Leistung von Transferzahlungen

Aus diesen Bereichen sollten nun die Bürgermeister der Kommunen jeweils eine Verwaltungsleistung bestimmen, die nach ihrer Ansicht für die Analyse des dahinter stehenden Prozesses besonders geeignet schien. Als Hilfestellung für die Eingrenzung relevanter Prozesse wurden folgende Auswahlkriterien bestimmt:

¹ Das Projekt basiert auf den Vorarbeiten der Projektleitung, Herr Prof. Dr. M. Brüggemeier und Dipl. Kffr. A. Dovifat (vgl. Brüggemeier et al.: Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government, Edition Sigma: Berlin 2006).



- Die Prozesse bzw. die Verwaltungsleistungen mussten von allen Kommunen wahrgenommen werden,
- Eine Trennung von Produktion und Vertrieb der Leistung sollte möglich sein (Digitalisierung der für die Bearbeitung notwendigen Informationen möglich),
- Die Prozesse sollten sich für die IT-Unterstützung eignen.

Folgende Prozesse wurden für die Analyse ausgewählt:

1. Friedhofswesen

- Verwaltung der kommunalen Friedhöfe
- Erhebung und Abrechnung der Friedhofsgebühren lt. Gebührensatzung

2. Beschaffungsdienst für Verwaltung und Feuerwehr

- Beschaffung von Büromaterial und Ausstattungsgegenständen
- Vertragsgestaltungen bei der Bewirtschaftung von kommunalen Einrichtungen

3. Wasser- und Bodenbeiträge

- Verteilung der, der Gemeinde als Mitglied in Wasser- und Bodenverbänden in Rechnung gestellten Gebühren als Umlage an die Eigentümer der Grundstücke in den jeweiligen Gemeindegebieten

Um die genannten Aufgabenbereiche und die damit verbundenen Prozesse bestmöglich zu analysieren, teilte sich die Projektgruppe nach diesem Beschluss in drei Teams bestehend aus je drei Studenten. Die nachfolgenden Arbeitsschritte fanden zumeist in diesen kleineren Gruppen statt. Zur Verwirklichung eines Gesamtkonzeptes und zum weiterführenden Erfahrungsaustausch erfolgten jedoch auch weiterhin Zusammenkünfte des Gesamtteams.

Die Einarbeitung in theoretische Grundlagen, die für unser Projekt relevant waren, wurde im Februar 2007 abgeschlossen. In der anschließenden Praxisphase wurden in verschiedenen Gesprächen mit den Mitarbeiter/inne/n der jeweiligen Aufgabenbereiche Kontextinformationen zu den ausgewählten Leistungsprozessen sowie die in Einzelnen in den Kommunen durchgeführten Prozessabläufe aufgenommen. Die Tabellen 1-3 zeigen die Gesprächstermine, bei denen uns die für diese Arbeit notwendigen Informationen zur Verfügung gestellt wurden, im Überblick:



Beschaffungswesen Feuerwehr		
Ersttermin*	6. März 2007	Ansprechpartner
	Kyritz	Frau Schumacher (Amtsleiterin Ordnungsamt), Herr Eichhorn (Sachbearbeiter)
	Wusterhausen	Herr Janschke (Amtsleiter Ordnungsamt), Herr Hohmann (Gerätewart), Herr Karl (Sachbearbeiter)
	Neustadt	Herr Weiße (Sachbearbeiter)
*von der Projektgruppe anwesend: Prof. Dr. M. Brüggemeier, Volker Conlé, Anja Weiske		
Zweittermin**	8. Mai 2007	Ansprechpartner
	Kyritz	Frau Schumacher (Amtsleiterin Ordnungsamt), Herr Eichhorn (Sachbearbeiter)
	Wusterhausen	Herr Janschke (Amtsleiter Ordnungsamt), Herr Hohmann (Gerätewart), Herr Karl (Sachbearbeiter)
	Neustadt	Herr Weiße (Sachbearbeiter)
** von der Projektgruppe anwesend: Antje Börner, Volker Conlé, Anja Weiske		

Tabelle 1: Gesprächstermine Beschaffungswesen Feuerwehr (eigene Darstellung)

Friedhofswesen		
Ersttermin*	22. März 2007	Ansprechpartner
	Kyritz	Frau Linkowitsch (Sachbearbeiterin)
	Wusterhausen	Frau Rose (Sachbearbeiterin)
	Neustadt	Frau Franz (Sachbearbeiterin)
* von der Projektgruppe anwesend: Nadja Morgner, Stephanie Warm		
Zweittermin**	8. Mai 2007	Ansprechpartner
	Kyritz	Frau Schumacher (Amtsleiterin Ordnungsamt), Frau Linkowitsch (Sachbearbeiterin)
	Wusterhausen	Frau Rose (Sachbearbeiterin)
	Neustadt	Frau Franz (Sachbearbeiterin)
** Dipl.-Kauffrau A. Dovifat, Benjamin von der Ahe, Nadja Morgner, Stephanie Warm		

Tabelle 2: Gesprächstermine Friedhofswesen (eigene Darstellung)



Wasser- und Bodenbeiträge		
Ersttermin*	13. März 2007	Ansprechpartner
	Kyritz	Herr Pritzschke (Kämmerer)
	Wusterhausen	Frau Krüger (Sachbearbeiterin), Frau Kujat (Sachbearbeiterin)
	Neustadt	Frau Gyger (Sachbearbeiterin)
* von der Projektgruppe anwesend: Peggy Haus, Katrin Nickel, Milena Reif		
Zweitertermin**	10. Mai 2007	Ansprechpartner
	Kyritz	Frau Schulz (Sachbearbeiterin) Frau Lehmann (Sachbearbeiterin)
	Wusterhausen	Frau Krüger (Sachbearbeiterin), Frau Kujat (Sachbearbeiterin)
	Neustadt	Frau Gyger (Sachbearbeiterin)
** von der Projektgruppe anwesend: Peggy Haus, Katrin Nickel, Milena Reif		
Gesprächstermin	17. April 2007	Ansprechpartner
Wasser- und Bodenverband „Dosse-Jäglitz“ ***	Neustadt	Herr Elftmann (Geschäftsführer)
* von der Projektgruppe anwesend: Peggy Haus, Katrin Nickel, Milena Reif		

Tabelle 3: Gesprächstermine Wasser- und Bodenbeiträge (eigene Darstellung)

Die in den Workshops manuell aufgenommenen Geschäftsprozesse wurden im Anschluss digital modelliert, um eine bessere Visualisierung zu ermöglichen. Diese Modellierung erfolgte zunächst in dem GPM-Tool ADONIS. Eine Projektgruppe am Fachbereich Wirtschaftsinformatik der Universität Münster beschäftigte sich im Rahmen des Projektes „PICTURE@MS“ ebenfalls mit der Modellierung von Verwaltungsprozessen. Dort war die Modellierungssoftware PICTURE entwickelt worden. Die besondere Zielstellung unseres Projektes interessierte auch diese Gruppe und es ergab sich eine Kooperation. Die aufgenommenen Prozesse wurden daher auch der Software PICTURE modelliert. Anschließend wurden die zwei Modellierungsprogramme miteinander verglichen.(vgl. Kapitel 5).

Durch die Modellierung der Prozesse wurde deutlich, dass die Prozesse zum Teil sehr stark variieren. Um eine Vergleichbarkeit herzustellen, wurden daher Prozessphasenmodelle entwickelt, die übergeordnet und auf alle Kommunen übertragbar waren. Hier-



durch ergab sich ein Vergleichsraster, das für unser weiteres Vorgehen notwendig war. Die erfassten Tätigkeiten in den Prozessverläufen wurden diesen Prozessabschnitten zugeordnet und dann die drei Prozesse abschnittsweise verglichen. Dies reduzierte die Komplexität und ermöglichte ein genaueres Verständnis der Unterschiede zwischen den jeweiligen Abläufen.

Ein weiteres wichtiges Kriterium für die Herstellung der Vergleichbarkeit – auch hinsichtlich der späteren Optimierung – war die Erfassung von Bearbeitungs- und Gesamtzeiten, wobei neben den Bearbeitungszeiten auch Transport-, Liege- und Wartezeiten erhoben bzw. erfragt wurden, um die Durchlaufzeiten der Prozesse zu ermitteln. Die Erhebung erwies sich jedoch als sehr schwierig und Zahlenwerte, v.a. Minutenangaben, konnten durch die Verwaltungsmitarbeiter überwiegend nur geschätzt werden. Somit ermöglichen die Zeiten zusammen mit den übermittelten Kostensätzen lediglich eine näherungsweise Kostenberechnung der einzelnen Phasen bzw. Prozesse.

Nach einem abschließenden IST-Abgleich der digitalisierten modellierten Geschäftsprozesse mit den Ansprechpartnern in den Kommunen verschiedene Optimierungsvorschläge in zwei Stufen erarbeitet:

1. Zunächst wurde jeder Prozess einzeln analysiert, um mögliche Schwachstellen aufzudecken und Verbesserungsvorschläge erarbeiten zu können, die jede Kommune jeweils unabhängig von einer Kooperation mit den Partnerkommunen durchführen könnte.
2. Anschließend wurden die Prozesse des jeweiligen Aufgabengebietes auf mögliche Netzwerkpotenziale, die insbesondere durch den Einsatz von IT entstehen, untersucht. Diese Netzwerkpotenziale können die Kommunen nur in Kooperation mit den anderen Gemeinden realisieren.

Die Ergebnisse der drei Teams wurden intern diskutiert und dokumentiert. Am 17.09.2007 fand die Ergebnispräsentation des Projektes „Kommunale Leistungsnetzwerke“ statt, an der die Bürgermeister der Kommunen sowie die Ansprechpartner der jeweiligen Verwaltungen, die an den betrachteten Prozessen beteiligt waren, teilnahmen. Durch die anschließende Diskussion erhielt jedes Team noch letzte Anregungen zur Verbesserung der erarbeiteten Optimierungsvorschläge.



3. Grundlagen

Im nachfolgenden möchten wir zunächst wichtige Begriffe erklären und Grundlagen für das bessere Verständnis dieser Arbeit schaffen.

3.1. Allgemeine Grundlagen und Projektkontext

Begriffe: Cluster/öffentliches Leistungsnetzwerk

Der Begriff „Cluster“ stammt aus dem Englischen und steht für Haufen, Bündel oder Schwarm und wird in verschiedenen Wissenschaften verwendet. So versteht man unter Clustern in der Biologie z.B sich gegenseitig wärmende Fledermäuse zur Winterzeit, Cluster in der Astronomie sind Anhäufungen von Sternen und Cluster in der Musik sind Akkorde, bei denen die Töne dicht beieinander liegen. Cluster aus ökonomischer Sicht sind regionale Netzwerke von Produzenten, Zulieferern, Forschungseinrichtungen, Dienstleistern oder anderen Organisationen. Die zumeist kleinen und mittelständischen Unternehmen bilden über gemeinsame Austauschbeziehungen entlang einer Wertschöpfungskette Kooperationen und stehen durch gemeinsame Interessen miteinander in Beziehung, so z.B. in Industrial Districts wie dem sog. Silicon Valley nahe San Francisco, USA, das als Zentrum amerikanischer Elektronik- und Computerfirmen gilt (vgl. Meyers Online Lexikon, 24.08.2007). Je nach Festigkeit der Kooperationsbeziehungen unterscheidet man auch in Netzmodelle, Clustermodelle und Mergermodelle der Kooperation (vgl. Priddat 2006, S. 249).

Ökonomische Cluster stellen eine Grundlage dar, die wir im Rahmen der Vorbereitung unseres Projektes betrachtet haben, denn auch die Produktion und Distribution öffentlicher Leistungen kann durch die Bildung öffentlicher Leistungsnetzwerke grundlegend verändert werden. Gegenstand unseres Lehr-Forschungsprojektes ist die Analyse der Möglichkeiten und Grenzen von öffentlichen Leistungsnetzwerken im kommunalen Bereich, den sogenannten Public Clustern. Insbesondere durch neue Entwicklungsperspektiven, die die Diskussion um E-Government hervorbringt, wird ein großes veraltungspolitisches und ökonomisches Potential sichtbar. Leistungen können schneller und kostengünstiger erstellt werden, was vor allem mit Blick auf die knappen öffentlichen Haushalte immer wichtiger wird. Netzwerke bieten im privaten wie im öffentlichen Sektor die Möglichkeit, Ressourcen und Kompetenzen zu bündeln, Know-How zu erschließen und Spezialisierungsvorteile zu nutzen, um wettbewerbsfähig und flexibel zu sein, ohne die Eigenständigkeit aufzugeben. Durch eine netzwerkbedingte arbeitsteili-



ge Aufgabenwahrnehmung entstehen aber auch ein erhöhter Koordinationsbedarf bzw. Steuerungsprobleme durch die verschiedenen Netzwerk-Einheiten, Risiken des Kompetenzverlusts und der Abhängigkeit.

Netzwerke und Kooperationen können auch entstehen, wenn eine geographische Nähe ihrer Einheiten nicht existiert, aber Potentiale des E-Governments genutzt werden, worauf im nachfolgenden genauer eingegangen wird.

Öffentliche Leistungsnetzwerke im Kontext von E-Government können definiert werden als „prozessorientierte Primärorganisation, mit der eine politisch beschlossene Leistung unter Einbeziehung von rechtlich selbstständigen öffentlichen und auch ggf. nicht-öffentlichen Partnern mit Hilfe einer intensiven Nutzung der Informationstechnik in organisationsübergreifender Arbeitsteilung modular produziert wird“ (Brüggemeier 2004, S.189). Ziele dieser Leistungsnetzwerke sind erhöhte Effizienz und Effektivität, sowie die Erreichung von Qualitäts- und Legitimationsvorteilen. Die Gestaltungsmöglichkeiten öffentlicher Leistungsnetzwerke sind vielseitig und von verschiedenen Einflüssen geprägt. Beispiele können Wissensnetzwerke zwischen Verwaltungseinheiten sein als auch die arbeitsteilige Erbringung und Distribution von öffentlichen Dienstleistungen für den Bürger. Leistungsnetzwerke können unterschieden werden nach dem Zweck, dem sie dienen, ihrer territorialen Reichweite, ihrem Komplexitätsniveau, der dominanten Struktur der Prozessabläufe, die dominante Steuerungsform, Aufgabendynamik der Netzwerkpartner und der netzwerkinternen Koordination der Arbeitsverteilung (vgl. Brüggemeier 2004, S. 192ff.).

Entwicklungslinien und Status des E-Government

E-Government bildet die Grundlage für diverse Optimierungsmöglichkeiten in einzelnen Kommunen, z.B. für die Bildung von kommunalen Netzwerken. Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung und -umstrukturierung wurde der Begriff Electronic Government (im nachfolgenden E-Government genannt) etabliert und in direkten Zusammenhang mit Modernisierungsbemühungen im öffentlichen Sektor gebracht und ist seitdem ein viel diskutiertes Thema (vgl. z.B. KGST Positionspapier 2005).

Der Grundstein für die Entwicklung wurde in den 60'er/70'er Jahren gelegt, als erstmals die Informationseingabe und Verarbeitung in zentralen Rechenzentren erfolgte. Die sogenannten Stapelverfahren wurden zwischen Ende der 70'er und Anfang/Mitte der 80'er Jahre mit der zunehmenden Nutzung arbeitsplatzbezogener PC's durch die Dialogverarbeitung weitgehend abgelöst. Die steigenden Ansprüche an die Informati-



sierung und die damit verbundene Dezentralisierung der Datenverarbeitung sowie die zunehmende Vernetzung (in den späten 80'er Jahren) beschleunigten den Entwicklungsprozess. Anfang der 90'er wurden erstmals Kommunikationsprozesse über das „Netz“ abgewickelt – das Internet war geboren und etablierte sich schnell in Informations- und Kommunikationsprozessen. (vgl. Brüggemeier et al. 2006, S. 38-43).

In den genannten Etappen entstanden verschiedene Ansätze von E-Government, dessen Entwicklung eher im Hintergrund und dezentral verlief. Somit entstanden schon von Beginn an verschiedene Auffassungen des Begriffs. E-Government wird beispielsweise i.e.S. als Synonym für das bereits eingeführte „E-Commerce“ [aus dem Englischen: elektronischer Handel] verwendet und als Sammelbegriff für viele unterschiedliche Ansätze virtueller oder digitaler Rathäuser benutzt. Ende der 90'er Jahre etablierte sich die folgende Definition aus dem „Memorandum Electronic Government des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik“ (GI/VDE 2000, S.3.): „Unter Electronic Government wird [...] die Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik [verstanden].“ Demnach kann E-Government i.w.S. als umfassend IT-gestütztes Regieren und Verwalten bezeichnet werden und schließt nun alle Bereiche und Formen des öffentlichen Handelns mit ein.

In Bund, Ländern und Kommunen haben sich zur Reform der jeweiligen Verwaltungen seit Mitte der 90'er Jahre verschiedene Initiativen im Zusammenhang mit E-Government herausgebildet. Allerdings unterscheiden sich die durchgeführten Projekte inhaltlich und qualitativ z.T. erheblich, wofür auch nicht zuletzt die verschiedenartigen Interpretationen von E-Government (vgl. Winkel 2006, S. 269-278) ursächlich sind.

Im Sinne eines effektiveren und dienstleistungsorientierteren Verwaltungshandelns wird die Entwicklung von E-Government-Aktivitäten weiter voran schreiten. Dabei ist es wichtig, dass die entstandenen Initiativen und Projekte vernetzt werden und die Kommunikation zwischen Verwaltungen und ihren Kunden verbessert wird. Zudem sollten die Konzeptionen neuer Vorhaben mit „alten“ Ansätzen und Ergebnissen verglichen und dahingehend optimiert werden. Konzeptionsfehler müssen nicht wiederholt werden, Problemen kann aus dem Weg gegangen werden

Mit dem Einsatz von E-Government-Lösungen können die vorhandenen Strukturen und Prozesse verbessert und hin zu einer effizienten sowie kundenorientierten Verwaltung optimiert werden. Mit Einführung und Etablierung von E-Government sollte auch immer



eine Geschäftsprozessoptimierung erfolgen. E-Government ist als Chance zu sehen, die dazu dienen kann, bisherige Prozesse zu überprüfen und zu verbessern. Wie eine Geschäftsprozessoptimierung ausgestaltet sein kann, wird im Folgenden beschrieben.

Geschäftsprozessoptimierung/Prozessorganisation

Eine der wichtigsten Grundlagen für das Projekt ist die Geschäftsprozessoptimierung (im Weiteren als GPO bezeichnet). Sie stellt die prozessorientierte Ablauforganisation anstelle der bisher dominierenden Funktionsorientierung innerhalb der Aufbauorganisation in den Mittelpunkt. Wichtig wird dabei die Betrachtung interner Kundenbeziehungen: der Output einer Stelle wird zum Input einer anderen. Die GPO beschäftigt sich dementsprechend vor allem mit dem Ablauf einer Organisation: „Ablauforganisatorische Beziehungen regeln als spezifisches Prozessphänomen die räumlichen und zeitlichen Vollzugsbedingungen der Aufgabenerfüllung“ (Schierenbeck, 2003, S.105).

Geschäftsprozesse werden wie folgt beschrieben: „We define a business process as a collection of activities that takes one or more kinds of inputs and creates an output that is of value to the customer“ (Hammer/Champy, 1994, S.35). Ein Geschäftsprozess ist also ein Bündel von Teilprozessen bzw. Aktivitäten, mit denen bestimmte Ziele erreicht werden sollen und die für den Kunden einen Wert erzeugen.

Weiterhin wird in Kern- und Supportprozesse unterschieden. Kernprozesse beziehen sich direkt auf den externen Kunden und haben daher strategische Bedeutung für das Unternehmen. Prozesse, die keinen direkten Bezug zum externen Kunden haben, aber die Kernprozesse fördern, nennt man Unterstützungsprozesse bzw. Supportprozesse.

Bei jeder GPO stehen zudem die drei Prozessdimensionen Qualität, Zeit und Kosten in einem Spannungsverhältnis zueinander, welches durch ein magisches Dreieck deutlich wird. So kann z.B. mehr Qualität in den Prozessen zu höheren Kosten und mehr Zeitaufwand führen oder umgekehrt eine Kostenreduktion zu einer geringeren Qualität.

Dabei kann der gesamte Ablauf einer GPO in folgende idealtypische Phasen eingeteilt werden: zunächst müssen die zu betrachtenden Geschäftsprozesse definiert bzw. eingegrenzt werden, es folgt die Ist-Aufnahme der Geschäftsprozesse. Anschließend wird der Ist-Zustand kritisch bewertet und analysiert. Diese Analyse bildet die Grundlage für die darauf folgende Erarbeitung der Soll-Geschäftsprozesse, also einer Prüfung und Auswahl von Optimierungsmöglichkeiten. Nachdem in der nächsten Phase die ausge-



wählten Optimierungsvorschläge umgesetzt worden sind, empfiehlt sich zuletzt eine Umsetzungs- und Wirkungskontrolle derselben (vgl. DIN 2007, S.12-36).

Konkret wird bei der GPO wie folgt vorgegangen: Im ersten Schritt soll Transparenz der Geschäftsprozesse durch strukturierte Erfassen bzw. Messen der Geschäftsprozesse geschaffen werden. Dabei sollten insbesondere der Ablauf (beteiligte Organisationseinheiten), die Zeit (Warte-, Bearbeitungs-, Liegezeiten), die Menge und die Kosten (Sach- und Personalkosten) berücksichtigt werden. Im zweiten Schritt erfolgt eine systematische Identifikation und Transparenz über Verbesserungspotentiale, dabei stehen u.a. folgende Fragen im Fokus: Ist jeder Arbeitsschritt notwendig, trägt er zur Wertschöpfung bei? Kann man die Anzahl der Schnittstellen in der Produktion verringern? Gibt es Arbeitsschritte, die unnötig sind? Werden Arbeitsschritte mehrfach getätigt, existieren unnötige Doppelarbeiten?

Damit eine GPO erfolgreich umgesetzt werden kann bzw. an den richtigen Punkten ansetzt, ist es von hoher Relevanz, ein Prozessverstehen zu entwickeln. Hier sind die Besonderheiten öffentlicher Leistungsprozesse zu beachten. Diese werden nachfolgend eingehend dargestellt.

Besonderheiten öffentlicher Leistungsprozesse²

Um Prozesse zu verstehen, steht nicht die Funktionsweise im Vordergrund, sondern die Funktion des Prozesses. Wenn man das eigentliche Funktionsziel versteht, kann der stattfindende Prozess neu arrangiert werden (vgl. Gaitanides 1995). Orientierungshilfen bieten dabei die unveränderlichen Bestandteile des Prozesses. Dazu zählen: das spezifisch „Öffentliche“, welches maßgebliche Auswirkungen auf die Art der Leistungserstellung hat, der Dienstleistungscharakter einer Leistung, der die Gestaltung des Leistungsprozesses beeinflusst und das angestrebte Leistungsergebnis, welches Leistungswirkung, Leistungsziel und Notwendigkeit der Leistungsdurchführung betrachtet. Die beiden erstgenannten Bestandteile umfassen mehrere Dimensionen und werden daher nachfolgend näher erörtert.

² Vgl. zu den Aussagen in diesem Abschnitt vor allem Brüggemeier et al., 2006, S.59-66.



Das „spezifisch Öffentliche“:

a) Öffentliche Dienstleistungen werden als Instrument der Politikumsetzung eingesetzt.

Durch sie werden Regeln festgelegt und vorgegeben, die das Leben innerhalb einer Gesellschaft mitbestimmen. Konsequenzen für den Einzelnen oder die Gesellschaft können gemildert oder gar verhindert werden. Dies gelingt vor allem durch verschiedene Maßnahmen zur Verhaltenssteuerung. So wird unerwünschtes Verhalten durch Strafen oder Sanktionen eingedämmt, wünschenswertes Verhalten durch Subventionierungen oder Genehmigungen gefördert oder dem Verhalten durch Auflagen bzw. die Androhung von Sanktionen eine bestimmte Richtung gegeben.

b) Zwischen Auftraggeber, Adressat und ggf. weiteren Externen besteht Zielhomogenität oder -heterogenität:

Bei öffentlichen Leistungen fallen die Funktionen des Auftraggebers, des Finanzierers und des Leistungsempfängers oder Leistungsadressaten überwiegend auseinander. So kann sich beispielsweise im Zuge einer Leistungserstellung für den Einzelnen kein Mehrwert ergeben, wenn die Leistung im Dienst der Gesellschaft erfolgt. Ihr Nutzen für den Betroffenen ist dann nicht unmittelbar ersichtlich und kann zu Zielkonflikten zwischen Verwaltungskunden und der zuständigen Behörde führen. Bei einigen Aufgabenfeldern sind die Interessen so gegeneinander abzuwägen, dass einerseits die Entscheidung den gesellschaftlichen Vorstellungen entspricht und andererseits auch Einzelinteressen gewahrt werden. Diese heterogenen Erwartungen müssen bei der Gestaltung eines konkreten Verwaltungsprozesses beachtet werden, um eine Bevor- oder Benachteiligung der Beteiligten zu vermeiden oder abzumildern.

c) Die Reichweite des Leistungsergebnisses kann differieren:

Zum einen weisen Entscheidungen als wesentliche Verwaltungsprodukte eine unterschiedliche zeitliche Bindung auf und sind damit befristet oder unbefristet. Zum anderen beziehen sich Entscheidungen auf Individuen (Einzelfallentscheidungen), Gruppen (Rechte oder Pflichten für Personen in bestimmten Situationen) oder die gesamte Gesellschaft (allgemeingültige Regeln). Entscheidungen können aber auch unterschiedliche wirtschaftliche Folgen nach sich ziehen und reversibel oder irreversibel sein. Deutlich ist hier das Spannungsfeld zwischen dem gesellschaftlichem Auftrag und Individualinteressen zu erkennen. Die Verfahrensgestaltung ist



abhängig davon, wie stark die Gesellschaft von der Entscheidung betroffen ist, woraus sich unterschiedliche Verfahrensabläufe ergeben.

d) Leistungsergebnisse unterscheiden sich in Art und Grad der rechtlichen Regulierung:

Fälschlicherweise werden Verwaltungsergebnisse oft als vollständig rechtlich bestimmt angesehen. Allerdings gibt es nicht für jeden Sachverhalt das passende Gesetz, so dass zwischen Gesetzen und den sich daraus ergebenden Konsequenzen unterschieden werden muss. So können Gesetze lediglich zur Prüfung bestimmter Voraussetzungen dienen, aus denen sich dann die Entscheidung ergibt oder aber sie gewähren in ihrer Handhabung einen Ermessensspielraum hinsichtlich der zu treffenden Entscheidung. Mitunter geben Gesetze auch die Form der Entscheidungsfindung vor.

e) Öffentliche Leistungen können sich in Art und Grad der Formalisierung unterscheiden:

Im Rahmen der öffentlichen Leistungserstellung werden Ressourcen der Gesellschaft eingesetzt und verbraucht, woraus sich eine besondere Pflicht der Legitimation und Dokumentation des Ressourcenverbrauches ergibt. Dieser Pflicht wird durch umfangreiche Verfahrens- und Dokumentationsvorgaben entsprochen, die nicht nur den Verfahrensweg sondern auch die Aktenführung und Archivierung regeln. Ziel ist die Dokumentation des öffentlichen Entscheidungsweges und eine rechtmäßige Verwendung der öffentlichen Ressourcen.

Dienstleistungsspezifika der Prozesse

a) Immaterialität:

Dienstleistungen sind besonders durch ihre fehlende „Greifbarkeit“ gekennzeichnet, wobei der Immaterialitätsgrad differieren kann. So können diese, wie beispielsweise Verwaltungsentscheidungen, vollständig immateriell sein, d.h. sie verändern bzw. beeinflussen den rechtlichen Zustand für ein Individuum (z.B. Baugenehmigungen) oder für eine Gruppe (z.B. Veränderungen des Gewerbesteueratzes in einer Kommune). Die daraus resultierende Wirkung, ist nicht sichtlich wahrnehmbar, sondern zeigt sich nur in den Handlungen des Leistungsempfängers. Dienstleistungen können aber auch wahrnehm- und beobachtbar sein, wie beispielsweise die Nutzung von Infrastrukturleistungen wie Personenbeförderung oder Sportstätten.



b) Integration eines „externen (Produktions-) Faktors“:

An Dienstleistungen wirkt der Leistungsempfänger im Erstellungsprozess mit und wird dabei zum externen, nicht unmittelbar beeinflussbaren Produktionsfaktor, dessen Kooperationsbereitschaft sich auf die Leistungsqualität auswirkt. In Abgrenzung dazu gibt es Dienstleistungen, die nicht am Leistungsempfänger sondern an einem „Objekt“ durchgeführt werden. Hierbei unterscheidet man personenbezogene Dienstleistungen (z.B. medizinische Pflegeleistungen und Beratungen) und objektbezogene Dienstleistungen (z.B. TÜV-Abnahme).

c) Interaktionsgrad bei der Dienstleistungserstellung:

Die Einbeziehung des externen Faktors in den Prozess der Leistungserstellung kann in ihrem Umfang abweichen. Unterschieden wird zwischen interaktiven und autonomen Dienstleistungen. Während bei der interaktiven Dienstleistung die Erstellung in enger Zusammenarbeit mit dem Leistungsempfänger erfolgt (z.B. ein Vermittlungsgespräch bei der Arbeitsagentur), werden die autonomen Dienstleistungen weitgehend ohne Einbindung des Co-Produzenten erbracht. Je nach dem, um welche Dienstleistung es sich handelt, erfordert die Leistungserbringung eine besondere Zielgruppenorientierung.

d) Individualitätsgrad der Dienstleistungen:

Der Grad der kundenorientierten Gestaltung einer Dienstleistung hängt eng mit dem externen Faktor zusammen. Es wird zwischen standardisierten Dienstleistungen, die unabhängig vom Leistungsempfänger in jeweils gleicher Art erbracht werden (z.B. Neuzulassung eines Kfz, Ausgabe eines Personalausweises) und personenbezogen zugeschnittenen Dienstleistungen, welche auf die Bedürfnisse und Wünsche der Kunden eingehen (z.B. soziale Beratungen und Heilbehandlungen), unterschieden.

e) Eintritt der Nutzenstiftung zu unterschiedlichen Zeitpunkten:

Der Nutzen einer Dienstleistung kann zu unterschiedlichen Zeitpunkten einsetzen. Hierbei wird zwischen potenzialorientierten Dienstleistungen, die durch das Vorhalten eines Leistungspotenzials wirken; prozessorientierten Dienstleistungen, deren Nutzen während des Leistungsprozesses entsteht und ergebnisorientierten Dienstleistungen, deren Nutzen erst durch die Kombination der Produktionsfaktoren entsteht, unterschieden.



f) Verbundeffekte bei öffentlichen Dienstleistungen:

Häufig entsteht bei einer Leistungserstellung der Bedarf nach einer weiteren, ergänzenden öffentlichen Leistung. Beispielsweise können durch die Aufnahme eines Verkehrsunfalls potentielle Gefahrenstellen entdeckt und beseitigt werden. Durch diese Verknüpfung kann ein ungeplanter, aber wertvoller Wissenserwerb entstehen.

Die Berücksichtigung und das Verstehen der Prozessbestandteile bilden den Mittelpunkt von Prozessanalyse und Prozessgestaltung. Dieses „Prozessverstehen“ umfasst die Reflektion des angestrebten Prozessergebnisses sowie das Erkennen der Ziele und Probleme des Prozesskunden. Die genaue Analyse der Prozesse in den Bereichen Friedhofswesen, Wasser- und Bodenbeiträge sowie Beschaffungswesen Feuerwehr ist daher grundlegend notwendig für eine Neugestaltung dieser Prozesse.

Da sich unser Projekt auf Kommunen konzentriert, sollen im Folgenden die Aufgaben der Kommunalebene näher betrachtet werden (vgl. Brüggemeier et al. 2006, S. 59-66.)

Kommunale Aufgabentypen

Die kommunale Selbstverwaltung ist im Art. 28 Abs. 2 GG festgeschrieben, hier heißt es: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.“ Das bedeutet, dass Bundes- und Landesgesetze die kommunale Selbstverwaltung nicht einschränken dürfen und sie somit garantiert ist. Dies gilt jedoch nur für örtliche Angelegenheiten, d.h. Aufgaben, die einen spezifischen örtlichen Bezug zu der Gemeinschaft haben und in ihrem Wesen öffentlich sind. Im ihnen durch Gesetz zugewiesenen Aufgabenbereich handeln Kommunen eigenverantwortlich. Kataloge kommunaler Aufgaben finden sich in den Gemeindeordnungen des jeweiligen Landes, wie z.B. in § 3 der Gemeindeordnung des Landes Brandenburg, die hier aber nicht einzeln aufgeführt werden sollen.

Kommunale Aufgaben lassen sich nach verschiedenen Kriterien unterscheiden. Eines der bedeutendsten Unterscheidungsmerkmale ist das Maß der Eigenverantwortlichkeit, „also die Dimension der Weisungsabhängigkeit von der unmittelbaren Staatsverwaltung bei der Aufgabenerfüllung“ (Frey/ Brake, 2005). Danach lassen sich, wie in Abbildung 1 dargestellt, vier Aufgabentypen unterscheiden. Selbstverwaltungsaufgaben,



Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, Auftragsangelegenheiten und Organleihen.

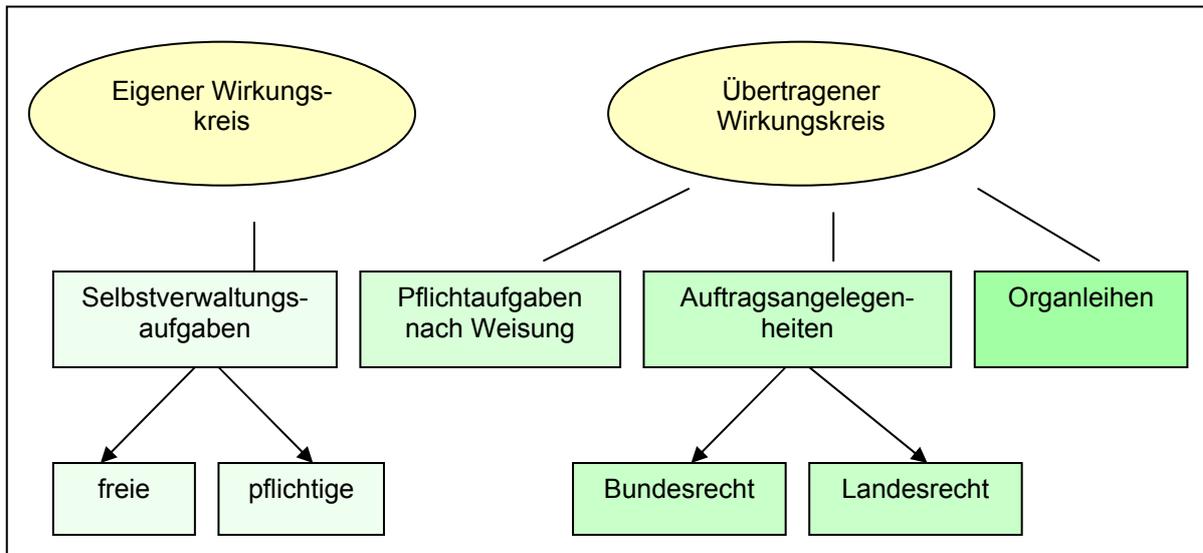


Abbildung 1: Kommunale Aufgabentypen (Eigene Darstellung)

Kommunale Selbstverwaltungsaufgaben sind öffentliche, örtliche Angelegenheiten, die unter eigener Verantwortung bearbeitet werden. Es gilt das Gesetz der Universalität, d.h. Aufgabenträger ist die Kommune, solange hierfür kein anderer Verwaltungsträger gesetzlich festgelegt wurde. Dabei unterliegt sie der allgemeinen Kommunalaufsicht, welche die sog. Rechtsaufsicht hat. Unter Rechtsaufsicht wird die „staatliche Kontrolle über Verwaltungsträger, betreffend der Gesetzmäßigkeit ihres Handelns. [...]“ (www.rechtslexikon-online.de, Zugriff 26.08.2007) verstanden, sie stellt also sicher, dass die Kommune rechtmäßig handelt (vgl. Frey/ Brake, 2005). In der Art und Weise der Aufgabenerfüllung sind die Kommunen jedoch frei. Kommunale Selbstverwaltungsaufgaben lassen sich noch einmal in freie und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben unterscheiden. Freiwillige Aufgaben liegen im Ermessen der Gemeinde. Sie stehen jedoch in der Rangfolge der Aufgabenerfüllung als auch in der Finanzierung an letzter Stelle, wodurch sie nur einen sehr geringen Anteil der durch die Kommunen wahrgenommenen Aufgaben ausmachen. Zu ihnen zählen u.a. die Einrichtung und Unterhaltung von Sportanlagen und Büchereien. Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sind hingegen in den Gemeindeordnungen und Spezialgesetzen vorgeschrieben, wie z.B. das Betreiben von Schulen und Abfallbeseitigung.

Zu den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zählen die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, die Auftragsangelegenheiten und die Organleihen.



Bei den Pflichtaufgaben nach Weisung haben die Kommunen keinen Gestaltungsspielraum in der Aufgabenwahrnehmung und unterliegen der Kommunalaufsicht hinsichtlich der Rechts- und der Fachaufsicht, welche als eine „Form der Staatsaufsicht über Behörden, bei der nicht nur die Recht-, sondern auch die Zweckmäßigkeit der Entscheidung geprüft wird [...]“ (<http://www.rechtslexikon-online.de/Rechtsaufsicht.html>, 26.08.2007), verstanden wird. Hierzu zählt z.B. die Durchführung von Wahlen.

Den Großteil des kommunalen Aufgabenspektrums bilden Auftragsangelegenheiten. Dabei handelt es sich vom Staat per Gesetz übertragene Aufgaben, die nach Bundes- und Landesrecht unterschieden werden können. Bei beiden Formen führt die Gemeinde die übertragene Aufgabe aus, hat jedoch keine Gestaltungsfreiheit. Zu den Auftragsangelegenheiten nach Bundesrecht gehört u.a. der behördliche Luftschutz. Die Durchführung von Landtagswahlen und die Flüchtlingsbetreuung zählen zu Auftragsangelegenheiten nach Landesrecht. Die Organleihe grenzt sich insofern von der Auftragsangelegenheit ab, als dass der Bürgermeister mit der Durchführung staatlicher Aufgaben durch Gesetz beauftragt wird (vgl. Frey/ Brake 2005).

Durch die Wahrnehmung von Aufgaben werden verschiedene Produkte oder auch Leistungstypen erbracht, die sich wie folgt untergliedern lassen: Die erste Aufgabe der Verwaltung besteht darin, Rechte und Pflichten für die Allgemeinheit oder Individuen mit den jeweils verbundenen Konsequenzen zu kommunizieren. Eine zweite Aufgabe der Verwaltung sind finanzielle Transfers. Dabei geht es um die Bereitstellung von Mitteln, wie z.B. bei Subventionen oder der Rente, aber auch um die Sicherstellung des „individuellen finanziellen Beitrags zur Erbringung öffentlicher Leistungen“ (Brüggemeier et al. 2006, S.35) in Form von Steuerbelastungen. Weitere Aufgaben sind die Information z.B. vor Gefahren, die Sachgüterproduktion, die Planung und Bereitstellung von Infrastrukturen, sowie die Planung und Erbringung von Dienstleistungen, wie beispielsweise Pflege und Bildung.

Die zu erfüllenden Aufgaben können auch in einer Kooperation aus Gemeinden und Landkreisen gewährleistet bzw. erbracht werden. Eine besondere Form eines Leistungsnetzwerkes stellt die interkommunale Zusammenarbeit bzw. interkommunale Kooperation dar. Es handelt sich hierbei um „...eine Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften auf kommunaler Ebene, also von Städten, Gemeinden und Landkreisen.“ (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, 2006).



Die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen wird durch den Art. 28 (2) GG legitimiert. „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.“ D.h. die Entscheidung für eine interkommunale Kooperation liegt allein im Ermessen der Kommune.

Ein wesentliches Ziel interkommunaler Kooperationen ist, durch das Bündeln von Kompetenzen den eigenen Handlungsspielraum zu erweitern und damit langfristig die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Klassische Handlungsfelder partnerschaftlicher Zusammenarbeit sind die Wirtschaftsförderung, die Abfall- und Abwasserbeseitigung oder der Öffentliche Personennahverkehr. Darüber hinaus wird noch zwischen anderen Optionen der interkommunalen Kooperation unterschieden, den kommunalen Zweckverbänden als kommunale Aufgabenträger, der Bildung von Kommunalunternehmen und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie der Tourismusförderung, Einkaufskooperation, Wirtschafts- und Regionalmarketing, Informationstechnologie, Weiterbildung etc. Insgesamt zielen diese Projekte darauf ab, die Funktionsfähigkeit eines Raumes bzw. Gebietes durch das gemeinsame Lösen von Problemen bestimmter Aufgaben zu erhöhen.

Diese Art der Zusammenarbeit wird in nächster Zeit, bedingt durch die angespannte Finanzsituation der einzelnen Kommunen, die steigenden Anforderungen an die kommunale Aufgabenerfüllung sowie den zunehmenden Wettbewerb innerhalb der Regionen vermehrt an Bedeutung gewinnen.

Inwieweit sich eine kommunale Aufgaben- und Arbeitsteilung und damit eine interkommunale Zusammenarbeit auf unsere Modell-Kommunen übertragen lässt, wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit herausgestellt. Hierfür sind jedoch auch die regionalen Besonderheiten Brandenburgs zu betrachten.

3.2 Spezielle Grundlagen und Projektkontext

Nachdem in Punkt 3.1 auf die allgemeinen Grundlagen unseres Projektes eingegangen wurde und zentrale Begriffe definiert und erläutert wurden, wird im folgenden auf die speziellen Grundlagen im Zusammenhang mit dem Land Brandenburg und der drei Kleeblatt-Kommunen, die im Mittelpunkt unserer Betrachtung stehen, eingegangen.



Das Land Brandenburg in Zahlen

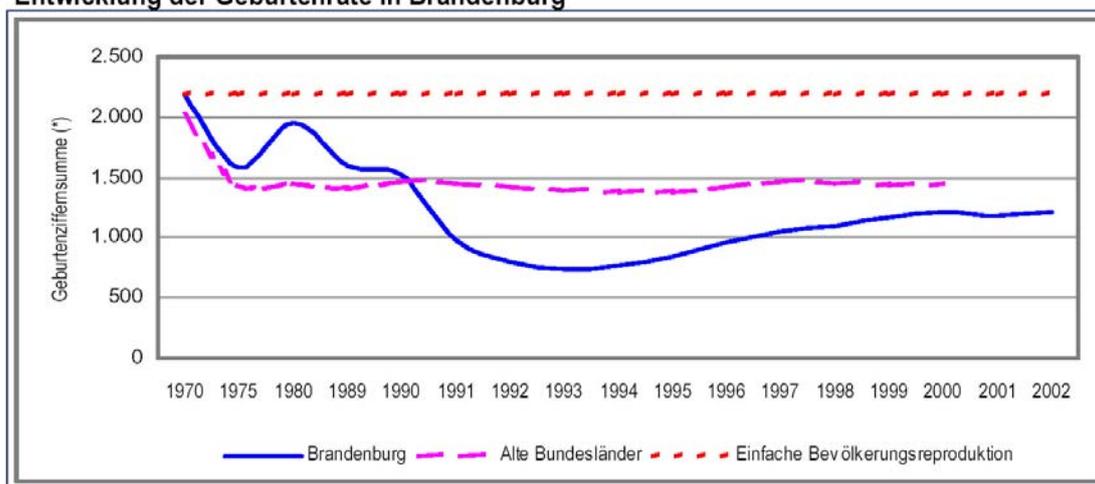
Das Bundesland Brandenburg mit seiner Hauptstadt Potsdam ist bezogen auf die Fläche von knapp 29.479 km² das fünftgrößte und bezogen auf die Einwohnerzahl von 2.547.772 (Stand: 31.12.2006) das zehntgrößte Bundesland. Gleichzeitig zeichnet es sich durch eine sehr geringe Bevölkerungsdichte von nur 87 Einwohnern je km² aus, lediglich Mecklenburg-Vorpommern hat eine noch etwas geringere.

Das BIP von 49,5 Mrd. € im Jahr 2006 entsprach einem Anteil von 2,1% des gesamtdeutschen BIP. Brandenburg als eher strukturschwaches Bundesland hatte 2005 im Jahresdurchschnitt eine Arbeitslosenquote von 18,2 % und Ende 2004 einen Schuldenstand von 16,4 Mrd. €. ³

Demografische Entwicklung in Brandenburg⁴

Im Land Brandenburg ist seit der Wiedervereinigung 1990 ein stetiger Bevölkerungsrückgang zu beobachten, der im Vergleich zu den alten Bundesländern stärker ausgeprägt ist. Hierfür sind im Wesentlichen zwei Ursachen verantwortlich. Als erstes der Rückgang der Geburtenrate, denn es werden weniger Menschen geboren als es Menschen gibt, die sterben. Die Entwicklung der Geburtenrate in Brandenburg wird in nachfolgender Grafik veranschaulicht:

Entwicklung der Geburtenrate in Brandenburg



(*) Zahl der Lebendgeburten je 1.000 Frauen zwischen 15 und 45 Jahren

Abbildung 2: Entwicklung der Geburtenrate in Brandenburg (Quelle: Bericht der Landesregierung zum demografischen Wandel)

³ Die Daten beruhen auf Informationen des Amtes für Statistik von Berlin und Brandenburg.

⁴ Vgl. zu den folgenden Ausführungen insbesondere Landesregierung Brandenburg/Staatskanzlei 2005.



Ein zweiter Grund ist die starke Abwanderung. Seit der Wiedervereinigung findet ein „Aderlass“ durch Abwanderungen insbesondere in die alten Bundesländer statt. Es ziehen mehr Menschen weg, als hinzu kommen. Im Jahr 2006 standen 61.051 Zuzüge 64.344 Fortzügen gegenüber. Wie die nachfolgende Grafik aufzeigt, sind es vor allem junge Leute, die Brandenburg verlassen:

Veränderung der Bevölkerung in Brandenburg nach Hauptaltersgruppen

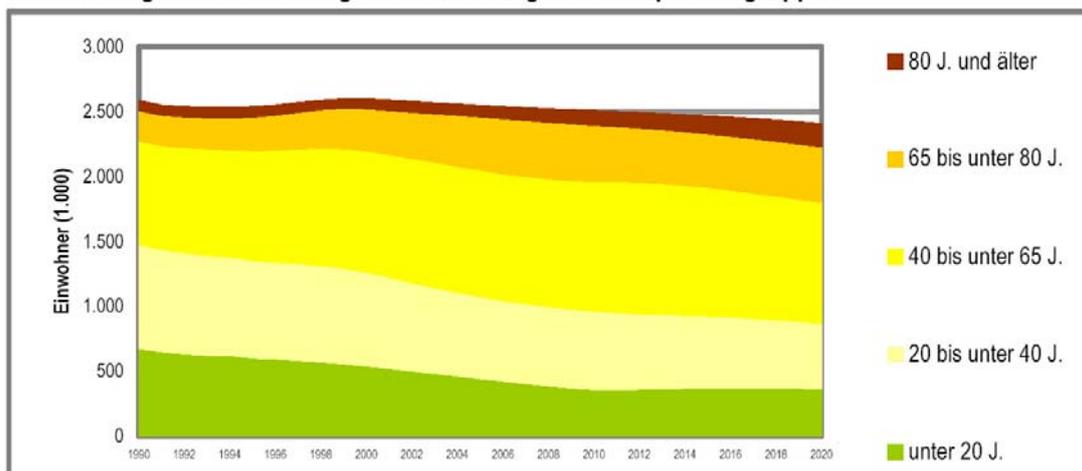


Abbildung 3: Veränderung der Bevölkerung in Brandenburg nach Hauptaltersgruppen (Quelle: Bericht der Landesregierung zum demografischen Wandel)

Von erheblicher Bedeutung für die Entwicklung Brandenburgs ist zudem die Binnenwanderung von Berlin-fernen in Berlin-nahe Regionen. Denn während die Gesamtbevölkerung zurückgeht, nimmt die Bevölkerung im engeren Verflechtungsraum um Berlin stetig zu. Nach einer Prognose der Bevölkerungsentwicklung für das Jahr 2020 im Vergleich zu 2003 nimmt die Bevölkerung im äußeren Entwicklungsraum um 224.000 Einwohner ab und gleichzeitig im engeren Verflechtungsraum um 54.000 Einwohner zu. Das Verhältnis äußerer Entwicklungsraum zu engerem Verflechtungsraum verändert sich nach der Prognose dabei wie folgt: 1990: 30:70, 2010: 40:60, 2050: 50:50. Im Jahr 2050 werden also 50 % der Bevölkerung in Berlin nahen Regionen wohnen, während dies im Jahr 1990 lediglich 30 % der Bevölkerung waren. Von dieser Entwicklung sind auch die von uns betrachteten drei Kleeblatt-Kommunen stark betroffen. Mit 43 Einwohnern je km² ist die Bevölkerungsdichte im Landkreis Ostprignitz-Ruppin bereits aktuell nur etwa halb so groß wie im Landesdurchschnitt.

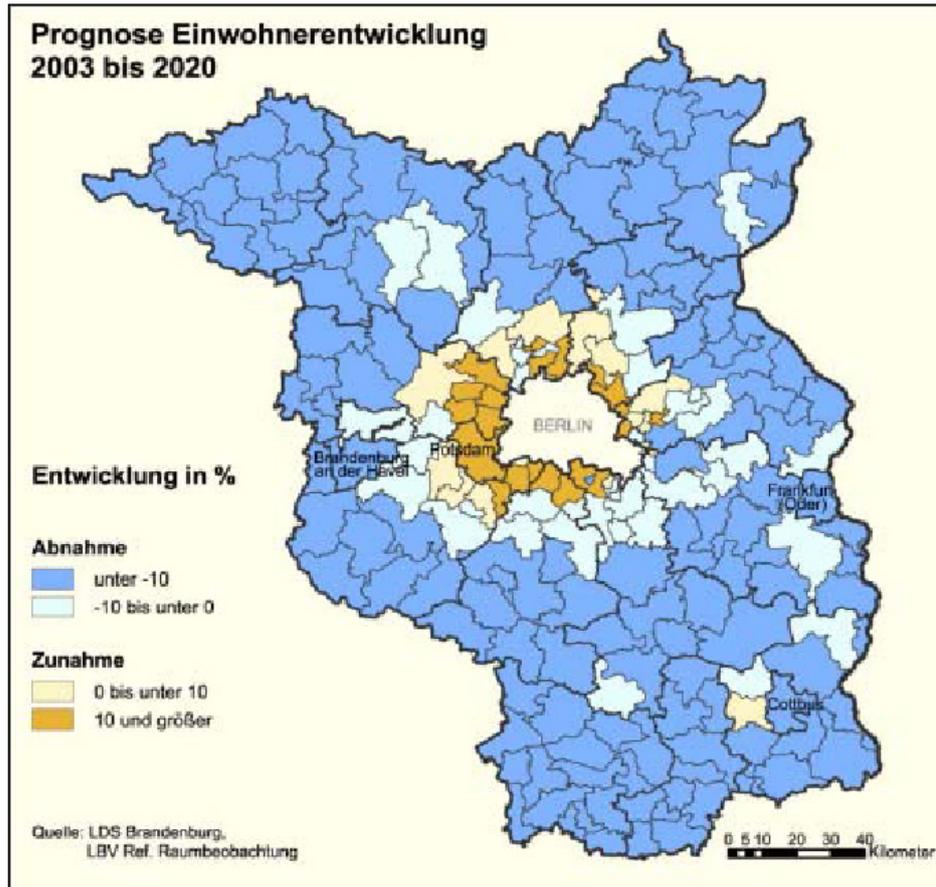


Abbildung 4: Prognose Einwohnerentwicklung 2003 bis 2020 (Quelle: Bericht der Landesregierung zum demografischen Wandel)

Negative Auswirkungen des demografischen Wandels in Brandenburg sind u.a. weniger finanzielle Mittel aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich, da es hier eine pro Kopf Berechnung gibt, steigende Preise für Verbraucher in der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, da der Fixkostenblock sehr hoch ist, außerdem der Rückgang öffentlicher und privater Dienstleistungen (z.B. Bildung, ÖPNV, Banken, Arztpraxen etc.), Fachkräftemangel und Wohnungsleerstände.

Die beschriebenen Auswirkungen der demographischen Entwicklung machten Strukturreformen im Land notwendig, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

Strukturreformen in Brandenburg

Kreisgebietsreform: Im Jahr 1990 gab es: 38 Landkreise und 6 kreisfreie Städte. Diese wurden Ende 1992 mit einem Kreisneugliederungsgesetz auf 14 Landkreise und 4 kreisfreie Städte reduziert. Die 100.000 Einwohner-Schwelle diente dabei als Grenz-



wert für eine effektive Kreisverwaltung. Weiterhin wurde festgelegt, dass es keine Regierungsbezirke als Zwischenstufe, wie in anderen Bundesländern, geben sollte.

Gemeindeverwaltungsreform (Ämterbildung): Am 3.12.1993 trat die Amtsordnung für das Land Brandenburg in Kraft. Die ca. 1.800 kreisangehörigen Gemeinden hatten drei Modelle zur Auswahl: zum einen die Bildung einer gemeinsamen, neuen Verwaltung, zum zweiten die Übernahme der Geschäftsführung durch eine amtsangehörige Gemeinde oder zum dritten die Übernahme der Geschäftsführung durch eine amtsfreie Gemeinde mit über 5.000 Einwohnern.

Durch die Reform entstanden 158 Ämter und 56 amtsfreie Städte und Gemeinden. Die Gemeinden konnten dabei ihre rechtliche und politische Selbständigkeit behalten und ihre grundgesetzlich garantierten Aufgaben und Hoheitsrechte weiter ausüben. Die Bildung von Großgemeinden durch den Zusammenschluss amtsangehöriger Gemeinden zu einer amtsfreien Gemeinde wurde an die Bedingung von mindestens 5.000 Einwohner geknüpft.

Landesentwicklungsplanung: Gesetzliche Grundlage für den 1995 in Kraft getretenen Landesentwicklungsplan I ist das Landesentwicklungsprogramm von 1991. Er folgt dem Brandenburgischen Leitbild der dezentralen Konzentration und legt die zentralörtliche Gliederung bzw. das Zentrale-Orte-System des Landes Brandenburg fest. Die zentralen Orte sollen überörtliche Funktionen wahrnehmen, indem sie Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs für die Bevölkerung ihrer Nah- bzw. Mittelbereiche vorhalten. Sie werden wie folgt eingeteilt:

- Metropole Berlin
- Oberzentren (kreisfreie Städte)
- zentrale Orte mittlerer Stufe (Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums, Mittelzentren, Mittelzentren in Funktionsteilung) und
- zentrale Orte unterer Stufe (Grundzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums, Grund- und Kleinzentren).

Für die Einteilung sind verschiedene Kriterien, wie die Einwohnerzahl, die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehrsmitteln und die Ausstattung mit öffentlichen sowie privaten Einrichtungen bzw. Dienstleistungen, ausschlaggebend.



Im Falle von Mittelzentren in Funktionsteilung ergänzen sich zwei benachbarte Städte in einem Mittelbereich hinsichtlich mittelzentraler Einrichtungen.

Der Landesentwicklungsplan wurde fortwährend weiterentwickelt, u.a. im gemeinsamen Landesentwicklungsprogramm (LEPro) von Berlin und Brandenburg, welches 1998 in Kraft getreten ist. Dieses unterteilt zusätzlich in den engeren Verflechtungsraum – bestehend aus Berlin und dem Brandenburger Teil des engeren Verflechtungsraumes – und dem äußeren Entwicklungsraum in Brandenburg.

Im Rahmen einer grundsätzlichen Überarbeitung der Landesplanung liegt aktuell ein Entwurf für den gemeinsamen Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburgs (LEP B-B) vor, der die bisherigen Landesentwicklungspläne zusammenführen und ersetzen soll: Dieser betrachtet die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg als einen Gesamttraum und folgt dem Ziel einer stärkeren Konzentration auf die Mittelzentren entsprechend dem Leitsatz „Stärken stärken“. Mehr Mittelzentren sollen dort entstehen, wo erhebliche Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen sind. Nach dem Entwurf soll es 32 Mittelzentren statt bisher 27 und 14 Mittelzentren in Funktionsteilung statt bisher 6 geben. Die bisher 115 Grund- und Kleinzentren fallen als zentrale Orte weg. Damit würde sich die Anzahl der zentralen Orte von 152 auf 50 reduzieren. Der Entwurf sieht also keine raumplanerische Schwerpunktsetzung im Bereich der Grundversorgung mehr vor. „In den Mittelzentren sollen die für den jeweiligen Mittelbereich gehobenen Raumfunktionen der Daseinsvorsorge mit regionaler Bedeutung konzentriert werden. Dazu gehören insbesondere die Wirtschafts- und Siedlungsfunktion, Einzelhandelsfunktion, Kultur- und Freizeitfunktion, Verwaltungsfunktion, Bildungsfunktion, Gesundheitsfunktion, soziale Versorgungsfunktion sowie überregionale Verkehrsknotenfunktionen.“

Aktuelle Diskussion und Status zum Kleeblatt

Die Stadt Kyritz ist gemäß LEP I als Grundzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums ausgewiesen, Neustadt (Dosse) und Wusterhausen/Dosse sind Grundzentrum. Die nächstgelegenen Mittelzentren befinden sich in erheblicher Entfernung, lediglich Neuruppin und Wittstock befinden sich im Landkreis Ostprignitz-Ruppin. Dem LEP B-B folgend, gäbe es im Altkreis Kyritz keinen zentralen Ort mehr. Die ohnehin bereits kooperierenden Kommunen beschlossen daher ein gemeinsames Vorgehen:

„Zur Sicherung der mittelzentralen Funktionen in der Region war es aus Sicht der Akteure erforderlich, dass dem Land eine überzeugende Konzeption vorgelegt wird, mit



der die Notwendigkeit der Ausweisung eines weiteren Mittelzentrums und das Vorhandensein tragfähiger mittelzentraler Einrichtungen und Funktionen in einem eigenständigen Mittelbereich nachgewiesen wird. Daher wurde [...] die Erstellung eines Raumordnerischen Konzeptes in Auftrag gegeben, um eine wissenschaftliche Grundlage und die Fundierung der eigenen Überlegungen zu erhalten, mit der zugleich die eigenen Vorschläge konkretisiert werden.“ (vgl. LPG Brandenburg 2007)

Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass die Ausweisung des Raumes für ein eigenständiges Mittelzentrum gerechtfertigt ist. Es wird ein alleiniges Mittelzentrum Kyritz vorgeschlagen, da die Bedingungen für ein Mittelzentrum in Funktionsteilung – wie es bisher favorisiert wurde – nicht gegeben sind. Neben der Öffentlichkeitsarbeit ist dies vor allem die Weiterentwicklung der Kooperation zwischen den Kommunen und deren Verwaltungen. Es wird u.a. vorgeschlagen, einen raumordnerischen Vertrag zum Zwecke der Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen zu schließen.

Einhergehend mit der Gebiets- und Verwaltungsreform in Brandenburg wurden durch das Land Brandenburg verschiedenen Rahmenvorgaben und Pläne als Problemlösungsstrategien für das Gesamtgebiet und seine einzelnen Kommunen vorgelegt. Im nachfolgenden werden wir daher auf die für unser Projekt relevanten Vorgaben und Regelungen eingehen.

Der E-Government-Masterplan und das Bürokratieabbaugesetz des Landes Brandenburg

Der E-Government-Masterplan des Landes Brandenburgs (<http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=250476>, 01.09.2007) wurde am 10. August 2004 von der Ministerkonferenz verabschiedet. Der Masterplan ist ein zentraler Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung Brandenburgs. Er soll helfen, leistungsfähige Strukturen in der staatlichen und kommunalen Verwaltung auf- und auszubauen. Um diesem Ziel näher zu kommen hat die Ministerkonferenz beschlossen, dass alle geeigneten Dienstleistungen bis zum 31. Dezember 2008 über das Internet verfügbar sein sollen. Die Bereitstellung internetfähiger Dienstleistungen auf elektronischem Wege soll folgende Vorteile mit sich bringen:

- Optimierung der Verwaltungsabläufe,
- Verbesserung der Erreichbarkeit, Auskunftsfähigkeit und der Transparenz auf Seiten der Verwaltung,
- Beförderung einer konsequenten Kunden- und Dienstleistungsorientierung,



- Entlastung der Mitarbeiter von Routinetätigkeiten und eine Erhöhung der Motivation,
- Realisierung von erheblichen Modernisierungs- und Einsparpotential.

Dabei stehen Kommunen, die einen sehr hohen Bürgerkontakt besitzen, vor den bestimmten Herausforderungen. Die Bürger und Wirtschaft fordern schnellere und qualitativ hochwertigere Angebote. Gleichzeitig wächst das Volumen der Aufgaben durch Übertragungen vom Bund und den Bundesländern. Weiterhin existiert ein gewaltiger Kostendruck. Ein damit einhergehendes Problem ist folgendes. Um die internetfähigen Dienstleistungen durch E-Government-Lösungen zugänglich zu machen, muss zunächst eine informationstechnische Basis geschaffen werden. Dies ist mit einem großen finanziellen Aufwand verbunden. Die Kommunen haben hier Nachholbedarf.

Durch E-Government soll sich die Kommune zum einen nach außen hin, also dem Bürger gegenüber, öffnen zum anderen aber soll auch die Binnenstruktur verbessert werden. Die Behördenkommunikation kann durch E-Government erleichtert und schneller gemacht werden. Auch ist eine Verbesserung der Kommunikation zwischen der Kommunal- und der Landesverwaltung angestrebt.

Brandenburgs Kommunen stehen wie beschrieben vor verschiedenen Herausforderungen. Diesen kann mittels moderner Informationstechnologie besser begegnet werden, z.B. durch mobile Bürgerbüros. Das Land Brandenburg unterstützt die Kommunen, indem es Softwarestandards, die Standardisierung von Schnittstellen, einen Landesformularserver und eine Kooperationsplattform zur Verfügung stellt. Auch hinsichtlich seiner Gesetzgebung möchte es Möglichkeiten schaffen. Die Landesverwaltung wird in der Verantwortung für die landesweite Koordination der E-Government-Aktivitäten gesehen. Daraus ergibt sich, dass technische Entscheidungen stets in enger Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Landeseinrichtungen und den IT-Verantwortlichen der jeweiligen Kommune getroffen werden. Dazu kommt die Notwendigkeit, dass die Kommunen auch untereinander vernetzt werden, damit sie gegenseitig von Erfolgen und Erkenntnissen profitieren können.

Bürokratieabbaugesetz:

Beim Bürokratieabbaugesetz handelt es sich um das erste Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse im Land Brandenburg. Es trat am 1. August 2006 in Kraft. Die Inhalte wurden teilweise von Vorschlägen aus Modellregionen bzw. der Wirtschaft über-



nommen. Ziel ist die Erprobung und Auswertung neuer Maßnahmen zum Bürokratieabbau und Anwendungsempfehlungen erfolgreicher Modelle. Die Verwaltung im Land Brandenburg soll schneller, transparenter sowie kostengünstiger arbeiten. Wirtschaft und Bürger sollen von unnötigen bürokratischen Lasten befreit und überflüssige Regelungen aufgehoben werden.

Das Gesetz enthält 3 Säulen:

- Allgemeine Experimentierklausel (Standardöffnung),
- Erleichterung für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung durch Änderung von diversen Fachgesetzen und Rechtsverordnungen,
- Aufhebung von Fachgesetzen und Rechtsverordnungen.

Der erste Artikel des Gesetzes ist das Gesetz zur Erprobung der Abweichung von landesrechtlichen Standards in Kommunen des Landes Brandenburg, es stellt die erste Säule des Bürokratieabbaugesetzes dar und ist lt. Art. 23 bis zum 01.09.2010 befristet. Die ersten beiden Paragraphen „Zielbestimmung und Standardöffnungsklausel“ (§§ 1 und 2) entsprechen der Experimentierklausel. Das Gesetz lässt testweise modifizierte Anwendungen von Rechtsvorschriften in einem begrenzten Zeitraum zur Erleichterung unternehmerischen Handelns und Existenzgründung, zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren sowie Kostensenkung für Unternehmen, Bürger und Verwaltung zu.

Gemeinden, Ämter, Landkreise und Zweckverbände können zur Erprobung neuer Formen der Aufgabenerledigung oder des Aufgabenverzichts einen Antrag stellen. Die Entscheidung über die Befreiung von der Anwendung landesrechtlicher Standards (Gesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften) trifft die fachlich zuständige oberste Landesbehörde im Einvernehmen mit der Staatskanzlei. Beachtung müssen bei der Öffnung gesetzgeberische Zielstellung, Bundesrecht, Recht der Europäischen Gemeinschaften Rechte Dritter finden.

Die zweite und dritte Säule stellt die Erleichterung für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung durch Änderung bzw. Aufhebung von vielen verschiedenen Fachgesetzen und Rechtsverordnungen. Dieses spiegelt sich in Art. 2 bis Art. 21 wider. Hier sind diverse Gesetze und Verordnungen in Richtung Erleichterung verändert worden. Bspw. wurde die Gemeindeordnung dahingehend verändert, dass auch ein doppisches und nicht nur das kamerale Haushalts- und Rechnungswesen zulässig ist.



Nach der Erläuterung der konzeptionellen Grundlagen des Projektes sowie des Kontextes der Verwaltungsarbeit im Land Brandenburg werden im folgenden Abschnitt nun die drei Fallstudien vorgestellt. Die Darstellung erfolgt prozessbezogen, d.h. es werden pro Abschnitt jeweils die IST-Prozesse und die erarbeiteten SOLL-Konzeptionen für die benannten Prozesse einander gegenüber gestellt.



4. Prozesse

4.1. Beschaffung Feuerwehrbedarf

4.1.1. Einführung und Prozessverstehen

Der Feuerwehrdienst ist schwere körperliche Arbeit und unter Umständen besonders gefährlich. Gerade in Extremsituationen wird die Feuerwehr gerufen, z.B. bei Brand, Atemgiften, Strahlung, Unfällen mit Chemikalien, Explosionen, Einsturzgefahr und Gefahren durch Elektrizität. Hinzu kommen unbekannte Einsatzorte, unwegsames Gelände, schlechte Witterung, Dunkelheit oder Sichtbehinderungen beispielsweise durch Rauch. Daneben belasten Stress und traumatische Erlebnisse bei Einsätzen mit Toten und Verletzten die Kameraden der Feuerwehr (vgl. http://www.guvv-bayern.de/Internet_I-Frame/04_Praevention/Feuerwehr.php).

Die Aufgaben der Feuerwehr ergeben sich durch das Brandenburgische Brand- und Katastrophenschutzgesetz (BbgBKG). „Das Ziel dieses Gesetzes ist die Gewährleistung vorbeugender und abwehrender Maßnahmen in einem integrierten Hilfeleistungssystem gemäß § 1 BbgBKG. Dieses System umfasst die drei Bereiche Brandschutz, Hilfeleistung und Katastrophenschutz. Aufgabenträger sind nach § 2 (1) BbgBKG für den örtlichen Brandschutz und die örtliche Hilfeleistung die amtsfreien Gemeinden, die Ämter und die kreisfreien Städte sowie für den überörtlichen Brandschutz und die überörtliche Hilfeleistung die Landkreise. Für den Bereich Katastrophenschutz sind die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig, für die zentralen Aufgaben des Brand- schutzes, der Hilfeleistung und des Katastrophenschutzes das Land. „Die Aufgaben nach diesem Gesetz werden von den amtsfreien Gemeinden, den Ämtern, den kreis- freien Städten und den Landkreisen als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und als Sonderordnungsbehörden wahrgenommen.“ (§2 (2) BbgBKG) Die Aufgaben- wahrnehmung erfordert sowohl für den Retter als auch für den Geretteten ein Höchst- maß an Sicherheitsvorkehrungen. Deshalb werden an die Ausrüstung der Feuerwehr besondere Ansprüche gestellt. Die Beschaffung sämtlicher „Feuerwehr- Spezialbedarfe“ (Brandschutzkleidung, Ausrüstung, technisches Gerät, etc.) unterliegt zum einen den allgemeinen vergaberechtlichen Bestimmungen der öffentlichen Ver- waltung und zum anderen den Unfallverhütungsvorschriften, diversen Richtlinien, Si- cherheitsregeln sowie den umfassenden Feuerwehr DIN-Normen. Die Unfallverhü- tungsvorschriften, im vorliegenden Fall die der Feuerwehr, werden gemäß Sozialge-



setzbuch VII § 15 durch die Berufsgenossenschaften als Träger der gesetzlichen Unfallversicherung erlassen und müssen vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales genehmigt werden. Sie beinhalten die für jeden Versicherten verbindlichen Pflichten bezüglich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz. Die Anwendung der speziellen DIN-Normen ergibt sich insbesondere für die im §12 der Unfallverhütungsvorschriften "Feuerwehren" vorgeschriebenen persönlichen Schutzausrüstungen. Diese DIN-Normen bestimmen Sicherheitsstandards der Ausrüstung, die eingehalten werden müssen, um die Gefahren bei Einsätzen zu minimieren, den Versicherungsschutz im Falle eines Unfalls zu gewährleisten sowie für einen gleichen Ausrüstungsstandard bei allen Feuerwehren zu sorgen.

Bei den zu analysierenden Beschaffungsprozessen im Bereich der Feuerwehr handelt es sich Sekundärprozesse. Sekundär- oder auch Serviceprozesse unterstützen die wertschöpfenden Primärprozesse durch die Bereitstellung von Leistungen, welche zu ihrer Erbringung notwendig sind. Die Beschaffung von Feuerwehrspezialbedarfen unterliegt dabei nicht nur Regelungen, die bestimmen „Was“ beschafft werden muss, sondern auch gesetzliche Bestimmungen, die das „Wie“ der öffentlichen Beschaffung festlegen.⁵

Die öffentliche Auftragsvergabe als Teil des gesamten Beschaffungsprozesses, unterliegt gesetzlichen Vorschriften, die das Auftreten der öffentlichen Hand auf dem Markt regeln und die Prozessschritte weitestgehend vorgeben. Diese Vorschriften verfolgen das Ziel einer wirtschaftlichen und vor allem transparenten Beschaffung. Hierdurch sollen zum einen Wettbewerbsverzerrungen sowohl auf Auftraggeber- als auch auf Auftragnehmerseite verhindert und zum anderen ein sparsamer und sachgerechter Umgang mit öffentlichen Mitteln sichergestellt werden. Dabei bilden die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB), die Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - (VOL), und die Verdingungsordnung für Freiberufliche Leistungen (VOF) die Grundlagen der meist öffentlichen Aufträge. Bei Überschreitung bestimmter Schwellenwerte sind zusätzlich die Vergabevorschriften der Europäischen Union anzuwenden, die im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sowie in der Vergabeverordnung (VgV) umgesetzt und in VOB und VOL eingearbeitet wurden. Die VOF regelt ausschließlich Vergaben nach EU-Vergaberecht.

⁵ Anmerkung: Zur Vereinfachung wird im weiteren Text von der „öffentlichen Beschaffung“ gesprochen. Diese definiert sich als Prozess von der Entstehung eines Bedarfes bis zur Deckung des Bedarfs. Die öffentliche Auftragsvergabe ist damit ein Teil des öffentlichen Beschaffungsprozesses.



Aus diesen rechtlichen Vorschriften ergeben sich unterschiedliche Vergabearten. Allerdings gilt grundsätzlich, dass öffentliche Aufträge auch öffentlich auszuschreiben sind. Bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen können Leistungen aber auch beschränkt ausgeschrieben oder freihändig vergeben werden. Darüber hinaus gibt es den Teilnahmewettbewerb mit anschließender beschränkter Ausschreibung oder freihändiger Vergabe. Öffentliche Ausschreibungen und Teilnahmewettbewerbe werden allgemein bekannt gemacht. Bei Unterschreitung bestimmter Wertgrenzen dürfen die Vergabestellen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung abweichen. Bei der beschränkten Ausschreibung wird eine begrenzte Zahl von Unternehmen zur Abgabe eines Angebots aufgefordert und - wie auch bei der Öffentlichen Ausschreibung - ein vorher festgelegter Angebots-Eröffnungstermin durchgeführt. Die Freihändige Vergabe oder das Verhandlungsverfahren sind die einzigen Verfahren, die Verhandlungen mit Unternehmen zulassen.

Aber nicht nur die Anwendung der beschriebenen Vergabearten ist gesetzlich geregelt, sondern prinzipiell alle Schritte der öffentlichen Vergabe, wie beispielsweise die Erstellung der Verdingungsunterlagen; die Ausschreibung, d.h. die Bekanntmachung bzw. Aufforderung zur Angebotsabgabe; die Angebotsöffnung; die Prüfung und Wertung der Angebote; die Zuschlagserteilung sowie der Rechtsschutz für Vergabeentscheidungen der Bieter.

Wie bereits im Punkt 3.2 beschrieben, sind öffentliche Leistungsprozesse durch das spezifisch „Öffentliche“ charakterisiert (vgl. Brüggemeier et al., 2006, S.61-64). Diese Spezifika lassen sich auf den Beschaffungsprozess wie folgt übertragen:

Das Beschaffungswesen hat unterstützende Funktion für die Gewährleistung der öffentlichen Leistung „Brandschutz“. Auch wenn die Tätigkeit der Feuerwehr nur im Notfall wahrgenommen wird, beeinflusst die Bereitstellung dieser öffentlichen Leistung das gesellschaftliche Leben dahingehend, dass jedes Mitglied der Gesellschaft im Notfall diese Leistung, unabhängig von Einkommen und Status, nutzen kann. Durch das daraus entstehende Sicherheitsgefühl ist allen Anspruchsgruppen, aber vor allem den Bürgern und der Verwaltung selbst, an der Bereitstellung dieser öffentlichen Aufgabe gelegen. Deshalb kann hier von einer Zielhomogenität gesprochen werden.

Betrachtet man allerdings einzig und allein den Beschaffungsprozess für die entsprechenden Feuerwehrbedarfe, ergibt sich hinsichtlich der Notwendigkeit der Leistungsbereitstellung einerseits und des Kostenaufwandes für die Feuerwehrbedarfe andererseits eine Zielheterogenität zwischen den einzelnen Anspruchsgruppen. Ein weiterer



Zielkonflikt ist zwischen den Lieferanten der Feuerwehrbedarfe und dem Warenbeschaffer gegeben. Hier stehen sich die Gewinnerzielung des Lieferanten und die Kostenersparnis der Verwaltung gegenüber.

Die Entscheidung, die öffentliche Leistung „Brandschutz“ zu gewährleisten und finanziell zu unterstützen, kann sich auf die gesamte Gesellschaft bzw. auf die Bürger der Kommunen Kyritz, Neustadt und Wusterhausen sowohl positiv als auch negativ auswirken. So profitieren die Bürger von der Bereitstellung der öffentlichen Leistung, was wiederum deren Bereitschaft erhöht, die Erfüllung dieser Aufgabe durch ehrenamtliche Arbeit zu unterstützen. Allerdings stehen vor allem finanzielle Mittel nur begrenzt zur Verfügung, so dass durch die Unterstützung des Brandschutzes andere Leistungen gar nicht oder nur begrenzt zur Verfügung gestellt werden können.

Der Beschaffungsprozess, der mit der Erfüllung der öffentlichen Leistung „Brandschutz“ einhergeht, unterliegt einer genauen rechtlichen Regulierung durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB), vierter Teil; die Vergabeordnung; die VOL, VOF, VOB (je nach Vergabegegenstand) und die Kommentare zu den eben genannten Regelungen. Darüber hinaus sind einschlägige Länder-Erlasse; interne Richtlinien und Dienstanweisungen sowie Zeitschriften zu Neuerungen und aktueller Rechtsprechung im Vergaberecht zu berücksichtigen.

Da der Verbrauch von Ressourcen der Gesellschaft pflichtgemäß legitimiert und dokumentiert werden muss, werden im vorliegenden Beschaffungsprozess neben den eben genannten Rechtsvorschriften umfangreiche Verfahrens- und Dokumentationsvorgaben deutlich. Diese finden unter anderem bei der Prüfung des Bedarfs und bei der Rechnungshandhabung Anwendung.

Öffentliche Leistungen weisen immer einen gewissen Serviceaspekt auf (vgl. Brüggemeier et al., 2006, S 36). Im Folgenden werden die in Punkt 3.2 benannten Dienstleistungsmerkmale auf den Beschaffungsprozess angewandt.

Das Beschaffungswesen in der öffentlichen Verwaltung zählt zu den internen Serviceprozessen. Ziel ist es, die Feuerwehr mit der zur Aufgabenwahrnehmung benötigten Ausrüstung zu versorgen. Daher ist das Prozessergebnis – in unserem speziellen Fall der Erhalt der Feuerwehrhose – wahrnehm- und beobachtbar und zeichnet sich somit durch verhältnismäßig wenig Immaterialität aus. Das Objekt dieser personenbezogenen Dienstleistung steht als nutzenstiftender Faktor am Ende des Dienstleistungsprozesses.



zesses. Dabei wirkt der externe Faktor, in unserem Fall der Feuerwehrmann, als Leistungsempfänger nur insoweit mit, dass er seinen Bedarf an den Warenbeschaffer meldet und ihm dabei wichtige Daten, wie z.B. Größe und Art der Hose übermittelt. Eine weitere Individualisierung des Bedarfs ist durch die Vorgaben der DIN-Normen nahezu ausgeschlossen.

Auf Standardisierungs- und Modularisierungspotenziale weisen Verbundeffekte von Dienstleistungen hin. Bei den vorliegenden Prozessen handelt es sich nicht um klassische Verbundeffekte zwischen zwei unterschiedlichen Dienstleistungen, sondern um eine Beziehung von Primär- und Sekundärprozessen. Dadurch, dass es sich in allen drei Kommunen um den gleichen Sekundärprozess handelt, kann davon ausgegangen werden, dass Standardisierungs- und Modularisierungspotenziale vorhanden sind und Effizienzvorteile durch Spezialisierung, Bedarfsbündelung und Ressourcenteilung realisiert werden können.

Die öffentliche Beschaffung wird allerdings nicht allein durch komplizierte rechtliche Rahmenbedingungen und durch Spezifika des Leistungsprozesses an sich geprägt, sondern auch durch den finanziellen Druck, der auf dem öffentlichen Bereich lastet. Der gesamte öffentliche Einkauf gewinnt damit an Bedeutung, wodurch auch die Schwachstellen der öffentlichen Beschaffung sichtbar werden. Zu diesen Defiziten zählen gemäß folgender Abbildung u.a. mangelnde Wirtschaftlichkeit, ein niedriger Servicegrad sowie mangelnde Ordnungsmäßigkeit.

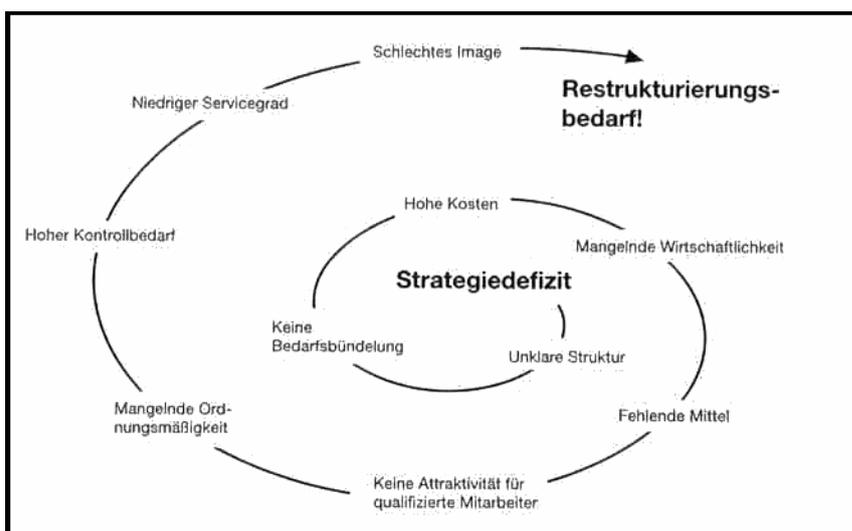


Abbildung 5: Strategiedefizite des öffentlichen Einkaufs (Quelle: Christmann/Huland/Meißner 2004, S.3)



Das Entstehen dieser Defizite lässt sich damit begründen, dass „Verwaltungsorganisationen traditionell kein ausgeprägtes Verhältnis zu einer eher „verwaltungsfernen“ kaufmännisch orientierten Einkaufsfunktion haben, denn diese verfolgt weder politische noch bürokratische Ziele. Die komplexe betriebswirtschaftliche und vergaberechtliche Materie wird von der Führungsebene oft unterschätzt, was zur Folge hat, dass eine ganzheitliche Steuerung des Einkaufes nicht oder nur unzureichend existiert und die Einkaufsstellen dezentral über die ganze Organisation verteilt sind.“ (Christmann u.a. 2004, S. 1-3) Dadurch wird deutlich, dass eine ganzheitliche Betrachtungsweise bzw. Steuerung der öffentlichen Beschaffung unabdingbar ist. Für den einzeln betrachteten Prozess rücken daher die konkreten Optimierungsziele Servicequalität, Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit wie folgt in den Vordergrund:

Wirtschaftlichkeit

„Tragendes Prinzip des öffentlichen Haushaltswesens ist die sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung“ (Christmann u.a., 2004, S. 7). Da der Haushaltsplan den Mitteleinsatz vorgibt, sollte das generelle Ziel einer Optimierung die Verringerung der Bearbeitungszeiten sein, so dass ein bestimmtes Ergebnis (= Nutzen) mit möglichst geringen Mitteln angestrebt oder mit dem durch den Haushaltsplan vorgegebenen Mitteleinsatz (= Kosten) ein bestmöglicher Nutzen erreicht wird.

Servicequalität

Der Beschaffungsprozess ist ein Dienstleistungsprozess, bei dem die Bedarfsträger der Feuerwehr als interne Kunden angesehen werden können. Die Qualität des Services wird primär vom Qualitätsverständnis des Kunden definiert und maßgeblich von der Dauer der Bedarfsdeckung beeinflusst. Ziel sollte es daher sein, die Durchlaufzeiten des Prozesses und damit auch die Beschaffungsprozesskosten zu reduzieren. Dies kann beispielsweise durch die Bevorratung des entsprechenden Artikels realisiert werden. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass durch eine Lagerhaltung zusätzliche Kosten entstehen.

Ordnungsmäßigkeit

Die zuvor genannten Ziele dürfen die Ordnungsmäßigkeit und Transparenz des Prozesses nicht beeinflussen. Sie dienen dazu „jederzeit Rechenschaft über die Art und Weise der Mittelverwendung bis hin zur Gesetzestreue im Hinblick auf Bieterschutz und Korruptionsvermeidung abzulegen“ (Christmann u.a. 2004, S. 10). Eine gleich bleibende Ordnungsmäßigkeit wird durch die pflichtgemäße Anwendung des Vergaberechts, der Unfallverhütungsvorschriften und die internen Verwaltungsregelungen si-



cher gestellt und könnte darüber hinaus durch den Einsatz von Informationstechnologie (Musterausschreibungen, Standardformulare, Rundschreibenarchive etc.) unterstützt werden.

Vorgehensweise bei der Prozessanalyse

Aufgrund des breiten Spektrums an zu beschaffenden Feuerwehrbedarfen, erfolgt die Analyse der Beschaffung anhand eines Standard-Artikels. Dieser wird innerhalb eines Jahres häufiger als andere Artikel regelmäßig bezogen und vorwiegend durch die Freihändige Vergabe beschafft. Hinsichtlich der zu betrachtenden Prozesse wurde sich für den Standardartikel „Feuerwehrrhose“ als Analyseobjekt entschieden.

Aufgenommen wurde ein Prozess ohne „Komplikationen“ d.h. ohne nähere Betrachtung von Reklamationen an der Ware bzw. an der Rechnung. Die Software ADONIS der Firma BOC unterstützt dabei das Vorgehen in allen Schritten.

Der Prozess zur Beschaffung eines Feuerwehr-Standardartikels umfasst viele Einzelschritte, die wiederum in mehreren Organisationseinheiten stattfinden. Die für die Kommunen Kyritz, Neustadt und Wusterhausen wesentlichen Organisationseinheiten sind die Feuerwehr, wo der Bedarf entsteht und gedeckt wird; die Verwaltung selbst, die die eigentliche Beschaffung durchführt und die Anbieter, die die zu beschaffende Ware zur Verfügung stellen.

Eine überschaubare Darstellung des Beschaffungsprozesses inklusive der vorbereitenden und nachbereitenden Schritte lässt sich durch eine Einteilung des Prozesses in Phasen bewerkstelligen. Angelehnt an Christmann/Huland/Meißner (2004) lassen sich für den Beschaffungsprozess in den Kleeblatt-Kommunen folgende fünf Phasen einteilen:

- Phase Bedarfsmeldung:

Diese Phase beginnt, wenn der eigentliche Beschaffungsprozess durch das Entstehen eines Bedarfs ausgelöst wurde. Sie umfasst die Weiterleitung der Bedarfsmeldung von der Organisationseinheit Feuerwehr bis zur Organisationseinheit Verwaltung.

- Phase Beschaffungsvorbereitung:

Innerhalb dieser Phase werden alle Tätigkeiten ausgeführt, die die Voraussetzung für den eigentlichen Beschaffungsprozess bilden. Dazu gehören grundsätzlich die Prüfung der Haushaltsmittel und die Festlegung der Vergabeart.



- Phase Angebotseinholung:
In diesem Prozessabschnitt werden die Angebote der Lieferanten eingeholt, wobei die Position dieser Phase in den Kommunen differiert. Sie kann sowohl in den Beschaffungsprozess integriert sein, als auch als separater Teilprozess ausgeführt werden.
- Phasen Vertragserfüllung/Ware und Vertragserfüllung/Rechnung:
Beide Phasen gehören zur eigentlichen Vertragserfüllung. Sie werden im vorliegenden Beschaffungsprozess objektbezogen in den Warenkreislauf bzw. in den Rechnungskreislauf unterteilt.

Die Reihenfolge der Phasen differiert in den einzelnen Kommunen, was auf eine unterschiedliche Organisation des Prozesses in den Kommunen schließen lässt.

Graphisch dargestellt ergibt sich daraus folgender Musterablauf des Beschaffungsprozesses:

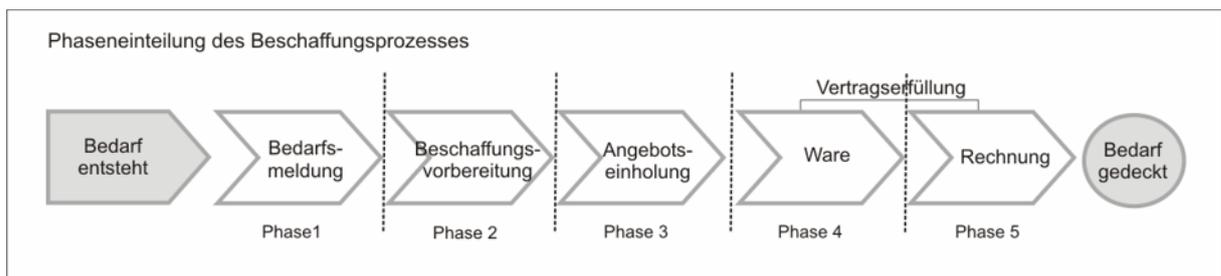


Abbildung 6: Phaseneinteilung des Beschaffungsprozesses (Eigene Darstellung)

Innerhalb der Phasen werden die ablaufenden Schritte in einem Workflow dargestellt. Diese Phasen-Betrachtung ermöglicht eine transparentere Darstellung der einzelnen Schritte und Tätigkeiten und damit eine einfachere Erfassung von Optimierungspotenzialen. Zudem ermöglicht diese Darstellung einen besseren Vergleich aller drei Kommunen.



4.1.2. Prozessanalyse: Kyritz an der Knatter

Der in der Kommune Kyritz betrachtete Beschaffungsprozess durchläuft drei institutionelle Organisationseinheiten: die Feuerwehr, die Verwaltung und die verschiedenen Anbieter, Diese sind dabei unmittelbar an der Durchführung und letztendlich am Ergebnis des Prozesses beteiligt. Der Prozess wird ca. 2-3 Mal im Jahr durchgeführt.

Bei der Feuerwehr in Kyritz handelt es sich um eine Freiwillige Feuerwehr, deren Angehörige diese Tätigkeit rein ehrenamtlich ausüben. Aktuell gehören ihr 167 aktive Kameraden an, die in 10 Ortsfeuerwehren organisiert sind. Weitere 47 Mitglieder sind in der Jugendfeuerwehr aktiv. Den einzelnen Ortsfeuerwehren steht jeweils ein Ortswehrführer vor, welcher wiederum dem Stadtwehrführer unterstellt ist. Dieser nimmt gleichzeitig die Position des Gerätewarts wahr und bildet damit die Schnittstelle zwischen der Organisationseinheit Feuerwehr und Verwaltung. Die Freiwillige Feuerwehr ist dem Amt für Ordnung, Soziales, Bildung und Sport unterstellt.

Die wesentlich am Beschaffungsprozess beteiligten Organisationseinheiten und Personen sind das Amt für Ordnung/Soziales/Bildung/Sport, mit seiner Amtsleiterin und dem zuständigen Sachbearbeiter der Feuerwehr, der die Beschaffungen vornimmt sowie den Sachbearbeitern der Kämmerei, die die Rechnung buchen und anweisen.

Der am Prozess beteiligte Anbieterkreis ist aufgrund der Spezialität der benötigten Ausstattung der Feuerwehr überschaubar. Im Bereich der Bekleidung wird zur Deckung der Bedarfe meistens auf drei überregionale Anbieter zurückgegriffen.

Rahmenbedingungen des Beschaffungsprozesses

Dem Warenbeschaffer stehen gemäß Haushaltsansatz 2007 für Brandschutzbekleidung 2500 € zur Verfügung. Diese Haushaltsmittel liegen unter den eigentlichen Bedarfen der Freiwilligen Feuerwehr in Kyritz.

4.1.2.1. Ist-Dokumentation

Der in ADONIS modellierte und in die unter 4.1.1 erwähnten Phasen eingeteilte Prozess wird im Folgenden ausführlich beschrieben.

Phase Bedarfsmeldung (Adonis: Tätigkeiten Nr.: 1-5)

Beteiligte Organisationseinheiten: Feuerwehr→Verwaltung

Die Kommunikation erfolgt mündlich/ telefonisch.



In dieser Phase wird der Bedarf, der zuvor durch den Verschleiß einer Feuerwehrhose entstanden ist, vom Feuerwehrmann an den zuständigen Gerätewart gemeldet. Dieser prüft, ob im Lager noch eine Hose in der gewünschten Ausführung vorhanden ist. Kann die erforderliche Hose durch den Lagerbestand ersetzt werden, ist der Prozess beendet und der Bedarf des Feuerwehrmannes gedeckt. Kann der Bedarf nicht durch das Lager gedeckt werden, leitet der Gerätewart die Bedarfsmeldung an den zuständigen Sachbearbeiter in der Verwaltung weiter.

Die Dauer dieser Phase kann nicht genau bestimmt werden, da nicht nachvollziehbar ist, wie lange die Bedarfsmeldung vom Feuerwehrmann, über den Gerätewart bis zum Sachbearbeiter in der Verwaltung andauert. Die Phasendauer kann zudem durch eine Dringlichkeit der Bestellung verkürzt werden. Daher wird für diese Phase eine Mindest-durchlaufzeit von einem Tag angegeben.

Phase Beschaffungsvorbereitung (Adonis: Tätigkeiten Nr.: 6-12)

Beteiligte Organisationseinheiten: Verwaltung

Der PC dient als Hilfsmittel zu Bearbeitung der Tätigkeiten dieser Phase

In der Phase der Beschaffungsvorbereitung prüft der Warenbeschaffer nach Erhalt der Bedarfsmeldung zunächst, ob Haushaltsmittel für die Bedarfsdeckung vorhanden sind. Nach positiver Prüfung, wird die Angebotsaufforderung erstellt. Diese beinhaltet

- die Festlegung der Bestellung auf ein bestimmtes Produkt (d.h. einen bestimmten Typ Hose), welches den aktuellen Sicherheitsnormen entspricht;
- die Erweiterung der Bestellung um eine bestimmte Anzahl an Hosen, ermittelt durch Erfahrungswerte bzw. Planwerte zur Bildung eines kleinen „Sicherheits-Vorrats“, um Einzelbestellungen zu vermeiden;
- die Festlegung der Vergabeart und
- die schriftliche Ausarbeitung der Angebotsaufforderung.

Wenn die Haushaltsmittel des entsprechenden Titels erschöpft sind, wird je nach Dringlichkeit der Bedarfsdeckung entschieden. Danach wird entweder die Bestellung auf das nächste Haushaltsjahr verschoben oder es wird versucht, in anderen Titeln Haushaltsmittel einzusparen, um den Bedarf decken zu können.

Die ungefähre Durchlaufzeit dieser Phase beträgt 1 Tag. Als reine Bearbeitungszeit fallen 120 Minuten an. Warte-, Liege- und Transportzeiten können nicht angegeben



werden, sind aber je nach Auslastung der beteiligten Personen durch andere Tätigkeiten vorhanden und führen zur Erhöhung der Durchlaufzeit.

Phase Angebotseinholung (Adonis: Tätigkeiten Nr.: 13-15)

Beteiligte Organisationseinheiten: Verwaltung ← → Anbieter

Die Kommunikation erfolgt schriftlich zwischen Anbieter und Verwaltung, aber innerhalb der Verwaltung mündlich.

Die Phase der Angebotseinholung umfasst den Versand der Angebotsunterlagen, die Angebotsprüfung und die Auftragserteilung, die auf Basis der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit vorgenommen wird. Nach Erhalt der Angebote, die innerhalb eines Zeitraumes von 10 Tagen gemäß der VOL-Angebotsaufforderung eingegangen sein müssen, erfolgt die Sichtung der eingegangenen Angebotsabgaben und die Wahl des günstigsten Anbieters durch den Warenbeschaffer. Die daraufhin erstellte Auftragserteilung wird von der Amtsleiterin geprüft und unterzeichnet.

Die ungefähre Durchlaufzeit dieser Phase beträgt 10 Tage. Davon sind 15 Minuten Bearbeitungszeit und 10 Tage reine Transportzeit. Die Liege- bzw. Wartezeit ist abhängig von der Prüfung und Unterzeichnung durch die Amtsleiterin, die in der Regel sofort erfolgen.

Phase Vertragserfüllung/Ware (Adonis: Tätigkeiten Nr.: 18-23)

Beteiligte Organisationseinheiten: Anbieter → Verwaltung → Feuerwehr

Mit Versand der Auftragserteilung beginnt die Phase der Vertragserfüllung/ Ware. Die Verwaltung erhält in der Regel ca. 14 Tage nach Auftragserteilung die bestellte Ware vom Anbieter zugesandt. In der Phase Vertragserfüllung/Ware, die parallel zur Vertragserfüllung/Rechnung abläuft, wird die eingegangene Ware durch den Warenbeschaffer zunächst auf die Richtigkeit der Lieferung bezüglich der Menge geprüft. Im Anschluss meldet dieser dem Gerätewart den Eingang der Ware. Dieser nimmt dann in der Verwaltung die Ware entgegen und prüft sie auf Produktionsfehler. Im Anschluss wird durch den Gerätewart die Ware an den Feuerwehrmann in der jeweiligen Ortswehr übergeben. Werden seitens des Feuerwehrmannes keine Mängel an der Ware festgestellt, ist hier die Phase Vertragserfüllung/Ware beendet.



Die ungefähre Durchlaufzeit dieser Phase beträgt 14 Tage, die vor allem auf die maximale Wartezeit (Ware) von 14 Tagen zurückzuführen ist. Als reine Bearbeitungszeit fallen 7,5 Minuten an.

Phase Vertragserfüllung/Rechnung (Adonis: Tätigkeiten Nr.: 18|2 - 22|2/23)

Wie bereits erwähnt, verläuft diese Phase parallel zur Phase Vertragserfüllung/Ware. Nach Erhalt der Ware prüft der Warenbeschaffer auch die Rechnung, d.h. er vergleicht sowohl die berechneten Preise mit denen im Angebot des Anbieters, als auch die Richtigkeit der Rechnungssumme. Ist beides korrekt, erstellt der Warenbeschaffer die Zahlungsanweisung für die Kasse. Diese übergibt er zur Unterzeichnung an die Amtsleiterin, welche sie zur Buchung und Überweisung an die Kasse weiterleitet.

Die ungefähre Durchlaufzeit dieser Phase beträgt 14 Tage. Davon sind 7,5 Minuten reine Bearbeitungszeit und 14 Tage Wartezeit, bedingt durch die Zahlungsfrist von 14 Tagen nach Wareneingang.

Aus den vorgenannte Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten ergibt sich nachfolgende Gesamtdauer des Prozesses:

Kyritz		
Prozessphasen	Bearbeitungszeit	Gesamtdauer*
Bedarfsmeldung	> 0 Minuten	~ 1 Tag
Beschaffungsvorbereitung	120 Minuten	~ 1 Tag
Angebotseinholung	15 Minuten	~ 10 Tage
Vertragserfüllung/Ware	7,5 Minuten	~ 14 Tage
Vertragserfüllung/Rechnung	7,5 Minuten	
Gesamt	150 Minuten	~ 26 Tage**

Legende:

> 0 = Zeiten nicht ermittelbar aber größer Null

* Gesamtdauer incl. Warte-, Liege-, Transport- und Bearbeitungszeiten.

** Die Angabe der Tage bezieht sich auf einen Arbeitstag von 8 Std.

Tabelle 4: Zusammenfassung der Durchführungszeiten des Prozesses in Kyritz (Eigene Darstellung)

Die Darstellung der Zeiten beruht auf Schätz- und Erfahrungswerten des Warenbeschaffers. Leider war es nicht möglich, allen Phasen genaue Zeitwerte (Warte-, Liege-, Transport- und Bearbeitungszeiten) zuzuordnen. Daher bieten die vorhandenen Daten sicher nur einen äußerst groben Überblick über die Gesamtdauer des Prozesses. Die Gesamtdauer des Prozesses, d.h. von der Bedarfsmeldung bis zu Bedarfsdeckung, beträgt ca. 26 Tage. Die Bearbeitungszeit ist zwar auch nur auf der Basis von Schätz-



werten entstanden, jedoch stellt sie aufgrund der Erfahrung des Sachbearbeiters einen relativ genauen Mittelwert dar. Sie liegt für den gesamten Prozess bei 150 Minuten. Bei einem durchschnittlichen Stundensatz eines Sachbearbeiters von 14,90€ entstehen so pro Beschaffung Kosten in Höhe von 37,25€. Bei einer Prozesshäufigkeit von 2-3 Mal pro Jahr ergibt dies einen Gesamtkostenbetrag zwischen 74,50€ und 111,75€, der anteilig den Preis eines zu beschaffenden Artikels erhöht.

4.1.2.2. Optimierungspotenziale

Aufbauend auf den Ergebnissen der Ist-Analyse, werden in Verbindung mit den Optimierungszielen der Prozessoptimierung (siehe 4.1.1- Mögliche Optimierungsziele) im Folgenden Vorschläge für die Verbesserung des Beschaffungsprozesses gemacht.

Phase Bedarfsmeldung

In dieser Phase wird ein entstandener Bedarf an die Verwaltung weiter gegeben. Diese versucht, je nach Dringlichkeit der Bedarfsdeckung, die anfallenden Bedarfe zu bündeln, um Mengenrabatte bei der Bestellung zu erzielen. . Greift man auf die Potenziale der vor Ort vorhandenen IT zurück, könnte eine Bedarfssammlung schon innerhalb der Organisationseinheit „Feuerwehr“ vorgenommen werden, ohne dass zusätzliche Kosten entstehen.

Zur Durchführung von Sammelbestellungen können vorhandene IT-Ressourcen (Standard-PC's, Internet) genutzt werden. Dazu müsste zunächst eine Mailingliste eingerichtet werden, d.h. eine E-Mail-Adresse mit der alle E-Mail-Adressen der am Beschaffungsprozess beteiligten Personen zugleich erreicht werden können. Die Mailingliste sollte primär die E-Mail-Adressen der Ortswehrführer, des Stadtwehrführers sowie des Sachbearbeiters der Verwaltung enthalten. Entsteht nun ein Bedarf in einer der Ortsfeuerwehren, kann der jeweilige Ortswehrführer unkompliziert bei allen anderen nachfragen, ob ein ähnlicher Bedarf entstanden bzw. dieser evtl. in nächster Zeit absehbar ist. Die dadurch gesammelten Bedarfe werden nun entweder direkt oder vom Stadtwehrführer an die Verwaltung weitergeleitet. Je nach dem, wie schnell der Bedarf gedeckt werden muss, kann ein „Meldezeitraum“ definiert werden, welcher bestimmt, bis wann weitere Bedarfe gemeldet sein müssen bevor die Weiterleitung an die Verwaltung erfolgt.



Phase Beschaffungsvorbereitung und Angebotseinholung

In der Phase der Beschaffungsvorbereitung gilt es, die Bearbeitungszeiten des Warenbeschaffers zu reduzieren, da diese den größten Teil der Gesamtbearbeitungszeit des Prozesses ausmacht. Hierzu ist es notwendig, die Bedarfe nicht nur nach Art und Menge sondern auch nach Zeiträumen zu bündeln. Hilfreich dabei sind eine genaue Analyse der Beschaffungen des letzten Haushaltsjahres sowie eine Bedarfsplanung für das kommende Haushaltsjahr. Die dadurch erlangten Daten ermöglichen eine Planung zukünftiger Beschaffungen. Zudem bilden sie die Grundlage für eine öffentliche Auftragsvergabe, die zu Anfang des Haushaltsjahres durchgeführt wird. Mit dem Anbieter, der das wirtschaftlichste Angebot vorgelegt hat, wird ein Rahmenvertrag geschlossen, aus diesem die Ware, anders als bei den bisherigen Beschaffungsprozessen, bei Bedarfentstehung abgerufen wird. Somit entfällt bei Abruf der Waren diese Phase komplett, da sie nur einmal im Jahr durchgeführt wird.

Durch die Änderung der Phase Angebotseinholung ändern sich natürlich auch alle anderen Phasen des Beschaffungsprozesses:

Phase Bedarfsmeldung

Die Ware könnte direkt durch die Feuerwehr, evtl. nach vorheriger Absprache mit der Verwaltung, aus dem Rahmenvertrag abgerufen werden.

Phase Beschaffungsvorbereitung, Phase Angebotseinholung

Diese Phasen fallen nur einmal zu Anfang des Haushaltsjahres an und erzeugen somit auch nur einmal entsprechende Sachbearbeitungskosten.

Phase Vertragserfüllung/Ware

Die Lieferung der abgerufenen Ware erfolgt direkt an den Ort der Bedarfentstehung (Ortsfeuerwehr), ohne Einbeziehung der Verwaltung.

Phase Vertragserfüllung/Rechnung

Die Tätigkeiten „Rechnungsprüfung und Erstellung der Zahlungsanweisung“ sind demnach nur noch die einzigen Tätigkeiten, die regelmäßig bei einer Bestellung aus einem Rahmenvertrag beim Sachbearbeiter anfallen.



Fazit

Durch die Optimierung des Beschaffungsprozesses ändert sich nicht nur der Ablauf der Tätigkeiten innerhalb der Phasen, sondern, wie bereits aufgezeigt, auch der gesamte Phasenablauf. Der Optimierungsgrad kann dabei wesentlich im Rahmen des Sammelbestellverfahrens durch den Einsatz von Standard-IT beeinflusst werden.

Das größte Potenzial entfaltet sich sicherlich bei der Kombination beider Optimierungsvorschläge in Verbindung mit den Zielen des Projektes ProLeiNet, der Erarbeitung von Netzwerkprozessen innerhalb der drei Partnerkommunen.

4.1.3. Prozessanalyse Neustadt/ Dosse

In Neustadt (Dosse) sind drei verschiedene Organisationseinheiten am Beschaffungsprozess für Feuerwehrbedarfe beteiligt: die Feuerwehr, die Verwaltung und die verschiedenen Anbieter. Diese sollen zunächst beschrieben werden, um im Anschluss auf die weiteren Rahmenbedingungen des Prozesses einzugehen.

In der Kommune Neustadt (Dosse) handelt es sich um eine freiwillige Feuerwehr in der alle Feuerwehrmänner ihre Tätigkeit ehrenamtlich ausüben. Die Feuerwehr gliedert sich in 10 Teileinheiten, die als Ortswehren bezeichnet werden, in denen zur Zeit ca. 220 Kameraden aktiv tätig sind. Die 10 Ortswehren werden jeweils durch einen Ortswehrführer geleitet, die wiederum dem Gerätewart unterstehen. Der Gerätewart bildet die Schnittstelle zur Verwaltung indem er in direktem Kontakt mit dem Warenbeschaffer steht.

Die Verwaltung gliedert sich in das Haupt- und Personalamt, die Kämmerei, das Ordnungs- und Sozialamt sowie das Bauamt. Das Beschaffungswesen für die Feuerwehr ist im Ordnungs- und Sozialamt angesiedelt. Am aufgenommenen Beschaffungsprozess beteiligt sind die Amtsleiterin des Ordnungs- und Schulamtes mit der Prüfung und Abzeichnung verschiedener Dokumente; ein Sachbearbeiter, welcher über die Beschaffung hinaus auch Tätigkeiten des Ordnungsamtes ausübt sowie die Sachbearbeiter der Kämmerei, die für die Buchung und Begleichung der Rechnung zuständig sind. Die Zahl der Anbieter ist aufgrund des sehr speziellen Bedarfes sehr begrenzt. In der Regel werden in Neustadt drei verschiedene Anbieter für die Beschaffung des Feuerwehrbedarfes herangezogen.



Rahmenbedingungen des Beschaffungsprozesses:

Neustadt stehen im Jahr 2007 für die Beschaffung von Arbeitsschutzbekleidung, die für unseren Prozess ausschlaggebend ist, 6.000 € zu (siehe Anhang 4: Haushaltsansatz für den Bereich Feuerwehr im Verwaltungshaushalt Neustadt 2007). Zu diesem Haushaltsansatz gehören neben Hosen auch Schuhe, Jacken, Maskenbrillen, Handschuhe, Schutzhelme, Dienstuniformen. Wie in Kyritz liegen auch hier die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel unter den eigentlichen Bedarfen der Feuerwehr in Neustadt (Dosse).

4.1.3.1. Ist-Dokumentation

Im Folgenden wird der sog. IST-Prozess näher beschrieben, wobei er zum besseren Verständnis in die in Punkt 4.1.1 benannten Phasen unterteilt und an dem ADONIS-Modell orientiert ist, welches sich auf der beigefügten CD befindet.

Bedarfsmeldung (ADONIS: Tätigkeiten Nr.: 1 - 7)

Beteiligte Organisationseinheiten: Feuerwehr → Verwaltung

Die Kommunikation erfolgt mündlich bzw. in Form von Notizzetteln

Mit der Bedarfsentstehung – also der Unbrauchbarkeit der Feuerwehrhose für die Brandbekämpfung – bei dem Feuerwehrmann beginnt der aufgenommene Beschaffungsprozess. In diesem Fall muss der Feuerwehrmann seinem Wehrführer den Bedarf melden, welcher ihn wiederum an den Gerätewart weitergibt. In der Regel fragt dieser daraufhin bei allen Ortswehren an, ob weiterer Bedarf besteht, wobei hier auch andere Artikel benannt werden können. Es findet also meistens eine Bedarfssammlung statt. Hierfür erstellen die Ortswehrführer eine Sammelliste, die nach einigen Tagen an den Gerätewart übergeben wird. Dieser fügt die einzelnen Listen zusammen und leitet sie an den Beschaffer weiter.

Die exakte Durchlaufzeit der Bedarfsmeldung kann nicht benannt werden, sie wurde jedoch auf 3 bis 4 Tage geschätzt.

Beschaffungsvorbereitung (ADONIS: Tätigkeiten Nr.: 8 - 13)

Beteiligte Organisationseinheit: Verwaltung ↔ z.T. Feuerwehr

Die Kommunikation erfolgt bei eventuellen Rücksprachen mündlich.



Nachdem der Beschaffer die Sammeliste erhalten hat, folgt die eigentliche Bestellvorbereitung. Hier prüft er die Liste hinsichtlich der Notwendigkeit und der Möglichkeit der Bedarfsdeckung durch die vorhandenen Haushaltsmittel. Gegebenenfalls bzw. meistens muss er einige Positionen, z.T. nach Rücksprache mit dem Gerätewart, von der Liste streichen. Nach erneuter Überprüfung der zu erwartenden Kosten, wählt der Beschaffer die Vergabeart, die meistens der Freihändigen Vergabe entspricht. Im Anschluss kann er die entsprechende Angebotsanfrage, welche den genauen Typ (entsprechend der aktuellen DIN-Norm) und die Anzahl der Hosen sowie evtl. weitere Artikel enthält, erstellen.

Die Bearbeitungszeit dieser Phase beträgt laut Warenbeschaffer ca. 45 Minuten.

Angebotseinholung (ADONIS: Tätigkeiten Nr.: 14 – 20)

Beteiligte Organisationseinheiten: Verwaltung ↔ Anbieter

Die Kommunikation erfolgt in der Regel schriftlich.

Die Angebotseinholung umfasst das Versenden der Angebotsanfragen, den Erhalt und die Prüfung der Angebote sowie die Entscheidung für einen Anbieter. Nach dem Eingang der Angebote, wobei hier bis zu 10 Tage vergehen können, werden diese durch den Beschaffer geprüft und der Anbieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot ausgewählt. Abschließend erstellt der Warenbeschaffer die Auftragserteilung, welche durch die Amtsleiterin geprüft und unterzeichnet werden muss.

Die reine Bearbeitungszeit dieser Phase beträgt eine Stunde und 45 Minuten (105 Minuten). Wartezeiten können bis zu 10 Tage (4.800 Minuten) und Liegezeiten bis zu 2 Tage (960 Minuten) auftreten, wobei letztere durch die interne Poststelle verursacht werden.

Vertragserfüllung/ Ware (ADONIS: Tätigkeiten Nr.: 21 – 31)

Beteiligte Organisationseinheit: Anbieter → Verwaltung → Feuerwehr

Die Kommunikation findet größtenteils mündlich statt.

Diese Phase startet mit der Versendung des Angebotsauftrages. Im weiteren Verlauf gehen zunächst die Empfangsbestätigung und später die Ware bei dem Beschaffer ein. Ist die Ware bei dem Anbieter nicht auf Lager, können bis zum Warenerhalt drei Wochen vergehen. In der Regel geht die Ware jedoch nach ein bis zwei Wochen im Amt Neustadt (Dosse) ein. Dann prüft der Beschaffer die Ware auf Vollständigkeit und Richtigkeit laut der Bestellliste. Wenn nichts zu beanstanden ist, holt der Gerätewart



die Ware innerhalb von einem Tag ab und verteilt sie an die einzelnen Ortswehren. Der Feuerwehrmann prüft die Hose nach dem Erhalt auf Gebrauchsfähigkeit (auf die richtige Passform usw.). Eine Rückmeldung erhält der Beschaffer nur, wenn etwas an der Hose zu beanstanden ist. In der Regel ist der Bedarf aus Sicht des Feuerwehrmannes und des Warenbeschaffers an dieser Stelle gedeckt.

Die Bearbeitungszeit dieses Abschnitts beträgt 15 Minuten. Warte- und Liegezeiten entsprechen im Regelfall 14 Tage (6.720 Minuten).

Vertragerfüllung/ Rechnung (ADONIS: Tätigkeiten Nr.: 32 – 36)

Beteiligte Organisationseinheiten: Anbieter \leftrightarrow Verwaltung

Die Kommunikation erfolgt vorwiegend schriftlich.

Die Vertragserfüllung/Rechnung, welche zeitgleich mit der Phase Vertragserfüllung/Ware verlaufen kann, beginnt mit dem Eingang der Rechnung. Hier prüft der Beschaffer zunächst die eingegangene Rechnung hinsichtlich der Richtigkeit und leitet anschließend, wenn nichts zu beanstanden ist, die Zahlungsanweisung an die Amtsleiterin weiter. Die Amtsleiterin prüft noch einmal die Rechnung und weist schließlich die Zahlung bei der Kasse an (Soll-Buchung). Die Sachbearbeiter der Kasse begleichen die Rechnung innerhalb der Zahlungsfrist von 14 Tagen (Ist-Buchung), womit der Beschaffungsprozess abgeschlossen ist.

Neustadt		
Prozessphasen	Bearbeitungszeit	Gesamtdauer*
Bedarfsmeldung	> 0 Minuten	~ 4 Tage
Beschaffungsvorbereitung	45 Minuten	~ 0 Tage
Angebotseinholung	105 Minuten	~ 12 Tage
Vertragserfüllung/ Ware	15 Minuten	~ 14 Tage
Vertragserfüllung/ Rechnung	20 Minuten	
Gesamt	185 Minuten	~ 30 Tage**

Legende:

>0 = Zeiten nicht ermittelbar, aber größer als Null

* Gesamtdauer inklusive Warte-, Liege-, Transport- und Bearbeitungszeiten

** Die Angabe der Tage bezieht sich auf einen Arbeitstag von 8 Std.

Tabelle 5: Zusammenfassung der Durchführungszeiten des Prozesses in Neustadt (Eigene Darstellung)

Die dargestellten Bearbeitungs-, Warte-, Liege- und Transportzeiten geben lediglich einen groben Überblick über den Beschaffungsprozess in Neustadt (Dosse), da es sich



hierbei um Schätz- bzw. Erfahrungswerte des Warenbeschaffers handelt. Zusammenfassend kann jedoch gesagt werden, dass von der Bedarfsentstehung bis zum Abschluss des Beschaffungsprozesses durch das Begleichen der Rechnung durchschnittlich 30 Tage vergehen. Die reine Bearbeitungszeit des Beschaffungsprozesses beträgt ca. 185 Minuten, also 3 Stunden und 5 Minuten. Bei einem Kostensatz von 30,58 €/Stunde entspricht das 94,29 € für jeden Bestellvorgang. Bei einer Bestellhäufigkeit von 3 bis 4 Mal im Jahr ergibt das Kosten von bis zu 377,15 €.

4.1.3.2. Optimierungspotenziale/Soll-Prozess

Auf der Grundlage des eben beschriebenen IST-Prozesses, sollen im Folgenden entsprechende Optimierungspotenziale herausgestellt werden.

Bedarfsmeldung

Durch die Beteiligung von vier Personen an der Bedarfsmeldung – Feuerwehrmann, Ortswehrführer, Gerätewart und Beschaffer – weist diese Phase eine Gesamtdauer von 4 Tagen auf. Durch die verstärkte Nutzung der vorhandenen IT-Potenziale (PC's und Internet) kann die Bedarfsmeldung auf wenige Minuten reduziert werden, indem der Feuerwehrmann seinen Bedarf per E-Mail direkt an den Beschaffer melden kann. Das hätte gleichzeitig den Vorteil, dass die Bedarfssammlung automatisch bei dem Warenbeschaffer in der Verwaltung erfolgen würde. Die Bedarfssammlung kann dabei auch mit IT-Unterstützung vereinfacht werden. Voraussetzung hierfür ist das Erstellen eines E-Mail-Verteilers, in dem alle E-Mail-Adressen enthalten sind, die für diesen Teilprozess notwendig sind (v.a. Beschaffer, Gerätewart, Ortswehren etc.). Somit könnte der Beschaffer nach Eingang eines Bedarfs eine E-Mail an den Verteiler versenden, mit der Bitte, weitere Bedarfe zu melden. Für den Fall, dass der Warenbeschaffer durch seine Funktion im Ordnungsamt überlastet ist, kann der Gerätewart als dritter Beteiligter dazwischen geschaltet werden. In diesem Fall würden die Kameraden den Gerätewart anschreiben, der dann die Bedarfssammlung und die Verteilermails übernimmt.

Durch die Erstellung eines Formulars, das alle wichtigen Angaben vorsieht und durch den Feuerwehrmann nur noch ausgefüllt und per E-Mail versandt werden muss, würde die Bedarfsmeldung noch einmal vereinfacht werden. Diese Verkürzung und Vereinfachung der Kommunikationswege, begünstigt eine schnellere Bedarfsdeckung, wodurch der Feuerwehrmann seiner Arbeit schneller wieder nachgehen kann.



Des Weiteren sollte darüber nachgedacht werden ein Lager einzurichten, in dem einige wichtige Bedarfsgüter in geringen Mengen vorrätig sind. Das hätte den Vorteil, dass der Bedarf direkt nach der Meldung gedeckt werden könnte und Bestellungen über einen längeren Zeitraum gesammelt werden könnten. Jedoch sollte für diese Überlegung nicht unberücksichtigt bleiben, dass für ein solches Lager zusätzliche Kosten entstehen und sich darüber hinaus der Aufwand für die Bedarfsplanung erhöht. Dies kann wiederum zu einer Erhöhung der Bearbeitungszeit/ -kosten führen.

Beschaffungsvorbereitung und Angebotseinholung

Die Beschaffungsvorbereitung mit ihren Tätigkeiten, wie der Prüfung der Haushaltsmittel und die Festlegung einer Vergabeart, erfolgt zurzeit in jedem Beschaffungsprozess, also 3 bis 4 Mal jährlich. Im Rahmen einer Bedarfsbündelung innerhalb von Zeiträumen, müsste diese Phase nur noch einmal jährlich durchlaufen werden. Hierfür würde der Beschaffer am Anfang eines Haushaltsjahres, aufgrund von Erfahrungswerten der vorangegangenen Jahre, den Bedarf für das kommende Haushaltsjahr ermitteln. Mit diesen Daten kann er eine entsprechende Leistungsbeschreibungen erstellen und Angebote für den gesamten Jahresbedarf einholen. Nach der Sichtung dieser Angebote kann der Warenbeschaffer dem Anbieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot den Zuschlag erteilen und mit ihm einen Rahmenvertrag schließen. Diese Vorgehensweise hätte zum einen den Vorteil, dass die Beschaffungsvorbereitung und die Angebotseinholung nur noch einmal im Jahr erfolgen würden und sich somit die Bearbeitungs- und Gesamtzeiten deutlich verkürzen würden, wodurch auch Beschaffungsprozesskosten eingespart werden könnten. Zum anderen kann durch eine Angebotseinholung für den gesamten Jahresbedarf eine erheblich größere Menge angegeben und dadurch evtl. größere Preisvorteile erzielt werden. Der Abruf der Feuerwehrhosen würde weiterhin nach Bedarf erfolgen (nach der Bedarfsmeldung), wobei sich eine Sammelbestellung (-Abruf) positiv auf die Transportkosten auswirken würde.

Des Weiteren besteht Optimierungspotenzial bei der internen Postzustellung, da bei der Zustellung interner Hauspost durch die Poststelle bis zu zwei Tage vergehen können. Hier bietet es sich an, auf die vorhandenen IT-Ressourcen zurückzugreifen und die Kommunikation per E-Mail und mittels eines vorgefertigten Formulars erfolgen zu lassen.

Jedoch sollte darüber hinaus die Poststelle untersucht werden, da von ihrer Arbeitsweise auch andere Prozesse betroffen sein werden.



Vertragserfüllung/ Ware und Vertragserfüllung/ Rechnung

Die beiden Phasen Vertragserfüllung/ Ware und Vertragserfüllung/ Rechnung erfolgen weiterhin, wie im IST-Prozess dargestellt.

Fazit

Abschließend ist zu festzuhalten, dass durch den verstärkten und verbesserten Einsatz der vorhandenen Informationstechnologie der gesamte Beschaffungsprozess vereinfacht und verkürzt werden kann. Hierfür sollte zunächst ein E-Mail-Verteiler angelegt und anschließend Musterformulare erstellt werden, die bei Bedarf nur noch ausgefüllt und per E-Mail versandt werden.

Darüber hinaus bilden die Auslagerung der Beschaffungsvorbereitung und der Angebotseinholung aus dem „regulären“ Beschaffungsprozess die größten Optimierungspotenziale. Der Abschluss von Rahmenverträgen kann dabei nach Art und Menge (z.B. Feuerwehrhose) oder aber nach Anbieter erfolgen. Bei letzterem werden einzelne Produktgruppen in einem Rahmenvertrag zusammengefasst, die bei einem Anbieter beschafft werden können.

Durch dieses Vorgehen würden zum einen Beschaffungsprozesskosten eingespart werden, da diese Phasen nur noch einmal statt vier Mal jährlich erfolgen und zum anderen könnten größere Preisvorteile durch größere Mengen erzielt werden, wodurch die Beschaffungsobjektkosten sinken.

Das größte Potenzial dürfte sich jedoch erst in Kooperation mit den anderen Kleeblatt-Kommunen ergeben. Diese Netzwerkpotenziale werden in Gliederungspunkt 4.1.5 näher erläutert.

4.1.4. Prozessanalyse Wusterhausen

An dem in der Kommune Wusterhausen betrachteten Beschaffungsprozess sind die Organisationseinheiten Feuerwehr, Verwaltung und Anbieter beteiligt.

Bei der Feuerwehr der Kommune Wusterhausen handelt es sich um eine freiwillige Feuerwehr, deren Mitglieder diese Tätigkeit rein ehrenamtlich ausüben. Aktuell gehören der Freiwilligen Feuerwehr Wusterhausen 233 Kameraden an, die in 14 Löschzü-



gen organisiert sind und von 12 Ortswehrlführern geleitet werden. Diese sind dem ebenfalls ehrenamtlich tätigen Gemeindebrandmeister unterstellt, der gleichzeitig das Amt des Gerätewarts in der Organisationseinheit Verwaltung ausübt und damit die Schnittstelle zwischen den Organisationseinheiten Feuerwehr und Verwaltung bildet. Das Beschaffungswesen der Feuerwehr ist im Ordnungsamt angesiedelt und wird dort insbesondere durch den Sachbearbeiter für Beschaffung durchgeführt. Ebenfalls am Beschaffungsprozess beteiligt ist die Kämmerei, welche die Buchung und Zahlung der Rechnung vornimmt.

Weitere Prozessbeteiligte sind die Anbieter, bei denen die zu beschaffende Ware bestellt wird. Aufgrund der Spezialität der Feuerwehrbedarfe ist der Anbieterkreis überschaubar. Im Bereich der Brandschutzbekleidung wird zur Bedarfsdeckung auf drei überregionale Anbieter zurückgegriffen. Der entsprechende Anbieter wird im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe über das wirtschaftlichste Angebot ermittelt.

Rahmenbedingungen des Beschaffungsprozesses

Der Beschaffungsprozess der Kommune Wusterhausen unterscheidet sich wesentlich von den Prozessen der Kommunen Neustadt und Kyritz. Hier findet im Gegensatz zu den Prozessen in Neustadt und Kyritz die Angebotseinholung bereits zu Anfang eines Haushaltsjahres im Vorfeld der eigentlichen Beschaffung statt und stellt damit eine Besonderheit dar. Der reguläre Beschaffungsprozess erfolgt vierteljährlich. Dem Warenbeschaffer stehen gemäß Haushaltsansatz des „Haushaltsplan Verwaltungshaushalt 2007“ (siehe Anhang 5) im Jahr 2007 für Dienst- und Schutzbekleidung des Brandschutzes, die Gegenstand des Prozesses ist, 8.000 € zur Verfügung. Eine angemessene Verwendung der knappen Haushaltsmittel wird durch sich ständig ändernde DIN-Normen für Brandschutzbekleidung erschwert, da diese regelmäßig an die aktuellen DIN-Normen angepasst werden müssen.

4.1.4.1 IST-Dokumentation

Der in der Kommune Wusterhausen aufgenommene Prozessablauf, ausgerichtet an denen in Punkt 4.1.1 benannten Phasen (Bedarfsmeldung, Angebotseinholung, Beschaffungsvorbereitung, Vertragserfüllung/Ware, Vertragserfüllung/Rechnung), stellt sich wie folgt dar:



Phase Angebotseinholung (Nr. 171 – 178)

Organisationseinheiten: Verwaltung → Anbieter

Die Kommunikation erfolgt schriftlich, gegebenenfalls auch telefonisch.

An dieser externen Phase des Beschaffungsprozesses sind die Organisationseinheiten Anbieter und Verwaltung beteiligt. Die Angebotseinholung wird am Anfang eines Haushaltsjahres durch den Warenbeschaffer der Verwaltung durchgeführt. Dieser erstellt auf der Grundlage der Durchschnittsbedarfe des vergangenen Jahres eine entsprechende Leistungsbeschreibung, die an aus jahrelanger Zusammenarbeit bekannte Anbieter versandt wird. Die Leistungsbeschreibung umfasst die Gewährung von Rabatten aufgrund der Warenmenge, die Gültigkeit der Preise für das gesamte Haushaltsjahr und die Abrufbarkeit von Teilmengen. Nach Eingang der Angebote werden diese vom Warenbeschaffer vor allem auf Basis der Haushaltsgrundsätze Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geprüft, um das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln. Mit diesem Anbieter wird sodann ein Vertrag für das gesamte Haushaltsjahr geschlossen, aus dem der Warenbeschaffer die benötigte Warenmenge abrufen kann. Diese Vorgehensweise entspricht der eines Rahmenvertrages.

Die Dauer dieser externen Phase wird aufgrund der nicht genau erfassbaren Postlaufzeiten sowohl der Leistungsbeschreibung an die Anbieter als auch der Angebote der Anbieter an den Warenbeschaffer - diese müssen gemäß VOL innerhalb von 10 Tagen eingehen - auf ca. 12 Tage geschätzt. Die eigentliche Bearbeitungszeit für die Ermittlung der Regelbedarfe, der Erstellung der Leistungsbeschreibung, der Prüfung der eingegangenen Angebote und der Zuschlagserteilung beträgt ca. 2 Stunden.

Phase Bedarfsmeldung (Nr. 1 – 9)

Organisationseinheiten: Feuerwehr → Verwaltung

Die Kommunikation erfolgt schriftlich, telefonisch und mündlich.

In dieser Phase wird der Bedarf des Feuerwehrmanns dem jeweils zuständigen Ortswehrführer gemeldet und sodann über den Gemeindebrandmeister an den Gerätewart in der Organisationseinheit Verwaltung weitergeleitet. Dieser prüft zunächst den Beschaffungsbedarf, d.h. er stellt fest, ob die Hose reparabel ist. Fällt diese Prüfung negativ aus, prüft der Gerätewart den Lagerbestand. Ist die benötigte Ware vorrätig, kann der Bedarf gedeckt und der Beschaffungsprozess beendet werden. Ist die benötigte Ware aber nicht vorrätig, wird die Information über den entstandenen Beschaffungsbedarf an den Warenbeschaffer der Kommune Wusterhausen übermittelt.



Die Dauer dieser Phase kann nicht genau bestimmt werden. Die Kameraden der Feuerwehr treffen sich einmal wöchentlich mit ihrem Ortswehrführer, so dass die Bedarfsmeldung an diesen maximal eine Woche in Anspruch nimmt. Dies gilt ebenfalls für die Meldung des Bedarfs vom Ortswehrführer zum Gemeindebrandmeister, so dass auch hier maximal eine Woche Durchlaufzeit angesetzt werden muss. Da die Tätigkeit des Gemeindebrandmeisters und des Gerätewarts von der gleichen Person wahrgenommen werden, entsteht für diese Bedarfsmeldung keine Durchlaufzeit. Die Prüfung der beschädigten Hose und des Lagervorrats erfordert eine maximale Bearbeitungszeit von 15 Minuten. Insgesamt ist für diese Phase eine Durchlaufzeit von 14 Tagen anzusetzen.

Phase Beschaffungsvorbereitung (Nr. 10 – 16)

Organisationseinheit: Verwaltung

Der PC dient als Hilfsmittel der Durchführung einzelner Arbeitsschritte.

Im Rahmen dieser Phase, die ausschließlich vom Warenbeschaffer durchgeführt wird, werden alle Tätigkeiten vorgenommen, die den eigentlichen Beschaffungsprozess vorbereiten. Dazu gehören die Sammlung der Bedarfe der einzelnen Löschgruppen, die Prüfung der Haushaltsmittel sowie die Wahl der Vergabeart. Wird bei der Prüfung der Haushaltsmittel festgestellt, dass diese für die Titelkennzahl Dienst- und Schutzbekleidung bereits erschöpft sind, muss die Bestellung auf das nächste Haushaltsjahr verschoben oder bei Dringlichkeit Haushaltsmittel aus anderen Titeln entnommen werden. Die Wahl der Vergabeart richtet sich nach den Richtlinien der Verdingungsordnung für Lieferung und Leistung (VOL), die wiederum für die Kommune Wusterhausen in § 25 a Gemeindehaushaltsverordnung festgeschrieben ist. Demnach kommt eine freihändige Vergabe nur bis zu einem Gesamtbestellwert inklusive Mehrwertsteuer in Höhe von 20.000 € in Betracht. Da im Haushaltsplan der Kommune Wusterhausen für Brandschutzbekleidung der Feuerwehr lediglich 8.000 € veranschlagt sind, ist eine Wahl der Vergabeart für die Beschaffung des Standardartikels „Feuerwehrohse“ nur bei ungeplanten Ausgaben tatsächlich gegeben.

Die Durchlaufzeit dieser Phase ist nur schwer ermittelbar, da die Dauer der einzelnen Bearbeitungsschritte unter Berücksichtigung aller möglichen Szenarien erheblich variiert. Die Bearbeitungszeit für die Prüfung der Haushaltsmittel und die Wahl der Vergabeart beträgt bei reibungslosem Ablauf ca. 1 Stunde. Die Dauer der Sammelbestellung ist abhängig vom Zeitpunkt der Bedarfsentstehung, der Bedarfsmenge und von dem



Zeitpunkt des letzten Warenabrufes. Da eine Beschaffung von Brandschutzbekleidung in der Kommune Wusterhausen ca. vierteljährlich erfolgt, könnte für die Bedarfssammlung eine maximale Durchlaufzeit von 2,5 Monaten angesetzt werden. Unter optimalen Voraussetzungen kann allerdings die günstigste Variante angesetzt werden, was einer Durchlaufzeit von 1 Monat entspricht.

Phase Vertragserfüllung/Rechnung (Nr. 211 – 221)

Organisationseinheiten: Verwaltung; ggf. Anbieter

Diese Phase betrachtet den Rechnungskreislauf vom Eingang der Rechnung, welcher häufig mit dem Wareneingang verbunden ist, bis zur endgültigen Zahlung der Rechnung. Die Vertragserfüllung/Rechnung beginnt mit der Prüfung der Rechnung durch den Warenbeschaffer, um gegebenenfalls eine Korrektur durch den Anbieter zu fordern. Sodann erstellt der Warenbeschaffer eine Zahlungsanordnung, womit seine Beteiligung am weiteren Rechnungskreislauf beendet ist. Der anschließenden Buchung der Rechnung durch die Kämmerei folgt eine nochmalige Rechnungsprüfung samt Zahlungsanordnung seitens des Amtsleiters des Ordnungsamtes sowie seitens der Amtsleiterin der Kämmerei. Die schlussendliche Zahlungsanweisung wird durch die Kassenleiterin der Kämmerei vorgenommen. Mit dem Ausgleich der Rechnungssumme endet die Phase Vertragserfüllung/Rechnung.

Durch die Rechnungsprüfung, die Erstellung der Zahlungsanordnung sowie die Übergabe der Rechnung und der Zahlungsanordnung an die Kämmerei entsteht eine Bearbeitungszeit von ca. 40 Minuten. Die Weiterleitung der Rechnung und der Zahlungsanordnung sowie deren Abzeichnung durch die vorgenannten Akteure umfasst nochmals 2 Tage Liege- und Transportzeit. Aufgrund einer regulären 14tägigen Zahlungsfrist, innerhalb derer die Rechnung geprüft, gebucht und beglichen wird, ergibt sich eine Gesamtdauer für diese Phase von maximal 14 Tagen.

Phase Vertragserfüllung/Ware (Nr. 17 – 25)

Organisationseinheiten: Feuerwehr \leftrightarrow Verwaltung \leftrightarrow Anbieter

Die Vertragserfüllung/Ware beginnt mit dem Warenabruf durch den Warenbeschaffer bei dem in der Angebotseinholung vertraglich verpflichteten Anbieter. Nach Eingang der Ware wird diese vom Gerätewart des Ordnungsamtes geprüft und über den Gemeindebrandmeister und den jeweiligen Ortswehrführer an den Feuerwehrmann weitergeleitet. Erfüllt die bestellte Ware dessen Anforderungen, ist der Bedarf gedeckt.



Für diese Phase beträgt die maximale Gesamtdauer 14 Tage. Dieser Zeitraum umfasst sowohl die Prüfung der Hose durch den Gerätewart, für die 5 Minuten Bearbeitungszeit veranschlagt werden, als auch Warte- und Liegezeiten, da der Gerätewart bzw. Gemeindebrandmeister die Ware erst beim wöchentlichen Treffen mit den Ortswehrlführern übergeben kann. Das gleiche gilt für die Übergabe der Ware an die Feuerwehrmänner.

Die Phasen Vertragserfüllung/Ware und Rechnung verlaufen parallel. Der Beschaffungsprozess ist mit der Bedarfsdeckung und der Rechnungsbegleichung beendet.

Aus den vorgenannten Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten ergibt sich nachfolgende Gesamtdauer des Prozesses⁶:

Phase Angebotseinholung als externer Prozess am Anfang des Jahres:

Wusterhausen		
Prozessphasen	Bearbeitungszeit	Phasendauer*
Angebotseinholung Bedarfsmeldung Beschaffungsvorbereitung Vertragserfüllung/Rechnung Vertragserfüllung/Ware	120 Minuten	~ 12 Tage
Gesamt	120 Minuten	~ 12 Tage**

Tabelle 6: Bearbeitungszeit- und Phasendauer Angebotseinholung (Eigene Darstellung)

→ Die Bearbeitungszeit und die Phasendauer werden nachfolgend auf die Bestellhäufigkeit angerechnet. Daraus ergibt sich bei ca. vier Bestellungen im Jahr für jeden Beschaffungsprozess eine anteilige Bearbeitungszeit von 30 Minuten und eine anteilige Phasendauer von 3 Tagen. Alle weiteren Phasen entfallen, da diese erst bei den eigentlichen Bedarfsdeckungen innerhalb des Jahres durchlaufen werden. Daher werden für die Bearbeitungszeit und die Phasendauer keine Werte angegeben.

⁶ Die Zeitangaben für Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten basieren auf Schätz- bzw. Erfahrungswerten der Prozessbeteiligten. Daher können die angegebenen Daten von den tatsächlichen Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten abweichen.



Regulärer Beschaffungsprozess:

Wusterhausen		
Prozessphasen	Bearbeitungszeit	Phasendauer*
Angeboteinholung	30 Minuten	~ 3 Tage**
Bedarfsmeldung	15 Minuten	~ 14 Tage
Beschaffungsvorbereitung	60 Minuten	~ 30 Tage
Vertragserfüllung/Rechnung	40 Minuten	
Vertragserfüllung/Ware	5 Minuten	~ 14 Tage***
Gesamt	150 Minuten	~ 61 Tage****

Legende:

> 0 = Zeiten nicht ermittelbar aber größer Null

* Gesamtdauer incl. Warte-, Liege-, Transport- und Bearbeitungszeiten.

** Die Angabe der Tage bezieht sich auf einen Arbeitstag von 8 Std.

*** Die Phasen verlaufen parallel zueinander.

**** Da vierteljährlich bestellt wird und zwischen den Bestellungen der Bedarf gesammelt wird, dauert ein Prozess grundsätzlich 3 Monate (von Bestellung zu Bestellung)

Tabelle 7: Zusammenfassung der Durchführungszeiten des Prozesses in Wusterhausen (Eigene Darstellung)

Wie den Tabellen zu entnehmen ist, beträgt die Gesamtbearbeitungszeit bei einem regulären Beschaffungsprozess unter Berücksichtigung der anteiligen Bearbeitungszeit für die Angeboteinholung ca. 150 Minuten. Die Gesamtdurchlaufzeit des Prozesses, d.h. die Dauer von der Bedarfsmeldung bis zur Bedarfsdeckung umfasst bei einem reibungslosen Ablauf 61 Tage. Bei einem durchschnittlichen Stundensatz eines Sachbearbeiters von 16,07 € entstehen damit für diesen Prozess Kosten in Höhe von 40,17 € pro Beschaffung. Berücksichtigt man, dass im Jahr viermal bestellt wird, betragen die jährlichen Kosten für die Beschaffung insgesamt 160,68 €.

4.1.4.1. Optimierungspotenziale/SOLL-Dokumentation

Aufbauend auf den Ergebnissen der Ist-Analyse, werden unter Berücksichtigung der im Gliederungspunkt 4.1.1 benannten Optimierungsziele folgende Optimierungsmöglichkeiten für den Beschaffungsprozesses in der Kommune Wusterhausen vorgeschlagen.



Phase Angebotseinholung

Eine Optimierung dieser Phase wäre durch eine Bündelung der Bedarfe gegeben. In der Praxis werden für die Brandschutzbekleidung verschiedene Anbieter beauftragt, um den jeweils günstigeren Preis für den einzelnen Artikel oder die Artikelgruppe zu erzielen. Mit einer Bündelung der Bedarfe und die damit verbundene Beschaffung bei einem zentralen Anbieter können aufgrund der größeren Mengen die Beschaffungsobjektkosten gesenkt werden. Zudem ermöglicht diese Vorgehensweise eine organisatorische und administrative Vereinfachung des Prozesses, was damit auch zu einer Senkung der Beschaffungsprozesskosten führen kann. Diese Optimierung bildet zudem die Basis für ein Beschaffungs-Netzwerk zwischen den Kommunen (siehe Punkt 4.1.5.2).

Phase Bedarfsmeldung

Obwohl innerhalb dieser Phase hauptsächlich die Information des entstandenen Bedarfs weitergeleitet wird, beansprucht sie eine relativ lange Durchlaufzeit. Diese entsteht einerseits durch die langwierige Meldung des Bedarfs, die ausschließlich an den wöchentlichen Treffen erfolgt. Andererseits muss die Notwendigkeit eines Bedarfs durch den Verschleiß einer Hose seitens des Gerätewarts geprüft werden, was eine Übergabe der verschlissenen Hose an den Gerätewart erforderlich macht.

Die langwierige Meldung des Bedarfs kann durch die Nutzung der elektronischen Post unabhängig von den wöchentlichen Treffen erfolgen und damit erheblich verkürzt werden. Allerdings ergibt sich aus dieser Vorgehensweise nur dann ein Nutzen, wenn auch die Übergabe der Hose an den Gerätewart nicht mehr nur zu den wöchentlichen Treffen erfolgt.

Grundlegende Voraussetzung für eine optimierte Durchlaufzeit wäre daher eine Änderung der Zuständigkeiten. Eine Verlagerung der Bedarfsprüfung vom Gerätewart zum Ortswehrführer, der ebenfalls die notwendige Fachkenntnis besitzt, würde eine Verkürzung der Durchlaufzeit ermöglichen. Problematisch dabei ist, dass mit der Änderung der Zuständigkeit die Verwaltung an dieser Stelle des Prozesses herausfallen würde und damit die entsprechenden Kontrollmechanismen nicht mehr gegeben wären. Diese sind allerdings für eine angemessene Verwendung der knappen Haushaltsgelder durch eine Bedarfsprüfung unabdingbar. Diesem Kontrollverlust kann durch die Verwendung einer Checkliste entgegen getreten werden, in der genau festgelegt wird, wann eine Hose für den Einsatz nicht mehr geeignet ist und durch eine Neue ersetzt werden muss. Eine Änderung der Zuständigkeiten muss vorab auf Rechtmäßigkeit geprüft werden.



Phase Beschaffungsvorbereitung

Wie bereits in der Bedarfsmeldung ergeben sich auch hier Optimierungsmöglichkeiten durch die Nutzung von Informationstechnologien. So könnte die Durchführung der Bedarfssammlung beispielsweise durch digitalisierte Bestelllisten vereinfacht werden. Die vom Warenbeschaffer gepflegten Listen enthielten u.a. Informationen über den aktuellen Lagerbestand sowie vorher festgelegte Mengengrenzen, bei deren Unterschreitung der Warenbeschaffer den Warenabruf vornehmen würde. Entsprechende Dokumentvorlagen für den Warenabruf könnten ebenfalls elektronisch hinterlegt werden. Für die Prüfung der Haushaltsmittel und die Wahl der Vergabeart ergeben sich keine Optimierungspotenziale.

Phase Vertragserfüllung/Rechnung

Aufgrund festgeschriebener organisatorischer und administrativer Vorgehensweisen unter anderem bei der Rechnungshandhabung ergeben sich für diese Phase keine Optimierungsmöglichkeiten.

Phase Vertragserfüllung/Ware

Eine Optimierung dieser Phase ergibt sich durch eine Verkürzung des Warenweges. Danach erfolgt die Warenübergabe direkt an den Ortswehrführer zur Prüfung und Weiterleitung an den Feuerwehrmann. Diese Änderung wäre wie in der Bedarfsmeldung mit einer Verlagerung der Zuständigkeiten verbunden, deren Rechtmäßigkeit vorab geprüft werden muss. Das eigentliche Ausmaß dieser Optimierung auf die Durchlaufzeit dieser Phase ist eher unerheblich. Erst bei der Betrachtung des gesamten Prozesses wird das Optimierungspotenzial ersichtlich. Im Rahmen der Optimierung der Phase Bedarfsmeldung erfolgt bereits eine Verlagerung der Zuständigkeiten des Gerätewarts auf den Ortswehrführer, die damit auch auf den Warenkreislauf übertragen werden kann.

Schlussendlich ändert die Optimierung des Beschaffungsprozesses in Wusterhausen nur die Abläufe innerhalb der Phasen, aber nicht die Phasenabfolge, so dass der Beschaffungsprozess in der bisherigen Reihenfolge abläuft, wie sie im Gliederungspunkt 4.1.4.1 beschrieben ist.

Weiterhin ist festzustellen, dass die Optimierungspotenziale vor allem auf einer Bedarfsbündelung, auf die Verlagerung von Zuständigkeiten und auf den Einsatz von Informationstechnologien basieren. Bei Letzterem geht es aber nicht um die Anschaffung



entsprechender Technologien, sondern um die Nutzung der vorhandenen Möglichkeiten, die in der öffentlichen Verwaltung nicht immer in vollem Umfang ausgeschöpft werden.

Ein umfassenderes Optimierungspotenzial für die Kommunen ergibt sich durch die Bildung eines Leistungsnetzwerkes, was im folgenden Gliederungspunkt näher erörtert wird.

4.1.5. Netzwerkpotenziale

4.1.5.1. Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Nachdem in den vorangegangenen Gliederungspunkten die einzelnen Prozesse näher betrachtet und analysiert wurden, sollen sie im folgenden Abschnitt durch eine Herausarbeitung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden gegenübergestellt werden.

Die Gemeinsamkeiten sind vor allem in den Rahmenbedingungen des jeweiligen Beschaffungsprozesses zu finden. In allen drei Kommunen wird im Auftrag der Verwaltungen der Brandschutz von Freiwilligen Feuerwehren wahrgenommen, die für die jeweiligen Ortsteile in Ortswehren unterteilt sind. Die Anzahl der aktiven Feuerwehrleute ist annähernd gleich und bewegt sich in den Kommunen zwischen 180 und 230 Kameraden. Diese kümmern sich in den Jugendfeuerwehren auch um die Nachwuchskräfte. Eine weitere Gemeinsamkeit bilden die an der Durchführung des Beschaffungsprozesses beteiligten Organisationseinheiten. Neben den Freiwilligen Feuerwehren und den Verwaltungen beschaffen die Kommunen bei den gleichen Anbietern, was auf die Spezialität des Beschaffungsobjektes und dem daraus resultierenden kleinen Anbieterkreis zurückzuführen ist. Zudem haben die Kommunen gemein, dass durch die der Feuerwehr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel nur die Bedarfe gedeckt werden können, die unabdingbar zur Aufgabenerfüllung benötigt werden. Spielräume sind aufgrund der finanziellen Lage nur in Ausnahmefällen möglich. Deshalb kann die bestehende Ausrüstung oftmals nur an geltende Normen angepasst werden, anstatt dass sie durch Modernere ersetzt wird. Beispielhaft hierfür ist der zum Teil veraltete Fuhrpark in dem noch Fahrzeuge der ehemaligen DDR im Einsatz sind.

Alle drei Kommunen haben sich bei der Beschaffung von Feuerwehrbedarfen sowohl beim Beschaffungsprozess an die Vorschriften des Vergaberechts als auch bei den



Bedarfen selbst an die Vorgaben der DIN-Normen zu halten. Dies wirkt sich natürlich positiv auf eine Netzwerkbildung aus, denn der Spielraum für individuelle Bedarfe ist durch die Standardisierung durch die DIN-Normen eher gering und der Prozess der Bedarfsdeckung durch das Vergaberecht vorgegeben.

Unterschiede zwischen den drei Kommunen sind vor allem in den allgemeinen Rahmenbedingungen und dem jeweiligen Prozessablauf festzustellen. Im Gegensatz zu Neustadt verfügen Wusterhausen und Kyritz über ein kleines Lager, in dem wichtige Bedarfe in geringen Mengen bevorratet werden können. Neustadt muss im Extremfall für einen einzelnen Bedarf den gesamten Beschaffungsprozess durchlaufen. So kommt es auch in den einzelnen Kommunen zu unterschiedlichen Beschaffungszyklen. Kyritz und Wusterhausen können dementsprechend in relativ regelmäßigen Abständen drei bis viermal jährlich bestellen, wohingegen Neustadt nach Dringlichkeit beschaffen muss. Jedoch liegt auch hier die durchschnittliche Bestellhäufigkeit bei viermal jährlich.

Eine weitere Unterscheidung ergibt sich aus der Ablauffolge der Phasen des Beschaffungsprozesses. Während die Angebotseinholung in Kyritz und Neustadt im Anschluss an die Beschaffungsvorbereitung -- also als dritte Phase -- erfolgt, findet sie in Wusterhausen einmal innerhalb eines Haushaltsjahres jeweils zum Jahresbeginn statt. Somit kann schon Anfang des Jahres vertraglich festgelegt werden, welche Produkte bei welchem Anbieter abgerufen werden. In Kyritz und Neustadt werden Anfragen immer für die jeweils benötigten Produkte, nachdem der Bedarf bereits entstanden ist, eingeholt. Dadurch verlängert sich der Zeitraum zwischen der Bedarfsentstehung und der Bedarfsdeckung erheblich, wobei dieses Defizit in Kyritz u.U. durch das vorhandene Lager ausgeglichen werden kann. Im Widerspruch dazu steht jedoch, dass die gesamte Prozessdauer in Wusterhausen am längsten ist, was allerdings auf organisatorische Gegebenheiten beispielsweise bei der eigentlichen Bedarfsweiterleitung zurückzuführen ist.

Generell kann man sagen, dass die einzelnen Phasen des Beschaffungsprozesses in allen drei Kommunen grundsätzlich ähnlich verlaufen. Es gibt lediglich kleine Unterschiede, beispielsweise bei der Bedarfsmeldung. In Neustadt und Wusterhausen wird der Bedarf des Feuerwehrmannes über den Ortswehrführer und den Gerätewart an den Beschaffer gemeldet. In Kyritz entfällt die Meldung an den Ortswehrführer. Hier meldet der Feuerwehrmann seinen Bedarf direkt an den Gerätewart, der ihn an den Beschaffer weiterleitet.



Ein weiterer Unterschied besteht in der Prüfung des Bedarfs, der durch den Verschleiß der Brandschutzhose beim Feuerwehrmann entsteht. Während in Neustadt grundsätzlich eine neue Hose beschafft wird, findet in Wusterhausen und Kyritz vorher eine Prüfung der verschlissenen Hose durch den Gerätewart statt. Dieser prüft dann, ob die Hose reparabel ist oder eine Neue beschafft werden muss.

Die aufgeführten Gemeinsamkeiten und Unterschiede werden auch bei einer Gegenüberstellung der aufgenommenen Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten deutlich:

Gemeinden	Kyritz		Neustadt		Wusterhausen	
	Bearbeitung	Gesamt*	Bearbeitung	Gesamt*	Bearbeitung	Gesamt*
Bedarfsmeldung	> 0 Minuten	> 1Tag**	> 0 Minuten	> 4Tage	15 Minuten	~ 14 Tage
Beschaffungsvorbereitung	120 Minuten	~ 1 Tag	45 Minuten	~ 0 Tage	60 Minuten	~ 30 Tage
Angebotseinholung	15 Minuten	~ 10 Tage	105 Minuten	~ 12 Tage	30 Minuten	~ 3 Tage
Vertragserfüllung/Ware	7,5 Minuten	~ 14 Tage	15 Minuten	~ 14 Tage	5 Minuten	~ 14 Tage
Vertragserfüllung/Rechnung	7,5 Minuten		20 Minuten		40 Minuten	
Gesamt	150 Minuten	~ 26 Tage	185 Minuten	~ 30 Tage	150 Minuten	~ 61 Tage
Multipliziert mit Bestellungen pro Jahr	375 Minuten		675,5 Minuten		600 Minuten	

Legende:

> 0 = Zeiten nicht ermittelbar aber größer Null

*Gesamt = Gesamtdauer incl. Warte-, Liege-, Transport- und Bearbeitungszeiten.

** Die Angabe der Tage bezieht sich auf einen Arbeitstag von 8 Std.

Tabelle 8: Gegenüberstellung der Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten der Kommunen (Eigene Darstellung)

Anhand der Gegenüberstellung ist festzustellen, dass die Phasen der Beschaffungsvorbereitung und der Angebotseinholung bei allen drei Kommunen den größten Teil der Gesamtbearbeitungszeit ausmachen. Dies ist überwiegend auf die Anwendung des Vergaberechts bzw. dessen Vorgaben für den Prozess der öffentlichen Auftragsvergabe zurückzuführen. Die Gesamtdauer der Bedarfsmeldung variiert zum Teil erheblich. Dies ist abhängig von der Anzahl der involvierten Personen als auch von den vorherrschenden organisatorischen Strukturen, die beispielsweise in Wusterhausen die Weitergabe des Bedarfs an die Verwaltung erst nach ca. 14 Tagen ermöglicht. Die Gesamtdauer der Phasen der Vertragserfüllung Ware/ Rechnung wird primär durch den vorgegebenen Zahlungszeitraum von 14 Tagen bestimmt. Die Bearbeitungszeiten



innerhalb dieser Phase beziehen sich auf einen reibungslosen Fall, dass heißt sowohl die erhaltene Ware als auch die Rechnung des Anbieters weisen keine Mängel auf. Aufgrund dieser Erkenntnisse können die Möglichkeiten einer Netzwerkbildung ausgelotet werden.

4.1.5.2. Netzwerkbildung

Ziel des Projektes ist über die Einzelanalysen hinaus, Netzwerkpotenziale zwischen den Kleeblatt-Kommunen aufzudecken und zu veranschaulichen.

Unter Netzwerken versteht man eine „Form der prozessorientierten Primärorganisation, mit der eine politisch beschlossene Leistung unter Einbeziehung von rechtlich selbstständigen öffentlichen und ggf. auch nicht-öffentlichen Partnern mit Hilfe einer sehr intensiven Nutzung von Informationstechnik in organisationsübergreifender Arbeitsteilung modular produziert und/ oder an die Adressaten abgegeben wird, um Effizienz-, Effektivitäts-, Qualitäts- und Legitimationsvorteile zu erzielen“ (Brügge-meier 2004, S. 189).

Eine Voraussetzung für die Bildung von Netzwerken ist unter anderem, dass die betrachteten Prozesse möglichst nicht ortsgebunden sind. Der vorliegende Beschaffungsprozess eignet sich unserer Meinung nach für die Bildung eines Netzwerkes, da es unerheblich ist, wo der Beschaffungsvorgang durchgeführt wird. Zudem können einzelne Prozessschritte, wie beispielsweise die Bedarfsmeldung digitalisiert werden. Weiterhin spricht für die Bildung eines Netzwerkes die Tatsache, dass der Beschaffungsprozess aller drei Kommunen an die gleichen rechtlichen Vorgaben gebunden ist. Ebenso sind die Feuerwehrbedarfe bereits durch die DIN-Normen standardisiert.

Die praktische Umsetzung eines Netzwerkes im Beschaffungswesen kann durch die Bildung einer Einkaufsgemeinschaft erfolgen, welche auf der marktwirtschaftlichen Idee basiert, die Kaufkraft einzelner Kommunen zu bündeln und die dadurch zu erzielenden Preisvorteile an die Mitglieder der Einkaufsgemeinschaft weiterzugeben (vgl. Gehrman u.a. 2001, S. 132). Weitere Vorteile, die sich daraus ergeben, sind eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit, die Nutzbarmachung von Spezialisierungsvorteilen und die Verringerung der Prozesskomplexität, die sich in den Optimierungszielen Wirtschaftlichkeit, Servicequalität und Ordnungsmäßigkeit widerspiegeln (siehe auch 4.1.1).



In der Praxis existieren verschiedene Modelle von Einkaufsgemeinschaften. Für die Kleeblattkommunen bietet sich das sogenannte „Kooperative Partner-Modell“ (Christmann u.a, 2004, S.15) an, welches sich vor allem für mittelgroße und kleine Kommunen eignet. Laut Bundesgerichtshof werden Kommunen mit einer Einwohnerzahl von 25.000 bis 60.000 Einwohnern als mittelgroß und Kommunen mit Einwohnern bis zu 25.000 Einwohnern als klein bezeichnet (vgl. Gehrman u.a 2001, S. 135). Kyritz, die größte der drei Kleeblatt-Kommunen zählt mit ca. 9.000 Einwohnern zu den kleineren Gemeinden, so dass das benannte Modell für unseren Prozess anwendbar ist. Damit bestehen auch keine kartellrechtlichen Bedenken, da es der Verbesserung der Wettbewerbssituation der einzelnen Kommunen dient und dabei den Wettbewerb nicht wesentlich beeinträchtigt.

Im Rahmen des „Kooperativen Partner-Modells“ setzt die Bildung einer Einkaufsgemeinschaft der Kleeblatt-Kommunen vor allem auf eine Bündelung der Bedarfe, sowie auf eine Professionalisierung des Beschaffungs-Know-Hows.

Die Bedarfsbündelung ist eine wichtige Voraussetzung für den wirtschaftlichen Einkauf, da eine Erhöhung des Nachfragepotenzials zu größeren Rabatten bzw. günstigeren Preisen führen kann. Somit wird der Bedarf schneller und günstiger gedeckt als zuvor.

Prinzipiell gibt es zwei mögliche Ausprägungen für die Bedarfsbündelung (vgl. Christmann u.a, 2004, S.16):

- Bündelung nach Art und Menge
- Bündelung innerhalb von Zeiträumen.

Eine Bündelung nach Art und Menge kann zu einer Sortimentsbereinigung führen (vgl. Christmann u.a. 2004, S.16) Ziel sollte es dabei sein, die Anzahl von verschiedenen Produkten mit gleicher Funktionserfüllung zu reduzieren, in dem man sich z.B. auf einen einheitlichen „Hosenstandard“ geeinigt.

Auch wenn keine Einigung auf einen gemeinsamen Standard erfolgt, bieten sich Sammelbestellungen innerhalb von Produktgruppen, wie beispielsweise Bekleidung, Ausrüstung oder technisches Gerät an, um Kostenvorteile zu erzielen.

Der nächste Schritt, der den wirtschaftlichen Effekt weiter vergrößert, ist die Bedarfsbündelung innerhalb von Zeiträumen durch den Abschluss eines so genannten Rahmenvertrages.



Rahmenverträge sind auf eine bestimmte Dauer angelegte Geschäftsverbindungen, die den Abschluss von Einzelverträgen zu festgelegten Bedingungen vorsehen (vgl. <http://www.rechtslexikon-online.de/Rahmenvertrag.html>). Dieser legt die Art und Menge fest, die innerhalb eines bestimmten Zeitraumes zu einem festen Preis von den Kommunen abgenommen werden muss. Der Warenabruf aus dem Rahmenvertrag der Einkaufsgemeinschaft kann in besonders dringlichen Fällen von jeder Kommune einzeln erfolgen. Effizienter ist es jedoch, wenn der Warenabruf im Rahmen eines Sammelbestellverfahrens von einer Kommune für alle Bedarfsträger durchgeführt wird. Danach nehmen die Mengen pro Beschaffung zu und die Anzahl der Beschaffungen pro Jahr kann reduziert werden. Dies hat zur Folge, dass die Durchlaufzeiten und somit die Beschaffungsprozesskosten als auch durch günstigere Rabatte die Beschaffungsobjektkosten gesenkt werden.

Ein weiterer Schritt im Zuge der Bildung einer Einkaufsgemeinschaft ist, wie bereits erwähnt, die Professionalisierung des Beschaffungs-Know-Hows. Diese Professionalisierung kann durch

- ein Knowledge-Sharing und
- eine Spezialisierung des Beschaffungs-Know-Hows

gefördert werden.

Ein Knowledge-Sharing setzt eine gemeinsame Informations- und Arbeitsbasis voraus. Diese kann über ein ständig aktualisiertes „Einkaufshandbuch“ realisiert werden und bildet damit „die Grundlage für den Einkauf selbst im Sinne einer Geschäftsordnung für Steuerung, Auftragsvergabe und den Ablauf der gemeinsamen Beschaffungsprozesse. Es enthält alle aktuellen Rechts- und Ordnungsgrundlagen, Ausschreibungs- und Vertragsstandards, Checklisten, Formulare, E-Mail-Verzeichnisse sowie Übersichten über die Prozessabläufe und Zuständigkeiten für gemeinsame Beschaffungen. Darüber hinaus aber auch alle Artikelkataloge, die aus der Standardisierung bzw. Bedarfsbündelung hervorgegangen sind und die über das Sammelbestellverfahren sowie aus Rahmenverträgen beschafft werden können“ (vgl. Christmann et al. 2004, S.49).

Die Inhalte des Einkaufshandbuchs könnten in Form eines elektronischen Dokuments zum Download auf den Internetseiten der Kommunen geschützt bereitgestellt werden und wären somit jederzeit für die Partner der Einkaufsgemeinschaft verfügbar. Aber



auch die Einbindung in ein Content-Management-System, wie es bei den Internetauftritten der Kommunen genutzt wird, wäre möglich und hätte den Vorteil, dass es um interaktive Elemente wie beispielsweise ein Forum ergänzt werden könnte. Somit wäre ein gemeinsamer Informationsaustausch unabhängig von Zeitpunkt und Ort möglich. Ein gutes Beispiel für die praktische Umsetzung ist der Vergabeservice von Berlin (www.vergabe.berlin.de).

Im Rahmen einer Spezialisierung des Beschaffungs-Know-Hows können bestimmte Bedarfsarten einem federführenden Beschaffer zugewiesen werden, da dieser umfangreichere Erfahrungen auf diesem Gebiet besitzt (vgl. Christmann et al. 2004, S.43). Er ist dafür zuständig, dass für diese Bedarfsart ein Rahmenvertrag für die Einkaufsgemeinschaft abgeschlossen wird und steuert zudem den Warenabruf im Zuge der Sammelbestellung. Vorteilhaft an dieser Vorgehensweise ist, dass sich die Beschaffer auf eine begrenzte Zahl von Produkten konzentrieren können und sich somit relativ schnell Spezialisierungsvorteile herausbilden.

Voraussetzung für die Professionalisierung des Beschaffungs-Know-Hows ist eine gemeinsame und einheitliche Prozessdurchführung sowie eine gute und flexible Kommunikation zwischen den einzelnen Akteuren. Diese Voraussetzungen erfordern allerdings einen erhöhten Steuerungsaufwand von den Kommunen. Um eine optimale Steuerung zu gewährleisten, sollte eine Kommune speziell mit der Rolle des Moderators und u.U. Organisators betraut werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass ein gemeinsam durchgeführter Einkauf durchaus zur Verbesserung von Wirtschaftlichkeit, Ordnungsmäßigkeit und Servicequalität führen kann. Höhere Nachfragemengen durch die Bündelung von Bedarfen, die Verkürzung der Bearbeitungszeiten durch den Abschluss von Rahmenverträgen und die Professionalisierung des Beschaffungs-Know-Hows können zur Optimierung der Prozesse und damit zur Einsparung von Ressourcen beitragen. Aus den beschriebenen Optimierungspotenzialen lassen sich nur schwer die Einsparungen der Durchlaufzeiten und Kosten ermitteln, da durch einen gemeinsamen Einkauf mitunter neue Tätigkeiten und Subprozesse entstehen können, deren Umfang im Vorfeld nicht abschätzbar ist. Auch dürfen mögliche Schwachpunkte nicht unberücksichtigt bleiben. So können neben einem erhöhten Steuerungsaufwand die Kommunen, die den Beschaffungsprozess abgeben, an Kompetenz einbüßen und sich zudem in ein Abhängigkeitsverhältnis begeben. Daher sollten auch andere Optionen zur Optimierung der Beschaffungsprozesse erörtert werden, wie beispielsweise eine Bedarfsdeckung über die Feu-



erwehrtechnische Zentrale in Kyritz oder andere entsprechende Einrichtungen. Ebenso wäre die Verlagerung des gesamten Beschaffungsmanagements auf die nächst höhere Ebene - die Kreisebene - möglich. Diese Gedanken sollen an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden, da sich das Projekt auf die Potenziale des kommunalen Kleeblattes konzentriert. Die Ergebnisse der Analyse der Netzwerkpotenziale sprechen für die Bildung einer Einkaufsgemeinschaft und fördern damit auch die kommunale Zusammenarbeit zwischen den Kleeblatt-Kommunen.

Die ersten Schritte für eine praktische Umsetzung werden als Empfehlungen im nächsten Kapitel beschrieben.

4.1.6. Empfehlungen

Um die möglichen Potenziale einer Einkaufsgemeinschaft genauer zu analysieren und mit Zahlenwerten zu belegen, empfiehlt sich die Initiierung eines Pilotprojektes für die Kleeblatt-Kommunen, in dem zunächst entweder ein einzelner Standardartikel mit entsprechend hoher Bestellhäufigkeit oder eine ganze Artikelgruppe mit entsprechendem Warenwert in Kooperation beschafft wird.

Zur Vorbereitung einer gemeinsamen Beschaffung analysieren die Kommunen zuerst ihre Bedarfsmengen für ein Haushaltsjahr eines Standardartikels oder einer Artikelgruppe, beispielsweise für eine einheitliche Brandschutzhose. Damit liegen die notwendigen Daten für eine gemeinsame reguläre öffentliche Auftragsvergabe vor.

Der sich aus dieser Vorgehensweise ergebende Soll-Prozess stellt sich wie folgt dar:

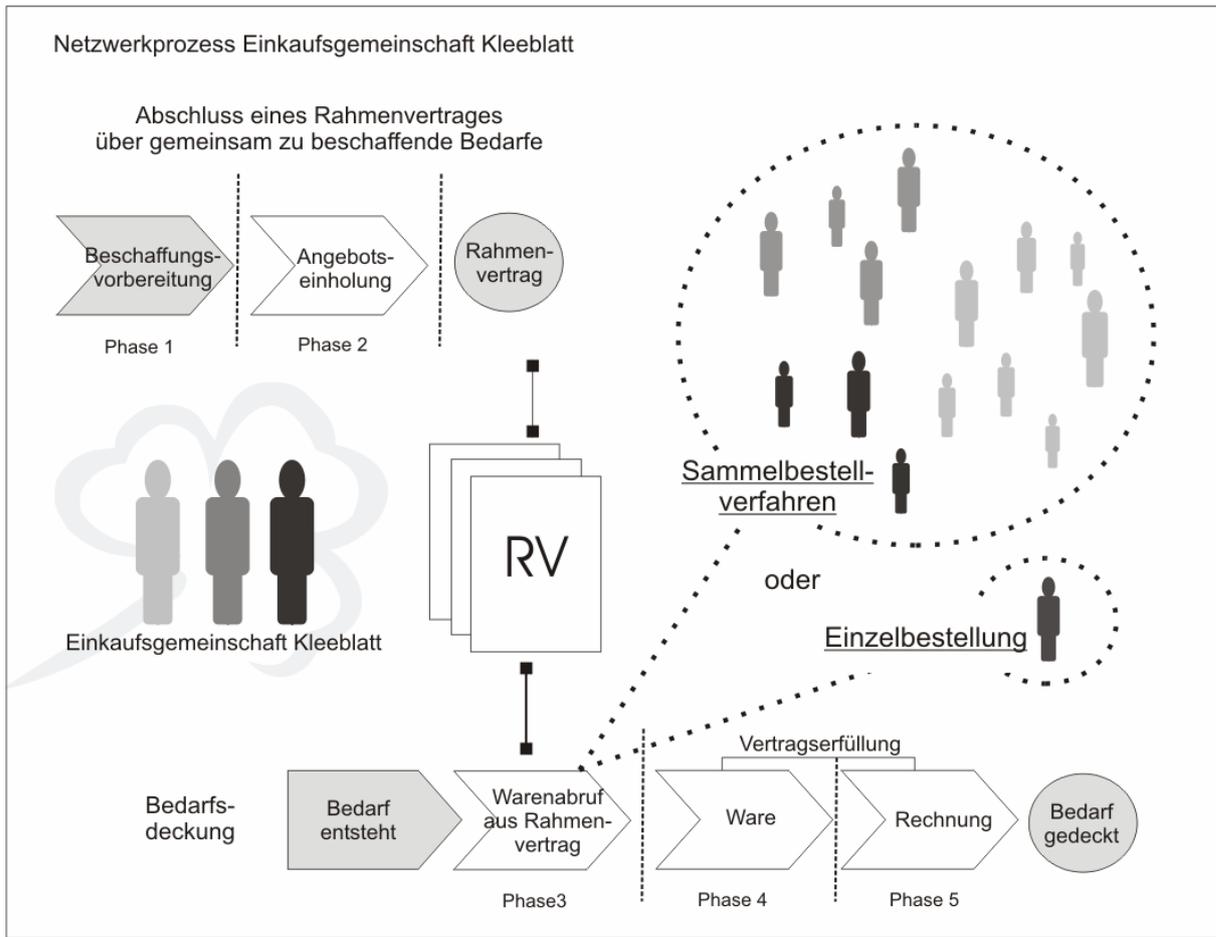


Abbildung 7: Prozessarrangement der Einkaufsgemeinschaft Kleeblatt (Eigene Darstellung)

Die Angebotseinholung und der eigentliche Beschaffungsprozess orientieren sich an den Prozessschritten 171- 178 von Wusterhausen (siehe Ist-Prozess Wusterhausen der beigefügten CD). Sie werden im vorliegenden Soll-Prozess nur einmal am Anfang eines Haushaltsjahres von einer Kommune für die Einkaufsgemeinschaft durchgeführt. Mit dem Anbieter des wirtschaftlichsten Angebotes wird ein Rahmenvertrag im Namen der Einkaufsgemeinschaft abgeschlossen. Aus diesem kann dann jede Kommune für sich oder eine Kommune für alle im Zuge des Sammelbestellverfahrens die benötigte Ware abrufen. Dabei ist es möglich, sowohl fixe Termine für eine Sammelbestellung festzulegen (z.B. monatlich, vierteljährlich) als auch bei dringlichen Bedarfsdeckungen einen Sammelauftrag auszulösen. Bei Sammelbestellungen werden die anfallenden Transportkosten auf die Partner der Einkaufsgemeinschaft aufgeteilt.

Die Abwicklung der Phasen Vertragserfüllung Ware/Rechnung erfolgt ebenfalls durch eine Kommune. Mit Abschluss dieser beiden Phasen ist der Bedarf gedeckt und der Beschaffungsprozess beendet. Die Beschaffungsprozess- sowie die Beschaffungsobjektkosten werden anschließend anteilig - gemessen an der Bedarfsmenge – auf die



Kommunen verteilt. Durch die im Pilotprojekt gewonnenen Daten sollten anschließend folgende Fragen beantwortet werden:

1. In welchem Umfang werden durch die Bedarfsbündelung nach Art und Menge mit Hilfe eines IT-gestützten Sammelbestellverfahrens (siehe 4.1.2.2) und nach Zeiträumen durch Rahmenverträge Ressourcen eingespart, d.h. in wie weit werden die Beschaffungsprozess- und Beschaffungsobjektkosten verringert und die Zeit von der Entstehung des Bedarfes bis zu seiner Deckung gekürzt?
2. Welche Auswirkungen hat die Zusammenarbeit auf den Professionalisierungsgrad des Beschaffungs-Know-Hows hinsichtlich einer Steigerung der Ordnungsmäßigkeit und Transparenz sowie der Nutzung von Spezialisierungsvorteilen?
3. Gibt es zusätzlichen Koordinationsaufwand durch die Kooperation und wenn ja, in wie weit mindert er die Optimierungsergebnisse?

Die Abwägung der Antworten bildet die Grundlage für die Entscheidungsfindung hinsichtlich einer dauerhaften und erweiterten kooperativen Beschaffung der Einkaufsgemeinschaft der Kleeblatt-Kommunen.



4.2. Friedhofswesen

4.2.1. Einführung und Prozessverstehen

Friedhöfe sind Stätten der Erinnerung und Ruhe, der Kultur und Natur. Auch sie unterliegen dem demographischen Wandel. Die Veränderung der Bevölkerungszahl, der Sterberate und des Bestattungsverhaltens haben in den vergangenen Jahrzehnten zu einer Verringerung des Bedarfes an Friedhofsfläche geführt (vgl. http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/stadtgruen/friedhoeft_begraebnisstaetten/de/friedhofsentwicklungsplan/index.shtml, Zugriff am 30.08.2007). Deswegen greift auch hier der sog. Friedhofsentwicklungsplan. Um viele Lücken auf den Friedhöfen zu vermeiden wird versucht neu ausgewählten Stellen nahe bei einander zu legen bzw. existierende Lücken zu nutzen und wieder zu belegen. Auf den dadurch über die Zeit entstehenden Freiflächen sollen z.B. Bäume gepflanzt werden. So genannte Baumgrabstellen, also Grabstellen, die nahe an einem Baum liegen, erfreuen sich großer Beliebtheit und auch das Erscheinungsbild des Friedhofs wird positiv beeinflusst.

Es kann darüber nachgedacht werden, neue Kundenkreise für die ungenutzten Friedhofsflächen zu erschließen. Durch die Tatsache, dass die Nutzungsgebühr der Friedhöfe in der Kleeblatt-Region im Vergleich zu Berliner Friedhöfen sehr niedrig ist, entstehen Kostenvorteile. So liegen die Preise für Urnengrabstellen in Berlin Tempelhof-Schöneberg zwischen 660 € und 1300 € für 20 Jahre (vgl. <http://www.berlin.de/ba-tempelhof-schoeneberg/organisationseinheit/natur/urne.html>, 31.08.2007), wohingegen eine Urnengrabstelle z.B. in Neustadt (Dosse) mit 90 € für 25 Jahre⁷ veranschlagt wird. Dieser Kostenvorteil als auch die Ruhe in der Region der Kleeblatt-Gemeinden begründen besondere Standortvorteile der Friedhöfe, welche aus Marketinggesichtspunkten genutzt werden könnten⁸.

Auf den Friedhöfen der Kleeblatt-Gemeinden gibt es verschiedene Arten von Gräbern, darunter Einzelgräber, Doppelgräber, Kindergräber, Urnengräber und auf den meisten Friedhöfen auch sog. Gräber auf „grüner Wiese“, die nicht mit Grabsteinen oder dergleichen ausgestattet werden. Diese anonyme Art der Bestattung wird seit einigen Jahren immer häufiger gewählt, weil oft die jüngeren Angehörigen der Verstorbenen nicht

⁷ Denn § 9 der Friedhofssatzung von Neustadt (Dosse) sagt aus, dass die „Ruhezeit der Leichen und Aschen“ 25 Jahre beträgt.

⁸ Weitere Überlegungen in diese Richtung soll es an dieser Stelle jedoch nicht geben.



in der Region bleiben⁹ und dann niemand vor Ort ist, der sich um die regelmäßige Grabpflege kümmern kann. Um einer Verwahrlosung der Grabstätten vorzubeugen, wird oft ein Grab auf grüner Wiese gewählt (vgl. § 26 der Friedhofsatzung von Neustadt (Dosse), Fassung vom 20.06.2005).

Im Umkreis von bis zu 100 km gibt es über 40 Bestattungsunternehmen und 6 Krematorien im Norden Brandenburgs (vgl. Google Maps, 25.08.2007), die als potentielle Kooperations- bzw. Kontaktpartner für die Friedhofsverwaltungen in Frage kommen.

Als gesetzliche Grundlagen der Friedhofsverwaltung sind das Bestattungsgesetz (BestG) des Bundes sowie die Satzungen und Gebührenordnungen der kommunalen Friedhöfe der Region zu nennen.

Es kann vorkommen, dass Verstorbene keine Angehörigen haben bzw. die Angehörigen nicht auffindbar sind. In diesen Fällen wird zunächst durch das Friedhofswesen der Gemeinden nach Verwandten recherchiert, z.B. über Unterlagen der Standesämter im Umkreis sowie die Bürger oder Mitarbeiter in sozialen Einrichtungen, wie Altenheimen und dergleichen. Dies geschieht vor allem wegen der zu übernehmenden Grabstellengebühr. Sind keine Verwandten ersten Grades ausfindig zu machen oder haben ggf. ausfindig gemachte Angehörige berechnigte Interessen, die einer Kostenübernahme entgegenstehen¹⁰, kommt das Sozialamt für diese Kosten auf. Dieser Rechercheprozess ist eher selten und in einem Maße unstrukturiert, dass uns eine systematische Prozessaufnahme als nicht sinnvoll erschien. Eine Prozessaufnahme wäre eher einer Einzelfalldokumentation gleich gekommen, ohne große Aussagekraft für weitere Prozesse. Deswegen steht er nicht im Mittelpunkt unserer Betrachtung, wird allerdings später eine Rolle spielen, da im Umgang mit solchen Rechercheproblematiken Spezialkenntnisse erworben werden, die Potenzial für Leistungsnetzwerke bieten.

Der Dienstleistungscharakter der Leistungen aus der Friedhofsverwaltung ist deutlich. Die externen Kunden, i.d.R. die Angehörigen des Verstorbenen, werden insofern in die Leistungserstellung miteinbezogen, als dass sie die Wahlentscheidung über Beerdigungsmodalitäten und Grabstelle treffen. Ggf. sind sie dabei durch bereits getroffene testamentarische Festlegungen eingeschränkt oder werden durch ein Bestattungsinstitut unterstützt. Der Kunde muss hierzu jedoch nicht persönlich anwesend sein, wichtig ist nur, dass die Informationen zur Verwaltung gelangen. Dies ist auch über Intermediä-

⁹ z.B. aufgrund der Arbeitsmarktsituation

¹⁰ Beispiele hierfür sind u.a. sexueller Missbrauch, andere Straftaten oder Adoption.



re wie das Bestattungsinstitut möglich. Ohne diese Informationen jedoch könnte die Friedhofsverwaltung nicht aktiv werden. Beim Bestattungsvorgang hat die Friedhofsverwaltung die Aufgabe, eine Grabstelle für die Beisetzung festzulegen sowie einen entsprechenden Gebührenbescheid und eine Grabnutzungsurkunde zu erstellen. Die an den Bestatter versendete Bestattungsgenehmigung ist eine Sekundärleistung, die benötigt wird, um die Phase der Beerdigungsdurchführung¹¹ einzuleiten.

Der Individualitätsgrad der Dienstleistung ist recht gering, da in jeder der 3 Gemeinden die Vorgänge grundsätzlich nach demselben Schema ablaufen. Individuelle Dienstleistungen gibt es wohl eher zwischen Bestatter und Angehörigen.

Die Friedhofsverwaltung agiert im öffentlichen Auftrag. Das öffentliche Interesse an der Beisetzung von Verstorbenen liegt auf der Hand: Hygienegesichtspunkte bzw. Seuchenschutz, kulturelle Gründe, Achtung der Menschenwürde bzw. der Totenruhe und Vermeidung von Leichenschändung erzwingen eine geordnete und rasche Beisetzung verstorbener Personen. Deswegen hat eine Beisetzung innerhalb von 14 Tagen nach bestimmten Regeln zu erfolgen¹² und ist nur auf dafür vorgesehenen Flächen möglich (Vgl. Bestattungsgesetz §1, Fassung vom 04.03.1983). Ist die Bestattung erfolgt, so kann eine Umbettung nur erfolgen, „wenn dies durch besonders wichtige öffentliche Gründe ausnahmsweise gerechtfertigt ist“ (§ 11 Friedhofssatzung Neustadt (Dosse), Fassung vom 20.06.2005), somit ist die zeitliche Bindung der Verwaltungsentscheidung relativ fest und für meist mindestens 25 Jahre gültig. Es ist auch möglich, eine Grabstelle für eine längere Zeit zu nutzen bzw. schon vor dem Ableben zu „reservieren“, was allerdings nur selten geschieht. Diese zusätzlichen Nutzungszeiten müssen bezahlt werden.

Die immaterielle Leistung der Verwaltung besteht in der Genehmigung zur Beisetzung und wird ergänzt durch die Graburkunde, die über das Recht der Grabstellennutzung Auskunft gibt, sowie einen Gebührenbescheid, der aus der Nutzung resultiert. Diese Nutzung der Infrastruktur ist wahrnehmbar und somit nicht immateriell (vgl. Brüggemeier et al. 2006, S. 64).

¹¹ Die in dieser Phase ablaufenden Aktivitäten sind nicht Gegenstand unserer Untersuchung.

¹² Der Leser vergleiche hierzu Teil III bis VII der Neustädter Friedhofssatzung (Bestattungsvorschriften, Gestaltung von Grabstätten etc.)



4.2.2. Prozessanalyse: Kyritz an der Knatter

Die Stadt Kyritz ist Träger von sechs kommunalen Friedhöfen in sechs verschiedenen Ortsteilen. Die meisten Beerdigungen werden jedoch auf dem großen kirchlichen Friedhof vollzogen, welcher vollständig von der Kirche verwaltet wird. Von den 193 Sterbefällen in Kyritz im Jahr 2006 wurden lediglich 25 auf den kommunalen Friedhöfen bestattet. Die Anzahl von 25 Bestattungen war eher überdurchschnittlich, es deutet sich für das Jahr 2007 eine deutlich darunter liegende Zahl an. Im Durchschnitt finden 10-15 Bestattungen pro Jahr statt¹³.

Bisher gibt es für die sechs Friedhöfe verschiedene Friedhofs- und Gebührensatzungen. Der Grund hierfür ist, dass die Ortsteile mit ihren Friedhöfen bis zur Auflösung des Amtes Kyritz im Jahr 2003 noch eigenständige Gemeinden waren. Diese Übergangsregelung läuft zum Ende des Jahres 2007 aus. Ab dem 01.01.2008 wird es für alle Friedhöfe eine einheitliche Friedhofs- und Gebührensatzung geben, die z. Z. noch in Bearbeitung ist. Die Höhe der Gebühren ist schon jetzt auf allen Friedhöfen gleich. Sie belaufen sich beispielsweise für ein Einzelgrab für 25 Jahre auf 100 Euro für das Nutzungsrecht und weitere 200 Euro für die Friedhofsunterhaltungsgebühren. Für das Jahr 2007 sind im Kyritzer Haushalt Gebühreneinnahmen i. H. v. 5.000 Euro zu erwarten. Das Friedhofswesen ist im Bürgerbüro angesiedelt, das Bauamt bewirtschaftet die Friedhöfe und Private kontrollieren, im Auftrag der Gemeinde, die Sicherheit der dortigen Grabsteine.

4.2.2.1 Ist-Dokumentation

Im Bürgerbüro sind die meisten Dienstleistungen der Stadt gebündelt, so befinden sich dort auch das Standesamt und die Friedhofsverwaltung. Es arbeiten hier vier Mitarbeiter/innen, die jeweils alle im Bürgeramt anfallenden Aufgaben bearbeiten und nur zu einem geringen Anteil ihrer Arbeitszeit mit der Friedhofsverwaltung beschäftigt sind.

Die Lagepläne der Friedhöfe und die dazugehörigen Informationen wie die Belegungszeiten etc. liegen in Excel vor, eine Umstellung auf die Software ARCHIKART befindet sich in der Vorbereitung.

¹³ Diese Daten beruhen auf Angaben der Friedhofsverwaltung.



Phase 1: Kontaktaufnahme und Festlegung der Beerdigungsmodalitäten

Der Prozess wird durch einen Todesfall einer Person, die in der Gemeinde beigesetzt werden soll, ausgelöst. Die Angehörigen beauftragen zunächst ein Bestattungsunternehmen zur Durchführung der Beisetzung und ggf. weiterer Dienstleistungen. Dieses lässt sich im Anschluss vom Standesamt gegen Vorlage des Totenscheins und eines Identitätsnachweises die Sterbeurkunde ausstellen¹⁴. Soll die Beisetzung auf einem kommunalen Friedhof erfolgen, wird die Friedhofsverwaltung vorab vom Bürgerbüro über diesen Vorgang informiert. Zur Festlegung der Beerdigungsmodalitäten besuchen die Angehörigen dann in der Regel persönlich die Friedhofsverwaltung im Bürgerbüro¹⁵. Diese legt nun mit den Angehörigen Beerdigungsmodalitäten, wie z.B. Art des Grabes, das Beisetzungsdatum, die Bestattungsform sowie den Bestattungsort fest. Die Feststellung der Beerdigungsmodalitäten erfordern ca. 5-10 Minuten¹⁶ Arbeitsaufwand.

Phase 2: Grabstellenauswahl

Anschließend erfolgt die Auswahl der Grabstelle durch die Angehörigen mit der Friedhofsverwaltung. Auf der Grundlage des entsprechenden Lageplanes, der in Excel digitalisiert wurde, wählen die Angehörigen eine Grabstelle aus. Hierfür sind keine gemeinsamen Vororttermine auf dem Friedhof vorgesehen. Die Auswahl der Grabstelle dauert 5 bis 50 Minuten. Diese Zeitdiskrepanz entsteht durch die individuellen Reaktionen der Angehörigen. Anschließend wird eine Bestattungsgenehmigung ausgestellt. Diese wird in der Regel den Angehörigen mitgegeben oder auf Wunsch an den Bestatter postalisch verschickt. Das Bestattungsunternehmen organisiert anschließend die Beisetzung und meldet danach telefonisch den Vollzug an die Friedhofsverwaltung. Diese aktualisiert nun den Lageplan mit den entsprechenden Veränderungen, was einem Arbeitsaufwand von ca. 10-15 Minuten entspricht.

Phase 3: Leistungsabrechnung

Auf der Grundlage der Gebührensatzungen wird nun ein Gebührenbescheid erstellt, hierfür entsteht ein Arbeitsaufwand von ca. 15-20 Minuten. Für Grabstellen bis 2003 werden die Gebührenbescheide jährlich, seit 2004 für den gesamten Nutzungszeitraum von 25 Jahren im Voraus erstellt. Gebühren fallen an für die Benutzung der Trauerhalle, die Ausstellung der Urkunde, für das Nutzungsrecht der Grabstelle und für die Friedhofsunterhaltung. Für die anschließende Erstellung der Urkunde über das Benut-

¹⁴ Die Prozesse im Standeswesen werden von uns nicht näher betrachtet.

¹⁵ Falls bereits ein Doppelgrab vorhanden ist, werden die Festlegungen in der Regel durch das Bestattungsunternehmen erledigt.

¹⁶ Bei allen Angaben über den Arbeitsaufwand in Minuten handelt es sich um Schätzungen.



zungsrecht werden ca. 10-15 Minuten benötigt. Der Gebührenbescheid und die Urkunde werden dann an die Angehörigen oder auf Wunsch an den Bestatter postalisch verschickt. Die Friedhofsverwaltung macht nun eine dem Gebührenbescheid entsprechende Soll-Buchung im Kassenprogramm. Ist die Zahlung des Gebührenbescheides durch die Angehörigen oder den Bestatter erfolgt, wird von der Kasse die entsprechende Ist-Buchung durchgeführt. Der Prozess ist dadurch abgeschlossen. Ein eventuell notwendiges Mahnverfahren wird ebenfalls durch die Kasse durchgeführt.

Aktivitäten in der Friedhofsverwaltung	Durchlaufzeit in Minuten	Davon Bearbeitungszeit in Minuten	Kostensatz der Kämmerei in €/h	Kosten in €
<i>1. Kontaktphase und Festlegung der Beerdigungsmodalitäten</i>	5 – 10	5 – 10	14,73	1,23 – 2,46
Feststellung Beerdigungsmodalitäten	5 – 10	5 – 10	14,73	1,23 – 2,46
<i>2. Grabstellenauswahl</i>	25 – 100	25 – 100	14,73	6,14 – 24,55
Auswahl der Grabstelle ¹⁷	5 – 50	5 – 50	14,73	1,23 – 12,28
Bestattungsgenehmigung erstellen	10 – 30	10 – 30	14,73	2,46 – 7,37
Vollzugsmeldung und Aktualisierung Lageplan	10 – 20	10 – 20	14,73	2,46 – 4,91
<i>3. Leistungsabrechnung</i>	35 – 45	35 – 45	14,73	8,59 – 11,05
Gebührenbescheid erstellen	15 – 20	15 – 20	14,73	3,68 – 4,91
Urkunde Benutzungsrecht erstellen	10 – 15	10 – 15	14,73	2,46 – 3,68
Versand von Gebührenbescheid und Urkunde	5	5	14,73	1,23
Soll-Buchung	5	5	14,73	1,23
Gesamtprozess	65 – 165	65 – 165	14,73	15,96 - 40,51

Tabelle 9: Prozessaktivitäten in der Kyritzer Friedhofsverwaltung (Eigene Darstellung)

4.2.2.2. Optimierungspotenziale

Im Prozess finden kaum doppelte oder überflüssige Arbeiten statt. Medienbrüche sind dort vorhanden, wo sie bislang notwendig sind. Sinnvoll ist die kundenorientierte Ansiedlung der Friedhofsverwaltung als auch des Standesamtes im Kyritzer Bürgerbüro. Die Angehörigen müssen lediglich einen Verwaltungsgang tätigen.

Wesentliche Optimierungspotenziale ergeben sich durch IT-Unterstützung. Die Umstellung auf ARCHIKART ist bereits geplant, es gilt nun alle Potenziale der Software zu nutzen.

¹⁷ Die Auswahl der Grabstelle mit den Angehörigen anhand der Excel-Dateien kann sehr lange dauern oder nur kurz, wenn sie bereits vorher eine Grabstelle ausgesucht haben.



Netzwerkpotenziale bzw. Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Kleeblatt-Gemeinden und einer umfassenden E-Government-Lösung bleiben in dieser Betrachtung vorerst unberücksichtigt (dazu mehr in Punkt 4.2.5.2).

1. Phase: Kontaktaufnahme und Festlegung der Bestattungsmodalitäten

Ähnlich wie in Neustadt und Wusterhausen könnten die Angehörigen bereits bei der Beauftragung des Bestattungsunternehmens mit diesem die Beerdigungsmodalitäten festlegen. Denn er benötigt auch Kenntnis darüber und besucht anschließend zur Ausstellung der Sterbeurkunde ohnehin persönlich das Standesamt (im Bürgerbüro). Bei der Aufnahme der Beerdigungsmodalitäten durch den Bestatter kann die Friedhofsverwaltung marginal Bearbeitungszeit sparen. Durch die Verwendung von ARCHIKART ergibt sich bei der Aufnahme ebenfalls eine nur geringfügige Zeitersparnis, denn die Daten müssen von der Friedhofsverwaltung immer noch manuell in die Software eingegeben werden.

2. Phase: Grabstellenauswahl

Zur Wahl der Grabstelle müssen die Angehörigen die Friedhofsverwaltung besuchen. Wünschenswert wäre, dies durch den Bestatter ausführen zu lassen, der die Wahlentscheidung zusammen mit den Angehörigen fällt. Hierfür wäre eine IT-Unterstützung bzw. ein Datenzugang notwendig, die ARCHIKART z.Z. noch nicht bietet (siehe dazu Punkt 4.2.5.2), oder ein vorheriger Einblick in die Friedhofspläne.

Es kann allerdings durch die Nutzung von ARCHIKART (insbesondere Vorgangsbearbeitung, Maßnahmeverwaltung und Dokumentenmanagement) bei Ausstellung und Versendung der Bestattungsgenehmigung sowie der Aktualisierung des Lageplanes der Arbeitsaufwand in der Friedhofsverwaltung reduziert werden.

3. Phase: Leistungsabrechnung

Mit einer automatischen Erstellung und Versendung des Gebührenbescheides und der Besitzurkunde kann die Bearbeitungszeit durch ARCHIKART reduziert werden. Zu prüfen ist, ob durch eine Schnittstelle von ARCHIKART zur Kassensoftware die Soll-Buchung automatisch übertragen werden kann.



4.2.3. Prozessanalyse: Neustadt/Dosse

Neustadt (Dosse) ist als Gemeinde Träger von 16 kommunalen Friedhöfen, neben denen weitere drei kirchliche Friedhöfe existieren, die jedoch komplett von der Kirche verwaltet werden. Die kommunalen Friedhöfe befinden sich in den Ortsteilen Neustadt, Breddin, Zernitz, Stüdenitz, Hohenofen und Griesenhorst, auf denen jährlich insgesamt ca. 60 Bestattungen stattfinden. Die meisten Bestattungen finden in bereits vorhandene Doppelgräber oder auf der sog. Grünen Wiese statt, was auch durch die demographische Entwicklung und Situation der Region begründet werden kann.

Die Gesamtgebührenhöhe auf den Friedhöfen der Gemeinde Neustadt (Dosse) schwankt z.B. für Einzelgräber und eine Liegezeit von 25 Jahren zwischen 302€ in Stüdenitz und 515€ in Neustadt, da es keine gemeinsame Gebührenordnung gibt. Erst im kommenden Jahr 2008 sollen die Satzungen, die bislang in jedem Ortsteil unterschiedlich sind, angeglichen werden, die Gebührenordnungen jedoch nicht¹⁸.

Die Friedhofsverwaltung der Gemeinde Neustadt (Dosse) ist im Bauamt angesiedelt. Dort kümmert sich eine Mitarbeiterin um alle Belange in diesem Bereich, übernimmt aber auch Tätigkeiten aus dem Bauamt. Die Bewirtschaftung des Friedhofsgeländes sowie ggf. vorhandener Festhallen wird vom Bauhof übernommen, Winterdienst erfolgt nach Bedarf und Reparaturaufträge vergibt das Bauamt der Gemeinde. So kontrolliert z.B. eine private Firma jährlich die Standfestigkeit der Grabsteine. Die Nähe der Friedhofsverwaltung zum Bauamt hat folglich vor allem pragmatische Gründe.

4.2.3.1. Ist-Dokumentation

Wie bereits erwähnt ist die Friedhofsverwaltung der Gemeinde Neustadt (Dosse) organisatorisch als auch räumlich im Bereich des Bauamts untergebracht. Die Mitarbeiterin der Friedhofsverwaltung nimmt zu ca. 80% ihrer Arbeitszeit Aufgaben der Friedhofsverwaltung wahr, die restlichen 20% ist sie mit Angelegenheiten des Bauamts beschäftigt. Insgesamt umfasst ihre Stelle 32 Wochenstunden.

Die Kartierung der 16 Friedhöfe wurde auf handgezeichneten, großformatigen Plänen vorgenommen. Auf ihnen sind Wege, Grabstellen, Bäume und dergleichen aufgezeich-

¹⁸ Diese Angaben beruhen auf Auskünften der Mitarbeiterin der Friedhofsverwaltung in Neustadt (Dosse).



net. Anhand dieser Pläne finden sich z.B. Bestattungsunternehmen zurecht, wenn es darum geht, Grabstellen auszuheben. Sie werden ihnen durch Kopien der relevanten Stelle per Fax zugestellt. Eine Ablösung der bestehenden Kartierung durch die digitale Kartierung mit „ARCHIKART“ ist in den nächsten Monaten geplant. Über dieses Programm können im Modul Friedhofsverwaltung z.B. verschiedene Objekte wie Grabstellen und Grabreihen hierarchisch abgebildet und visualisiert werden.

1. Phase: Kontaktaufnahme und Festlegung der Beerdigungsmodalitäten

Gab es in der Gemeinde einen Todesfall, so wird zunächst das Standesamt aktiv und stellt eine Sterbeurkunde aus, die den Angehörigen übergeben wird¹⁹. Die Angehörigen des Verstorbenen richten sich im Anschluss an ein von ihnen ausgewähltes Bestattungsunternehmen und beauftragen es mit der Durchführung der Beisetzung und ggf. weiteren Dienstleistungen²⁰. Der beauftragte Bestatter wendet sich nach Absprache mit den Angehörigen zu Beerdigungsmodalitäten an die Mitarbeiterin der Friedhofsverwaltung, um sie über Bestattungsform, Datum usw., zu informieren. Der Erstkontakt mit dem Amt erfolgt i. d. R. telefonisch. Bei diesem Telefonat werden die Daten des Verstorbenen und die Beerdigungsmodalitäten durch die Verwaltungsmitarbeiterin auf einem Erfassungsbogen vermerkt, was insgesamt einem Arbeitsaufwand von ca. 5 Minuten entspricht. Je nachdem ob ein neues Grab belegt wird oder ob bereits ein Doppelgrab besteht, entscheidet sich das weitere Vorgehen.

2. Phase: Grabstellenauswahl

Wenn eine Grabstelle bereits existiert²¹, wird dem Bestatter deren Lage durch das Senden einer Kopie des entsprechenden Planausschnittes per Fax mitgeteilt, damit er die Aushebung des Grabes veranlassen kann. „Für das Ausheben und Verfüllen der Gräber ist der Friedhofseigner zuständig. Diese Aufgabe kann an Dritte übertragen werden“ (vgl. § 10, Friedhofssatzung Neustadt (Dosse), Fassung vom 20.06.2005), was heutzutage die Regel ist. Bei einer neu auszuwählenden Grabstelle, vereinbart die Verwaltungsmitarbeiterin einen Außentermin mit den Angehörigen vor Ort. Hierbei wird zusammen mit dem Angehörigen, unter Beachtung des Friedhofentwicklungsplans, eine Grabstelle ausgewählt. Der Angehörige macht die Wahl der Grabstelle in der Regel von persönlichen Faktoren abhängig, wie z.B. die Lage des Grabes zu Zäunen, Wegen, Wasseranschlüssen, Verstorbene der Nebengräber usw.

¹⁹ Die Prozesse im Standeswesen werden von uns nicht näher betrachtet.

²⁰ Auch die Prozesse, die beim Bestatter in der Planungs- und Durchführungsphase stattfinden, bleiben außerhalb unserer Betrachtung.

²¹ Dies ist der Fall bei Doppelgräbern oder bereits bezahlten, zu Lebzeiten ausgewählten Grabstellen.



Eine Ortsbesichtigung inkl. Auswahl einer Grabstelle dauert in der Regel ein bis zwei Stunden. Auch in diesem Fall wird im Anschluss an den Auswahlprozess ein Fax mit betreffendem Ausschnitt des Lageplans an den Bestatter versandt. Dieser beginnt nun alles nötige zu veranlassen, zu planen sowie letzten Endes die Bestattung durchzuführen. Nachdem die Grabstelle feststeht, wird die Graburkunde, die über die Benutzung der Grabstelle Auskunft gibt, von der Verwaltungsmitarbeiterin erstellt. Handelt es sich um eine Urnenbestattung, so erstellt die Verwaltungsmitarbeiterin außerdem eine Einäscherungsbescheinigung, die an das Krematorium versandt wird. Beide Aktivitäten benötigen in ihrer Durchführung jeweils ca. 3 Minuten. Die Phase der Grabstellenauswahl und -vergabe ist somit abgeschlossen. Es folgt die Phase der Leistungsabrechnung.

3. Phase: Leistungsabrechnung

Dazu wird als erstes der Gebührenbescheid erstellt. Die Höhe der Gebühr wird seit 2004 in einer Summe für 25 Jahre berechnet und in Rechnung gestellt. Sie richtet sich nach den Gebührenordnungen der Ortsteile. Für die Gräber, die vor 2004 belegt wurden, wird noch jährlich ein Gebührenbescheid erstellt. Die Erstellung des Gebührenbescheids beansprucht 17 Arbeitsminuten. Eine Kopie dieses Bescheids wird im Anschluss persönlich von der Verwaltungsmitarbeiterin zur Kasse gebracht, die sich im Hauptgebäude der Amtsverwaltung in der Bahnhofstraße in Neustadt befindet. Dadurch entsteht neben der eigentlichen Bearbeitungszeit für diese Tätigkeit auch eine zu berücksichtigende Transportzeit von 10 Minuten, da das Bauamt in einem Flachbau auf dem Hof untergebracht ist.

Je nach Vereinbarung wird die Rechnung über die Grabstellengebühr an den Bestatter oder direkt an die Angehörigen versandt. Es ist oft der Fall, dass im Todesfall nur der Bestatter der Ansprechpartner für die Verwaltung ist, weil er die, für die Bestattung nötigen Amtsgänge im Auftrag der Angehörigen erledigt, da diese in einer solchen Lebenslage gerne von Amtsgängen freigehalten werden. Der Bestatter stellt die Grabstellengebühr anschließend mit allen anderen seiner Dienstleistungen den Angehörigen in Rechnung. Es kommt aber auch regelmäßig vor, dass die Rechnung separat zu den Angehörigen geschickt wird.

Nachdem die Gebührenbescheide und die Graburkunde versandt wurden, nimmt die Verwaltungsmitarbeiterin die Daten des Verstorbenen in eine Datei im PC auf und bucht über das Kassenprogramm die Soll-Stellung der ausstehenden Gebühr. Damit ist ihre Arbeit abgeschlossen. Nach Zahlungseingang wird nun noch durch die Kasse die



Ist-Buchung vorgenommen. Es wird ein Zahlungskorridor von 4 Wochen eingeräumt. Nach Auskunft der Verwaltungsmitarbeiterin kommt es kaum zu Zahlungsverweigerung. Probleme gibt es nur bei Gebührenbescheiden, die jährlich erstellt werden. In diesem Abrechnungsjahr wurden ca. 40 % solcher Bescheide gemahnt²².

Weitere Tätigkeiten rund um die Friedhöfe der Gemeinde betreffen nach Abschluss des beschriebenen Prozesses weitestgehend nur noch das Bauamt oder den Bauhof (vgl. 4.2.3).

4.2.3.2. Optimierungspotenziale

Die Prozesskette der Neustädter Friedhofsverwaltung ist im Vergleich zu den anderen Kleeblatt-Gemeinden zwar recht lang, umfasst aber trotzdem nur 11 Aktivitäten. Insgesamt dauert er knapp 3 Stunden²³ (vgl. Tabelle 10). Trotzdem ergeben sich Optimierungsmöglichkeiten, die zu einem Soll-Prozess führen. Hierbei bleiben Netzwerkpotenziale bzw. Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Kleeblatt-Gemeinden vorerst unberücksichtigt (dazu mehr in Punkt 4.2.5 und Folgende).

Wird der Prozess ausgelöst, so kann ihn die Sachbearbeiterin ohne große Wartezeiten durchführen. Transportzeiten ergeben sich nur bei der Rechnungsübermittlung an die Kasse, da sich diese im Hauptgebäude befindet. Außerdem kann es bis zu 4 Wochen dauern, bis die Ist-Buchung vollzogen werden kann. In der Regel wird die Gebühr jedoch nach ca. 2 Wochen beglichen. Die Durchlaufzeiten des von uns betrachteten Prozesses entsprechen weitestgehend den Bearbeitungszeiten (siehe Tabelle 10).

²² Gründe sind z.B. Fortzug von Verwandten oder schlechte Zahlungsmoral.

²³ Exklusive Wartezeiten



Aktivitäten in der Friedhofsverwaltung	Durchlaufzeit in Minuten	Davon Bearbeitungszeit in Minuten	Kostensatz der Kämmerei in €/h	Kosten
<i>Kontaktphase und Festlegung der Beerdigungsmodalitäten</i>	5	5	19,98	1,67 €
tel. Aufnahme der Verstorbenenendaten		5	19,98	
<i>Grabstellenauswahl</i>	128	128	19,98	42,62 €
Außentermin		30-90	19,98	
Auswahl Grabstelle		30	19,98	
Lageplan an Bestatter		2	19,98	
Graburkunde erstellen		3	19,98	
Einäscherungsbescheid an Krematorium ²⁴		3	19,98	
<i>Leistungsabrechnung</i>	43	43	19,98	14,32 €
Gebührenbescheid erstellen		17	19,98	
Kopie an Kasse		10	19,98	
Rechnung an externen Empfänger		2	19,98	
Daten des verstorbenen aufnehmen in PC		10	19,98	
Soll-Buchung		4	19,98	
Gesamtprozess	Max. 176	Max. 176	19,98	58,61€

Tabelle 10: Prozessaktivitäten in der Neustädter Friedhofsverwaltung (Eigene Darstellung)

Prozessbeteiligte sind neben der Friedhofsverwaltung, die Angehörigen, das beauftragte Bestattungsunternehmen sowie die Kasse der Gemeinde. Das Ereignis, dass den Prozess auslöst, ist stets der Tod einer Person, die in der Gemeinde beigesetzt werden soll. „1. Jeder Einwohner, der zum Zeitpunkt seines Ablebens seinen Hauptwohnsitz in der Stadt Neustadt (Dosse) unterhält, hat einen Anspruch auf den kommunalen Friedhöfen der Stadt Neustadt (Dosse) bestattet zu werden. 2. Andere Personen können ein entsprechendes Recht erwerben, wenn die Friedhofsverwaltung ihre Zustimmung nach pflichtgemäßem Ermessen erteilt.“ (vgl. § 2 Friedhofsatzung Neustadt (Dosse), Fassung vom 2006.2005). Beendet wird der Prozess mit dem Begleichen der Gebühr für die besetzte Grabstelle durch den Bestatter oder die Angehörigen. Wie in 4.2.1 beschrieben, ist es auch möglich, dass das Sozialamt Kostenträger ist.

Schnittstellen zwischen den Akteuren gibt es bei Angehörigen und Bestattern, Bestattern und der Friedhofsverwaltung, der Friedhofsverwaltung und der Kasse, sowie zwischen der Friedhofsverwaltung und den Angehörigen. An Schnittstellen zur Friedhofsverwaltung treten Medienbrüche auf (vgl. weiter unten, 1. Phase).

²⁴ Bei Urnenbestattungen wird auch ein Einäscherungsbescheid für das Krematorium erstellt.



Um ihre Verwaltungstätigkeiten zu erledigen, benötigt die Mitarbeiterin der Friedhofsverwaltung eine Kopie der Sterbeurkunde, Informationen des Verstorbenen zur Datenaktualisierung der Friedhöfe sowie die gewählte Grabstelle, die Gebührenordnung, den Lageplan und Satzung des jeweiligen Friedhofs sowie Wissen über den greifenden Friedhofsentwicklungsplan. Hervor bringt sie eine Grabnutzungsurkunde und ggf. einen Einäscherungsbescheid sowie einen Gebührenbescheid. Außerdem gibt sie durch die Soll-Buchung der ausstehenden Gebühr den Auslöser einer Tätigkeit der Kasse. Die Friedhofsverwaltung kann in diesem Sinne als interner Kunde der Kasse gesehen werden, da sie den Prozess durch die Ist-Buchung abschließt, was einer internen Dienstleistung gleich kommt.

Zur Informationsweitergabe werden zwischen Verwaltung und Bestattungsunternehmen das Telefon und Faxgerät genutzt. Die Verwaltung arbeitet außerdem mit dem internen Kassenprogramm, Microsoft Word, Microsoft Excel, Kopiergeräten, sie versendet Briefe auf dem Postweg oder bringt Dokumente persönlich zum Empfänger und verändert durch Zeichnungen Friedhofspläne. Eine Wertschöpfung findet statt, da Daten von extern²⁵ in einen Gebührenbescheid umgewandelt werden, der i. d. R. Einnahmen für die Gemeinde bedeutet. Für den externen Kunden im Sinne des Angehörigen entsteht ein Ergebnis von Wert, denn er erhält die Erlaubnis, seinen verstorbenen Angehörigen beisetzen zu lassen. Es entsteht aber auch ein Wert für die Öffentlichkeit, da sie ein Interesse daran hat, dass der Verstorbene beigesetzt wird²⁶. Nicht zu vergessen ist auch der Bestatter, denn ohne die Genehmigung zur Beisetzung könnte er seinen Beruf nicht ausüben.

1. Phase: Kontaktaufnahme und Festlegung der Beerdigungsmodalitäten

Bei der Kontaktaufnahme des Bestatters mit der Verwaltung können die relevanten Verstorbenenendaten in eine Datei im PC aufgenommen werden, ohne zusätzlich den Erfassungsbogen auszufüllen. Hier sehen wir eine Doppelarbeit, die vermieden werden kann. In diesem Moment fehlende Daten können nachgetragen werden und Überprüfungen, z.B. mit Daten des Standeswesens, gehen schnell über das interne Mailprogramm. Außerdem handelt es sich um einen unnötigen Medienbruch. Außerdem wäre es möglich, dass der Bestatter mithilfe eines standardisierten digitalen Formulars (erstellt z.B. in Excel oder Word) die relevanten Daten der Verwaltungsmitarbeiterin per E-Mail übermittelt, welche diese dann weiter nutzt oder in ARCHIKART überträgt.

²⁵ Gemeint sind Daten des Bestatters, über Tod und Beerdigungsmodalitäten eines Verstorbenen.

²⁶ So z.B. aus hygienischen und moralischen Gründen



2. Phase: Grabstellenauswahl

Die Wahrnehmung eines Außentermins zwischen Angehörigen und der Verwaltungsmitarbeiterin ist die zeitaufwändigste Phase im Prozess und dadurch auch die kostenintensivste. Bei einer von der Kämmerei veranschlagten Kostensumme von 19,98€/h für das Bauamt in Neustadt, in der auch Sach- und Gemeinkosten enthalten sind, ergeben sich Kosten i. H. v. 39,96€ bei einem zweistündigen Außentermin.

Der Außentermin nimmt somit 2/3 der gesamten Prozessbearbeitungskosten in Anspruch oder auch gut 13% der Gebühren für eine Grabnutzung von 25 Jahren in Stüdenitz, um Vergleichswerte zu benennen. Aus Kostengesichtspunkten wäre also als erstes hier anzusetzen.

Aktivität	Dauer in Min.	Kosten/h	Kosten der Aktivität	Optimierungspotenzial
Außentermin (Ver- einbarung, Fahrt)	30-90	19,98 €	9,99 € bis 29,97 €	Friedhofsverwaltung entfällt als Begleitung wird Bestatter übertra- gen Inkl. Vorauswahl mögl. Grabstellen , Dauer ca. 30 Minuten Kosten → 9,99€
Wahl der Grabstelle	30	19,98 €	9,99 €	
Lageplan an Be- statter senden	2	19,98 €	0,67 €	

Tabelle 11: Optimierungspotenzial der Phase 2 in der Friedhofsverwaltung von Neustadt (Dosse) (Eigene Darstellung)

Lässt man zusätzliche IT-Unterstützung außen vor, so kann vorgeschlagen werden, dass ein Ortstermin, falls überhaupt von den Angehörigen gewünscht, vom Bestatter geleitet wird, so dass kein Verwaltungsmitarbeiter anwesend sein muss. Der Bestatter kann durch vorherigen Einblick in den Lageplan des Friedhofs beim Amt in Frage kommende Grabstellen vorschlagen, besichtigen und dann mit den Angehörigen eine Wahlentscheidung fällen, die im Anschluss der Friedhofsverwaltung mitgeteilt und dort geprüft wird, z.B. hinsichtlich des Friedhofentwicklungsplans. So kann die Bearbeitungszeit der Phase Grabstellenauswahl von ca. 2 Std. auf geschätzte 30 Minuten verkürzt werden. Die Kosten der 2. Phase sinken so auf 9,99€. Sie wurden zum großen Teil auf die Angehörigen über die Dienstleistungsabrechnung des Bestattungsunternehmens umgelegt, da er ihnen seinen zusätzlichen Arbeitsaufwand voraussichtlich in Rechnung stellen wird.



Werden Optimierungsmöglichkeiten zusammen mit neuer IT-Unterstützung betrachtet, so ergeben sich andere Möglichkeiten. Gerade durch die bevorstehende Nutzung der Software ARCHIKART, die über ein gesondertes Modul für Friedhofverwaltung verfügt und ansonsten vor allem in der Liegenschaftsverwaltung eingesetzt wird, ergeben sich neue Möglichkeiten. So können alle Lagepläne inklusive relevanter Informationen digitalisiert werden und der Auswahlprozess neuer Grabstellen kann digital erfolgen. Die Angehörigen könnten sich geeignete Grabstellen im Amt ansehen und ggf. selbst oder mit dem Bestatter besichtigen, wenn das gewünscht ist. Dazu wäre es evtl. auch hilfreich, allen am Prozess Beteiligten einen Online-Zugriff auf die Friedhofspläne zu ermöglichen.

Die Pflege der ARCHIKART-Daten bzw. deren Aktualisierung kann zentral für alle Benutzer dieser Software in der IT-Abteilung in Neustadt erfolgen oder nach Einweisung in die Software dezentral von der Friedhofsverwaltung bzw. anderen betroffenen Organisationseinheiten mit Intranetzugang wahrgenommen werden. Dazu ist eine Mitarbeiter-Schulung nötig, die Kosten verursacht.

Die Kontaktaufnahme des Bestatters mit der Friedhofsverwaltung erfolgt im geschilderten Fall erst mit Kenntnis über die genaue Grabstelle. Der Prozess innerhalb der Friedhofsverwaltung würde sich so hauptsächlich auf die Phase der Leistungsabrechnung, geschilderte Recherchetätigkeiten und ggf. Datenpflege beziehen und sich dadurch verkürzen.

3. Phase: Leistungsabrechnung

Ohne die Betrachtung einer weiteren IT-Unterstützung und falls hierfür keine rechtlichen Restriktionen bestehen, erscheint es uns günstig, auch für Gräber, die vor 2004 entstanden sind, die letzten gebührenpflichtigen Jahre vor Ende der Liegezeit in einem Block zu berechnen und über einen Gebührenbescheid in Rechnung zu stellen. Ein in diesen Fällen oft nötiges Mahnwesen kann so umgangen werden. Um mögliche Preiserhöhungen bei Betriebskosten zu berücksichtigen, kann die Gebühr mit einem zusätzlichen Faktor multipliziert und somit angepasst werden. Ggf. kann mit den Betroffenen eine Ratenzahlung von beispielsweise 4 Teilzahlungen innerhalb von 12 Monaten vereinbart werden, da eine Gesamtgebührenerhebung für sie eine unvorhergesehene Belastung bedeuten würde.

Das beschriebene Vorgehen entspricht einer Arbeitserleichterung sowie großen Kostenersparnis.



Restliegezeit Einzelgrab	Ausstehende Gebühr	Kosten für jährliche Gebührenbescheide bis 2028	Kosten einmaliger Gebührenbescheid	Ersparnis durch einmaligen Gebührenbescheid bis 2028
21 Jahre	z.B. in Stüdenitz = 253,68 € ²⁷ [* 1,1 = 279,05€	21Jahre*17 min. *19,98 €/h = 118,88 €	1Jahr* 17 min.* 19,98 €/h = 5,66 €	= 113,22 € (entspr. 44% der ausstehenden Gebühr)

Tabelle 12: Ersparnis bei einmaliger Gebührenbescheidserstellung (am Bsp. eines Grabes entstanden im Jahr 2003 in Stüdenitz/Neustadt inkl. Preiserhöhungsfaktor) (Eigene Darstellung)

ARCHIKART verfügt als Software über die Möglichkeit, Gebühren abzurechnen. Es wäre also nicht mehr nötig, Gebührenbescheide manuell zu erstellen und an die jeweiligen Adressaten zu versenden. Wir gehen allerdings davon aus, dass die Nutzung von ARCHIKART in den Gemeinden erst nach einiger Zeit auch diese Möglichkeiten umfassen wird da in den ersten Monaten der Nutzung nur Lagepläne digitalisiert werden sollen (vgl. 4.2.5). Es sollte aber möglich sein, die Annahmeanweisung für die Kasse, die nach Zahlungseingang die Ist-Buchung vornimmt, über interne Datenverbindungen zuzustellen, um Transportzeiten zu verringern bzw. Liegezeiten für andere Dokumente (vgl. 4.2.3.1).

Eine mögliche Folge der intensiven Nutzung der Software ist, dass die Friedhofsverwaltung zukünftig nur noch für Sonderaufgaben wie die Suche nach Verwandten der Verstorbenen zuständig sein wird bzw. Ansprechpartner für Bürger, Bestatter oder andere Betroffene ist. Hier sehen wir große Potenziale, die Friedhofsverwaltung zu entlasten, Kosten einzusparen, Spezialisierungsvorteile zu nutzen und Medienbrüche zu vermeiden (vgl. weiterführend 4.2.5).

4.2.4. Prozessanalyse: Wusterhausen

Wusterhausen ist als Gemeinde Träger von 10 Friedhöfen. Neben den kommunalen Friedhöfen existieren 10 kirchliche, die vollständig von der Kirche verwaltet werden. Auf kommunalen Friedhöfen finden pro Jahr ca. 15 - 20 Bestattungen statt.

Seit dem 1. Januar 2006 werden alle Friedhöfe nach einer einheitlichen Satzung (allgemeine Friedhofssatzung und Gebührensatzung) verwaltet und betreut. Die Bewirt-

²⁷ Preiserhöhungsfaktor, Aufschlag beträgt 10%



schaftung der Friedhöfe, umfasst z.B. Instandsetzung der Kapelle, Reinigung der Wege sowie Wasserbereitstellung, wird vom Bauamt vorgenommen. Einige Aufgaben, die mit den Friedhöfen zusammenhängen, werden von Gemeindebewohnern übernommen. Dies betrifft z.B. den Winterdienst. Hier entstehen der Verwaltung keine Kosten und kein Verwaltungsaufwand.²⁸ Grabstellen werden für 25 Jahre vergeben. Eine Verlängerung der Liegezeit ist möglich, aber nicht gebührenfrei. Zusätzliche Liegezeit muss gemäß Gebührenordnung bezahlt werden. Die Gesamteinnahmen aus dem Friedhofswesen der Gemeinde Wusterhausen belaufen sich auf rund 6500 Euro pro Jahr.

4.2.4.1 Ist-Dokumentation

Das Friedhofswesen ist in der Gemeinde organisatorisch dem Amt für Schule, Kultur und Soziales zugeordnet²⁹. In dem Amt werden also auch zahlreiche andere Aufgaben wahrgenommen, so dass die Mitarbeiter für mehrere Aufgabenbereiche zuständig sind. Da dies ein ständiges Umdenken zwischen den Aufgaben darstellt, wird hierfür auch von den Mitarbeitern und der Amtsleitung nach einer besseren Lösung gesucht. Derzeit sind zwei Mitarbeiterinnen mit dem Friedhofswesen betraut. Für diese stellt sich derzeit die Aufgabe, die Friedhöfe mit ihren Grabstellen zu digitalisieren. Dies geschieht mit dem Programm „ARCHIKART“. Sollte alles digitalisiert sein, besteht aus Sicht des Amtes keine Ortsgebundenheit der Verwaltung.

1. Phase: Kontakt und Festlegung von Beerdigungsmodalitäten

Der Prozess wird durch den Sterbefall ausgelöst. Nach einem solchen Ereignis beauftragen die Angehörigen ein Bestattungsunternehmen und nehmen Kontakt mit dem Ortsbürgermeister auf. In Zusammenarbeit mit dem Bestattungsinstitut werden die Beerdigungsmodalitäten festgelegt (z.B. Art des Grabes, Beerdigungsdatum, Uhrzeit).

An diese Phase schließt sich die Phase der Grabauswahl und der Erteilung der Bestattungsgenehmigung an.

²⁸ Die Prozesse rund um das Bauamt oder die Tätigkeiten der Gemeindebewohner sind nicht im Umfang dieses Projekts enthalten. Betrachtet werden ausschließlich die Verwaltungstätigkeiten des Friedhofswesens.

²⁹ Seit Juni 2007 ist die Friedhofsverwaltung dem Bauamt angegliedert.



2. Phase Grabstellenauswahl

In der Gemeinde Wusterhausen wählen die Angehörigen zusammen mit dem Ortsbürgermeister des jeweiligen Ortsteils eine Grabstelle aus. Der Ortsbürgermeister meldet der Friedhofsverwaltung die ausgewählte Grabstelle. Dies geschieht persönlich oder per Telefon. Das Beerdigungsinstitut schickt ein Schreiben mit den Beerdigungsmodalitäten und der Sterbeurkunde an die Friedhofsverwaltung. Im Anschluss stellt die Verwaltung eine Bestattungsgenehmigung aus und leitet sie per Post an den Bestatter weiter, der nun die Beerdigung durchführen kann.³⁰ Anschließend muss die Verwaltungsleistung abgerechnet werden.

3. Phase: Leistungsabrechnung

Die Verwaltung erstellt einen Gebührenbescheid und schickt diesen an das Beerdigungsinstitut. Dieser ist ein Beleg über die Nutzung der Grabstelle und wird an die Angehörigen weitergegeben. Die Kosten für eine Grabstelle in Wusterhausen berechnet sich wie folgt: für eine Grabstelle wird eine einmalige Gebühr in Höhe von 125,- Euro erhoben. Die Nutzung der Leichenhalle kostet 20,- Euro. Zu dieser einmaligen Gebühr kommt eine laufende Gebühr in Höhe von 10 Euro für Einzelgrabstätten und 20 Euro für Doppelgrabstätten. Es handelt sich hierbei um eine Gebühr zur Abdeckung des laufenden Aufwandes (Betriebskosten). Diese Gebühr wird einmal pro Jahr erhoben. Dazu wird von der Friedhofsverwaltung einmal im Jahr ein Gebührenbescheid erstellt und verschickt. Im Anschluss wird eine Annahmeanordnung an die Kasse gegeben und eine Soll-Buchung vorgenommen.

Der Bestatter bezieht den Gebührenbescheid bei seiner Rechnungslegung gegenüber den Angehörigen mit ein und stellt ihnen eine Gesamtrechnung zu, die die Friedhofsgebühr einbezieht. Wurde die Rechnung bezahlt, leitet der Bestatter den Anteil der Gebühren in Höhe des Gebührenbescheids an die Verwaltung weiter. Die Kasse gleicht die Soll-Buchung mit einer Ist-Buchung aus und der Prozess ist beendet.

Zu Zahlungsausfällen kommt es so gut wie nie, da es häufig Sterbegeldversicherungen gibt, die für die Kosten der Beerdigung aufkommen. Gibt es keine Versicherung, so müssen die Angehörigen die Beerdigung bezahlen, was aber sehr selten zu Schwierigkeiten führt.

³⁰ Dies entspricht der Phase der Beerdigungsdurchführung, die in unseren Betrachtungen nicht näher analysiert wird.



Aktivitäten in der Friedhofsverwaltung	Durchlaufzeit In Minuten	Bearbeitungszeit In Minuten	Kostensatz beträgt lt. Kämmerei 16, 80 €/h
Kontaktphase und Festlegung der Beerdigungsmodalitäten			
Mitteilung der Beerdigungsmodalitäten an Amt	5	5	1,40 Euro
Grabauswahl und Bestattungsgenehmigung	20	20	5,60 Euro
Meldung der Grabstelle	5	5	1,40 Euro
Eintragung ins Buch / Kartierung	5	5	1,40 Euro
Bestattungsgenehmigung erstellen	10	10	2,80 Euro
Leistungsabrechnung	30	30	8,40 Euro
Gebührenbescheid erstellen	10	10	2,80 Euro
Annahmeanordnung an Kasse	15	15	4,20 Euro
Soll-Buchung	5	5	1,40 Euro
Gesamtdauer/-kosten des Prozesses	55 min	55 min	15,40 Euro

Tabelle 13: Prozessaktivitäten in der Wusterhausener Friedhofsverwaltung (Eigene Darstellung)

Der Prozess besitzt eine überschaubare Anzahl von Akteuren. Zunächst sind hier die Angehörigen des Verstorbenen zu nennen, diese treten in Kontakt mit den Bestattern und den Ortsbürgermeistern. Ortsbürgermeister und Bestatter sind die Akteure, die der Friedhofsverwaltung als Ansprechpartner dienen. Diese agiert ihrerseits noch mit der Kasse als weiteren Akteur. Für die Friedhofsverwaltung sind die Angehörigen die externen Kunden, da sie den „verstorbenen Kunden“ vertreten. Sie treten aber nicht direkt miteinander in Kontakt sondern werden durch Intermediäre (Ortsbürgermeister, Bestatter) vertreten.

Genutzte Sachmittel und Ressourcen sind bisher nur die Satzungen und ein Plan, in dem die Friedhöfe mit ihren Grabstellen vermerkt werden. In der Gemeinde werden die Möglichkeiten von IT noch nicht umfassend eingesetzt, sie wird bisher nur im Umfang des Office-Pakets und eines Kassenprogramms genutzt.

Schnittstellen für die Friedhofsverwaltung ergeben sich im Kontakt mit den Bestattern, den Ortsbürgermeistern und der Kasse. Um miteinander zu kommunizieren, werden verschiedene Medien und Wege genutzt. Die Bestatter nutzen den postalischen, die Ortsbürgermeister den telefonischen oder den persönlichen Kontakt. Zur Kasse nimmt die Friedhofsverwaltung Kontakt durch das Kassenprogramm für die Soll-Buchung und



persönlich für die Annahmeanordnung auf. Die Friedhofsverwaltung braucht für ihre Arbeit die Sterbeurkunde, das Schreiben zu den Beerdigungsmodalitäten und eine aktuelle Satzung als Input. Als Output produziert sie eine Bestattungsgenehmigung, einen Gebührenbescheid, der zur Nutzung des Grabes berechtigt, und eine Annahmeanordnung für die Kasse. Das Ergebnis des Prozesses ist, dass der Verstorbene innerhalb der gesetzlichen Frist beerdigt wird, die Grabstelle mindestens 25 Jahre genutzt werden darf und alle Gebühren entrichtet wurden.

4.2.4.2 Optimierungspotenziale

Die Zuordnung zum Schulamt wird wie bereits erwähnt von den Mitarbeitern und der Amtsleitung als problematisch angesehen und auch wir sehen hier keine optimale Lösung. In anderen Gemeinden ist das Friedhofswesen im Bürgeramt oder im Bauamt organisiert. Wusterhausen besitzt noch kein solches Bürgeramt bzw. Bürgerbüro. Eine Zuordnung zum Bürgerbüro ist folglich hinfällig. In der Zwischenzeit hat Wusterhausen eine eigene Lösung zur besseren Organisation gefunden³¹. Es hat mittlerweile sein Friedhofswesen dem Bauamt zugeteilt. Hier ist die Nähe zu den zuständigen Stellen für die Bewirtschaftung der Friedhöfe gegeben. Das gesamte Friedhofswesen (Friedhofsverwaltung und Bewirtschaftung) sind nun in einem Amt organisiert. Für die Friedhofsverwaltung ist nunmehr nur noch eine Mitarbeiterin zuständig. Für uns stellt das eine positive Entwicklung dar. Diese organisatorische Zuordnung entspricht unserer Empfehlung.

1. Phase: Grabstellenauswahl

Die Grabstellenauswahl wird von den Angehörigen zusammen mit dem Ortsbürgermeister vorgenommen. Der Ortsbürgermeister übt seine Tätigkeit ehrenamtlich aus. Es entstehen somit keine messbaren Kosten für die Verwaltung durch den Vororttermin. Die Begleitung der Angehörigen durch ihn entlastet die Verwaltung, da sie mit der Grabstellenwahl nicht weiter beschäftigt ist. Sie erhält alle nötigen Information vom Ortsbürgermeister, nachdem das Treffen vor Ort abgeschlossen ist. Wir sehen nur im Zusammenhang mit IT-Unterstützung Optimierungspotenzial (vgl. 4.2.5).

³¹ Dies ergab ein Telefonat mit der Friedhofsverwaltung Ende August 2007



3. Phase: Leistungsabrechnung

In Neustadt (Dosse) und Kyritz wird seit 2004 nur eine einmalige Gebühr für die Grabstellen erhoben, bei der die Gebühren der gesamten 25 Jahre auf einmal erhoben werden. Dies sollte hier auch angestrebt werden, da dies eine Aufwandsreduzierung für die Verwaltung bedeutete. Für die Angehörigen wäre dieser Vorgang auch angenehmer, da sie dann nur eine einmalige Gebühr zahlen müssten und danach keinen Kontakt mehr zu Verwaltung hätten. Für die Verwaltung ergibt sich der Vorteil, dass die Verwaltungskosten für die jährlichen Gebührenerhebung entfallen und die Gebühren für die Gesamtzeit der Ruhezeit des Grabes auf jeden Fall erhoben werden auch wenn z.B. die Angehörigen innerhalb dieser Zeit versterben, wegziehen oder aus anderen Gründen nicht mehr auffindbar sind. Sollten keine Angehörigen auffindbar sein und somit auch die einmalige Gebühr nicht entrichtet werden können, wird diese vom Sozialamt übernommen. Ein Gegenargument für diese Handhabung ist, dass durch die Abrechnung zukünftiger Jahre mit Einnahmeeinbußen durch Inflation gerechnet werden muss. Hier muss die Gemeinde abwägen, ob die sofortige Liquidität und der reduzierte Verwaltungsaufwand höher wiegen als die Einnahmeeinbußen durch Inflation. Es wäre aber auch möglich, den Faktor Inflation in die Gebühren mit einzuberechnen bzw. auch ein Ansteigen der Betriebskosten zu berücksichtigen.

Wird IT-Unterstützung mit betrachtet, ergeben sich weitere Optimierungsmöglichkeiten. Die Digitalisierung der Friedhöfe durch ARCHIKART ist auf dem Weg. Diese Software bietet zum einen Möglichkeiten zur Netzwerkbildung mit anderen Kommunen, aber auch zur Optimierung innerhalb Wusterhausens.³² ARCHIKART wurde ursprünglich für die Liegenschaftsverwaltung entwickelt. Für das Friedhofswesen gibt es ein eigenständiges Modul, das speziell auf die Bedürfnisse des Friedhofswesens abgestimmt ist. Es können beispielsweise freie Grabstellen gefunden, relevante Daten, z.B. Restliegezeiten oder Daten zu den Personen, hinterlegt werden. Die Nutzer der Software müssen über das Intranet zugreifen. Die Ortsbürgermeister könnten einen Zugang zu ARCHIKART erhalten und die Grabstellenauswahl selbständig ausführen sowie anschließend im Programm vermerken. Damit ist die Verwaltung an der Phase der Grabstellenauswahl und Bestattungsgenehmigung nicht mehr aktiv beteiligt. ARCHIKART bietet zudem auch die Möglichkeit, den Gebührenbescheid bereit zu halten, der dann digital verschickt werden könnte. Portozahlungen würden so entfallen. Auch die Kasse kann einen Zugang zu ARCHIKART erhalten und dort vermerken, wenn die Gebühren eingegangen sind und damit den Prozess in ARCHIKART abschließen. Der Aufwand für

³² Netzwerkbildung und deren Potentiale werden an anderer Stelle betrachtet.



die Verwaltung kann sich wie beschrieben durch eine umfassende Nutzung der Software reduzieren. Es kann auch bedeuten, dass die Friedhofsverwaltung zukünftig nur noch für Sonderfälle zuständig sein wird, z.B. wenn Angehörigen nicht aufzufinden sind. Die Verwaltung wird weiterhin in der Verantwortung sein, Daten in ARCHIKART einzupflegen, da hierzu ein Intranet-Zugang notwendig ist, als auch Ansprechpartner für alle Akteure zu sein. Die Verwaltung wird weiterhin die Prozesse kontrollieren und überprüfen. Durch die ARCHIKART-Nutzung entstehen keine Medienbrüche oder lange Kommunikationswege. In der folgenden Abbildung sieht der Leser die Ersparnis, die durch eine intensive Nutzung der ARCHIKART-Software zu erreichen wäre.

Aktivitäten in der Friedhofsverwaltung	Davon Bearbeitungszeit in Minuten	Kostensatz: 16,80 €/h Kostenreduktion: <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> 15,40 € - ³³9,24 € = 6,16 € </div> Die neuen Kosten betragen 6,16 €
Kontaktphase und Festlegung der Beerdigungsmodalitäten	5 min → 3 min	
Mitteilung der Beerdigungsmodalitäten an Amt	5 min → 3	
Grabauswahl und Bestattungsgenehmigung	20 min → 8 min	
Meldung der Grabstelle	5 min → 1	
Eintragung ins Buch / Kartierung	5 min → 2	
Bestattungsgenehmigung erstellen	10 min → 5	
Leistungsabrechnung	30 min → 11min	
Gebührenbescheid erstellen	10 min → 5	
Annahmeanordnung an Kasse	15 min → 5	
Soll-Buchung	5 min → 1	
Gesamtdauer des Prozesses	55 min → 22 min	

Tabelle 14: Ersparnis durch intensiven ARCHIKART-Einsatz in der Wusterhausener Friedhofsverwaltung (Eigene Darstellung)

Um das Programm ARCHIKART entsprechend nutzen zu können, muss sicherlich eine intensive IT-Schulung der Mitarbeiter erfolgen, die sowohl auf den speziellen Umgang mit ARCHIKART vorbereitet, als auch die nötigen Grundlagen der PC-Nutzung vermittelt. Eine PC-Schulung bzw. Software-Schulung für ARCHIKART müsste in dieser Betrachtung als Fixkostenblock der Einführungsphase zugerechnet werden.

³³ Kostenersparnis durch Zeitersparnis



4.2.5. Netzwerkpotenziale

Um Netzwerke zwischen den Kommunen bilden zu können, sollten die betrachteten Prozesse weitgehend digitalisierbar sowie eine Aufgabenverteilung im Netzwerk möglich sein. In den von uns betrachteten Fällen der Friedhofsverwaltung treffen diese Voraussetzungen zu. Im Folgenden wird deswegen über mögliche Netzwerkpotenziale, wie z.B. Kostenreduktion durch Spezialisierung oder Mengeneffekte, nachgedacht.

4.2.5.1. Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Obwohl die Kleeblatt-Gemeinden örtlich eng beieinander liegen, haben sie in manchen Bereichen der Friedhofsverwaltung unterschiedliche Lösungen für den Prozess gefunden und etabliert, von uns analysierte Unterschiede aber auch Gemeinsamkeiten werden im Folgenden dargestellt.

Zunächst soll festgehalten werden, dass die Prozessakteure beinahe identisch sind. Es handelt sich um die kommunale Friedhofsverwaltung, Bestattungsinstitute, die Kasse sowie um die Angehörigen der Verstorbenen. In der Gemeinde Wusterhausen kommt mit den Ortsbürgermeistern ein weiterer Akteur hinzu.

Als zweite Gemeinsamkeit ist das auslösende Ereignis zu nennen, in allen Gemeinden ist dies ein Sterbefall. Weiterhin schließen alle Gemeinden den Prozess durch die Soll-Buchung der Kasse ab. Also ist auch das Prozessende identisch. Ebenso ist es bezüglich der Kunden der Verwaltungsleistung: die Angehörigen der Verstorbenen.

Alle drei Gemeinden brauchen den gleichen Input, u.a. die Kopie der Sterbeurkunde, Kenntnis über die Beerdigungsmodalitäten und letztlich Informationen über die Grabstättenauswahl, um Gebühren lt. Satzung und Gebührenordnung zu berechnen. Der Verwaltungoutput ist auch ähnlich. Alle erstellen wie eben angedeutet einen Gebührenbescheid und geben einen Nachweis über die Nutzungsrechte an der Grabstelle in Form einer Urkunde aus. Unterschiede ergeben sich bei der Erstellung der Gebührenbescheide, z.B. weil jede Gemeinde, in Neustadt sogar jeder Ortsteil, eine eigene Satzung bzw. Gebührenordnung besitzt. Durch die unterschiedlichen Gebührensatzungen fallen für die Angehörigen von Gemeinde zu Gemeinde bzw. von Ortsteil zu Ortsteil unterschiedliche Gebühren an.



Gemeinsam ist dem Gemeinden weiterhin, dass ihre Friedhofspläne noch nicht digitalisiert vorliegen bzw. nicht in primär dafür vorgesehenen Formaten. Die Kyritzer Verwaltung digitalisierte ihren Friedhofsplan beispielsweise durch Microsoft Excel. In Neustadt liegen Pläne nicht digitalisiert vor, hier wurden großformatige Flächenpläne benutzt, die bei Aktualisierungen jedes Mal per Hand geändert werden. Wusterhausen dokumentiert schriftlich, nur anhand von Beschreibungen (Weg, Grabnummer, Name etc.). Die Gemeinden verbindet, dass sie die fachgerechte Digitalisierung vorantreiben und die Friedhöfe inkl. Grabstellen durch ARCHIKART kartieren wollen. Wenn die Digitalisierung abgeschlossen ist, nutzen die Gemeinden die gleiche Software und deren Möglichkeiten. Denkbar wäre auch eine gemeinsame Nutzung von ARCHIKART innerhalb eines IT-Netzwerkes. Ein Lösungsansatz hierzu wird im Abschnitt 4.2.5.2: Netzwerkbildung beschrieben.

Bisher nutzen Neustadt, Kyritz und Wusterhausen verschiedene Medien zur Kontaktaufnahme, für Aufnahme des Input und Erstellung des Outputs. Die Gemeinde Kyritz bevorzugt den persönlichen Kontakt, in Neustadt wird häufig das Fax-Gerät benutzt. Den wenigsten persönlichen Kontakt zwischen der Friedhofsverwaltung und den Akteuren hat Wusterhausen, hier erfolgt die Kommunikation meistens mündlich über das Telefon oder schriftlich per Post.

Unterschiede zeigen sich auch in der organisatorischen Unterbringung des Friedhofswesens. In Neustadt und nun auch Wusterhausen ist sie im Bauamt, in Kyritz im Bürgerbüro untergebracht. Bis vor kurzem gehörte die Friedhofsverwaltung in Wusterhausen noch zum Bereich des Schulamts.

Im Folgenden werden weitere Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede in den Phasen beschrieben.

1. Phase: Erstkontakt und Festlegung der Beerdigungsmodalitäten

In Neustadt und Wusterhausen treten die Angehörigen zunächst an ein Bestattungsinstitut heran. Mit diesem werden die Beerdigungsmodalitäten festgelegt. Die Entscheidungen werden dann vom Bestatter an das Amt weitergeleitet. In Kyritz legen die Angehörigen zusammen mit dem Amt die Beerdigungsmodalitäten fest. Dies geschieht bei einem Besuch der Angehörigen in der Friedhofsverwaltung.



2. Phase: Auswahl der Grabstelle und Bestattungsgenehmigung

In dieser Phase treten die meisten Unterschiede zwischen den Gemeinden auf. Die einzige Gemeinsamkeit besteht darin, dass die Bestattungsgenehmigung am Ende dieser Phase von der Verwaltung erteilt wird. Diese Genehmigung geht in allen drei Fällen dem Bestatter zu.

Der Unterschied zwischen den Gemeinden liegt vor allem bei der Auswahl der Grabstelle. In Kyritz wird diese in der Friedhofsverwaltung zusammen mit den Angehörigen auf Grundlage einer Excel-Datei vorgenommen. Dazu werden die in Excel erstellten Lagepläne genutzt, freie Gräber sind an einer grünen Umrandung, belegte Gräber an einer roten Umrandung zu erkennen. Vororttermine werden hier nicht durchgeführt.

In Neustadt wird die Wahl der Grabstelle zusammen mit der Mitarbeiterin der Friedhofsverwaltung auf dem jeweiligen Friedhof vor Ort vorgenommen. In Wusterhausen gibt es ebenfalls Vororttermine. Hier wählt aber der amtierende ehrenamtliche Ortsbürgermeister mit den Angehörigen eine Grabstelle aus. Ein solches Treffen hat hier Tradition. Nach der Grabstellenwahl, wird deren Lage an die Friedhofsverwaltung gemeldet, die sie dann in ihren Büchern dokumentiert.

3. Phase: Leistungsabrechnung

Die Gebührenbescheide für die Nutzung der Grabstelle werden in den Gemeinden von der Friedhofsverwaltung erstellt. In Kyritz und Neustadt wird seit 2004 eine einmalige Gebühr inklusive der Betriebskosten für die folgenden 25 Jahre erhoben, in Wusterhausen gibt es jährlich einen Bescheid für die Grabstelle sowie einen Gebührenbescheid für die Betriebskosten. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass die Abrechnung nicht immer direkt den Angehörigen zugesendet wird. In Kyritz wird es so gehandhabt, dass der Gebührenbescheid direkt zu den Angehörigen geschickt wird, die den offenen Betrag der Gemeindekasse zukommen lassen. In Wusterhausen geht der Bescheid zunächst an das, vom Angehörigen beauftragten Bestattungsunternehmen, welches die Gebühren in die Rechnung der angefallenen Bestattungskosten aufnimmt. Die Überweisung des Gebührenbetrags an die Gemeinde erfolgt durch das Bestattungsunternehmen. In Neustadt können die Angehörigen wählen, ob sie den Gebührenbescheid selbst bekommen und die Überweisung vornehmen wollen, oder ob der Gebührenbescheid an den Bestatter geht und sie von ihm eine Gesamtabrechnung aller Dienstleistungen inklusive der Gebühren erhalten.



Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass die befragten Verwaltungsmitarbeiter abgesehen von der Grabstellenauswahl keine Prozesstätigkeit als notwendigerweise ortsgebunden empfinden und dass alle notwendigen Informationen digitalisierbar sind. Über die Art und Weise der Grabstellenauswahl wird im Folgenden besonders nachgedacht, da auch diese Prozessphase im Zusammenhang mit IT-Nutzung nicht ortsgebunden sein muss, sondern durch die beschriebene Lösung digitalisiert werden kann.

Durch die unterschiedliche Erledigung der Phase entstehen in den Gemeinden auch unterschiedlich hohe Kosten. In Neustadt kostet ein Prozess ca. 58€, in Kyritz bis zu 40€ und in Wusterhausen nur ca. 15€.

Aufgrund der geringen Anzahl von Bestattungen in den einzelnen Kommunen von insgesamt ca. 100 Stück pro Jahr, halten wir daher eine Zentralisierung der Friedhofsverwaltung für sinnvoll. Hierdurch sind Effektivitäts-, Effizienz-, Spezialisierungs- und ggf. Qualitätsvorteile sowie den sich daraus ergebenden Kostenersparnissen zu erwarten. So würden zum Beispiel die Mitarbeiter in den Kommunen, welche bisher diese Aufgabe neben ihrer eigentlichen Hauptaufgabe erledigt haben, entlastet oder sie können sich zukünftig in einer zentralen Friedhofsverwaltung ganz auf eben diese konzentrieren. Die ARCHIKART-Software bräuchte für diese Aufgabe nur zentral an einer Stelle eingesetzt werden, was die Folgekosten für Wartung, Support und ggf. Schulungsmaßnahmen senken würde. Die durch die Zentralisierung entstehenden Spezialisierungsvorteile würden nicht nur die Effizienz des Standardprozesses erhöhen sondern auch die der oben erwähnten Sonderfälle.

Da sicherlich auch die benachbarten Kommunen von den Auswirkungen der demographischen Entwicklung betroffen sind und daher wahrscheinlich eine ähnliche Situation im Bereich der Friedhofsverwaltung vorliegt (geringe Fallzahlen und Leerstände auf den Friedhöfen) sollte ggf. darüber nachgedacht werden, ob deren Aufgaben nicht auch von der zentralen Friedhofsverwaltung, quasi als externe Dienstleistung, übernommen werden können. Ebenso wäre eine Kooperation mit den Kirchen für eine gemeinsame Friedhofsflächenplanung denkbar.

4.2.5.2. Netzwerkbildung

Unter den identifizierten Akteuren haben die Bestattungsinstitute die größte Nähe zum Angehörigen. Sie sind deren erste Ansprechpartner und erledigen stellvertretend für



sie notwendige Behördengänge und die meisten Dienstleistungen rund um die Bestattung. Eine Netzwerkbildung im Bereich Friedhofsverwaltung muss daher, unserer Meinung nach, die Bestattungsinstitute als externe Dienstleister mehr in die Prozesse integrieren. Weil dieses Ziel nur mit einer webbasierten E-Government-Lösung erreicht werden kann, steht diese im Fokus folgender Ausführung.

Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, die Rolle der Bestatter dahingehend auszuweiten, dass die Angehörigen in der Regel keinen unmittelbaren Kontakt mehr zur Friedhofsverwaltung haben. Als Frontoffice, erledigen die Bestattungsinstitute die nötigen Formalitäten für die Weiterbearbeitung der Vorgänge in der zentralen Friedhofsverwaltung, dem Backoffice.

1. Phase: Erstkontakt und Festlegung der Beerdigungsmodalitäten

In Neustadt und in Wusterhausen sowie in seltenen Fällen in Kyritz legen bereits jetzt die Bestatter mit den Angehörigen die Beerdigungsmodalitäten fest und übermitteln diese anschließend an die Friedhofsverwaltungen. Für Phase 1 fällt in der Verwaltung eine geringe Bearbeitungszeit an, die durch eine digitale Datenübermittlung noch verkürzt werden kann. Die Bestatter würden mit den digitalisierten Beerdigungsmodalitäten, z.B. per E-Mail, an die Friedhofsverwaltung im Bürgeramt Kyritz herantreten, denn Kyritz ist für uns die Gemeinde, in der zukünftig die Verwaltung der Kleeblatt-Friedhöfe ablaufen soll, insofern sie nicht digital, also ortsungebunden im Internet, geschieht.

2. Phase: Grabstellenauswahl

Die größten Unterschiede zwischen den Kommunen liegen wie unter Punkt 4.2.5.1 dargestellt im Bereich der Grabstellenauswahl. Vororttermine zu diesem Zweck sind zeit- und damit auch kostenintensiv. Deswegen sollten sie, wenn sie stattfinden, nicht durch Verwaltungsmitarbeiter begleitet werden, sondern von den Angehörigen selbst erledigt oder vom Bestatter betreut werden, der diesen Termin als Dienstleistung in Rechnung stellt. Er oder der Angehörige kann bei einem vorherigen Besuch auf dem Amt die digitalisierten Pläne in ARCHIKART einsehen und sich relevante Informationen geben lassen. Dieses Verfahren ist recht umständlich, weil es mit Fahrtstrecken und Arbeitsaufwand verbunden ist. Eine bessere Lösung bietet ein Web-Portal, von dem Bestattungsunternehmen Informationen beziehen können. Es wäre zu prüfen, welche Informationen dort aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht veröffentlicht werden können. Einsichten in Lagepläne, Satzungen und Gebührenordnungen dürften jedoch ohne weiteres möglich sein.



3. Phase: Leistungsabrechnung

Bereits jetzt werden die Gebührenbescheide teilweise den Bestattern übermittelt, welche diese wiederum den Angehörigen mit allen anderen Dienstleistungen in Rechnung stellen und anschließend die Gebühr an das Amt abführt. Hier wäre zu prüfen, wer in Anspruch genommen wird, wenn die Leistungen des Bestatters nicht bezahlt werden. Muss der Bestatter in solchen Fällen die Gebühr begleichen, ohne dass er von den Angehörigen bezahlt wurde? Wir sehen hier eher ein Mahnverfahren zu Lasten der Angehörigen, obwohl sie zuvor nicht Rechnungsempfänger waren. Sie sind Leistungsempfänger und müssen daher letztlich die Gebühr tragen.

Was kann ARCHIKART leisten?

Alle drei Kommunen planen derzeit die Umstellung auf ARCHIKART: Das Modul Friedhofsverwaltung ermöglicht es, alle für den Prozess relevanten Informationen sowie die gesamte Vorgangsbearbeitung in einer einzigen Anwendung darzustellen. Die verschiedenen Friedhöfe können mit ihren individuellen Friedhofs- und Gebührensatzungen erfasst werden, so dass sämtliche Kriterien wie Ruhezeiten oder Gebühren vordefiniert sind. Eine grafische Darstellung der Friedhöfe ist möglich, die Friedhofsstruktur wird darüber hinaus in einem Navigationsbaum wie in einem Dateieexplorer veranschaulicht.

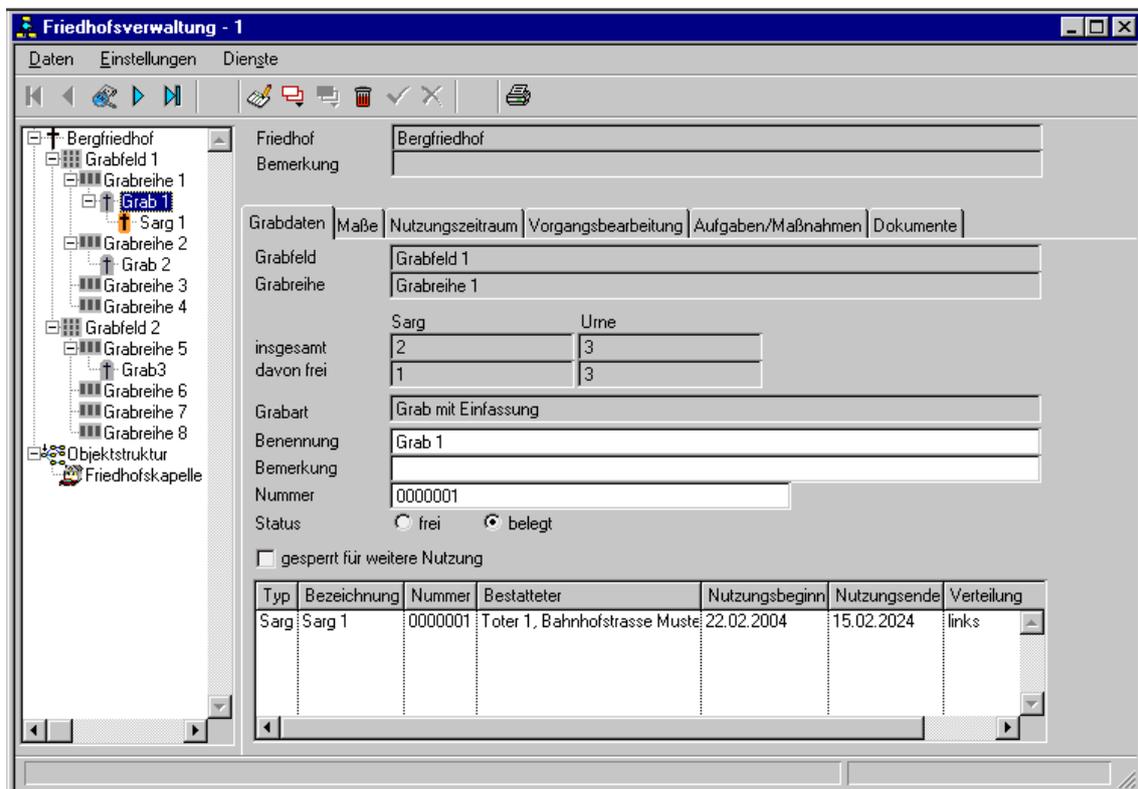


Abbildung 8: Screenshot des Moduls Friedhofsverwaltung von ARCHIKART



Es können in der Anwendung auch über den von uns betrachteten Prozess hinaus alle Aufgaben bzw. Maßnahmen geplant werden, wie die Bewirtschaftung durch die Bauämter. In Kombination mit einem Dokumentenmanagement wird die Erstellung von z.B. Gebührenbescheiden in externen Office-Anwendungen erleichtert. Die Übergabe der Buchungsdaten an die Kassensoftware der Kommunen könnte durch die vorhandenen Export-Schnittstellen möglich sein.

Voraussetzung für eine Netzwerkbildung mit ARCHIKART ist, dass alle, die mit der Software arbeiten sollen, innerhalb eines Intranets oder Extranets (z.B. Virtual Private Network) miteinander vernetzt sind. Die einzelnen PC-Anwendungen greifen dabei auf eine gemeinsame Datenbank zu.

Was kann ARCHIKART nicht leisten?

Das Modul Friedhofswesen ist bisher nicht dafür vorgesehen, externe Dienstleister, wie z.B. die Bestatter, in die IT-gestützten Prozesse einzubinden. Die Einbindung der Bestattungsinstitute in das Intranet der Kommunen ist aus technischen, finanziellen, organisatorischen und rechtlichen Gründen weder vorgesehen noch realisierbar. Für eine Einbindung Externer in die Prozesse wäre eine Erweiterung des Moduls Friedhofswesen notwendig, wie sie bei anderen Modulen schon vorhanden ist (siehe Abbildung 12 unten). In Form einer webbasierten E-Government-Lösung greifen die Bestatter mit einem beliebigen Internetbrowser auf einen von der Verwaltung angebotenen Webservice zu, von dem aus Daten bezogen oder eingegeben werden können, z.B. die Belegung von Gräbern oder Reservierung eines Bestattungstermins. Die Darstellung des virtuellen Webportals erfolgt dynamisch aus der internen Datenbank der Kommunen, ebenso werden Benutzereingaben der Bestatter an die interne Datenbank übertragen.

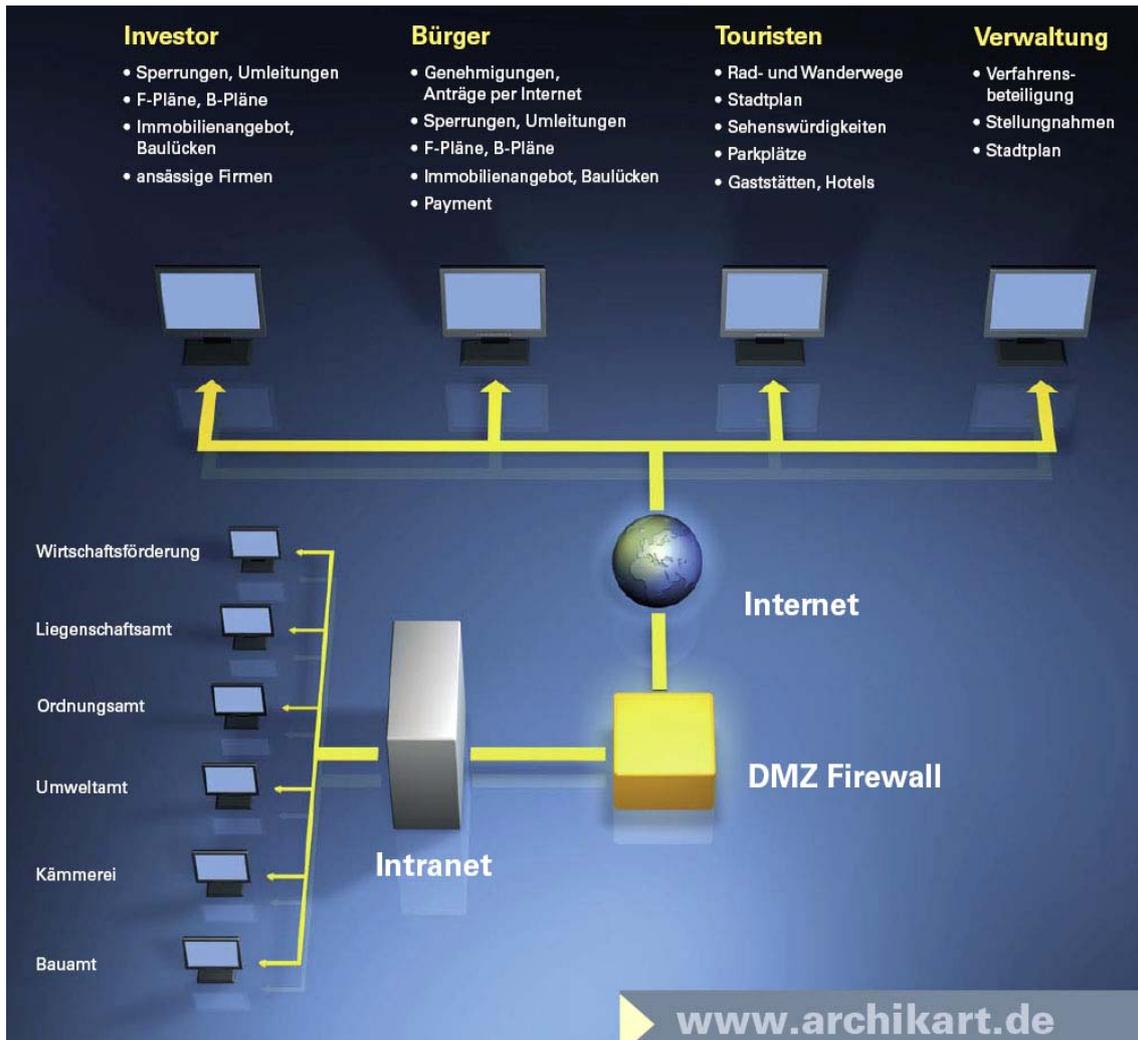


Abbildung 9: „Ämterübergreifendes Gesamtkonzept“ Abbildung aus Broschüre der Firma ARCHIKART

Eine solche E-Government-Erweiterung des Moduls Friedhofswesen in ARCHIKART befindet sich in der Planung und soll im kommenden Jahr umgesetzt werden. Von anderen Anbietern gibt es bereits webbasierte Lösungen auf dem Markt, die bereits in der Praxis genutzt werden.³⁴

Das virtuelle Friedhofsamt

In diesem Abschnitt wird eine idealtypische E-Government-Lösung mit einem webbasierten Internetportal für die von uns betrachteten Prozesse unter Nutzung der Netzwerkpoteziale skizziert.

Es handelt sich um ein öffentliches Leistungsnetzwerk zwischen den drei Kleeblatt-Kommunen unter Einbeziehung nicht-öffentlicher Partner. Unter intensiver Nutzung von

³⁴ Produkte auf dem Markt sind z.B.: All for One (www.all-for-one.de Produkt: Kommunal Office FIM) oder Breustedt GmbH (www.breustedt-gmbh.de Produkt: FRIEDA)



Informationstechnik findet eine organisationsübergreifende Arbeitsteilung zwischen den Kommunen und den Bestattern statt. Es können dabei Effizienz-, Effektivitäts-, Qualitäts- und Legitimationsvorteile erzielt werden (vgl. Brüggemeier 2004, S. 189). Das virtuelle Friedhofsamt bietet aus der Sicht der Kommunen vor allem Effizienzvorteile, bei einer gleichzeitig verbesserten und kundenorientierten Qualität für die Bestatter und Angehörigen.

1. Phase: Erstkontakt und Festlegung der Beerdigungsmodalitäten

Nach dem Todesfall beauftragen die Angehörigen einen Bestatter ihrer Wahl zur Erledigung sämtlicher Behördengänge und der meisten Dienstleistungen. Er legt zunächst gemeinsam mit den Angehörigen die Beerdigungsmodalitäten fest. Dazu loggt er sich an einem beliebigen Ort per Webbrowser mit einer Benutzerkennung auf dem virtuellen Friedhofsportal der Kleeblatt-Kommunen ein. Dort kann er, selbst am Wochenende, einen Bestattungstermin reservieren. Auch alle weiteren Beerdigungsmodalitäten gibt er im Auftrag der Angehörigen per Webformular ein.

2. Phase: Auswahl der Grabstelle

Gemeinsam mit den Angehörigen kann der Bestatter anhand einer grafischen Darstellung eine freie Grabstelle auswählen und reservieren. Es ist auch möglich, falls gewünscht, einen Termin mit den Angehörigen vor Ort zu organisieren.³⁵ Mit einer mobilen Lösung ist der Bestatter in der Lage, auch vor Ort zu prüfen, ob die gewünschte Grabstelle z.B. hinsichtlich des Friedhofsentwicklungsplans freigegeben ist. Alle bisher vom Bestatter gemachten Eingaben in die virtuelle Verwaltung können jeder Zeit und ohne Verwaltungsmitarbeiter gemacht werden, damit wird eine Unabhängigkeit von Öffnungszeiten und eine hohe Kundenorientierung erreicht.

Im nächsten Schritt kontrolliert im Backoffice der damit beauftragte Mitarbeiter der Friedhofsverwaltung der Kleeblatt-Kommunen die Eingaben. Die Standesämter übermitteln auf digitalem Weg, entweder per direkter Eingabe oder per interner E-Mail, die Sterbeurkunde und Personendaten. Ist alles in Ordnung, wird per Klick die Bestattungsgenehmigung erstellt. Ob sie erteilt wurde, kann der Bestatter ebenfalls auf dem Webportal einsehen oder sich eine Bestätigung per E-Mail zukommen lassen.

³⁵ Dieses könnte auch weiterhin durch die ehrenamtlichen Ortsbürgermeister in Wusterhausen gemacht werden.



3. Phase: Leistungsabrechnung

Nachdem die Bestattung vollzogen ist, bestätigt das der Bestatter durch Eingabe ins Webportal. Es wird nun automatisch ein digitaler Gebührenbescheid an den Bestatter übermittelt, der ihn stellvertretend den Angehörigen in Rechnung stellt. Die Nutzungs-urkunde wird ebenfalls automatisiert erstellt und postalisch an den Bestatter oder auf Wunsch direkt an die Angehörigen versendet. Es handelt sich hierbei um eine Urkunde, die zum heutigen Stand in Papierform vorliegen muss.³⁶

Mit der Erstellung des Gebührenbescheides wird die Soll-Buchung per Software-Schnittstelle automatisch an die Kassensoftware der jeweiligen Kommune übergeben. Mit der Ist-Buchung endet der Prozess.

Organisation des Backoffice

Die Kleeblatt-Gemeinden bearbeiten insgesamt ca. 80-100 Bestattungen im Jahr, d.h. es fallen durchschnittlich ungefähr zweimal pro Woche entsprechende Verwaltungsprozesse an. Es handelt sich also um einen vergleichsweise kleinen Aufgabenbereich. Eine Stelle von 40 Wochenstunden sollte zur Bearbeitung dieser Fälle ausreichen, es muss selbstverständlich auch eine Vertretung sichergestellt sein. Der Verwaltungsangestellte kann z.B. im Kyritzer Bürgerbüro untergebracht werden, da hier die Räumlichkeiten am fortschrittlichsten ausgerüstet und zentral gelegen sind. Außerdem werden hier auch andere Dienstleistungen³⁷ angeboten. Viele Bürger kennen die Verwaltungsstelle bereits als Anlaufpunkt.

Der Verwaltungsmitarbeiter muss auch für die geschilderten Ausnahmefälle oder spezielle Anliegen telefonisch wie persönlich für die Bestatter wie die Angehörigen erreichbar sein und kann sich auf diese Aufgaben und geschilderte Ausnahmefälle (vgl. 4.2.1) spezialisieren und darin Routine sammeln. Für Aufgaben, die mit der Bewirtschaftung der Friedhöfe zusammen hängen, können die Bauämter oder auch externe Dienstleister ebenfalls mit der gleichen Software arbeiten.

Weiterhin schlagen wir vor zu prüfen, ob ggf. die Kirchen mit ihren Friedhöfen durch die Nutzung der gleichen Software in das öffentliche Leistungsnetzwerk einbezogen werden können.

³⁶ Es kann zukünftig möglich sein, auch Urkunden digital zu versenden.

³⁷ Z.B. Ausstellen von Personalausweisen und anderen Urkunden



Wie eine Kostenübernahme für die zentrale Friedhofsverwaltung geregelt bzw. zwischen den Kommunen aufgeteilt werden kann, muss geprüft werden. Eine Grundlage bietet der Vertrag zum Kommunalverband Kleeblatt, der am 04.07.2007 in Wusterhausen unterzeichnet wurde (vgl. <http://www.wusterhausen.de/meldungen/anzeigen.php?id=15329>, Zugriff am 15.09.2007).

4.2.6. Empfehlungen

Zur Realisierung der Netzwerkpotenziale und der von uns gemachten Vorschläge im Bereich Friedhofsverwaltung sollen die folgenden Gedanken letzte Anregungen geben.

Realisierung einer E-Government-Lösung „virtuelles Friedhofsamt“

- Nach Auskunft ARCHIKART Software AG ist mit der Weiterentwicklung des Moduls Friedhofswesen zu einer webbasierte E-Government-Lösung in 2008 zu rechnen.
- Wir empfehlen die Einführung von ARCHIKART wie beschrieben. Dabei ist zu prüfen, ob die aufwendige Dateneingabe sämtlicher Friedhöfe in ARCHIKART gemeinsam organisiert werden kann, um Ressourcen zu sparen. Das Jahr 2008 kann als Übergangszeit für organisatorische Umstrukturierungen und die Einarbeitung in die Software genutzt werden. Dazu wird eine Mitarbeiterschulung notwendig sein.

Etablierung einer Projektgruppe zum Thema „Kleeblatt-Leistungsnetzwerk unter Nutzung von ARCHIKART“

- Für die Realisierung des Leistungsnetzwerkes sollte in jedem Fall eine Projektgruppe zwischen den Kleeblatt-Kommunen gebildet werden, in die auch externe Dienstleister, wie Baufirmen oder Bestattungsunternehmen, involviert werden, um Erkenntnisse auszutauschen sowie Vorschläge und verschiedene Sichtweisen bzw. Problemlagen zusammen zu führen.
- Wir glauben, dass eine Ausweitung des Leistungsnetzwerks auf weitere Kommunen im Umland, die ebenfalls ARCHIKART nutzen oder nutzen wollen, sinnvoll wäre. Netzwerkpotenziale können so, nicht nur im Bereich der Friedhofsverwaltung, sondern auch in anderen Anwendungsgebieten, weiter ausgeschöpft werden.
- Eine Kooperation mit der Kirche sollte kurzfristig insofern angestrebt werden, dass auf eine gemeinsame Nutzung der IT-Infrastruktur hingearbeitet wird. Somit können Anschaffungs-, Wartungs- und sonstige Kosten der ARCHIKART-Software reduziert werden. Langfristig könnte es ggf. auch in weiteren Bereichen, wie z.B. der Bewirtschaftung, zu Kooperationen kommen.



- Es sollte Kontakt zu Kommunen, die bereits jetzt eine E-Government-Lösung nutzen bzw. kundenfreundliche Lebenslagen-Dienstleistungsbündelungen oder ähnliche Angebote, zum Erfahrungsaustausch aufgenommen werden (z.B. Stadt Bad Mergentheim bei Würzburg³⁸). Damit können eventuell unnötige Fehler in der eigenen Planung und Umsetzung verhindert werden.
- Es ist auch zu prüfen, welche Urkunden und Bescheide digital erstellt und/oder verschickt werden können.
- Wir schlagen außerdem vor, die Umsetzung unserer Vorschläge hinsichtlich ARCHIKART in einer Kommune zu beginnen, damit auch bei Problemen oder Hindernissen die Erfüllung der öffentlichen Leistung der Friedhofsverwaltung gewährleistet ist und eine der beiden anderen Kommunen des Kleeblatts die Leistungen im Notfall mit tragen kann. Eine negative Auswirkung der Implementierungsphase auf die Kunden ist damit nicht zu erwarten.

Wir schätzen, dass die Implementationsphase im Jahr 2010 abgeschlossen sein wird und ARCHIKART im Friedhofsmodul in Verbindung mit einer E-Government-Lösung im „Leistungsnetzwerk Kleeblatt“ weitestgehend problemlos genutzt werden kann.

³⁸ Der Leser vergleiche zu weiteren Informationen z.B. www.bad-mergentheim.de oder www.service-bw.de.



4.3. Wasser- und Bodenbeiträge

4.3.1. Einführung und Prozessverstehen

Um den Prozess der Umlage der Wasser- und Bodenbeiträge näher beschreiben zu können, ist es einleitend wichtig, den Begriff Dienstleistung in diesem Zusammenhang näher zu erläutern: Die in den jeweiligen Ämtern erbrachte Dienstleistung besitzt überwiegend immateriellen Charakter und wird mit Unterstützung von materiellen Hilfsmitteln durchgeführt. Die Leistung an sich ist die Umlage der Verbandsbeiträge der Wasser- und Bodenverbände durch die Gemeinden auf die Grundstückseigentümer bzw. Erbbauberechtigten in den jeweiligen Gemeinden. Die Aufgabe der Ämter ist es, die von den Kommunen an die Wasser und Bodenverbände zu leistenden Verbandsbeiträge auf die Grundstückseigentümer bzw. Erbbauberechtigten rechnerisch umzulegen und einzuziehen. Die Wasser- und Bodenverbände verfolgen das primäre Ziel einer ökologischen Nutzung und Pflege der Wasser- und Bodenflächen und leisten daher einen wichtigen Beitrag zum Natur- und Umweltschutz. Zu den materiellen Hilfsmitteln zählen sowohl technische Geräte wie PC und Drucker als auch das verwendete Papier. Die Dienstleistungsmerkmale „Integration des externen (Produktions-) Faktors“ und das „Uno-actu-Prinzip“ (vgl. Brüggemeier 2006, S. 64) sind in diesem Prozess eher gering ausgeprägt, da die Erstellung der Leistung weitgehend ohne Einbindung des „Bürgers“ erfolgt. Diese Dienstleistungscharakteristika sind im Kontext der „Öffentlichen Verwaltung“ noch differenzierter unter weiteren Aspekten zu betrachten (vgl. Brüggemeier 2006, S. 65). Zum einen weisen öffentliche Leistungen verschiedene Individualitätsgrade auf. Der Prozess ist aufgrund der standardisierten Vorgehensweise zur Berechnung der Umlagebeträge, für die die Anzahl der Flächen und die Eigentumsrechte der Grundstückseigentümer/Erbbauberechtigten herangezogen werden, weitestgehend strukturiert.

Weiterhin ist zu beachten, dass es sich bei der Umlage der Wasser- und Bodenbeiträge um die Erhebung von Gebühren handelt. Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die – im Gegensatz zu Steuern – als Gegenleistung für eine besondere Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit der Verwaltung erhoben werden. Die Höhe der Gebühren darf die Kosten der tatsächlichen Inanspruchnahme der Verwaltungsleistung nicht überschreiten. Bei der Erhebung sind demnach das Kostendeckungsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Die Höhe der Umlage der Wasser- und Bodenbeiträge hängt von der Inanspruchnahme einer Einrichtung ab, geht



also direkt mit dem Besitz und der Nutzung des jeweiligen Grundstücks einher. Da durch die Erhebung der Wasser- und Bodengebühr zusätzliche Kosten für die Gemeinden entstehen, ist zudem die Erhebung einer Verwaltungsgebühr, nach dem Gebührengesetz für das Land Brandenburg zulässig. Weiterhin sind nach diesem Gesetz Gebühren nach Antragstellung bzw. nach Nutzung – also bei ihrer Entstehung – fällig. Das bedeutet in diesem Fall, dass die Gebühren erst auf die Eigentümer umgelegt werden dürfen, wenn eine Rechnung durch die Wasser- und Bodenverbände gestellt worden ist. Diese wird im Februar an die Kommunen versandt. Die Gemeinden haben dann die Möglichkeit, die Rechnung in einem Betrag bzw. in zwei Raten – zum 1. April und zum 1. Oktober zu begleichen³⁹.

Die Gebührenbescheide der Ämter zur Umlage an die Eigentümer werden im ersten bzw. Anfang des zweiten Quartals versandt. Eine Zahlung des fälligen Betrags ist als Gesamtsumme zum 1. Juli. – dies besonders für Kleinstbeträge – oder in Raten (zum 15.02., 15.05., 15.08., 15.11.) möglich. Auf Grund der unterschiedlichen Zahlungsfristen (1.4. und 1.10. vs. 1.7. bzw. 15.2., 15.5., 15.8., 15.11.) müssen die Gemeinden gegenüber den Wasser- und Bodenverbänden teilweise in Vorleistung gehen.

Die Pflicht zur Erhebung der benannten Gebühren ergibt sich aus den nachfolgenden gesetzlichen Grundlagen. Laut § 79 des Brandenburgischen Wassergesetzes sowie § 29 des Wasserhaushaltsgesetzes sind die Unterhaltungsverbände (Wasser- und Bodenverbände) zur Unterhaltung der Gewässer II Ordnung verpflichtet. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden sind die Gemeinden für die der Grundsteuerpflicht unterliegenden Flächen Pflichtmitglieder der jeweiligen Wasser- und Bodenverbände. Die Umlegung der dadurch für die Gemeinden entstehenden Verbandsbeiträge auf die Grundstückseigentümer erfolgt nach § 80 Absatz 2 des Brandenburgischen Wassergesetzes: “Die Gemeinden können die von ihnen an die Verbände zu zahlenden Verbandsbeiträge sowie die bei der Umlegung der Verbandsbeiträge entstehenden Verwaltungskosten [...] auf die Grundstückseigentümer der grundsteuerpflichtigen Grundstücke umlegen.“ Eine weitere gesetzliche Grundlage hierfür bildet die Gemeindeordnung des Landes Brandenburg.

Bei der Umlage, also zum Zeitpunkt der Bescheiderstellung, ist für die Gültigkeit und die Wahrung der Widerspruchsfristen die Rechtsbehelfserklärung dem Bescheid hinzu zu fügen. Die gesetzliche Grundlage hierfür bildet die Verwaltungsgerichtsordnung mit

³⁹ Angaben des Wasser- und Bodenverbandes Dosse-Jäglitz



den § 58 und § 70. Diese bestimmt, dass der Widerspruch gegen den Bescheid innerhalb von einem Monat nach Erhalt des Schreibens schriftlich oder zur Niederschrift bei der zuständigen Behörde eingegangen sein muss.

Da Gebühren und Abgaben nur auf Grund einer Satzung erhoben werden dürfen - vgl. § 2 KAG, - finden sich weitere Regelungen zur Umlage der Wasser- und Bodenbeiträge in den jeweiligen Satzungen zur Umlageerhebung der Verbandsbeiträge der Wasser- und Bodenverbände. Diese sind in den betrachteten Kommunen fast identisch.

Nachdem die gesetzlichen Grundlagen beleuchtet wurden, möchten wir zum besseren Prozessverständnis die Funktionen und Aufgaben der Wasser- und Bodenverbände in Deutschland – spezifisch in Brandenburg – darstellen.

In Deutschland existieren mehrere tausend Wasser- und Bodenverbände. Die Rechtsgrundlage haben diese durch das Wasserverbandsgesetz vom 12. Januar 1991, das so genannte „Gesetz über Wasser- und Bodenverbände“. Sie besitzen die Rechtsform einer genossenschaftlich organisierten Körperschaft des öffentlichen Rechts und übernehmen unterschiedliche inhaltliche Aufgaben. Ein Großteil dieser Verbände verfolgt agrarwirtschaftliche Ziele. Mitglieder dieser Verbände sind Grundeigentümer im Verbandsgebiet und Landwirte, allgemein also diejenigen, die von der Tätigkeit des Verbandes Vorteile ziehen und an seinen Kosten beteiligt werden. In den Bundesländern Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern gibt es auch die so genannte Gemeindefürsorge, welche für unsere Arbeit eine wichtige Rolle spielt.

An der Spitze jedes dieser Verbände steht der Vorstand, dessen Repräsentant ebenfalls unter den Bezeichnungen Verbandsvorsteher, Deichrichter, Obersielrichter bekannt ist. Die Wasser- und Bodenverbände werden in einigen Bundesländern durch eigene Spitzenverbände vertreten. Im Land Brandenburg ist dies der Landeswasserverbandstag Brandenburg e.V. In der Satzung sind unter anderem folgende Inhalte festgelegt: Name, Sitz und Verbandsgebiet, Mitglieder des Verbandes, Organe und Beiträge sowie die folgenden Aufgaben (vgl. <http://www.lwt-brandenburg.de>). Die Gewässerunterhaltung, die Deichpflege, die Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie die Übernahme verwandter Aufgabengebiete. Es werden dabei Pflicht- und Wahlaufgaben unterschieden. Zu den Pflichtaufgaben zählt die Unterhaltung von Gewässern zweiter Ordnung. Die Wahrnehmung von Wahlaufgaben, wie beispielsweise der Ausbau und naturnahe Rückbau von Gewässern sowie der Bau von Anlagen in und an Gewässern (vgl. www.wbv-fehrbellin.de).



Nach Darstellung aller für den Prozess notwendigen Grundlagen möchten wir an dieser Stelle ergänzend auf ein allgemeines Prozessproblem, welches wir nur teilweise in dieser Arbeit beleuchten werden, das aber einen wesentlichen Einfluss auf den Verlauf unserer Arbeit hat, hinweisen. In diesem Rahmen möchten wir uns auch bei den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der einzelnen Gemeinden für die aufschlussreichen Diskussionen und guten Anregungen und Hilfestellungen bedanken.

Allgemeine Schwierigkeiten bei der Prozessoptimierung wurden deutlich durch die verschiedenen Interessengruppen (insbesondere Gemeinden, das Land Brandenburg, die Wasser- und Bodenverbände sowie die Eigentümer der Grundstücke, die ggf. weiter in Großgrundbesitzer und Eigentümer kleinerer Grundstücke differenziert werden müssen), welche unterschiedliche Erwartungen an die künftige Gestaltung des Prozesses haben. Diese Interessenkonflikte spiegelten sich auch durch die vorhergegangenen Versuche, z.B. der Waldbesitzer, eine Gesetzesänderung zu bewirken wider. In den vergangenen Jahren wurde die Diskussion um die Erhebung der Wasser- und Bodenbeiträge in Brandenburg lauter – bis heute wurde jedoch keine Einigung erzielt.

Im Folgenden werden die einzelnen Prozesse der untersuchten Gemeinden Kyritz an der Knatter, Neustadt (Dosse) und Wusterhausen/Dosse näher beschreiben. Für jede Gemeinde erfolgt zu Beginn des Abschnitts eine Prozessanalyse. Diese beinhaltet wesentliche Prozessinformationen und dient als Grundlage für die nachfolgende Ist-Dokumentation mit den detaillierten Prozessbeschreibungen. Zum besseren Verständnis, zur Übersichtlichkeit und zur Vergleichbarkeit wurden die Prozesse in allen drei Gemeinden in zwei Hauptprozesse und mehrere Teilprozesse untergliedert. Alle im Bericht enthaltenen Angaben, wenn nicht anders ausgewiesen, beruhen auf Interviews (vgl. Kapitel 2, Seite 5) und Schriftverkehr mit den zuständigen Mitarbeitern der Gemeinden, für die sich die Reflektion und Wiedergabe einzelner Prozessschritte und -details zum Teil als knifflig erwies. Die jeweiligen Optimierungspotenziale in den einzelnen Gemeinden stellen grundlegende Anregungen und Vorschläge durch die Teammitglieder dar. Sie dienen als Basis für weiterführende Entwicklungen und Verbesserungen der Arbeit im Amt und in der interkommunalen Zusammenarbeit.

Vor der Prozessanalyse in den einzelnen Gemeinden möchten wir zunächst die ersten Prozessabschnitte des Hauptprozesses der Erhebung der Verbandsbeiträge durch die Wasser- und Bodenverbände darstellen, da diese nicht in den Kommunen erfolgen aber in diesen die Ausgangslage für die in den nachfolgenden Ist-Dokumentationen



(Hauptprozesse 2 in den Kapiteln 4.3.2.1, 4.3.3.1., 4.3.4.1.) beschriebenen Prozessabschnitte bilden. Die Angaben und Abläufe des Prozesses beruhen auf der Prozessaufnahme im Wasser- und Bodenverband Dosse-Jäglitz.

Im Wasser- und Bodenverband Dosse-Jäglitz werden zu Beginn des Jahres die Bescheide über die durch die Gemeinden zu entrichtenden Wasser- und Bodenbeiträge (Verbandsbeiträge) durch die Sekretärin der Geschäftsführung erstellt. Die Prüfung und Unterzeichnung erfolgt im Anschluss durch den Geschäftsführer des Wasser- und Bodenverbandes. Der Versand der Bescheide erfolgt postalisch, hierfür werden drei Tage veranschlagt.

Die weiteren Prozessabschnitte werden dann in den einzelnen Ist- Dokumentationen der Kommunen dargestellt.

4.3.2 Prozessanalyse: Kyritz an der Knatter

Kyritz umfasst eine Fläche von 165,09 km² und hat mit 10.236 Einwohnern die meisten Einwohner der Kleeblattregion. Die Satzung der Stadt Kyritz bildet die gesetzliche Grundlage zur Erhebung einer Gewässerunterhaltungsumlage. Mit der Beschlussfassung der Stadt Kyritz vom 24. November 2004 wurde die Satzung zur Erhebung einer Gewässerunterhaltungsanlage erlassen. Sie beinhaltet unter anderem den Umlagebestand, Umlageschuldner, Umlagemaßstab und den Umlagesatz der sich aus der Umlage und der Verwaltungsgebühr zusammensetzt. Die Gemeinde Kyritz ist Mitglied im Wasser- und Bodenverband Dosse-Jäglitz.

Innerhalb des betrachteten Prozesses obliegen den nachfolgend genannten Abteilungen bestimmte Aufgaben. Die Liegenschaftsabteilung ist für die Prüfung und Bearbeitung des Bescheides des Wasser – und Bodenverbandes Dosse-Jäglitz zuständig. Die Umlage und Erhebung der Wasser- und Bodenbeiträge auf die Eigentümer bzw. Erbauberechtigten wird durch die Steuerabteilung wahrgenommen. Im strukturellen Aufbau des Amtes existiert keine gesonderte Abteilung für die Umlage der Wasser- und Bodenbeiträge. Die Bearbeitungszeit für diesen Prozess liegt bei zirka 8 Stunden in der Abteilung Liegenschaften und bei ca. 2 Stunden in der Abteilung Steuern.

Wie bereits dargelegt, sind in der „Satzung der Stadt Kyritz zur Erhebung einer Gewässerunterhaltungsumlage“ wesentliche für diesen Prozess relevante Grundlagen



festgeschrieben. Die Stadt Kyritz ist gesetzliches Pflichtmitglied des Wasser und Bodenverbandes Dosse-Jäglitz. Die beitragspflichtige Fläche für die Erhebung der Wasser- und Bodenbeiträge beträgt in Kyritz 14.527 Hektar. Der Umlageschuldner ist derjenige, der am 1. Januar des Kalenderjahres Eigentümer eines der Grundsteuerpflicht unterliegenden Grundstücke im zuständigen Gebiet wird. Die von der Verwaltung angesetzte Umlage beträgt kalenderjährlich 8,60 Cent je angefangene 100 m² (1 Ar) und bildet somit die Bemessungsgrundlage. Diese Umlage enthält 6,65 Cent Verbandsbeitrag je angefangene 100 m² und eine Verwaltungsgebühr von 1,95 Cent je 100 m². Der Verbandsbeitrag in Höhe von 6,65 Cent je angefangene 100 m² wird durch den Wasser- und Bodenverband gemäß Solidaritätsmaßstab jährlich im Haushalt verabschiedet. Die Berechnung der Höhe der Verwaltungsgebühr wurde anhand einer Bedarfsrechnung/Kalkulation ermittelt. Zur Verdeutlichung der Berechnung und der Zeitveranlagung für die Bearbeitung des Bescheides innerhalb der Prozesse ist es an dieser Stelle zweckmäßig, einen Auszug aus der bereits erwähnten Bedarfsberechnung/Kalkulation zur Erhebung einer Gewässerunterhaltungsumlage (UA 69000) für die Stadt Kyritz mit ihren Ortsteilen darzulegen. „[...]die Höhe und Berechnung der Verwaltungskosten ist auf die Begründung zur Änderung des § 80 Abs. 2 BbgWG hinzuweisen. Diese enthält nunmehr erstmals offenbar als Erfahrungswerte gemeinte Aussagen über die Höhe der Verwaltungskosten. Die Begründung führt aus, dass der mit der Veranlagung verbundene Verwaltungsaufwand z.B. für die Ermittlung der Abgabepflichtigen, die Veranlagung, Widerspruchsbearbeitung, Klageverfahren mit durchschnittlich 15 Minuten für jeden Fall (also für jeden Bescheid) [...] angesetzt werden kann.“(Bedarfsberechnung/Kalkulation zur Erhebung einer Gewässerunterhaltungsumlage (UA69000)).

Im Februar eines jeden Kalenderjahres erhält das Amt einen Umlagebescheid vom Wasser- und Bodenverband Dosse-Jäglitz. Wie in Kapitel 4.3.1. genauer dargestellt, kann der fällige Betrag in zwei Raten beglichen werden. Die Umlage der Wasser- und Bodenbeiträge auf die Eigentümer bzw. Erbbauberechtigten erfolgt ebenfalls zu Beginn des Kalenderjahres. Die anfallenden Gebühren müssen bis zum 1. Juli jeden Jahres bzw. in Raten beglichen werden (vgl. Kapitel 4.3.1.). Aufgrund der unterschiedlichen Fälligkeitsdaten ist es gegeben, dass das Amt für einen Teil der Umlage in Vorleistung gehen muss. Laut Satzung sind Kommunen dazu verpflichtet, da diese keine Gebührenbescheide erstellen dürfen, bevor sie selbst "Schuldner" der Wasser- und Bodenverbände geworden sind. Um die Widerspruchsfristen von Amts wegen einzuhalten, müssen die Bescheide spätestens ein Monat und drei Tage vor Fälligkeit der Zahlung versandt sein. Die Umlage der Wasser- und Bodenbeiträge erfolgt mit dem



gesamten Steuerbescheid, dieser wird jährlich neu ausgestellt und versendet.⁴⁰ Die Erhebung der Umlage erfolgt durch Katasteramtsdaten und auf Grundlage von zur Verfügung stehenden Notarverträgen. Eine Erhebung ist bis zu vier Jahre rückwirkend möglich. Im Jahr 2007 wurden durch das Amt Kyritz 3805 Fälle bearbeitet. Die Stundensätze für die prozessrelevanten Abteilungen des Amtes Kyritz betragen 15,63 €.

Zur verbesserten Prozessübersicht werden nachfolgend die verschiedenen Prozessbeteiligten in interne Akteure des Amtes Kyritz und externe Akteure eingeteilt. Des Weiteren werden im Folgenden Standardprozesse des Amtes Kyritz im Bereich der Umlage der Wasser- und Bodenbeiträge beschrieben. Zusätzlich wird auf drei spezifische Teilprozesse eingegangen, welche innerhalb der Prozessstruktur von Bedeutung sind.

4.3.2.1 Ist-Dokumentation

Neben der Steuer- und Liegenschaftsabteilung sind weitere für die Beschreibung der Prozesse zu nennende Abteilungen: die Amtsleitung und die Abteilungen Kasse, EDV und Vollsteckung. Amtsexterne Beteiligte sind der Wasser- und Bodenverband Dosse-Jäglitz und die Eigentümer bzw. Erbbauberechtigte für den Einzugsbereich Kyritz.

Die folgenden Prozesse wurden zusammen mit den zuständigen Sachbearbeitern aufgenommen. Für die IST-Dokumentation des Prozesses der Stadt Kyritz wurden folgende Bezeichnungen verwendet:

- Hauptprozess 1: „Steuern“
 - Teilprozess 1: „Mahnung Amt/Bürger“
 - Teilprozess 2: „Widerspruch Amt/Bürger“
- Hauptprozess 2: „Wasser- und Bodenverband“
 - Teilprozess: „Widerspruch Amt/Wasser- und Bodenverband“

Hauptprozess 1: „Steuern“ (Prozessschritte und –abfolge siehe beigefügte CD)

Der für unsere Arbeit ausschlaggebende Hauptprozess ist der der Umlage der Wasser- und Bodenbeiträge vom Amt Kyritz auf die Eigentümer beziehungsweise Erbbauberechtigten.

An diesem Prozess sind folgende interne und externe Akteure beteiligt:

⁴⁰ Aus rechtlicher Sicht stellt dies jedoch ein Problem der Vereinbarkeit dar. Es ist nicht erlaubt, Gebühren in einen Steuerbescheid zu integrieren, da Steuern ex ante erhoben werden und Gebühren ex post.



- Interne Akteure:
 - Abteilung EDV (Sachbearbeiter)
 - Abteilung Steuern (Sachbearbeiterin)
 - Kämmerei/Abteilung Kasse (Kämmerer, Sachbearbeiter)
 - Abteilung Vollstreckung (Sachbearbeiterin)
- Externe Akteure:
 - Eigentümer bzw. Erbbauberechtigte für den Einzugsbereich Kyritz

Der folgende Prozess wird in mehreren Ebenen beschrieben, da verschiedene Prozessschnittstellen innerhalb des Prozesses gegeben sind. Mit dem Erhalt der Daten-CD vom Katasteramt beginnt der Prozess der Umlage der Wasser- und Bodenbeiträge. In der Abteilung EDV wird durch den zuständigen Sachbearbeiter diese CD eingepflegt und an die Abteilung Steuern übermittelt. Das Einpflegen der Daten nimmt in der Regel nur einen geringen Zeitaufwand in Anspruch, dennoch sind erhebliche Liegezeiten von mehreren Wochen gegeben.

In der Abteilung Steuern werden zusätzlich Notarverträge von Januar bis September des laufenden Jahres zum Datenabgleich gesammelt. Jährlich sind dies ungefähr 50 Stück. Diese Daten werden im Anschluss der Freigabe der Katasteramtsdaten zum Ende des Jahres miteinander abgeglichen. Dieser Abgleich kann mehrere Wochen in Anspruch nehmen. Sollten Daten nicht übereinstimmen, wird durch das Amt telefonischer Kontakt mit dem Katasteramt bzw. dem Notar aufgenommen und ein Abgleich vorgenommen. Im nächsten Prozessschritt erfolgt der Abgleich dieser Daten mit dem verwendeten Steuerprogramm H&H. Der benötigte Zeitaufwand beträgt hier bis zu zwei Wochen für alle Fälle. Je nach Übereinstimmung beziehungsweise Nicht-Übereinstimmung der Daten erfolgen unterschiedliche Folgeschritte im Prozess.

Im Falle der Übereinstimmung der Daten wird der Bescheid ohne Änderung mit dem Steuerprogramm H&H erstellt. Zur Zeit werden noch jährlich neue Bescheide für alle Eigentümer bzw. Erbbauberechtigte erstellt. Für das Jahr 2007 betrug die Zahl der erstellten Bescheide 3805. Bei Abweichung der Daten werden durch die Abteilung die zutreffenden Änderungen vorgenommen, wie z.B. Eigentümerwechsel. Im Anschluss werden diese ebenfalls in das Steuerprogramm eingepflegt und gedruckt. Für das Erstellen eines Bescheides wird eine Zeit von durchschnittlich 15 Minuten angesetzt. Das Drucken der gesamten Bescheide erfolgt mittels Massendruck und dauert ca. vier bis sechs Stunden. Das Sortieren und Kuvertieren der Bescheide wird in der Abteilung



selbst durchgeführt und beansprucht bis zu einer Woche Arbeitszeit. Für das Austragen innerhalb von Kyritz werden interne Austräger des Hauses eingesetzt.

Nach Fristablauf wird durch die Abteilung Kasse überprüft ob die Zahlungseingänge erfolgt sind. Bei fehlendem Zahlungseingang kann entweder ein Widerspruch durch den Eigentümer vorliegen oder es wurde versäumt zu zahlen (es erfolgt eine Mahnung). Nach der Bearbeitung und Abklärung der genannten Teilprozesse endet der Hauptprozess Steuern Amt/Bürger.

Der Standard-Hauptprozess hat lt. Angaben der Abt. Liegenschaften eine Bearbeitungszeit von durchschnittlich 15 Minuten. Dies kann in Folge benötigter Auskunftsnachfragen auch Liegezeiten bis zu mehreren Wochen hervorrufen. Es kommt aber eher selten vor und betrifft dann nur einzelne Bescheide. Die Durchlaufzeit kann somit 15 Minuten bis zu einigen Wochen aufgrund von Liegezeiten betragen. So können beispielsweise Antwortschreiben auf Nachfragen bei Einwohnermeldeämtern außerhalb der Kommune bis zu vier Wochen dauern.

Im weiteren Verlauf der Prozessbeschreibung wird deshalb jetzt auf die Teilprozesse der Mahnung bei Nichtzahlung und des Widerspruches durch den Eigentümer eingegangen.

Teilprozess 1: „Mahnung Amt/Bürger“

Bei fehlendem Zahlungseingang nach Fristablauf wird durch die Abteilung Vollstreckung die Mahnung angewiesen und erstellt. Für jede Mahnungen wird eine Zeitdauer von ca. 5 - 10 Minuten benötigt. Die Mahnungen werden automatisch über ein entsprechendes Programm erstellt. In einem Jahr müssen im Durchschnitt 600 Mahnungen verschickt werden. Im nächsten Prozessabschnitt erfolgt die Überprüfung des Zahlungseinganges. Bei Zahlungseingang ist der Teilprozess hiermit beendet. Wenn kein Zahlungseingang zu verzeichnen ist, folgen weitere Mahnungen bis es letztlich zur Vollsteckung kommt. Der Teilprozess ist in diesem Fall erst bei Zahlung beziehungsweise bei Niederschlagung des Falles beendet. Eine Niederschlagung kann zum Beispiel vorgenommen werden, wenn die Verwaltungskosten der Einziehung außer Verhältnis zu dem einzuziehenden Betrag stehen. Eine Niederschlagung wird durch den Kämmerer veranlasst. Dieser Prozess hat eine Bearbeitungszeit von ca. fünf bis zehn Minuten.



Teilprozess 2: „Widerspruch Amt/Bürger“

Es geht fristgemäß durch den Eigentümer ein Widerspruch der Umlage der Wasser- und Bodenbeiträge im Amt Kyritz ein. Durch die Abteilung Steuern wird geprüft ob der Widerspruch berechtigt ist oder nicht. Pro Abrechnungsperiode kommt es zu ungefähr 50 Widersprüchen. Der Großteil dieser Widersprüche kann schnell und kurzfristig geklärt werden. Nur etwa 10% erfordern eine genauere Überprüfung, mit der ein höherer Zeitaufwand verbunden ist.

Nach der inhaltlichen und formellen Prüfung des Widerspruches wird je nach Sachlage ein neuer Bescheid erstellt beziehungsweise erfolgt die Mitteilung über die Richtigkeit des Bescheides. Der weitere Verlauf entspricht dem Prozessverlauf des Hauptprozesses 1- Steuern. Drucken des Bescheides, Ablage der Kopie, Kuvertieren und Austragen des Bescheides. Die gesamte Bearbeitungs- und Durchlaufzeit für diesen Teilprozess beträgt in der Regel nur ein bis zwei Stunden. (Dauer der Versendung des Bescheides nicht mit einbezogen)

Im nächsten Punkt werden in erster Linie die vorhandenen Optimierungspotenziale der Gemeinde Kyritz näher betrachtet.

Hauptprozess 2: „Wasser- und Bodenverband“ (Prozessschritte und –abfolge siehe beigefügte CD)

An diesem Prozess sind beispielsweise folgende interne und externe Akteure beteiligt:

- Interne Akteure:
 - Amtsleitung der Verwaltung Kyritz (Amtsleiter Gemeinde Kyritz)
 - Abteilung Liegenschaften (Sachbearbeiterin Bescheid Wasser- und Bodenbeiträge)
 - Abteilung Kasse (Sachbearbeiterin Kasse)

- Externe Akteure:
 - Wasser- und Bodenverband Dosse-Jäglitz (Geschäftsführer, Sekretärin der Geschäftsführung (Sachbearbeiterin))

Wie bereits im Abschnitt 4.3.1. dargelegt, werden im Folgenden die weiterführenden Prozessschritte dieses Vorgangs beschrieben.

Nachdem der Bescheid im Amt Kyritz eingegangen ist, wird dieser durch die Abteilung Liegenschaften geprüft. Zeitlich wird hierfür ca. eine Arbeitsstunde veranschlagt. Bei formellen bzw. inhaltlichen Fehlern des Bescheides erfolgt ein fristgemäßer Wider-



spruch. Dieser Teilprozess wird im Anschluss detaillierter beschrieben. Wenn der Bescheid keinerlei Mängel und Fehler aufweist, erfolgt die Buchung des Rechnungsbetrages im Hause. Im nächsten Prozessschritt wird durch die Sachbearbeiterin der Abteilung Liegenschaften eine Auszahlungsanordnung mit Unterschrift als Verfügungsbezeichnung erstellt.

Diese wird dann an den Amtsleiter des Amtes Kyritz übermittelt. Von ihm wird diese geprüft und unterzeichnet. Der hierfür beanspruchte zeitliche Aufwand ist eher gering, dieser kann sich allerdings durch Transport- und Liegezeiten innerhalb des Amtes verlängern.

Die Auszahlungsanordnung wird im Anschluss durch die Sekretärin des Amtsleiters an die Abteilung Kasse zur weiteren Bearbeitung übermittelt. Ist dieses erfolgt, wird durch diese die Zahlung des Rechnungsbetrages an den Wasser- und Bodenverband Dosse-Jäglitz veranlasst. Der Prozess endet mit der Durchführung/Abbuchung der Zahlung und somit der Begleichung der Forderung.

Dieser IST-Prozess hat eine Bearbeitungszeit von ca. einer Stunde für die Prüfung des Bescheides. Die Durchlaufzeit beträgt in diesem Prozess von Beginn bis Ende zwei bis drei Tage. Dies hängt mit den anfallenden Transport- und Liegezeiten unter anderem durch die Abteilungswechsel zusammen.

Teilprozess: „Widerspruch Amt/Wasser- und Bodenverband“

An diesem Teilprozess sind die Abteilung Liegenschaften als interner Akteur und der Wasser- und Bodenverband als externer Akteur beteiligt.

Bei formellen bzw. inhaltlichen Fehlern des Bescheides erfolgt ein fristgemäßer Widerspruch bei dem Wasser- und Bodenverband Dosse-Jäglitz. Der Widerspruch kann entweder auf dem telefonischen Weg oder auf dem Postweg erfolgen. Bei inhaltlichen Fehlern wie beispielsweise bei einer falsch angegebenen Hektarzahl erfolgt die Korrektur auf dem telefonischen Weg. Sachliche Mängel werden hingegen auf dem Postweg zum Widerspruch gebracht. Die Länge der Bearbeitungszeit ist abhängig davon, ob ein neuer Bescheid erstellt werden muss oder nicht. Die Durchlaufzeit für diesen Teilprozess beträgt bis zu fünfzehn Minuten.

Nach Eingang des Widerspruches im Wasser- und Bodenverband wird dieser durch die zuständige Stelle geprüft. Ist der Widerspruch berechtigt, wird ein neuer, korrigierter Bescheid erstellt und an die Gemeinde versendet. Bei Richtigkeit des Bescheides



erfolgt eine telefonische Mitteilung und der bisherige Bescheid bleibt gültig. Für die Zeit von der Einlegung des Widerspruches bis zum Abschluss werden in der Regel meist einige Tage benötigt. Damit ist der Teilprozess Widerspruch beendet. Anhand der Prozessdarstellung und -beschreibung ist der Hauptprozess Wasser- und Bodenverband gut nachzuvollziehen.

Von Seiten des Wasser- und Bodenverbandes wurden keine wesentlichen zeitlichen Beeinflussungen des Prozesses angegeben.

4.3.2.2 Optimierungspotenziale

Die erste Möglichkeit die sich für das Amt bietet, ist die Optimierung des verwendeten PC-Programms ARCHIKART im Hauptprozess Steuern. Zur Zeit besteht keine Möglichkeit des automatischen Datenabgleiches zwischen dem Katasteramt und dem Amt Kyritz, so dass dieser Vorgang durch den zuständigen Sachbearbeiter des Amtes für jeden bestehenden Bescheid einzeln vorgenommen werden muss. Dies ist sehr zeitaufwendig und kann die Arbeit des Sachbearbeiters über mehrere Wochen beanspruchen. Denkbar wäre ein optimiertes ARCHIKART-Programm mit dem die Möglichkeit besteht, dass die Daten des Katasteramtes automatisch (zum Beispiel via Internet) und regelmäßig zum Beispiel alle drei Monate abgeglichen werden. Somit kann sichergestellt werden, dass die Daten von beiden Seiten stets auf demselben aktuellen Stand sind. Dadurch steht dem Amt zusätzliches Zeitpotenzial bezüglich der Arbeitszeit des Sachbearbeiters zur Verfügung, das anderweitig genutzt und eingesetzt werden kann. Der zeitliche Aufwand der dem Sachbearbeiter durch den Datenabgleich entsteht, fällt zusätzlich an, da es nicht zur seiner regulären Arbeit zählt.

Dieser Optimierungsvorschlag könnte durch das Amt bei gegebenen Voraussetzungen genutzt werden. Dazu gehören die technischen Voraussetzungen des optimierten ARCHIKART-Programms, das durch den Anbieter bereitgestellt werden müsste und die Möglichkeit des Datenabgleiches via Internet. Ob dieser Vorschlag realisierbar ist, müsste separat geklärt werden.

Ein weiteres sehr zeitsparendes Potenzial, das sich im Hauptprozess Steuern aufzeigt, liegt in der Übergabe des einkuvertierens der Bescheide an die Poststelle des Amtes. Dies würde der Abteilung Steuern bis zu einer Woche Zeitersparnis einbringen, die sie



jetzt noch dafür aufwendet. Dieses Optimierungspotenzial ist durch das Amt leicht umsetzbar und verursacht keine zusätzlichen Kosten.

Aus Effizienz­sicht wäre es für das Amt Kyritz angebracht, die Steuerbescheide als Folgebescheide zu versenden (siehe 4.3.3. Prozessanalyse der Gemeinde Neustadt (Dosse)). Zurzeit werden die Steuerbescheide noch jährlich versendet. Da sich durch die Umstellung die Zahl der zu versendenden Bescheide deutlich verringern würde, liegt darin ein wesentliches Optimierungspotenzial für diesen Prozess. Nur noch ein Teil der Bescheide müssten erstellt, gedruckt und versendet werden. Dies würde zum einen wesentliche Ressourcen an Materialien einsparen und zum anderen auch ein Zeitersparnis mit sich bringen. Diesbezüglich fallen folglich auch weniger Kosten für das Amt an.

Prozessanalyse der Gemeinde Neustadt (Dosse)

Die Stadt Neustadt (Dosse), welche in sieben Ortsteile aufgegliedert ist, umfasst eine Fläche von insgesamt 265,7 km² mit 8.586 Einwohnern.

Das Amt ist gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden (GUVG) eines von 36 gesetzlich festgelegten Pflichtmitgliedern des Wasser- und Bodenverbandes „Dosse-Jäglitz“. (vgl. § 2 Abs.1 GUVG, 1992)

Die Satzung bildet die gesetzliche Grundlage der Stadt Neustadt (Dosse) zur Erhebung einer Gewässerunterhaltungsumlage. Mit der Beschlussfassung der Stadt vom 7. September 2004 wurde die Satzung zur Erhebung einer Gewässerunterhaltungsanlage, rückwirkend zum 1. Januar 2004, erlassen (vgl. Satzung Neustadt (Dosse) 2004). Laut Auskunft des Liegenschaftsamtes, hat Neustadt eine gesamtbeitragspflichtige Fläche von insgesamt rund 26.574 ha. Das Amt muss je angefangene 100 m² 6,65 Cent Verbandsbeitrag an den Wasser- und Bodenverband „Dosse-Jäglitz“ zahlen. Dieser Verbandsbeitrag wird jährlich im Haushalt verabschiedet. Darüber hinaus entstehen Verwaltungskosten von 0,90 Cent je angefangene 100 m². Daraus ergibt sich ein jährlicher Umlagesatz von kalenderjährlich 7,55 Cent je angefangene 100 m² (1 Ar) (vgl. § 5 Satzung Neustadt (Dosse) 2004). Umlageschuldner, d.h. Steuerpflichtiger, ist derjenige, der zu Beginn des Kalenderjahres Eigentümer eines der Grundsteuerpflicht unterliegenden Grundstückes im Gemeindegebiet ist. Mehrere Umlageschuldner für ein- und dieselbe Schuld haften als Gesamtschuldner (vgl. § 3 Satzung Neustadt (Dosse))



2004). Die Umlage wird vom Amt Neustadt (Dosse) als Jahresumlage zum 1. Juli des Kalenderjahres erhoben (vgl. § 6 Satzung Neustadt (Dosse) 2004).

Die Abt. Liegenschaften ist für die Prüfung und Bearbeitung des Bescheides des Wasser – und Bodenverbandes Dosse-Jäglitz zuständig. Die Umlage und Erhebung der Wasser- und Bodenbeiträge auf die Eigentümer wird durch die Steuerabteilung wahrgenommen. Es existiert im Amt Neustadt (Dosse) keine gesonderte Abteilung für die Umlage der Wasser- und Bodenbeiträge. Die zuständige Mitarbeiterin der Abteilung Steuern beschäftigt sich zu ca. 80 - 85 % ihrer Arbeitszeit mit der Umlage der Wasser- und Bodengebühren, die restlichen 15 - 20 % verwendet sie, um andere Steuern zu erheben. Insgesamt umfasst ihre Stelle 38 Wochenstunden. Der Stundensatz der Abt. Steuern beträgt 23,80 €/Stunde.

In der Verwaltung des Amtes Neustadt (Dosse) wird ein Gesamtbescheid für alle Steuern erstellt. D.h. in Abhängigkeit der Steuerpflicht kann dieser Bescheid aus folgenden Bestandteilen bestehen:

- Umlage des Wasser- und Bodenverbands
- Grundsteuer B: Steuergegenstand sind alle bebauten oder bebaubaren Grundstücke (z. Bsp. Grund und Boden, Gebäude, Wohneigentum) (vgl. „Die Grundsteuer“ 2007)
- Hundesteuer.

Der Steuerbescheid, der daraufhin vom Amt erstellt wird, wird als Folgebescheid verschickt, d.h. er gilt solange kein neuer Steuerbescheid ausgestellt wird. Steuerpflichtige Bürger werden, entweder durch ihren letzten Steuerbescheid oder durch Bekanntmachungen im Zahlungsmonat, beispielsweise im Amtsblatt „Neustadt Nachrichten“, über den jährlichen Stichtag der Zahlung informiert.

Um die Widerspruchsfristen gemäß der Rechtsbehelfsbelehrung einzuhalten, müssen die Bescheide spätestens ein Monat und drei Tage vor Fälligkeit der Zahlung versandt werden. Nach Angaben der Sachbearbeiterin in Neustadt, beziehen sich die Widersprüche in der Regel nur auf den Steuerbescheid. Alle anderen Bestandteile des Bescheides behalten weiterhin ihre Gültigkeit.

Im Jahr 2006 wurden ca. 6200 Bescheide über die Umlage der Wasser- und Bodengebühren versandt. Davon sind 16 Widersprüche eingegangen und es mussten 1035 Mahnungen versandt werden.



4.3.3.1. Ist-Dokumentation

Im Laufe der weiteren Ausarbeitung wird insbesondere auf die Kämmerei speziell auf die Abteilungen Steuern, Kasse und Liegenschaften eingegangen.

- Hauptprozess 1: „IST-Prozess Amt „
 - Teilprozess 1: „Mahnung Amt/Bürger“
 - Teilprozess 2: „Widerspruch Amt/Bürger“

- Hauptprozess 2: „IST-Prozess WBV“
 - Teilprozess: „Widerspruch Amt/Wasser- und Bodenverband“

Hauptprozess 1: „IST-Prozess Amt“ (Prozessschritte und –abfolge siehe beigefügte CD)

Innerhalb dieses Prozesses wird unterschieden zwischen:

1. internen Akteuren:
 - Abt. Steuern – Sachbearbeiter Steuern
 - Abt. Kämmerei – Sachbearbeiter Kämmerei
 - Abt. Kasse – Sachbearbeiter Kasse
 - Abt. Poststelle – Sachbearbeiter Poststelle
 - Abt. Liegenschaften – Sachbearbeiter Liegenschaften

- externen Akteuren:
 - Eigentümer

Im Vorfeld des Prozesses wurden im Jahr 2004 durch die Sachbearbeiterin der Abt. Steuern die erhaltenen Daten des Katasteramtes aus ARCHIKART in das EDV-Programm C.I.P. Kommunal manuell übertragen.

Der jährliche Standard-Prozessablauf beginnt damit, dass die Sachbearbeiterin die Notarverträge (die so genannten Negativbescheide) des laufenden Jahres sammelt, um sie mit Hilfe von C.I.P. Kommunal abzugleichen. Nach einem Datenabgleich wird ermittelt, ob sich Veränderung in der ha-Zahl sowie beim Eigentümer ereignet haben, wenn dies nicht der Fall ist, ist der Folgebescheid weiterhin gültig. Um die Bürger an den jährlichen Stichtag der Zahlung zu erinnern, werden, wie oben bereits erwähnt, durch die Abt. Steuern Bekanntmachungen im Schaukasten und im Amtsblatt veran-



lasst. Wenn die Daten der Notarverträge und die Daten aus C.I.P Kommunal nicht deckungsgleich sind, werden sie anhand der Notarverträge geändert und die Änderungsbescheide an die Bürger versandt.

Der Standard-Hauptprozess hat lt. Angaben der Abt. Steuern eine Bearbeitungszeit von drei Minuten bis zu zwanzig Minuten. Dies kann in Folge einer benötigten Ahnen- und Adressenforschung auch Liegezeiten bis zu fünf Tagen hervorrufen. Die Durchlaufzeit beträgt drei Minuten bis zu fünf Tage.

Der Prozess ist abgeschlossen, wenn in der Abt. Kasse die jeweiligen Zahlungen eingegangen sind. Wenn keine Zahlung eingegangen ist, wird an den säumigen Bürger eine Mahnung versandt.

Teilprozess 1: „Mahnung Amt/Bürger“

Eine versandte Mahnung kann zweierlei Gründe haben. Zum einen kann dies bedeuten, dass der steuerpflichtige Bürger, den Stichtag der Zahlung versäumt hat. Zum anderen kann der Fall bestehen, dass der steuerpflichtige Bürger verstorben oder verzo-gen ist. Wenn dies der Fall ist, wird durch die Mitarbeiterin der Abt. Steuern eine umfangreiche Adressen- und Ahnenforschung betrieben. Dies kann mit und ohne IT-Unterstützung erfolgen.

Wenn nach einmaliger Ermahnung durch die Abt. Kasse die Zahlung des säumigen Bürgers eingegangen ist, wird dieser Teilprozess beendet. Ist die Zahlung jedoch nicht eingegangen, wird vom Sachbearbeiter eine Vollstreckung veranlasst. Wenn auch dies nicht erfolgreich verläuft, kann es zu einer Niederschlagung kommen. Diese kann durchgeführt werden, wenn für das Amt Neustadt (Dosse) die aufzuwendenden Kosten für die Verwaltung im Vergleich zum Steuerbetrag zu hoch sind. Die Niederschlagung kann aber nur vom Kämmerer veranlasst werden.

Dieser Prozess hat eine Bearbeitungs- und Durchlaufzeit von drei bis zehn Minuten. Im Jahr 2006 sind insgesamt 1035 Mahnungen an beitragspflichtige Bürger verschickt worden.

Teilprozess 2: „Widerspruch Amt/Bürger“

Nachdem in der Abt. Steuern ein Widerspruch eingegangen ist, wird durch die zuständige Sachbearbeiterin dieser nochmals geprüft. Wenn die Prüfung ergibt, dass der Be-



scheid korrekt war, wird ein ablehnender Widerspruchsbescheid an den Bürger versandt.

Sollte sich aber herausstellen, dass der Bescheid nicht korrekt war, d.h. dass es eventuell einen Eigentümerwechsel gegeben hat oder die beitragspflichtige Fläche nicht stimmt, wird durch die Abt. Liegenschaften ein Grundbuchauszug beim Amtsgericht Neuruppin beantragt. Der Erhalt des Grundbuchauszuges kann bis zu acht Tagen dauern. Nachdem er im Amt eingegangen ist, wird er mit dem Bescheid verglichen. Stellt sich dabei heraus, dass der Widerspruch berechtigt war, wird ihm stattgegeben und mittels eines Widerspruchsbescheides mit den korrekten Angaben an den Bürger versandt.

Die Bearbeitungszeit beträgt 20 bis 25 Minuten. Die Liegezeit kann aufgrund der Beantragung des Grundbuchauszuges bis zu acht Tagen betragen. Dies kann eine Gesamtdurchlaufzeit von 20 Minuten bis zu acht Tagen hervorrufen. Im Jahr 2006 musste die Abt. Liegenschaften insgesamt 16 Widersprüche bearbeiten.

Hauptprozess 2: „IST-Prozess WBV“ (Prozessschritte und –abfolge siehe beigefügte CD)

Innerhalb dieses Prozesses wird unterschieden zwischen:

2. internen Akteuren:

- Abt. Liegenschaften – Sachbearbeiter Liegenschaften
 - Abt. Kämmerei – Sachbearbeiter Kämmerei
 - Abt. Kasse – Sachbearbeiter Kasse
-
- externen Akteuren:
 - Sekretariat und Geschäftsführung vom Wasser- und Bodenverband „Dosse-Jäglitz“

Wie bereits im Abschnitt 4.3.1. dargelegt, werden im Folgenden die weiterführenden Prozessschritte beschrieben.

Nachdem der Bescheid im Amt in der Abt. Liegenschaften eingegangen ist, wird dieser eingehend geprüft, d.h. der zuständige Sachbearbeiter überprüft, ob die auf dem Be-



scheid angegebene Gesamtfläche korrekt ist. Wenn dies der Fall ist, erstellt der Sachbearbeiter eine Auszahlungsanordnung über den Gesamtbeitrag, die an die Abt. Kasse weitergegeben wird. Der Gesamtbeitrag ergibt sich als das Ergebnis der Gesamtfläche multipliziert mit dem oben erwähnten Verbandsbeitrag von 6,65 Cent je angefangene 100 m². Daraufhin erfolgt die Überweisung des Gesamtbeitrages an den Wasser- und Bodenverband „Dosse-Jäglitz“.

Dieser IST-Prozess hat eine Bearbeitungszeit von ca. 45 Minuten. Die Durchlaufzeit des Prozesses beträgt ist abhängig von den Liegezeiten durch eventuelle Widersprüche und den Abteilungswechsel und beträgt ein bis zwei Tage. Wenn wie oben erwähnt, ein Fehler bei der Berechnung der Gesamtfläche aufgetreten ist, legt das Amt Neustadt (Dosse) beim Wasser- und Bodenverband Widerspruch ein.

Teilprozess: „Widerspruch Amt/Wasser- und Bodenverband“

Daraufhin hat der Wasser- und Bodenverband die Aufgabe, die auf dem Bescheid angegebene ha-Zahl zu überprüfen und bei Abweichungen einen neuen Bescheid an die Stadt zu versenden. Sollte die angegebene Gesamtflächenzahl aber korrekt sein, bleibt der alte Bescheid weiterhin gültig. Die Korrespondenz zwischen dem Amt und dem Wasser- und Bodenverband erfolgt hierbei in der Regel telefonisch und hat eine Bearbeitungszeit von fünf bis zehn Minuten. Die Länge der Bearbeitungszeit ist davon abhängig, ob ein neuer Bescheid erstellt werden muss oder nicht. Die Durchlaufzeit beträgt bis zu fünfzehn Minuten.

4.3.3.2. Optimierungspotenziale

Der Hauptprozess der Umlage der Wasser- und Bodenbeiträge im Amt Neustadt (Dosse) umfasst insgesamt sieben Aktivitäten und ist damit relativ kurz. Aus diesem Grund ergeben sich hierbei keine exakten Optimierungspotenziale für das Amt Neustadt (Dosse) sondern nur eine Anregung in Richtung der Anzahl der Mahnungen.

Wie bereits oben erwähnt wurden im Jahr 2006 1.035 Mahnungen versandt. Obwohl das Amt bereits seit der Abgabebescheide im Jahr 2005 den Bürgern die Möglichkeit der Einzugsermächtigung gewährt, sind trotzdem 100 Prozent der 1.035 Mahnungen durch die Tatsache entstanden, dass die Zahlung nicht rechtmäßig zum gesetzten Termin eingegangen ist. Um diese Zahl zu verringern, bietet das Amt den Bürgern zusätzlich auf deren Homepage das Formular zur Einzugsermächtigung sowie die Mög-



lichkeit von Raten- und Quartalszahlungen an. Von den insgesamt 6.200 jährlichen Bescheiden werden nur 1.440 über eine Einzugsermächtigung bezahlt, das entspricht 23,23 Prozent. Bei jeder Mahnung entstehen dem Bürger zusätzliche Kosten. Eine Mahnung wird ab einem Steuerbetrag von 2,50 € erstellt. Zusätzlich zu den 2,50 € werden dem Bürger noch 1,53 € Mahngebühren sowie ein Säumniszuschlag (1 Prozent je Monat je volle 50 €) berechnet. Ab einem Steuerbetrag von 50 € erhöhen sich die Mahngebühren.

Bei dem von der Kämmerei veranschlagten Kostensatz von 23,80 €/Std., in der auch Sach- und Gemeinkosten enthalten sind, ergeben sich für die Erstellung von einer Mahnung – bei einer Bearbeitungszeit von drei Minuten – Kosten in Höhe von 1,19 € je Mahnung. Wenn man diesen Betrag auf die Gesamtanzahl der Mahnungen im Jahr 2006 bezieht, ergibt das Kosten in Höhe von 1.231,65 €.

Dieser Aufwand könnte dadurch gemindert werden, dass man die Bürger umfangreicher und vor allem häufiger über die Vorteile einer Einzugsermächtigung informiert und ihnen bei jeder Änderung des Steuerbescheides, d.h. jedes Mal wenn ein neuer Bescheid verschickt wird, ein neues Formular für die Einzugsermächtigung mitsendet. Dies könnte auch mithilfe von IT-Unterstützung erfolgen, beispielsweise eine Versendung des Formulars per Email.

4

Prozessanalyse: Wusterhausen

Die Gemeinde Wusterhausen/Dosse ist nach § 1 der Satzung zur Umlageerhebung vom 30. April 2004 „für die der Grundsteuerpflicht unterliegenden Flächen in ihrem Gemeindegebiet gesetzliches Pflichtmitglied der Wasser- und Bodenverbände „Dosse-Jäglitz“, „Oberer Rhin/Temnitz“, und „Rhin-/Havelluch“. „Die an die drei Verbände zu zahlenden Verbandsbeiträge sowie die bei der Umlegung der Verbandsbeiträge entstehenden Verwaltungskosten“ werden „auf die Eigentümer bzw. Erbbauberechtigten der der Grundsteuerpflicht unterliegenden Grundstücke kalenderjährlich“ umgelegt. (§ 2 Satzung zur Umlageerhebung der Gemeinde Wusterhausen, 2004) „Umlageschuldner ist derjenige, der zu Beginn des Kalenderjahres Eigentümer eines der Grundsteuerpflicht unterliegenden Grundstücks im Gemeindegebiet Wusterhausen/Dosse ist.“ (§ 3 Satzung zur Umlageerhebung der Gemeinde Wusterhausen, 2004) „Bemessungsgrundlage für die Umlage ist die auf volle 100 m² (ar) aufgerundete Fläche des Grund-



stücks im jeweiligen Gebiet“ (§ 4 Satzung zur Umlageerhebung der Gemeinde Wusterhausen, 2004) eines der benannten Wasser- und Bodenverbände.

Der Umlagesatz beträgt derzeit inkl. Verwaltungsgebühr in Höhe von 1,50 €/ha (0,15 Cent/100 m²) nach § 5 der Satzung zur Umlageerhebung für den Wasser- und Bodenverband...

... „Dosse-Jäglitz“ 8,15 Cent/angefangene 100 m²⁴¹,

... „Rhin-/Havelluch“ 9,68 Cent/angefangene 100 m²⁴²,

... „Oberer Rhin/Temnitz“ 5,50 Cent/angefangene 100 m²⁴³.

Die Gesamtzahl der Geschäftsvorfälle je Abrechnungsperiode betrug in diesem Jahr 3057. Davon entfielen auf den Wasser- und Bodenverband Dosse-Jäglitz 2798, auf den Verband Rhin-/Havelluch 59 und auf den Verband Rhin/Temnitz 200 Fälle. Die gesamtbeitragspflichtige Fläche von insgesamt 19.207 ha setzt sich wie folgt zusammen:

- „Dosse-Jäglitz“ 16.178 ha,
- „Rhin-/Havelluch“ 295 ha,
- „Oberer Rhin/Temnitz“ 2.734 ha.

„Die Umlage entsteht zu Beginn jedes Kalenderjahres. Sie wird als Jahresbetrag erhoben. Dieser Betrag wird einen Monat nach Bekanntgabe des Umlagebescheides fällig. Der Umlagebescheid kann für künftige Zeitabschnitte gelten, solange sich die Berechnungsgrundlage und der Umlagebetrag nicht ändern. Der Umlagebetrag für künftige Zeitabschnitte wird zum 1. Juli eines Kalenderjahres fällig. Entfällt die Umlagepflicht oder ändern sich die Berechnungsgrundlage oder die Höhe des Umlagebetrages ist der Bescheid von Amts wegen aufzuheben oder zu ändern. Auf Antrag des Umlageschuldners kann die Jahresumlage, wenn diese mehr als 50,00 EUR beträgt und 100,00 EUR nicht übersteigt in zwei Raten, sowie bei einem Betrag über 100,00 EUR in bis zu vier Raten gezahlt werden.“ (vgl. § 6 Satzung zur Umlageerhebung der Gemeinde Wusterhausen, 2004).

⁴¹ Erhebung für die Gemarkung Bantikow, Barsikow, Blankenberg, Brunn, Bückwitz, Dessow, Ganzer, Gartow, Lögow, Metzelthin, Sechzehneichen, Schönberg, Segeletz, Tramnitz, Trieplatz, Wulkow, Wusterhausen/Dosse

⁴² Erhebung für die Gemarkung Nackel, Flur 6, Flurstücke 2 bis 5, 8 bis 11, 13 bis 158; Flur 11, Flurstücke 12 bis 21; Flur 15, Flurstücke 79 bis 86, 88 bis 93; Flur 16 insgesamt

⁴³ Erhebung für Kantow und anteilig für Flächen der Gemarkung Nackel, die nicht unter Buchstabe b aufgeführt sind



4.3.4.1. Ist-Dokumentation

Im Amt Wusterhausen liegt die Bearbeitung der Umlageerhebung bei der der Kämmererei zugeordneten Abteilung „Steuern und Umlagen“. Die Abteilung ist mit einer Voll- und einer Teilzeitkraft besetzt. Die Mitarbeiter wenden jeweils ca. 50% ihrer monatlichen Arbeitszeit für die Bearbeitung der Wasser- und Bodenumlage auf. Für die Erhebung der Wasser- und Bodenbeiträge ergeht ein einzelner Bescheid, welcher, bei sich nicht ändernder Datenlage in zukünftigen Rechnungszeiträumen seine Gültigkeit behält (Folgebescheid). Sämtliche Tätigkeiten werden durch die Programme ARCHIKART und AB-DATA unterstützt. Zudem werden elektronische Akten und Papierakten verwendet.

An den relevanten Prozessen sind die folgenden Akteure beteiligt

- Im Amt Wusterhausen:
 - Kämmererei: Amtsleiterin
 - Abteilung Steuern und Umlagen: 2 Sachbearbeiterinnen
 - Abteilungen Kasse, Buchhaltung, Post und IT: Sachbearbeiter

- Extern:
 - Katasteramt Kyritz
 - Amtsgericht Neuruppin
 - Wasser- und Bodenverbände
 - Grundstückseigentümer, bzw. Bevollmächtigte und Erben

Die Prozesse im Amt Wusterhausen/Dosse wurden in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Mitarbeitern wie folgt aufgenommen und dargestellt:

- Hauptprozess 1: „Gesamtprozess im Amt Wusterhausen“
 - Teilprozess 1: „Widerspruch von Eigentümern“
 - Teilprozess 2: „Mahnung an Eigentümer“

- Hauptprozess 2: „Bescheid vom WBV“⁴⁴
 - Teilprozess 1: „Überprüfung Bescheid WBV – Ergebnis OK“
 - Teilprozess 2: „Überprüfung Bescheid WBV – Ergebnis nicht OK“

⁴⁴ WBV = Wasser- und Bodenverband



Im nachfolgenden werden die Prozesse genauer dargestellt:

Hauptprozess 1: „Gesamtprozess im Amt Wusterhausen“ (Prozessschritte und -abfolge siehe beigefügte CD)

Zu Beginn jedes Jahres erhält das Amt Wusterhausen vom Katasteramt Kyritz eine CD mit den für die Umlageberechnung relevanten Daten – wie z.B. Grundstücke inkl. Eigentümer. Die aktuelle Praxis zeigt, dass diese i.d.R. ca. im April in das System eingelesen werden. Die Datenmigration dauert 1,5-2 Tage. Parallel erfolgt auch eine Datensicherung und ein Datenabgleich bzw. bei Fehlern eine Datenänderung. Wenn die Daten vollständig verfügbar sind, wird von der Steuerabteilung ein sogenanntes Projekt je Wasser- und Bodenverband angelegt. Danach werden die Daten in das arbeitsplatzbezogene ARCHIKART und AB-DATA übertragen.⁴⁵ Im Anschluss erfolgen eine Vorabkalkulation und der Ausdruck aller Grundstückslisten. Für diese Prozessschritte werden ca. 1 – 2 Tage veranschlagt. Die gedruckten Listen werden nun durch die Sachbearbeiterinnen mit den alten Beständen abgeglichen, dabei entstehen die folgenden Handlungsmöglichkeiten:

1. Wenn die Vorjahresdaten gleich bleiben, wird kein neuer Gebührenbescheid erstellt.
2. Sollte sich eine Anschrift geändert haben wird die Adresse in das System eingepflegt aber auch kein neuer Bescheid erstellt. In diesem Jahr mussten rund 2000 Adressen eingepflegt werden.
3. Sollte ein Eigentümerwechsel – in diesem Jahr ca. 1000 – stattgefunden haben, wird dieser ebenso von der Steuerabteilung in das System eingepflegt. Danach wird ein Veränderungsbescheid erstellt und gedruckt. Der anschließende Versand erfolgt durch die Poststelle. Die Bearbeitung aller Bescheide dauert je Abrechnungsperiode in der Steuerabteilung ca. 1 – 1,5 Monate.

Für die Punkte 1 und 2 gilt der Folgebescheid des Vorjahres. Die „Zahlungserinnerung“ erfolgt hier durch einen, durch die Kämmerin veranlassten Aushang im Schaukasten bzw. durch eine Bekanntmachung im Amtsblatt.

Bei der Erstellung des neuen Bescheides (Punkt 3) ist es möglich, dass der Eigentümer dem Bescheid widerspricht (Teilprozess 1: „Widerspruch von Eigentümern“). Ist dies der Fall, wird der Widerspruch von den Sachbearbeiterinnen der Steuerabteilung

⁴⁵ Die Bescheiderteilung erfolgt über ARCHIKART und die Sollstellung im Personenkonto über AB-Data.



geprüft. Ist der Bescheid in Ordnung, wird der ursprüngliche Bescheid wiederholt an den Eigentümer versandt. Ist der Bescheid tatsächlich nicht in Ordnung, wird von der Sachbearbeiterin die Grundbucheinsicht im Amtsgericht Neuruppin beantragt. Nach Einsichtnahme werden die amtsinternen ARCHIKART-Inhalte mit dem Grundbuchauszug verglichen und ein neuer Bescheid erstellt, gedruckt und durch die Poststelle versandt. Für den Widerspruchsprozess wird eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von 20 - 30 Minuten veranschlagt. Hier entstehen Warte- und Liegezeiten von bis zu einer Woche.

Die Zahlungen der fälligen Beträge müssen wie vor angedeutet bis zum 1. Juli eines jeden Jahres im Amt eingegangen sein (Ausnahme Ratenzahlung). Dies wird von der Abteilung „Kasse“ geprüft. Ist dies nicht der Fall, so ergeht eine Mahnung – in diesem Jahr ca. 980 Stck. – an die Zahlungspflichtigen (Teilprozess 2: „Mahnung an Eigentümer“). Dabei wird von der Steuerabteilung, die zuvor eine meist persönliche oder schriftliche Rückmeldung durch die Kassenabteilung erhalten hat, eine Mahnung (Mahngebühr: z.B. bis 50,00 € - 1,53 € (vgl. § 37 Verwaltungsvollstreckungsgesetz 1991)) erstellt und durch die Poststelle im Anschluss versandt. Der gesamte Mahnprozess je Bescheid erfolgt in fünf bis zehn Minuten⁴⁶. Geht die Forderung danach im Amt ein, ist der Vorgang abgeschlossen. Sollte die Zahlung weiterhin ausbleiben, ergeht die Vollstreckung. Als letzter Schritt erfolgt die Ablage – vorwiegend in Papierform.

An dieser Stelle sollen zusammenfassend noch die für den Prozess wichtigsten Bearbeitungs-, Durchlauf- und Liegezeiten benannt werden.

Die reine Bearbeitungszeit für einen Bescheid liegt i. d. R. zwischen 2 und 15 Minuten. In schwierigen Fällen kann es dabei zu Liegezeiten von bis zu einem Monat kommen. Die diesem Prozessabschnitt vorgelagerten Etappen – vom Datenerhalt bis zur tatsächlichen Verwendbarkeit – beanspruchen den größten Zeitanteil am Prozess. Hier kommt es zu den o. a. Zeitverzögerungen zwischen 1,5 und 2 Tagen, für die Dateneinspeisung und -sicherung, und ein bis zwei Tagen die Vorabkalkulation und den Druck der Grundstückslisten. Zeitaufwendig im Rahmen des Gesamtprozesses sind zudem die notwendigen manuellen Datenabgleiche, die insgesamt bis zu vier Wochen in Anspruch nehmen können. Ein Bescheid durchläuft alle Prozessetappen in der Regel in fünf Minuten und in Einzelfällen in bis zu einer Woche.

Für die reine Bescheiderstellung – mit einer Bearbeitungszeit zwischen einer und fünfzehn Minuten - entstehen Kosten zwischen 818,77 € und 12.281,50 € je Abrechnungs-

⁴⁶ Ohne Weiterleitung an und Versand durch die Poststelle.



periode. Demgegenüber steht eine Einnahme durch Verwaltungsgebühren in Höhe von 28.810,50 €. ⁴⁷ Die Differenz kann mutmaßlich durch die hier nicht aufgeführten Verwaltungsgemeinkosten (die ebenfalls Teil der Verwaltungsgebühren sind) sowie die ebenfalls nicht berücksichtigte Sachkostenpauschale erklärt werden.

Hauptprozess 2: „Bescheid vom WVB“ (Prozessschritte und –abfolge siehe beige-fügte CD)

In allen drei Wasser- und Bodenverbänden werden jährlich Gesamtbescheide für die Gemeinde erstellt und zugestellt (vgl. Kapitel 4.3.1.). Geht die Beitragsberechnung im Amt ein, wird diese durch die Steuerabteilung rechnerisch und sachlich geprüft. Dies dauert ca. 5 bis 20 Minuten. Ist der Bescheid in Ordnung erfolgt die Weiterleitung an die Kämmerin, welche dann die Auszahlungsanordnung erstellt. Im Anschluss wird die Rechnung verbucht und die Bezahlung in der Abteilung Kasse vorbereitet und schließlich angewiesen. Die reine Bearbeitungszeit für diesen Prozess betragen insgesamt je Verbandbeitragsbescheid 30 bis 60 Minuten. Die Durchlaufzeit beträgt dabei zwischen 20 Minuten und einer Woche. In der Regel entstehen keine Liegezeiten. Die Zahlung kann auch in zwei Raten erfolgen. Sollte der ergangene Bescheid nicht in Ordnung sein, erfolgt durch die Steuerabteilung eine Meldung an den jeweiligen Wasser- und Bodenverband. Der Verband prüft den Bescheid nach Eingang auf seine Richtigkeit. Ist er in Ordnung, so erfolgt eine telefonische Meldung an das Amt Wusterhausen (Teilprozess 1: „Überprüfung Bescheid WBV – Ergebnis OK“). Ist der Bescheid nicht in Ordnung (Teilprozess 2: „Überprüfung Bescheid WBV – Ergebnis nicht OK“), wird vom Wasser- und Bodenverband ein neuer Bescheid erstellt und dem Amt zugestellt. Dieser durchläuft im Amt Wusterhausen dann die gleichen Etappen wie vorbenannt.

Beide Prozesse im Amt Wusterhausen erfolgen weitgehend routiniert und störungsfrei. In den jeweiligen Gesprächen konnten keine gravierenden Probleme/Schwierigkeiten festgestellt bzw. ausfindig gemacht werden. Dennoch konnten gemeinsam die nachfolgenden Punkte als nicht optimal festgestellt werden:

- Die zur Berechnung benötigten Daten werden am Anfang eines jeden Jahres vom Katasteramt geliefert und sind demnach nie ganz aktuell. Beispielsweise werden im Einwohnermeldeamt die Daten monatlich aktualisiert – das Amt Wusterhausen hat

⁴⁷ Die benannten Werte beruhen auf eigenen Berechnungen und u. a. den folgenden Daten: Insgesamt 3057 Fälle (2007), Bearbeitungszeit je Bescheid 1-20 Minuten, Stundensatz 16,07 €/h, Umlagen (inkl. Verwaltungsgebühr :1,50€) 8,15/9,68/5,5 €/100 m²



hierauf jedoch keine dauerhafte Zugriffsmöglichkeit. Weiterhin ist die Zeitspanne zwischen dem Erhalt der Daten und der Möglichkeit der störungsfreien Verwendung zu lang. Auch ergeben sich hierdurch potenzielle Fehlerquellen, die evtl. zu falschen Bescheiden und damit zur Erhöhung der Durchlaufzeiten aufgrund der dann ggf. anfallenden Widersprüche führen.

- Der Einsatz zweier Softwareprodukte zum Pflegen der gleichen Grunddaten ohne eine elektronische Schnittstelle zum Datenabgleich führt unweigerlich zu Redundanzen im Datenbestand. Diese entstehen sowohl durch die Dopplung der Datensätze (z.B. falsche Schreibweise eines Namens einer Person oder durch einen Fehler bei der Adresserfassung), als auch durch den nicht medienbruchfreien, d.h. manuell durchgeführten Datenabgleich. Das Auffinden dieser Fehler kostet zusätzliche Zeit und gestaltet sich oft mühevoll.

4.3.4.2 Optimierungspotenziale

Aus den benannten Punkten ergibt sich, dass Optimierungspotenzial besonders im Hauptprozess 1 „Gesamtprozess im Amt Wusterhausen“ gegeben ist. Besonders die zeitaufwendigen Vorgänge nach Erhalt der relevanten Daten vom Katasteramt könnten durch einen optimierten Softwareeinsatz verbessert werden. So könnte z.B. die Datenübertragung regelmäßig automatisiert bzw. über eine Standleitung oder über eine Intranetlösung mit ggf. Mitarbeiterlogin erfolgen. Durch diese automatisierte Datenübertragung wird außerdem die Aktualität der Daten sichergestellt. Zudem würden Zeitressourcen durch die nicht mehr notwendige manuelle Überprüfung aller Datensätze nach Schätzungen mindestens vier Wochen frei. Bei dem Einsatz einer ganzheitlichen Softwarelösung muss jedoch darauf geachtet werden, dass jeweilige Veränderungen wie Adressänderungen und Eigentümerwechsel direkt nach Übertragung automatisch angezeigt bzw. einfach extrahiert werden können.

Wichtig für die Gesamtprozesse im Amt wäre zudem, dass die intern vorhandenen Softwarelösungen ARCHIKART und AB-DATA besser miteinander harmonisieren und geprüft wird, ob der Vorgang auf ein Programm reduziert werden kann. Die notwendigen Tools sind nach Meinung der Sachbearbeiter in ARCHIKART bereits vorhanden und müssen nur noch angepasst werden.



Weitere Rationalisierungsvorschläge sind zum einen die Ablage der Bescheide als reine elektronische Akten zu organisieren und zum anderen die Druck- und Versandvorgänge komplett in die Poststelle auszulagern. Dadurch könnte die Steuerabteilung stark entlastet und Wegezeiten und die damit verbunden Liegezeiten rationell verkürzt werden.

5 **Netzwerkpotenziale**

Bei dem Punkt der Netzwerkpotenziale geht es im Wesentlichen um die Darstellung von Kooperationsmöglichkeiten zwischen den drei Partnergemeinden.

Um diese Potenziale im Punkt 4.3.5.2 näher betrachten zu können, ist es sinnvoll im folgenden Punkt auf die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der drei Gemeinden näher einzugehen.

4.3.5.1. Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Für die in den drei Gemeinden Neustadt (Dosse), Wusterhausen/Dosse und Kyritz an der Knatter aufgenommenen Prozesse gelten zwar die gleichen Rahmenbedingungen und Regelungen, wie beispielsweise die gesetzlichen Grundlagen und die kommunale Satzung, jedoch sind wesentliche Prozessdetails durchaus unterschiedlich. Im nachfolgenden werden zur weiteren Betrachtung die wichtigsten Gemeinsamkeiten und Unterschiede näher erläutert.

Gemeinsamkeiten

Ein wesentliches Merkmal für die Erhebung der Umlage der Wasser- und Bodenbeiträge ist, dass alle drei Gemeinden – lt. § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden (GUVG) (http://mv.juris.de/mv/gesamt/GUVG_MV.htm#GUVG_MV_rahmen, Stand: 01.09.2007, 16:00 Uhr) – gesetzliches Pflichtmitglied im Wasser- und Bodenverband „Dosse-Jäglitz“ sind und den jährlich festgelegten Verbandsbeitrag von 6,65 Cent je angefangene 100 m² an ihn abtreten müssen (vgl. § 5 Satzung der Stadt Neustadt (Dosse), Stand: 07.09.2004).⁴⁸ Zudem sind die diesbezüglichen Zahlungsmodalitäten identisch. Die Gemeinden können den Verbandsbeitrag, der sich auf ihre jeweilige Gesamtfläche bezieht in zwei Raten an den Wasser- und Bodenverband überweisen. Darüber hinaus

⁴⁸ Wusterhausen ist zusätzlich noch gesetzliches Pflichtmitglied bei den Wasser- und Bodenverbänden „Rhin-/Havelluch“ und „Oberer Rhin/Temnitz“



gilt für alle drei Gemeinden einheitlich das Brandenburgische Wassergesetz als gesetzliche Grundlage für den Verwaltungsakt - besonders die §§ 29, 79 und 80 (vgl. Brandenburgisches Wassergesetz, 2005, http://www.landesrecht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.15385.de#79, Stand: 01.09.2007, 16:10 Uhr) spielen hierbei eine tragende Rolle. Auch die in den Gemeinden erarbeiteten Satzungen sind in ihren wesentlichen Inhalten identisch.

Weiterhin ist bei jeder der drei Gemeinden der Umlageschuldner, d.h. der Steuerpflichtige, derjenige, der zu Beginn eines Kalenderjahres Eigentümer eines der Grundsteuerpflicht unterliegenden Grundstücks im Gemeindegebiet ist. Mehrere Umlageschuldner für ein- und dieselbe Schuld haften als Gesamtschuldner. (vgl. § 3 Satzung der Stadt Neustadt (Dosse), Stand: 07.09.2004) Die Umlage wird bei allen drei Gemeinden einheitlich zum 1. Juli des Kalenderjahres als Jahresumlage fällig. Die Bürger können ihre jeweils zu entrichtenden Gebühren jedoch auch in vier Raten begleichen. Durch diese nicht mit den Fälligkeitsdaten der Wasser- und Bodenverbände übereinstimmenden Zahlungsmodalitäten sind die Kommunen gezwungen, einen Teil ihrer zu entrichtenden Verbandsbeiträge als Vorleistung an die Wasser- und Bodenverbände zu entrichten.

Die dafür benötigten Daten erhalten die Kommunen vom Katasteramt Kyritz. Die einen wie Kyritz und Wusterhausen erhalten jährlich aktuelle Daten, die anderen wie das Amt Neustadt haben einmalig im Jahr 2004 die Daten in ihr System eingespeist bekommen. (vgl. § 6 Satzung der Stadt Neustadt (Dosse), Stand: 07.09.2004).

Weiterhin ist der allgemeine Prozessverlauf in allen drei Kommunen identisch:

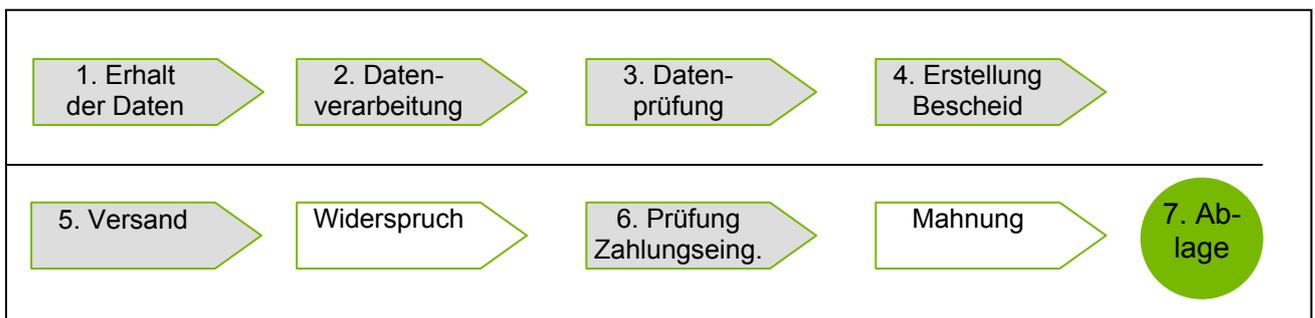


Abbildung 10: Prozessverlauf „Umlageprozess Wasser- und Bodenbeiträge“ (Eigene Darstellung)

Im Folgenden wird auf die für die Prozessbetrachtung prägnantesten Unterschiede näher eingegangen.



Unterschiede

Als erste Ungleichheit möchten wir an dieser Stelle die Höhe der Verwaltungsgebühr benennen, da diese ansatzweise die unterschiedlichen Kosten- und Haushaltsstrukturen der drei Gemeinden darstellt. Während das Amt Neustadt (Dosse), welches mit insgesamt 6.200 Bescheiden (2006) die höchste Anzahl an Bescheiden erstellt, 0,90 Cent je angefangene 100 m² Verwaltungsgebühr (vgl. Punkt 4.3.3) berechnet, erhebt das Amt Kyritz mit 3.805 Bescheiden in diesem Jahr 1,95 Cent je angefangene 100 m² (vgl. Punkt 4.3.2) und das Amt Wusterhausen für 3.500 Bescheide 1,50 Cent je angefangene 100 m².

Bei dem erstellten Bescheid handelt es sich in zwei von drei Gemeinden um einen Gesamtbescheid, d.h. bei Neustadt (Dosse) und Kyritz werden neben der Umlage der Wasser- und Bodengebühren auch die Grundsteuer B sowie die Hundesteuer mit auf dem Bescheid verzeichnet.

Bei den Ämtern Neustadt (Dosse) und Wusterhausen/Dosse werden alle Bescheide als Folgebescheide versandt, d.h. die Bescheide gelten solange, wie keine Veränderungen auftreten. Bei Veränderungen werden diese mittels eines Änderungsbescheides und der Angabe des Gesamtbetrages an die zahlungspflichtigen Bürger versandt. Um die Bürger an den jährlichen Stichtag der Zahlung zu erinnern, werden von beiden Gemeinden im Zahlungsmonat Bekanntmachungen im Amtsblatt sowie in den jeweiligen Schaukästen und Bekanntmachungswänden im Amt veranlasst.

Auch bei der Bearbeitung der für die Erstellung der Steuerbescheide benötigten Daten sind Unterschiede ersichtlich. Bei der Prozessaufnahme wurde deutlich, dass in allen drei Gemeinden unterschiedliche Steuerprogramme zur Bearbeitung verwendet werden. Während das Amt Kyritz mit dem Steuerprogramm „H&H“ arbeitet, wird im Amt Neustadt (Dosse) „C.I.P.-Kommunal“ und im Amt Wusterhausen/Dosse „ARCHIKART“ angewandt. (vgl. Punkt 4.3.2 und 4.3.3).

Der allgemein gleiche Prozessablauf unterscheidet sich zudem in den bearbeitenden Abteilungen und in den von den jeweiligen Sachbearbeitern angegebenen Bearbeitungs-, Liege- und Durchlaufzeiten je Bescheid, die im nachfolgenden dargestellt werden⁴⁹.

⁴⁹ Bei den nachfolgend angegebenen Zeiten handelt es sich um Schätzwerte.

Kyritz

Zeiten	Amt	Mahnung	Wider- spruch	WBV	Wider- spruch
<i>Bearbei- tungszeit</i>	15 min	5 - 10 min.	1 - 2 Stun- den	1 Std.	k. A.
<i>Durchlauf- zeit</i>	15 min. - 1 Woche	5 - 10 min.	1 - 2 Stun- den	2 - 3 Tage	15 min.

Tabelle 15: Prozesszeiten je Bescheid Kyritz (Eigene Darstellung)Neustadt (Dosse)

Zeiten	Amt	Mahnung	Wider- spruch	WBV	Wider- spruch
<i>Bearbei- tungszeit</i>	3 - 20 min.	3 - 10 min.	20 - 25 min.	45 min.	5 - 10 min.
<i>Liegezeit</i>	bis zu 5 Tage	k. A.	bis zu 8 Tage	k. A.	k. A.
<i>Durchlauf- zeit</i>	3 min. - 5 Tage	3 - 10 min.	20 min. - 8 Tage	1 - 2 Tage	bis zu 15 min.

Tabelle 16: Prozesszeiten je Bescheid Neustadt (Eigene Darstellung)Wusterhausen/Dosse

Zeiten	Amt	Mahnung	Wider- spruch	WBV	Wider- spruch
<i>Bearbei- tungszeit</i>	2 - 15 min	5 - 10 min	30 - 60 min	30 min	5 bis 10 min
<i>Liegezeiten</i>	i. d. R. 0 min – 1 Monat	i. d. R. 0	bis zu 1 Woche	i. d. R. 0	i. d. R. 0
<i>Durchlauf- zeit</i>	5 min - 1 Woche	5 - 10 min	20 min - 1 Woche	1-3 Tage	bis zu 15 min

Tabelle 17: Prozesszeiten je Bescheid Wusterhausen (Eigene Darstellung)



4.3.5.2. **Netzwerkbildung**

Die drei Gemeinden sind durch den Vertrag zum Kommunalverbund "Kleeblatt" schon miteinander verbunden und haben dadurch die Möglichkeit effektiv zusammenzuarbeiten. Die dargestellten Gemeinsamkeiten im Prozess der Umlage der Wasser- und Bodenbeiträge ermöglichen hier erste sinnvolle Verknüpfungen.

Nachfolgend möchten wir auf die unserer Meinung nach zweckmäßigsten Netzwerkpotenziale näher eingehen.

- **Optimierung der derzeit verwendeten PC-Programme**

In allen drei Kommunen entstehen durch den jährlich durchgeführten manuellen Datenabgleich erhebliche zusätzliche Bearbeitungszeiten, sowie mögliche Fehler bei der Weiterverarbeitung durch das Entstehen von Redundanzen aufgrund des Medienbruches. Zeitverzögerungen treten zudem schon bei der Einspeisung der Daten in das Gemeindesystem sowie bei der Übertragung auf die jeweiligen Arbeitsplatz-PC's auf. Aus diesen Gründen wäre die Einführung einer neuen Software bzw. die Verbesserung der vorhandenen Softwarekonzepte sinnvoll. Angebracht wäre in diesem Zusammenhang auch die Überprüfung der Möglichkeit eines automatischen Datenabgleichs zwischen dem Katasteramt und der jeweiligen Kommune. Dies könnte beispielsweise über eine Standleitung oder eine Intranetlösung erfolgen.

Im Sinne einer erweiterten Zusammenarbeit wäre der Einsatz einer einheitlichen Bearbeitungssoftware im Rahmen von „Application Sharing“ zweckdienlich. Damit wäre die Grundlage für eine „elektronische“ Zusammenarbeit innerhalb der Kommunen geschaffen. Dies hätte den Vorteil, dass auch andere Akteure wie das Katasteramt, die Wasser- und Bodenverbände oder andere Kommunen einfacher in die Arbeit eingebunden werden könnten.

- **Zentralisierung der Prozesse in einer Gemeinde**

Für die Kommunen ergibt sich des Weiteren die Möglichkeit der Zentralisierung des Prozesses in einer Kommune. Die Wahrnehmung der Aufgaben durch nur noch eine Kommune hätte neben Kosten- (vgl. Tabelle 18) und Zeitersparnissen auch einen für die Gemeinden und Bürger sinnvollen Spezialisierungseffekt zur Folge. In diesem Zusammenhang wäre unter Anwendung der Experimentierklausel ein Testprojekt eine gute Möglichkeit diesen Vorschlag umzusetzen.



	Ist-Prozess	Prozessvorschlag
Bearbeitungszeit (Min.)	1 – 20	ca. 10
Stundensätze (€/h)	15,63 - 23,80	ca. 18,50
Kosten/Bescheid (€)	0,27 – 7,93	ca. 3,03
Kosten Gesamt. p. a. (€)	ca. 44.744,49	ca. 39.603,26
Einnahmen Gesamt. p. a. (€)	475.279,00	481.668,65
Verbandsbeiträge an WBV's ⁵⁰ (€)	394.227,85	394.227,85

Tabelle 18: Ist-Prozess vs. Prozessvorschlag (Eigene Darstellung)⁵¹

Die Zentralisierung des Prozesses geht mit einer Optimierung der Software direkt einher. Wie im ersten Vorschlag angedeutet, ergeben sich für die einzelnen Kommunen Optimierungsvorschläge, die auch hier sinnvoll anwendbar und sehr notwendig sind.

- **Übergabe der Prozesse an die Wasser- und Bodenverbände**

Ein weiterer erwähnenswerter Optimierungsvorschlag ist die Auslagerung der Prozesse an die Wasser- und Bodenverbände. Obgleich diese Alternative die am schwierigsten zu realisierende ist, da hierzu eine Gesetzesänderung notwendig wäre. Bisher haben die Wasser- und Bodenverbände keine Befugnisse zur Erhebung. Gesetzlich sind die Kommunen mit der Umlageaufgabe betraut. Denkbar wäre, dies unter Bezugnahme auf die Experimentierklausel im Bürokratieabbaugesetz des Landes Brandenburg befristet zu ändern und die Vor- und ggf. auch Nachteile dieser Praxis zu testen. Da hierdurch der Umweg über die Kommunen entfällt und die Umlage direkt zwischen Schuldner (= Grundstückseigentümer) und Gläubiger (= Wasser- und Bodenverbände) abgewickelt wird, sind Zeitersparnisse wahrscheinlich.

Die unserer Meinung nach am ehesten realisierbare und mit dem größten, sofort eintretenden und dauerhaften Nutzen verbundene Optimierungsmöglichkeit ist der zweite Vorschlag: die Zentralisierung der Prozesse in einer Gemeinde. Aus diesem Grund gehen wir nachfolgend genauer auf diesen ein.

⁵⁰ WBV's = Wasser- und Bodenverbände

⁵¹ Die benannten Werte beruhen auf eigenen Berechnungen anhand von Durchschnittswerten, gebildet aus Angaben der drei Kommunen. Sie sind bezogen auf den reinen Prozessteil der Bescheiderstellung (ohne beispielsweise Dateneinspeisung, -übertragung) sowie nur auf die Abrechnungsperiode 2007.



Empfehlungen

Zum besseren Verständnis möchten wir an dieser Stelle zuerst wichtige Aspekte des derzeitigen Prozesses kurz darstellen.

Der Prozess ist stark bürokratisch organisiert – somit sind Veränderungen eher unüblich. Die Bearbeitungsabfolge ist durch jahrelange Erfahrungen stark routiniert und bedarf aus Sicht der Bearbeiter keiner Änderung bzw. Optimierung.

Wie bereits im Punkt 4.3.2.5 angeführt, ergeben sich durch aufwendige Datenabgleiche zwischen den alten Beständen und den neu übermittelten Daten vom Katasteramt zum Teil lange Bearbeitungszeiten. Diese ergeben sich aus der notwendigen manuellen Bearbeitung jedes einzelnen Falles durch die Sachbearbeiterinnen. Grundlegendes Problem dabei ist, dass - ein und dieselben Daten in zwei separaten Datenbanken, ohne elektronische Schnittstelle zum Datenabgleich, gepflegt werden. Aus unserer Sicht entstehen durch diese überflüssigen Prozessschritte unnötige Bearbeitungs-, Warte- und Liegezeiten. Das Verhältnis von Kosten und Nutzen ist dabei zum Teil fraglich.

Aus diesem Grund wäre die Optimierung der derzeit verwendeten PC-Programme auch im Rahmen einer weiteren Zusammenarbeit sinnvoll.

Einhergehend mit der Verbesserung der benannten Startphase des Prozesses, durch beispielsweise eine automatisierte Datenübertragung, wäre die Zentralisierung des Vorgangs die effektivste und effizienteste Rationalisierungsmöglichkeit. Eine Zentralisierung der Umlageprozesse könnte für die Gemeinden Kostenersparnisse und Zeitvorteile zur Folge haben. Zudem ergäben sich für die Gemeinden neue Personalressourcen, die für andere Aufgaben sinnvoll eingesetzt werden könnten. Spezialisierungsvorteile könnten zu einer gesteigerten Dienstleistungsqualität bei den Prozesse führen, die z.B. die Anzahl der Widersprüche, die auf Grund von fehlerhaften Bescheiden erhoben werden, reduzieren.

Laut Gesetz haben Kommunen im Rahmen von Experimentierklauseln die Möglichkeit, beispielsweise Projekte über einen bestimmten Zeitraum testweise durchzuführen. In diesem Zusammenhang könnte auch dieses Vorhaben verwirklicht werden. Ein Vertrag zwischen den drei Gemeinden, welcher alle diesbezüglich notwendigen Regularien enthält, könnte dabei als Grundlage dienen und auf dem bereits bestehenden Vertrag



zum Kommunalverbund „Kleeblatt“ aufbauen. In diesem Vertrag wäre beispielsweise die künftig ausführende Gemeinde zu bestimmen. In diesem Zusammenhang sollte auch über das benötigte Personal entschieden werden. Durch das hohe Arbeitsaufkommen bedingt, wäre es unserer Meinung nach am günstigsten, die Stelle mit einer Vollzeitkraft und gegebenenfalls einer Vertretung zu besetzen. Im Anfangsjahr müssten insgesamt rund 13.000 Bescheide erstellt werden. Da dies aus unserer Sicht sehr arbeits- und zeitintensiv ist, wäre zu prüfen, ob die Bearbeitung auf das Jahr aufgeteilt werden könnte. Denkbar wäre z.B., die diesbezüglichen Fälligkeitstermine quartalsweise - beispielsweise zum jeweils ersten April, August und Dezember - festzusetzen.

Grundsätzlich, sollten unseres Erachtens die Bescheide über die Gewässerunterhaltungsumlage nicht mehr als Gesamtbescheid zusammen mit dem Steuerbescheid erstellt und verschickt werden, denn das hat zur Folge, dass der Bescheid in jedem Jahr neu erstellt werden muss, auch wenn sich keine Änderungen der jeweiligen Bemessungsgrundlagen ergeben haben. Dies führt zu unnötigen Bearbeitungszeiten, welche mit einem Einzelbescheid entfallen, da dieser bei gleichbleibender Bemessungsgrundlage solange Gültigkeit besitzt (Folgebescheid), bis Änderungen die Erstellung eines neuen Bescheids nötig machen. Zudem sind die Voraussetzungen für die Erstellung eines Gesamtbescheids, bei einer möglichen Zentralisierung der Umlageprozesse in einer Kommune nicht mehr gegeben.

Die unserer Meinung nach zweckmäßige Umstellung auf Folgebescheide sollte sich nicht als sehr schwierig erweisen, da dieses Verfahren bereits in zwei Gemeinden angewandt und in der dritten angedacht ist. Auch im Rahmen der Erhebung von „Kleinstgebühren“⁵² ist eine solche Vorgehensweise interessant. Hier wäre z.B. eine rückwirkend erfolgende Rechnungslegung – und damit eine Addition der Gebühren – eine mögliche Alternative. Hier bestünde jedoch das Problem, dass die Kommunen im Umstellungszeitraum höhere Vorleistungen gegenüber den Wasser- und Bodenverbänden zu leisten hätten. Für die Gemeinden wäre daher eine im Voraus stattfindende Rechnungslegung vorteilhafter. Da aber Gebühren nur bei ihrem tatsächlichen Entstehen erhoben werden dürfen, ist auch dieser Weg schwierig umsetzbar. Eine weitere diesbezügliche Möglichkeit ist die oben beschriebene Methode des Gesamtbescheids, welche unter rechtlichen Aspekten betrachtet jedoch auch stark problembehaftet ist. Unserer Meinung nach haben die Kommunen diesbezüglich nur durch die Erwirkung einer

⁵² Gebühren, bei denen der fällige Beitrag kleiner ist als die zu erhebende Verwaltungsgebühr und das Porto.



Ausnahmeregelung einen Optimierungsspielraum. Genauere Ausführungen hierzu sind im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht möglich.

Ein weiterer bei der Zentralisierung zu beachtender Aspekt ist die Planung und Umlenkung der für die ausführende Gemeinde entstehenden Kosten im Rahmen einer Kostenverrechnung sowie die Auswirkungen auf die Höhe der Verwaltungsgebühren. Dieser Aspekt kann aber im Rahmen dieser Studie nicht weiter diskutiert werden.

Weiterhin möchten wir darauf hinweisen, dass der in dieser Arbeit nur am Rande betrachtete Parallel-Prozess der Erhebung der Verbandsbeiträge durch die Wasser- und Bodenverbände bei der Zentralisierung des Gebühreneinzugsprozesses mit berücksichtigt werden sollte. Diesbezüglich müsste z.B. zwischen den Kommunen vereinbart werden, ob die Zuständigkeit bei den einzelnen Kommunen bleiben soll und wie die Einnahmen aufgeteilt und an die jeweiligen Wasser- und Bodenverbände transferiert werden sollten. In diesem Zusammenhang wäre auch eine Annäherung der in beiden Prozessen vorhandenen Zahlungsfälligkeitsdaten – zur Verminderung der durch die Kommunen zu erbringenden Vorleistungen – ein weiterer Betrachtungspunkt.

Sicherlich spielen im vorgeschlagenen Zentralisierungsprozess auch weitere Aspekte eine wichtige Rolle – besonders die mit der Erhebung der Beiträge verbundenen vorherrschenden Interessenkonflikte. Die Auswirkungen dieser äußerst weitreichenden Vorgänge können im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht behandelt werden und bedürfen weiterer Untersuchungen.

Die vorgeschlagenen Netzwerkpotenziale und Optimierungsvorschläge stellen grundlegende Anregungen und Vorschläge für weiterführende Arbeiten und Entwicklungen dar. Möglich und im Rahmen von Wissensvernetzung und Erfahrungsaustausch oder weiteren Rationalisierungsmaßnahmen wäre diesbezüglich die Erweiterung des „Kleeblattes“ um weitere Kommunen. Das „Netzwerk“ könnte aber auch schon durch den Einbezug weiterer Institutionen wie Wasser- und Bodenverbände und anderer Ämter, beispielsweise das Katasteramt und Ämter der Landesebene erweitert werden. Die damit entstehende Knowledge-Sharing-Plattform wäre auch im Hinblick auf die gewünschte Auslagerung des Prozesses aus den Kommunen eine gute Voraussetzung für einen anregenden Interessen- und Erfahrungsaustausch. In diesem Rahmen könnten auch weitere Umstrukturierungsszenarien auf ihre praktische Anwendbarkeit hin überprüft werden.



5. Erfahrungen und vergleichende Analyse von ADONIS und PICTURE

Hilfe bei der Geschäftsprozessanalyse bieten so genannte „GPM-Tools“ (GPM= Geschäftsprozessmanagement). Diese spezifische Art von Software bietet dem Nutzer auf einer graphischen Benutzeroberfläche Methoden zur Modellierung und Analyse von Geschäftsprozessen an. Das Projektteam konnte für die Geschäftsprozessanalyse in den Kommunen das in der FHVR-Berlin zu Schulungszwecken installierte GPM-Tool „Adonis“ von der Firma BOC einsetzen. Mit seinen umfangreichen Funktionalitäten zur Darstellung und Analyse von Geschäftsprozessen eignet sich Adonis primär für Geschäftsprozessanalysen, bei denen punktuell einzelne Prozesse auf ihr Optimierungspotenzial untersucht werden. Dieses Vorgehen entspricht dem Optimierungsansatz der kontinuierlichen Verbesserung (KVP) der davon ausgeht, dass das Know-How und die Bereitschaft der Mitarbeiter zur Verbesserung genutzt werden kann, um Prozesse regelmäßig auf eventuell neu entstandene Probleme hin zu untersuchen und zu optimieren.

Eine Einführung in die Bedienung des Tools fand im Vorfeld des Projektes statt. Dabei wurden auch gleichzeitig die Grundlagen der Methodik des Geschäftsprozessmanagements vermittelt. Das Projektteam nutzte ADONIS zur Modellierung und Analyse der Ist-Prozesse. Die Exportfunktionen von ADONIS wurde genutzt, um die IST-Prozess-Modelle in HTML-Dateien, d.h. über das Internet aufrufbare Dateien, umzuwandeln. Diese Onlinebereitstellung erleichterte sowohl den Ist-Abgleich als auch weitere Informationsabgleiche im Fern-Dialog per Telefon mit den Prozessbeteiligten in den Kommunen.

Einen weiteren Einblick in die Modellierung und Analyse von Prozessen mittels GPM-Tool erhielt das Projektteam durch den Einsatz des sich noch im Entwicklungsstadium befindlichen Tools „PICTURE“. Dieses verfolgt im Gegensatz zu Adonis den Optimierungsansatz des Business Prozess Reengineering, einem Top-Down Ansatz, bei der die gesamte Organisation bzw. alle Prozesse eines Unternehmens in Frage gestellt werden, damit möglichst viel Reorganisationspotenzial zur Optimierung der Leistungsprozesse freigesetzt werden kann. Dementsprechend soll „PICTURE“ ein umfassendes Bild von der "Prozesslandschaft" einer Verwaltung liefern. Mit dem Tool sollen ähnliche Prozesse in einer Organisation erkannt werden. Dies soll die Identifikation von Optimierungspotenzialen für alle vergleichbaren Prozesse ermöglichen. Da eine Prozessoptimierung heute häufig mit dem Einsatz einer neuen Software einhergeht, sollen mit dem



Einsatz von PICTURE auch grundlegende Informationen für IT-Investitionsentscheidungen ermittelt werden. Außerdem soll es Hinweise auf solche Geschäftsprozesse geben, die sich für E-Government eignen“. (vgl.:<http://www.pressebox.de/pressemeldungen/ercis-european-research-center-for-information-systems-der-universitaet-muenster/boxid-62767.html> Stand 23.07.2007)

Das Tool setzt dabei auf standardisierte Prozessmodule, die alle wichtigen Tätigkeiten innerhalb eines typischen Sachbearbeitungsprozesses abbilden. Dadurch soll die Modellierung aller Ist-Prozesse innerhalb eines kurzen Zeitraums und ohne großen Schulungsaufwand ermöglicht werden.

Ein direkter Vergleich von ADONIS und PICTURE kann aufgrund der verschiedenen Optimierungsansätze, auf denen die Tools basieren, und der sich daraus ergebenden unterschiedlichen Modellierungs- und Analysemöglichkeiten, eigentlich nur eingeschränkt erfolgen. Im Projekt wurden beide Tools jedoch für die gleiche Aufgabenstellung eingesetzt – die Modellierung der in den drei Kommunen erfassten Einzelprozesse. Daher werden in Tabelle 19 generelle Erfahrungen aus dem Umgang mit beiden Anwendungen bei der Modellierung der IST-Prozesse vergleichend gegenübergestellt.

Vorgehensweise	Gestaltung von Einzelprozessen mit ADONIS	Gestaltung von Einzelprozessen mit PICTURE
Eigenschaften des Gestaltungsansatzes		
Optimierungsansatz	KVP- Kontinuierlicher Verbesserungsansatz, Bottom-Up.	BPR- Business Prozess Reengineering, Top-Down.
Primärer Untersuchungsgegenstand der Software	Punktuelle Analyse von Einzelprozessen und deren schrittweise Optimierung in Bezug auf Zeit, Kosten, Ressourcenverwendung, Qualität der erstellten Leistung; Simulationen sind möglich	Analyse der Prozesslandschaft (= die Menge aller in einer Organisation ablaufenden Geschäftsprozesse) als Grundlage für organisationsweite Gestaltungsentscheidungen. Der Fokus liegt auf den verwendeten IT-Systemen, Simulationen sind nicht möglich.
Identifizierbares Reorganisationspotenzial	Lokal; Das mögliche Reorganisationspotenzial ergibt sich aus der detaillierten Analyse eines Leistungsprozesses. Dabei werden sämtliche Informationen des Prozesses u.a. über die Akteure, die Organisationseinheiten, die Tätigkeiten sowie dem Arbeitsablauf und seinem Output mit in die Analyse einbezogen.	Verwaltungsweit; Die Möglichkeit über alle Prozesse einer Organisation einen Überblick zu erhalten, ermöglicht die Entwicklung von IT-Modulen, die mehrfach eingesetzt werden können. Mutmaßlich können Strukturanalogien, Synergiepotenziale und Skaleneffekte zwischen den Prozessen in höherem Maße als bei der Einzelprozessanalyse aufgedeckt werden.
Strukturierungsgrad der modellierten Prozesse	Die Strukturierung bei der Modellierung der Prozesse erfolgt durch den Anwender bzw. durch	Der hohe Strukturierungsgrad der Prozesse basiert auf vorgegebenen einheitlichen Standard-



Vorgehensweise	Gestaltung von Einzelprozessen mit ADONIS	Gestaltung von Einzelprozessen mit PICTURE
Eigenschaften des Gestaltungsansatzes	die von der Software zur Verfügung gestellten einheitlichen Modellierungsobjekte. Die Granularität der Modelle wird vom Anwender definiert.	Prozessbausteinen um eine Vergleichbarkeit aller aufgenommenen Prozesse zu gewährleisten. Es werden dabei vorher festgelegte Detailbereiche des Prozesses näher betrachtet, bei denen man Reorganisationspotenzial vermutet. Die bausteinbasierte Vorgehensweise kann aber dazu führen, dass gerade wichtige Details übersehen werden. Die Granularität wird vorgegeben.
Methodische Unterstützung der Vergleichbarkeit von Modellen	Ist nur bedingt durch das Analysetool von ADONIS gegeben. Eine Methodik zur Vergleichbarkeit von Modellen muss selber erarbeitet und bei der Modellierung berücksichtigt werden. Im Gegenzug ergeben sich jedoch größere Freiheitsgrade bei der Gestaltung der Prozessmodelle; dies ermöglicht auch die Abbildung von komplexen Prozessen. Die graphische Aufbereitung macht Akteurswechsel und Spezifika der Prozessverläufe schnell sichtbar.	Ist durch die Modellierung der Prozesse nach dem „Baukasten-Prinzip“ gegeben und Ziel der Anwendung. Allerdings besteht die Gefahr, dass die Vorgabe der Bausteine ein zu enges „Korsett“ für die Modellierung darstellt. Die Modellierung zielt vorrangig auf standardisierte Prozesse ab. Die eher tabellenartige Aufbereitung vernachlässigt Akteurswechsel, die Prozesse wirken immer linear; Optimierungspotenziale durch eine Veränderung der Arbeitsschritte sind relativ schwierig erkennbar.
Einbindung der Beschäftigten	Mittel: Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass nur Einzelprozesse betrachtet werden. Meist wird die Prozessanalyse in kleinen Projektteams durchgeführt. Fach- und Methodenkompetenz, sowohl bei der Prozessanalyse als auch bei der Anwendung der Software sind dabei Voraussetzung. Die abschließende Prozessabstimmung erfolgt optimalerweise i.d.R. im übergreifenden Prozessteam, sodass integrierende Erkenntnisse gewonnen werden können.	Mittel: Durch die hohe Standardisierung und der damit verbundenen Einschränkungen der Gestaltungsmöglichkeiten ist das Tool relativ einfach zu bedienen, d.h. im Prinzip kann jeder Mitarbeiter nach kurzer Einarbeitungszeit „seinen“ Prozessanteil aufnehmen. Durch die hohe Vergleichbarkeit und geringe Detailtiefe können auch ungeschulte Mitarbeiter bei der Prozessanalyse mitwirken. Allerdings entfällt die Notwendigkeit einer gemeinsamen Prozessdiskussion, sodass übergreifende Erkenntnisgewinne evtl. vernachlässigt werden.
Aufwand zum Aufbau von Methodenkompetenz	Schulungsbedarf vorhanden → verursacht zusätzliche Kosten.	Schulungsbedarf relativ gering, die Prozesserfassung kann nach relativ kurzer Einweisung durchgeführt werden

Tabelle 19: Vergleichende Analyse von ADONIS und PICTURE (Eigene Darstellung in Anlehnung an Algermissen 2007 S. 69)



Betrachtet man die unterschiedlichen Optimierungsansätze und die damit verbundenen Anforderungen an die Funktionalitäten eines GPM-Tools, kann festgestellt werden, dass je nach Zielsetzung und Fragestellung des Optimierungsprojektes der eine oder andere Ansatz bzw. das eine oder andere Tool besser geeignet ist, mögliches Optimierungspotenzial aufzudecken. Auch die Kombination beider Ansätze/ Tools ist denkbar und schließt sich nicht prinzipiell gegenseitig aus. Diese Tatsache und die Erkenntnis, die aus dem Vergleich der unterschiedlichen Modellierungsmethoden beider Tools gewonnen werden konnte, gaben Aufschluss über ein besseres Vorgehen bei der Analyse der Prozesse und der Suche nach möglichen Netzwerkpotenzialen. Denn um Strukturanalogien, Synergiepotenziale und Skaleneffekte zwischen einzelnen Prozessen aufzufinden, wodurch ein größeres Reorganisationspotenzial aufgedeckt werden kann, weist die Betrachtung von aggregierten Prozessschritten in Form von Modulen bzw. Phasen gegenüber der detaillierten Einzelbetrachtung einen erheblichen Vorteil auf. Die jeweilige Phaseneinteilung der Prozesse ist somit die praktische Umsetzung der Erkenntnis aus der vergleichenden Analyse von ADONIS mit PICTURE. Dadurch erhielt die Darlegung der Netzwerkpotenziale in den entsprechenden Kapiteln des Berichts sowie in der Präsentation der Projektergebnisse in den Kommunen eine einheitliche und transparente Darstellungsweise der möglichen Netzwerkprozesse, welche in dieser Form durch die alleinige Modellierung der Netzwerkprozesse entweder in ADONIS oder in PICTURE nicht möglich gewesen wäre.



6. Thesenartige Zusammenfassung der Projektergebnisse

1. **Der „Demografischen Wandel“ in Brandenburg macht es erforderlich, Leistungsnetzwerke zu bilden und deren Vorteile, wie z.B. mögliche Kosteneinsparungen und Synergieeffekte bestmöglich zu nutzen, um auch zukünftig effektiv und effizient kommunale Aufgaben erfüllen zu können und dabei an die sich verändernden Kundenbedürfnisse angepasst zu sein.**

Die Alters- und Sozialstruktur in Brandenburg wurde durch historische Ereignisse, wie beispielsweise die Wende, stark beeinflusst. Neben sinkenden Geburtenraten ist besonders die starke Abwanderung - v.a. junger Erwachsener und deren Kinder - ein zunehmendes Problem für die meisten Kommunen in Brandenburg. Die damit verbunden sinkenden Einnahmen, das Entstehen von unbewohnten Regionen und insbesondere das steigende Durchschnittsalter der Bevölkerung stellen die Kommunen vor neue Herausforderungen und begründen die Notwendigkeit, auf verschiedenen Ebenen zusammen zu arbeiten.

Um den veränderten Bedingungen zu begegnen und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben weiterhin sicherzustellen, ist es daher in besonderem Maße erforderlich, gemeinsam Strategien und Vorgehensweisen zu entwickeln. Um dabei Synergieeffekte zu erkennen bzw. zu nutzen, Erfahrungen auszutauschen und erfolgreich zusammenzuarbeiten, ist die Bildung von Netzwerken zweckdienlich und zum Teil notwendig, um sich den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Mit dem Kooperationsvertrag über die Bildung einer Verantwortungsgemeinschaft zur Sicherung zentraler Funktionen haben die drei Kommunen Kyritz an der Knatter, Wusterhausen/Dosse und Neustadt (Dosse) in ihrer Region dafür den Grundstein gelegt. Die dadurch mögliche kommunale Zusammenarbeit soll den benannten veränderten Bedingungen Rechnung tragen und beispielsweise die Infrastruktur in den Gemeinden erhalten sowie gemeinsame Projekte ermöglichen.

2. **Der Ausbau des vorhandenen Leistungsnetzwerks „Kleeblatt“ in Verbindung mit optimierten E-Government-Aktivitäten bietet den Beteiligten Vorteile, wie z.B. Kostenersparnisse, verbesserte Kundenorientierung und Spezialisierungseffekte bei Mitarbeitern.**

Netzwerke, die durch Informationstechnologie unterstützt werden, bieten die Möglichkeit, Prozessabläufe neu zu organisieren und damit besser zu gestalten. Beispielsweise kann bei einer Neu- bzw. Umstrukturierung die Aufgabenwahrnehmung arbeitsteilig organisiert oder (Teil-)Aufgaben an andere übertragen werden. Durch



Arbeitsteilung und/oder die Übertragung von Aufgaben können Bearbeitungszeiten gesenkt und somit Kosten reduziert werden. Dadurch wird ein ökonomisches Potenzial von Leistungsnetzwerken deutlich, dass vor allem auf Spezialisierungs- und Mengeneffekten beruht. Das Problem der z.T. sehr niedrigen Fallzahlen kommunaler Aufgaben in der Kleeblatt-Region kann durch Aufgabenbündelung bzw. Zentralisierung von Teilaufgaben gelöst werden.

Durch den Einsatz von IT-Lösungen entstehen verbesserte Kommunikations- und Austauschmöglichkeiten, welche zu einer schnelleren Entscheidungsfindung sowie zu Vereinfachungen und/oder Verkürzungen von einzelnen Arbeitsschritten führen können. Damit kann mit einem verbesserten Softwareeinsatz ebenfalls eine Prozesskostenreduktion erzielt werden. Neben den Kostenaspekten dienen diese Optimierungspotenziale auch der Kundenorientierung. So werden verkürzte Prozesszeiten, bei gleich bleibender Qualität, in der Regel positiv vom Kunden aufgenommen.

Durch eine Arbeitsteilung im Beschaffungswesen oder die Zentralisierung von Aufgaben in den Bereichen Friedhofswesen und Wasser- und Bodenumlage können Spezialisierungseffekte bei den jeweiligen Mitarbeitern erreicht, Kompetenzen erweitert und aufgebaut sowie Arbeitsabläufe verkürzt werden. Das ökonomische Potenzial von kommunalen Leistungsnetzwerken an den von uns analysierten Prozessen wird deutlich.

- 3. Durch organisationsübergreifende Arbeitsteilung, wie sie bei einem Leistungsnetzwerk der Kleeblatt-Kommunen empfehlenswert ist, können operative Eigenständigkeit und Know-how der einzelnen Kommunen auf der Ausführungsebene verloren gehen. Dabei können sowohl Abhängigkeiten zwischen ihnen als auch ein erhöhter Koordinationsbedarf entstehen. Mit entsprechenden Vorkehrungen in Verbindung mit der Herausbildung einer vertrauensbasierten Kooperationskultur sind diese Risiken aber ohne weiteres beherrschbar.**

Werden Aufgaben arbeitsteilig durchgeführt, so kann längerfristig ein gewisser Kompetenzverlust in den abgegebenen Bereichen entstehen. Durch eine Knowledge-Sharing-Plattform kann dies vermieden werden, jedoch ist der Betrieb einer solchen in ihrer Pflege aufwändig. Eine operative Einflussnahme in die abgegebenen Tätigkeitsbereiche ist für die Gemeinden ebenfalls schwierig, vor allem ohne ein regelmäßiges Berichtswesen oder Weisungsbefugnisse. Sie sind darauf angewiesen, dass die Tätigkeiten nach bestem Wissen und Gewissen erledigt werden. Mit



diesem Steuerungsverlust geht ein erhöhter Koordinationsbedarf Hand in Hand. Die Tätigkeiten der Kommunen müssen in einem höheren Maße (gemeinsam) geplant, geprüft und strukturiert werden. Die wichtigsten Fragen müssen vertraglich zwischen den involvierten Kommunen geregelt werden, der „Kleeblatt-Vertrag“ ist ein erster Schritt in diese Richtung.

4. Das Bilden von Vergleichsrastern wie beispielsweise die Phaseneinteilungen für die einzelnen Prozesse ist notwendig, um Optimierungsvorschläge und Netzwerkpotenziale zu erarbeiten.

Um Verbesserungsvorschläge für die aufgenommenen Prozesse der einzelnen Kommunen, aber auch Netzwerkpotenziale erarbeiten zu können, sollten die betrachteten Prozesse zunächst miteinander verglichen werden. Nach der Prozessaufnahme ist dem Projektteam aufgefallen, dass diese z.T. sehr stark variieren. Um dieses Problem zu lösen, wurden Vergleichsraster für die aufgenommenen Prozesse angelegt. Hierfür unterteilte jede Teilprojektgruppe die Prozesse in Phasen, welche übergeordnet und auf alle Kommunen übertragbar sein sollten. Dieses Vorgehensweise ermöglicht die Vergleichbarkeit der Prozesse, wodurch Gemeinsamkeiten, Unterschiede und ggf. Defizite der Prozessgestaltung deutlich wurden.

Die Einteilung der Prozesse in Phasen ist eine wichtige Voraussetzung für die Ableitung von Optimierungsvorschlägen und Netzwerkpotenzialen, die wir im Projekt erarbeitet und abschließend den Kleeblatt-Kommunen durch unsere Ergebnispräsentation vorgeschlagen haben.

5. Wesentliche Optimierungspotenziale im Kommunalverbund ergeben sich aus neuartiger IT-Unterstützung. Beispielsweise hilft die ARCHIKART-Software in Verbindung mit einer Portallösung, Arbeitsaufwand zu reduzieren und damit Kosten einzusparen und beispielsweise weitere Akteure einfacher in die Prozesse zu integrieren und damit den Kundennutzen zu erhöhen.

a. Friedhofsverwaltung

Gerade im Bereich der Friedhofsverwaltung bedingt der Einsatz von IT, erheblich Optimierungspotenziale in den Prozessen. Durch die Erledigung bestimmter Arbeitsschritte der Friedhofsverwaltung in ARCHIKART, welches durch einen Intranet-Zugang ermöglicht wird, können jedoch viel Arbeitszeit und damit Kosten eingespart werden. Da ARCHIKART nicht nur in der Friedhofsverwaltung genutzt sondern von allen Gemeinden in verschiedenen Bereichen einge-



setzt wird, entstehen hier keine zusätzlichen Kosten. Eine Software-Schulung ist in jedem Fall sinnvoll.

Eine Integration der Bestatter in den Prozess ist durch eine Portal-Lösung möglich, die im Jahr 2008 bereits im Rahmen einer Antrags-Bereitstellung eingeführt werden soll. Durch die erweiterte Integration des Bestatters in die Leistungserbringung werden Arbeitsschritte ausgelagert. Eine digitale Informationsweitergabe zwischen den beteiligten Akteuren sichert und beschleunigt die Leistungserstellung, außerdem ist mit einer höheren Kundenzufriedenheit zu rechnen. Die Kunden bekommen im Frontoffice, also beim Bestatter, individuell zugeschnittene Dienstleistungen aus einer Hand.

b. Umlage der Wasser- und Bodenbeiträge

Im Prozess der Umlage von Wasser- und Bodenbeiträgen spielt die Optimierung der vorhandenen Softwarelösungen eine zentrale Rolle. Schon zu Beginn des Prozesses könnten Zeit und Kosten gespart werden, wenn die Einspeisung der benötigten Daten vom Katasteramt schneller abgewickelt bzw. eine Möglichkeit der tagesaktuellen Übertragung geschaffen werden könnte. Da die Voraussetzungen für eine Verbesserung der vorhandenen IT-Struktur schon durch die zusätzlich verfügbaren ARCHIKART-Tools gegeben sind, entstehen hier durchaus lohnende Einmalkosten für die Freischaltung und bedarfsgerechten Anpassung dieser Tools und für die hier notwendigen Mitarbeiterschulungen.

c. Beschaffungswesen

Im Bereich Beschaffungswesen ist der Einsatz der vorhandenen Informationstechnologie bisher sehr begrenzt. Das führt zu langen Kommunikationswegen und Wartezeiten, die den Prozess der Bedarfsdeckung unnötig in die Länge ziehen. Die verstärkte Nutzung dieser vorhandenen Ressource birgt ein großes Optimierungspotenzial. Durch den optimierten Einsatz von IT können die Kommunikationswege verkürzt und verbessert sowie auch andere Arbeitsschritte erleichtert werden. Das verkürzt Arbeitszeiten und spart somit auch Kosten.

6. Wesentliche Optimierungspotenziale im Bereich Beschaffungswesen ergeben sich durch die Auslagerung der Angebotseinholung aus dem regulären Beschaffungsprozess.

Ein großes Einsparpotenzial liegt in der Auslagerung der Angebotseinholung aus dem regulären Beschaffungsprozess. Erfolgt diese Phase einmalig am Anfang des Haushaltsjahres für den gesamten Jahresbedarf, würden ebenfalls Bearbeitungs-



zeiten verkürzt und Kosten reduziert werden. Gleichzeitig begünstigt dieses Vorgehen das Abschließen von Rahmenverträgen, die evtl. zu Kostenersparnissen führen können.

7. Netzwerkpotenziale ergeben sich im Bereich des Friedhofswesens auf Grundlage einer Zentralisierung dieses Aufgabenbereichs.

Die untersuchten Prozesse in der Friedhofsverwaltung fallen eher unregelmäßig und vereinzelt über das Jahr verteilt an und werden von Sachbearbeitern neben anderen Tätigkeiten ausgeführt. Auf diese Vorgänge spezialisierte Sachbearbeiter sind daher in allen drei Kommunen nicht anzufinden. Daher ergeben sich durch die vorgeschlagene Zentralisierung eindeutig Spezialisierungseffekte, sowohl bei den strukturierten „Standard-Fällen“ als auch bei den weniger strukturierten „Sonderfällen“. v.a. Mengeneffekte, Spezialisierungseffekte und erhöhte Effektivität lassen Prozesskosten sinken und die Qualität der Verwaltungsleistung steigen.

8. Im Rahmen einer dienstleistungsorientierten und kostensparenden Aufgabenerfüllung ist im Bereich der Umlage von Wasser- und Bodenbeiträgen die Zentralisierung der gesamten Prozesse in einem Amt am zweckdienlichsten.

Die Betrachtung der Gesamtprozesse im Rahmen der Umlage der Wasser- und Bodenbeiträge ergab, dass es im Sinne einer effizienten und effektiven Verwaltungsführung folgerichtig wäre, die Prozesse aller drei Kommunen zu bündeln und in einer Gemeinde durchführen zu lassen. Dies nicht zuletzt, da die Prozesse sich stark ähneln und im Kern identische Ansätze und Vorgehensweisen beherbergen. Die Zentralisierung des Gesamtprozesses könnte dadurch schnell und kostengünstig erfolgen. In der Einführungsphase sowie in der Umstellungsphase - in der sich Katasteramt, Einwohnermeldeämter, Notare, Bürger etc. an die veränderten Bedingungen gewöhnen müssten - wäre sicherlich die kooperative Zusammenarbeit aller drei Gemeinden sinnvoll. Nach kurzer Zeit könnte die Bearbeitung jedoch vollständig in einer Gemeinde erfolgen.

In diesem Zusammenhang sind aber auch die Optimierung der vorhandenen IT-Lösungen und die – noch nicht in allen drei Kommunen eingeführte – Anfertigung von Folge- und Einzelbescheiden wichtige Teilaspekte. Zudem müssten in einem Pilotprojekt bzw. über eine interkommunale Vereinbarung verschiedene Modalitäten wie z.B. die Aufteilung der Verwaltungsgebühren, die Aufteilung der entstehenden Kosten (Löhne, Porto etc.) sowie die Aufteilung der Gebühreneinnahmen und deren Zahlung an die jeweiligen Wasser- und Bodenverbände usw. geklärt werden.



9. Aufgrund wesentlicher Gemeinsamkeiten in den Beschaffungsprozessen der Feuerwehr der Kleeblattkommunen und den damit verbundenen Vorteilen, sollte die Bildung einer Einkaufsgemeinschaft nach dem „Kooperativen Partner-Modell“ erfolgen.

Durch eine Bündelung der Kaufkraft der Kleeblatt-Gemeinden können nicht nur Preisvorteile erzielt werden, durchaus realistisch sind auch die Steigerung der Wirtschaftlichkeit, die Verringerung der Prozesskomplexität und die Erschließung von Spezialisierungsvorteilen. Da es sich bei den drei Kommunen laut Bundesgerichtshof um kleine Gemeinden handelt, sollte das „Kooperative Partner-Modell“ nach Christmann/Huland/Meißner (2004) angewandt werden.

Um möglichst große Erfolge erzielen zu können, sollte bei der Ausgestaltung des Netzwerkes besonderes Augenmerk auf die Bündelung des Bedarfs und die Professionalisierung des Beschaffungs-Know-hows gelegt werden.

Die Bündelung des Bedarfs ist zum einen nach Art und Menge und zum anderen nach Zeiträumen möglich. Beide Formen sind auf die Kleeblatt-Kommunen übertragbar und sollten folglich Anwendung finden. Bei der Bündelung nach Art und Menge geht es um eine Sortimentsbereinigung - zunächst in den einzelnen Kommunen und später im Verbund. Die Bündelung innerhalb von Zeiträumen beinhaltet das Abschließen von Rahmenverträgen. Diese sollten nach Produktgruppen unterteilt, von verschiedenen Beschaffern am Anfang eines Haushaltsjahres angefragt und abgeschlossen werden. Aus dieser Arbeitsteilung entwickelt sich im Laufe der Zeit die Spezialisierung des Know-hows, welche als weiterer Schwerpunkt angestrebt werden sollte. Die Professionalisierung erfolgt weiterhin durch Knowledge-Sharing, das durch optimierte einheitliche Prozessverläufe unterstützt werden soll. Diese Arbeitsweise erfordert eine gute und flexible Kommunikation, die ein erhöhtes Maß an Steuerungsaufwand bedeutet. Die Steuerung soll zur Übersichtlichkeit zentral erfolgen. Für die damit entstehende Rolle des „Moderators“ ist es empfehlenswert, eine Kommune auszuwählen. Die Koordination wird darüber hinaus durch den vermehrten Einsatz von Informationstechnologie vereinfacht und verbessert.

10. Neben den in diesem Bericht benannten Potenzialen, gibt es weitergehende Möglichkeiten Geschäftsprozesse zu optimieren und Netzwerke zu bilden.

An Netzwerken im kommunalen Bereich können auch nicht-öffentliche Partner beteiligt sein. So bietet es sich auch für den Kleeblatt-Verbund an, über einen Einbe-



zug von privaten oder gemeinnützigen Organisationen nachzudenken. So kann es z.B. im Bereich Friedhofswesen sinnvoll sein, die Bestatter als externen Dienstleister weiter in den Verwaltungsprozess zu integrieren. Das bringt nicht nur für die Kommunen erhebliche Erleichterungen und Ersparnisse, sondern auch für den Kunden, also den Angehörigen, denn dieser bekommt Dienstleistungen aus einer Hand im Front-Office, dem Bestattungsunternehmen. Darüber hinaus könnte die Kirche als Netzwerkpartner integriert werden, um z.B. IT-Infrastruktur gemeinsam zu nutzen.

Auch im Bereich Beschaffungswesen haben sich während der Abschlusspräsentation in Neustadt Potenziale ergeben, die über die bis dahin unterbreiteten Vorschläge hinausgehen. Aus der Bildung einer Einkaufsgemeinschaft „Kleeblatt“ erhofft man sich u.a. Kostenvorteile durch größere Bestellmengen. Im Idealfall würden sich die Kommunen auf einheitliche Standards einigen, Rahmenverträge für die jeweiligen Produkte abschließen und mittels Sammelbestellverfahren die Ware abrufen. Bezieht man den gesamten Landkreis mit ein, können natürlich erhebliche Vorteile erzielt werden, die weit über die möglichen Ergebnisse des Kleeblatts hinausgehen würden. Hierfür müsste jedoch der entsprechende Kreisverband mit einbezogen werden. Eine weitere Möglichkeit ist die Feuerwehrebekleidung über die Polizei zu beschaffen, so wie es in Kyritz derzeit getan wird. Da Polizeiuniformen eine vergleichbare Qualität aufweisen und ihre Farbe auf blau umgestellt wird, spricht zumindest theoretisch nichts gegen diese Option. So konnte Kyritz auf diese Art und Weise deutliche Kostenvorteile erzielen.

Im Bereich der Wasser- und Bodenbeiträge könnte eine Entlastung der Kommunen erfolgen, wenn der gesamte Prozess auf die Wasser- und Bodenverbände umgelagert werden würde. Die hierzu in diesem Bericht und in der Abschlusspräsentation vorgeschlagenen Methoden, wie die Umlagerung der Prozesse auf die Wasser- und Bodenverbände und ggf. die Bildung einer diesbezüglichen Gebühreneinzugszentrale hat neben dem benannten Entlastungsvorteil aber durchaus Nachteile. Eine genaue Betrachtung dieser Aspekte war im Rahmen dieser Arbeit leider nicht möglich, da hier die Gesetzgebung mit einbezogen werden müsste und noch keine Einigkeit in den Zielvorstellungen bzw. relevanten Verwirklichungsmethoden zwischen beispielsweise Land und Kommunen, Wasser- und Bodenverbänden bzw. Großgrundstückseigentümern herrscht.



Insgesamt kann zur Erweiterung der Kleeblatt-Region darüber nachgedacht werden, weitere kommunale Partner in den Verband mit einzubeziehen. Dies hat neben dem Vorteil eines verbesserten Erfahrungsaustausches künftig sicherlich auch eine bessere Anpassung an beispielsweise demografische Veränderungen zur Folge und ist zudem ein richtiger Weg, der vorherrschenden Finanzkrise zu begegnen.

Resümee

Die Bereitschaft der Kleeblatt-Verwaltungsführungen zur Vernetzung und Zusammenarbeit der Kleeblatt-Kommunen in verschiedenen Bereichen ist groß und lässt auch weitere Gedanken zu neuen Wegen der kommunalen Aufgabenwahrnehmung zu. Unser Projekt war unter diesem Blickwinkel ein Schritt in die richtige Richtung. Es trug zur Ideenfindung bei und gab Mut und den Anstoß, bisherige Ideen in die Realität umzusetzen. Alle Beteiligten empfanden die Zusammenarbeit als äußerst produktiv und sinnvoll. Wissenschaft und Praxis leben voneinander und ein Zusammenführen von Erfahrungen und Kenntnissen beider Seiten ist immer wieder anregend und notwendig, um den Fortschritt zu sichern.

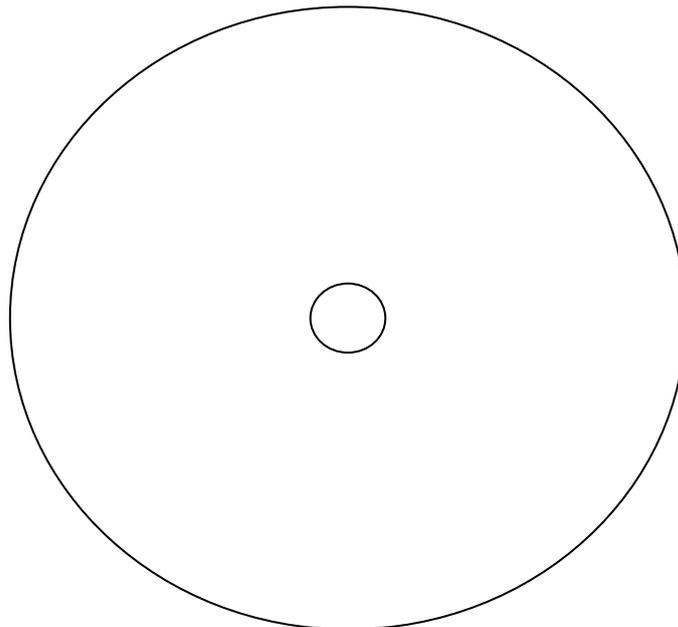
Wir bedanken uns bei allen Beteiligten für ihr kontinuierliches Interesse, Mitwirken und Engagement.



Anhang

- Anhang 1:** Organigramm Amt Kyritz
- Anhang 2:** Organigramm Amt Wusterhausen
- Anhang 3:** Organigramm Amt Neustadt
- Anhang 4:** Haushaltsansatz für den Bereich Feuerwehr im Verwaltungshaushalt Neustadt 2007
- Anhang 5:** Haushaltsplan Verwaltungshaushalt 2007 Wusterhausen
- Anhang 6:** CD mit den für diese Arbeit relevanten Prozessen

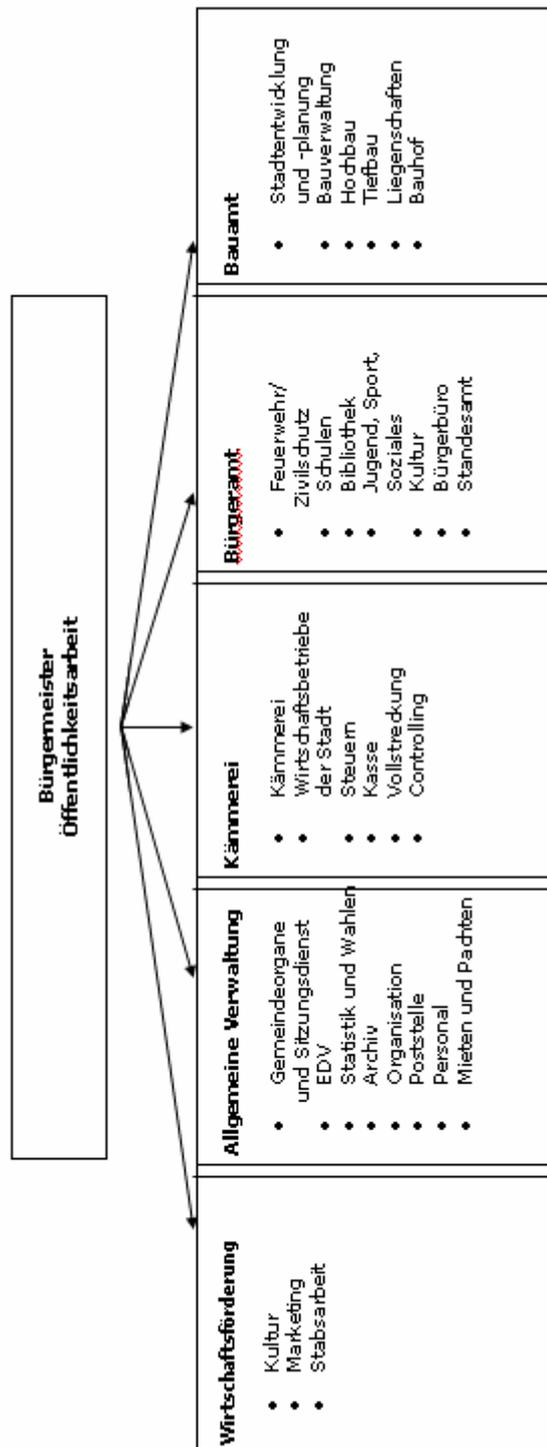
An dieser Stelle befindet sich bei der gedruckten Version des Berichtes die Daten CD mit den für diese Arbeit relevanten IST-Prozessen (Anhang 6)



Alternativ können diese aber auch unter <http://www.proleinet-puma.de/Adonis/index.htm> eingesehen werden.



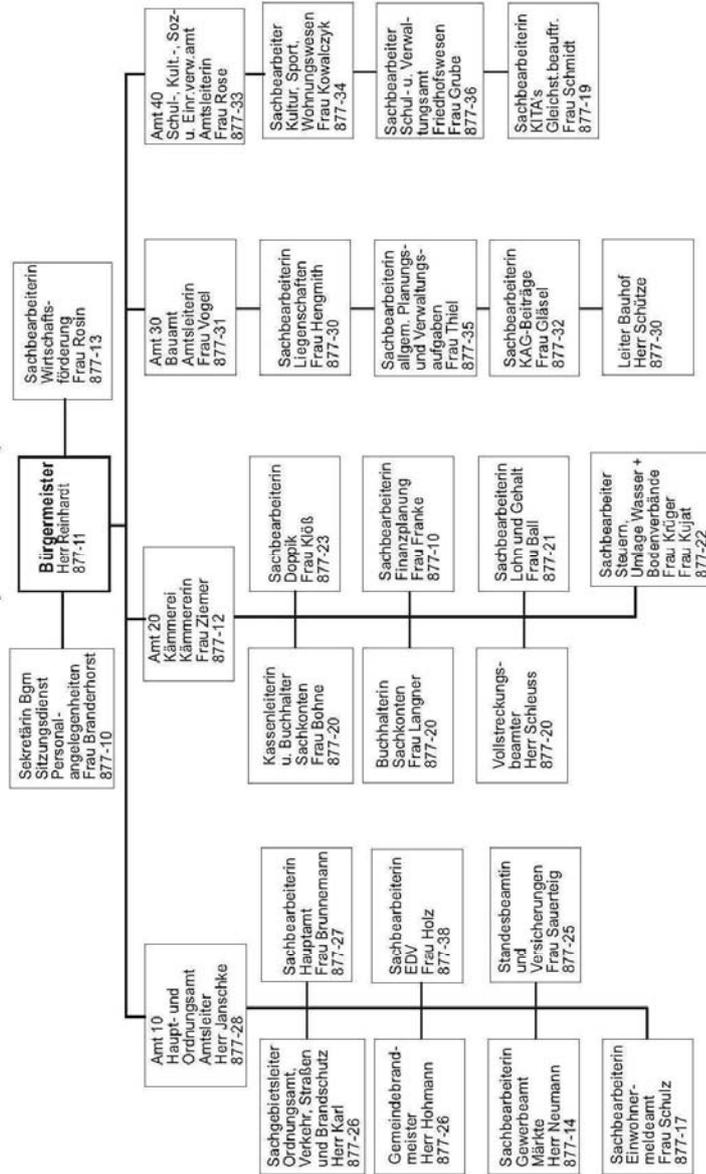
Anhang 1: Organigramm Amt Kyritz





Anhang 2: Organigramm Amt Wusterhausen

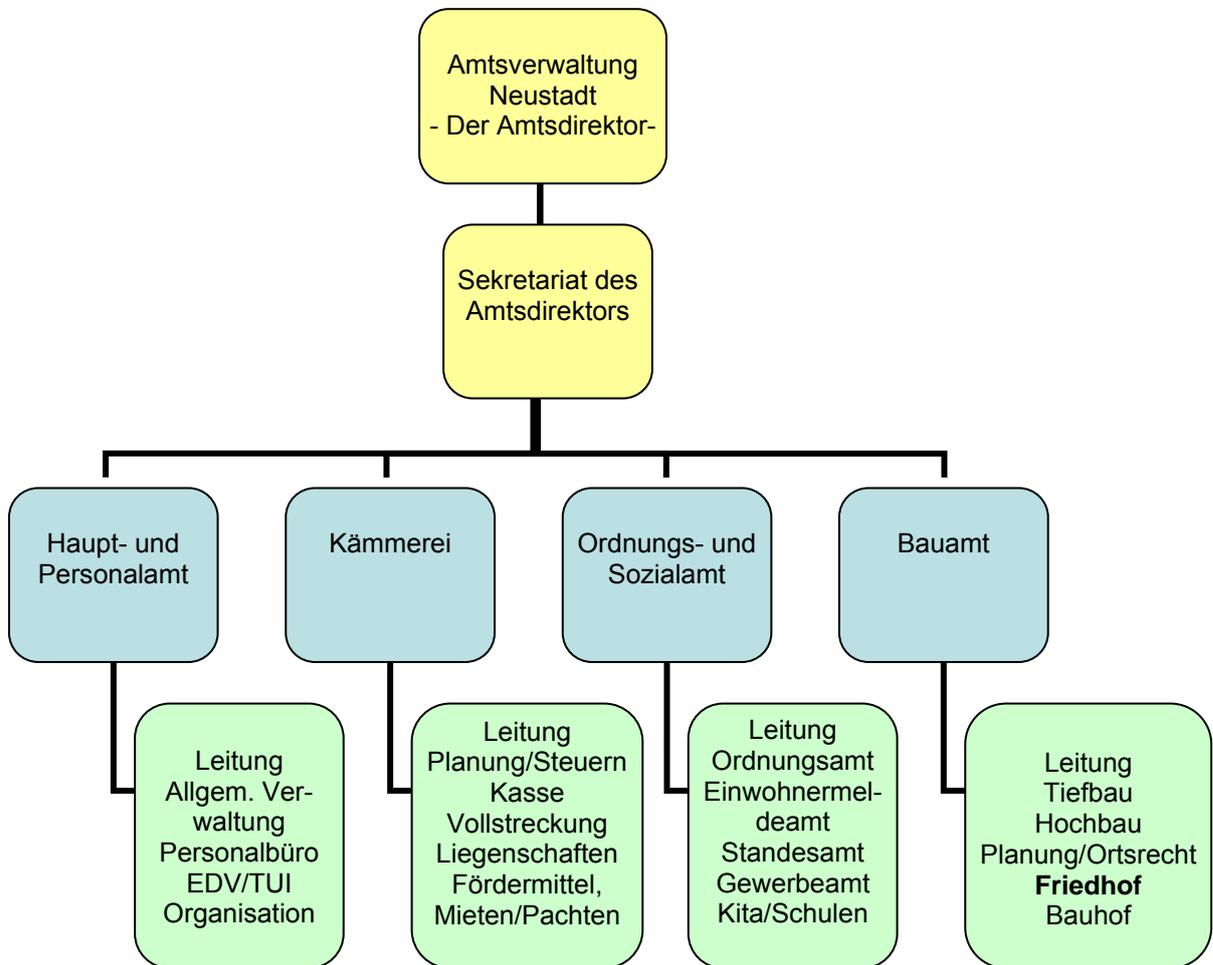
Gemeinde Wusterhausen/Dosse
Struktur der Gemeindeverwaltung
(Stand 21.09.2006)



Telefon: 877-0
Telefax: 14565



Anhang 3: Organigramm Amt Neustadt



**Anhang 5: Haushaltsplan Verwaltungshaushalt 2007 Wusterhausen**

Der Haushaltsansatz in der Haushaltsstelle 13000.651000 Arbeitsschutzbekleidung beträgt 6000,00 € für das Gesamtjahr 2007. Neben den Hosen, Schuhen und Jacken fallen weitere Artikel unter dieser Haushaltsstelle, wie Maskenbrillen, Handschuhe, Nomex/ Kermel-Überjacken, Schutzhelme sowie Dienstuniformen und weitere.

Die Haushaltsansätze für den Bereich Feuerwehr im Verwaltungshaushalt im Ausgabenbereich sind 2007 wie folgt:

HHST	13000.4000	Aufwendungen f. ehrenamtl. Tätigkeit	13.400 €
HHST	13000.5010	Unterhaltung von Gebäuden u. baul. Anlagen	2.200 €
HHST	13000.5200	Geräte und Ausstattungsgegenstände	6.000 €
HHST	13000.5400	Bewirtschaftungskosten	17.500 €
HHST	13000.5410	Gebäudeversicherung	800 €
HHST	13000.5500	Fahrzeugunterhaltung	17.000 €
HHST	13000.5510	Kfz-Versicherung und Steuern	6.000 €
HHST	13000.5610	Arbeitsschutzbekleidung	6.000 €
HHST	13000.5620	Aus- und Weiterbildung	1.000 €
HHST	13000.5720	Wareneinsatz	900 €
HHST	13000.5830	Ehrungen	400 €
HHST	13000.6400	Inventar- und Unfallversicherung	6.900 €
HHST	13000.6500	Bürobedarf	300 €
HHST	13000.6520	Post- und Fernmeldegebühren	1.600 €
HHST	13000.6550	Sachverständigen-, Gerichts- u. ä. Kosten	3.500 €
HHST	13000.6610	Mitgliedsbeitrag Kreisfeuerwehrverband	1.800 €
HHST	13000.7130	Zuweisung an den Unfall- und Hilfeleistungsfond des Feuerwehrverbandes	200 €
HHST	13000.7180	Zuschüsse	3.000 €
HHST	13000.7181	Zuschüsse (Brandsicherheitswache)	3.000 €



Anhang 5: Haushaltsplan Verwaltungshaushalt 2007 Wusterhausen

Gemeinde Wusterhausen/Dosse Gemeinde Wusterhausen (Anw.15)						
Haushaltsplan Verwaltungshaushalt 2007 (in EUR)						
Hhst.	Bezeichnung	Haushaltsansatz		R-ergebnis 2005	Amt	HV
		2007	2006			
13	Brandschutz					
13000	Feuerwehren					
15000	Sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen	3.400	100	201,10	10	PK
15700	Vermischte Einnahmen (FFW-Einsätze)	3.000	2.000	2.012,95	10	PK
17700	Spenden	100	100	150,00	10	ZB
	- Zweckbindung mit 13000/52000					
	Summe Einnahmen	6.500	2.200	2.364,05		
40100	Aufwendungen für ehrenamtl. Tätigkeit	10.500	10.500	10.110,00	10	
41400	Dienstbezüge Beschäftigte	17.200	9.600	0,00	20	1
41403	Leistungszulage TVöD	200	0	0,00	20	1
41500	Dienstbezüge Arbeiter	0	0	9.346,32	20	
43400	Beiträge zu Versorgungskassen - Beschäftigte -	800	500	0,00	20	1
43500	Beiträge zur Versorgungskassen Arbeiter	0	0	326,45	20	
44400	Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung - Beschäftigte -	3.700	2.100	0,00	20	1
44500	Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung Arbeiter	0	0	1.959,19	20	
50000	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	9.000	8.500	11.460,69	10	
52000	Geräte, Ausstattungs- und Ausstattungsgegenstände	6.500	6.000	5.946,69	10	
53000	Mieten und Pachten Bantikow, Brunn	1.000	1.600	1.281,71	10	
53001	Leasing FFW-Fahrzeug	0	5.000	0,00	10	
54000	Bewirtschaftung d.Grundst.u.baul.Anlagen	13.500	11.000	10.260,97	10	
55000	Haltung von Fahrzeugen	9.000	8.000	10.868,23	10	
56000	Dienst- und Schutzbekleidung	8.000	9.000	8.195,96	10	
56200	Aus- und Fortbildung, Umschulung	2.000	1.500	405,03	10	
	Unterlagen FF-Ausbildung					
61200	Ausgaben für Versorgung	500	700	606,94	10	
	Versorgung bei FF-Einsätzen					
64000	Steuern, Versicherungen, Schadensfälle	4.300	4.800	4.037,00	10	
	-Unfallkasse Brandenburg f. 2007: Hebesatz 0,5813 X 6.584 Einw.=3.893,00 T€					
	-KSA allgemeiner Unfallschutz f. 2007: 357,00 €					
65000	Bürobedarf	100	100	32,93	10	
65100	Bücher und Zeitschriften	700	700	543,47	10	
	-Zeitschrift Unabhängiger Brandschutz					
65200	Post- u. Fernmeldegebühren	800	700	569,73	10	
65400	Reisekosten	400	300	261,66	10	
65500	Sachverständigen-, Gerichts- und ähnliche Kosten	3.600	2.500	1.911,60	10	
	Ärztliche Untersuchungen					
65501	Sachverständigen-, Gerichts- und ähnliche Kosten	10.100	0	0,00	10	
	Gefahren- und Risikoanalyse					
66100	Mitgliedsbeitrag an Verbände und Vereine	2.400	2.400	2.109,20	10	
	-Jahresbeitrag Kreisfeuerwehrverband					
	-Hilfleistungsfond					
67200	Erstattungen von Ausgaben Lohnkosten	700	1.000	221,82	10	
71700	Zuschüsse an Vereine	3.000	3.500	3.323,05	10	
	Summe Ausgaben	108.000	90.000	83.778,64		
	Summe Einnahmen	6.500	2.200	2.364,05		
	Summe Ausgaben	108.000	90.000	83.778,64		
	(-) Zuschuss / (+) Überschuss	-101.500	-87.800	-81.414,59		



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kommunale Aufgabentypen	16
Abbildung 2: Entwicklung der Geburtenrate in Brandenburg	19
Abbildung 3: Veränderung der Bevölkerung in Brandenburg nach Hauptaltersgruppen.....	20
Abbildung 4: Prognose Einwohnerentwicklung 2003 bis 2020	21
Abbildung 5: Strategiedefizite des öffentlichen Einkaufs	32
Abbildung 6: Phaseneinteilung des Beschaffungsprozesses.....	35
Abbildung 7: Prozessarrangement der Einkaufsgemeinschaft Kleeblatt.....	65
Abbildung 8: Screenshot des Moduls Friedhofsverwaltung von ARCHIKART	94
Abbildung 9: Ämterübergreifendes Gesamtkonzept“ Abbildung aus Broschüre der Firma ARCHIKART	96
Abbildung 10: Prozessverlauf „Umlageprozess Wasser- und Bodenbeiträge“ (Eigene Darstellung).....	127



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Gesprächstermine Beschaffungswesen Feuerwehr	4
Tabelle 2:	Gesprächstermine Friedhofswesen	4
Tabelle 3:	Gesprächstermine Wasser- und Bodenbeiträge	5
Tabelle 4:	Zusammenfassung der Durchführungszeiten des Prozesses in Kyritz.....	39
Tabelle 5:	Zusammenfassung der Durchführungszeiten des Prozesses in Neustadt	45
Tabelle 6:	Bearbeitungszeit- und Phasendauer Angebotseinholung	53
Tabelle 7:	Zusammenfassung der Durchführungszeiten des Prozesses in Wusterhausen	54
Tabelle 8:	Gegenüberstellung der Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten der Kommunen.....	59
Tabelle 9:	Prozessaktivitäten in der Kyritzer Friedhofsverwaltung.....	72
Tabelle 10:	Prozessaktivitäten in der Neustädter Friedhofsverwaltung	78
Tabelle 11:	Optimierungspotenzial der Phase 2 in der Friedhofs- verwaltung von Neustadt (Dosse).....	80
Tabelle 12:	Ersparnis bei einmaliger Gebührenbescheidserstellung	82
Tabelle 13:	Prozessaktivitäten in der Wusterhausener Friedhofs- verwaltung.....	85
Tabelle 14:	Ersparnis durch intensiven ARCHIKART-Einsatz in der Wusterhausener Friedhofsverwaltung	88
Tabelle 15:	Prozesszeiten je Bescheid Kyritz	129
Tabelle 16:	Prozesszeiten je Bescheid Neustadt.....	129
Tabelle 17:	Prozesszeiten je Bescheid Wusterhausen	129
Tabelle 18:	Ist-Prozess vs. Prozessvorschlag	131
Tabelle 19:	Vergleichende Analyse von ADONIS und PICTURE	138



Literatur- und Quellenverzeichnis

- Algermissen, L.: Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung. Inauguraldissertation der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Münster, 2006.
- Andersen U., Woyke W. (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2003
- ARCHIKART Software AG : Ämterübergreifendes Gesamtkonzept. Broschüre, 2007.
- Avenarius, H.: Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Band 370. Bonn, 2002.
- Brüggemeier, M.: Gestaltung und Steuerung öffentlicher Leistungsnetzwerke im Kontext von Electronic Government. In: Reichard, C./Scheske, M./Schuppan, T. (Hrsg.): Das Reformkonzept E-Government, Münster 2004)
- Brüggemeier, M.: Informatisierte Leistungsnetze für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Auftaktsitzung. 09.10.2006 (nicht veröffentlichtes Handout).
- Brüggemeier, M./ , Dovifat, A.: Open Choice - Ein strategisches Vorgehensmodell für das Reengineering der öffentlichen Leistungserstellung auf der Basis von Electronic Government. In: Klischewski, R./Wimmer, M.: Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government , Band 4 , E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors. Münster, 2005.
- Brüggemeier, M./ Dovifat, A./ Kubisch, D./ Lenk, K./ Reichard, Ch./ Siegfried, T.: Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government. Auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung. Berlin, 2006.
- Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): E-Government 2.0 - Das Programm des Bundes. Berlin, 2006.
- Christmann, K./ Huland, D./ Meißner, B.: Einkaufen für Kommunen. München, 2004.
- Deutsches Institut für Normung e.V. (2007): Geschäftsprozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung: Vorgehensmodell. DIN-Fachbericht 158, Berlin
- Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. / Fachbereich 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE (Hrsg.): Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung - Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE. Bonn/Frankfurt, 2000.
- Frey, R/ Brake, C.: Von A wie Abfallbeseitigung bis Z wie Zoo. In: Das Parlament. Beilageheft Nr. 01-02, 2005. Online verfügbar unter: <http://www.bundestag.de/dasparlament/2005/01-02/Thema/006.html>, Zugriff am 01.11.2006, 14:00 Uhr.
- Gaitanides, Michael (1995): Je mehr desto besser? Zu Umfang und Intensität des Wandels bei Vorhaben des Business Reengineering, in: technologie & management, 44. Jg., Heft 2, S. 69-76
- Gehrmann, F./ Schinzer, H./ Tacke, A.: Public E-Procurement- Netzbasierte Beschaffung für öffentliche Auftraggeber. München, 2002.
- Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg: Planerische Überlegungen der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung zur Überarbeitung des Zentrale Orte Systems (ZOS). Brandenburg, Juni 2006.



- GI / VDE – Gesellschaft für Informatik//Informationstechnische Gesellschaft im VDE (2000): Memorandum „Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung“, Bonn und Frankfurt a. Main
- Hammer, M./ Champy, J.: Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution. New York, 1993.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.): E-Government und Verwaltungsreform: Auf dem Weg zur Netzwerkverwaltung. Positionspapier. Köln, 2005.
- Landesregierung Brandenburg / Staatskanzlei (2005): Demografischer Wandel in Brandenburg – Erneuerung aus eigener Kraft. 2. Bericht der Landesregierung zum demografischen Wandel, Potsdam
- LPG Brandenburg / Arbeitsgruppe Raumordnung und interkommunale Kooperation (2007): Raumordnungskonzept Hansestadt Kyritz, Amt Neustadt (Dosse), Gemeinde Wusterhausen (Dosse), Berlin (unveröff. Gutachten)
- Lenk, K.: Der Staat am Draht. Berlin, 2004.
- Priddat, B.: Netzwerk, Cluster und Fusionen als drei Modelle von Regional Governance. In: Regional Governance, Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Osnabrück, 2006. S. 249-259.
- Schedler, K./Proeller, I.: New Public Management. Bern, Stuttgart, Wien, 2003.
- Schierenbeck, H.: Grundzüge der BWL. München, 2003.
- Stauss, B./ Bruhn, M.: Dienstleistungsnetzwerke. Dienstleistungsmanagement Jahrbuch 2003. Wiesbaden, 2003.
- Winkel, O.: E-Government in Deutschland – Stand und Perspektiven in der Diskussion. In: Verwaltung und Management, 12. Jg., Heft 5., 2004. S. 269-278.

Gesetzestexte

- Amtsordnung des Landes Brandenburg (AmtsO). Online unter: <http://www.politischebildung-brandenburg.de/kommunal/glossar/amtsordnung.htm>, Zugriff am 13.9.07, um 19:20 Uhr)
- Bestattungsgesetz des Bundes Bestattungsgesetz (BestG), Fassung vom 04.03.1983.
- Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz (BbgBKG), Fassung vom 24.05.2004
- Brandenburgisches Wassergesetz, Fassung von 2005. Online unter: http://www.landesrecht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.15385.de#79, Zugriff am 05.09.2007, 17:24 Uhr
- Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Fassung vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch zwei Gesetze zur Änderung des Grundgesetzes am 26. Juli 2002 (BGBl. I S. 2862/2863)
- Friedhofsatzung von Neustadt (Dosse), Fassung vom 20.06.2005.
- Gebührengesetz für das Land Brandenburg, Fassung von 2003. Online unter: http://www.landesrecht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.14017.de, Stand: 05.09.2007, 17:28
- Gemeindehaushaltsverordnung Brandenburg (GemHV Bbg), vom 26. Juni 2002.



- Gemeindeordnung für das Land Brandenburg (GO), Fassung vom 22.06.2005
- Gesetzes über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden (GUVG), Fassung von 1992. Online unter: http://mv.juris.de/mv/GUVG_MV_rahmen.htm, Zugriff am 05.09.2007, 17:18 Uhr
- Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg Teil I – Nr. 7, Fassung vom 30. Juni 2006
- Hauptsatzung des Amtes Neustadt (Dosse) vom 12.12.2005. Online unter: http://www.neustadt-dosse.de/ris/instanz_1/index.htm, Stand: 16.08.2007, 19:00
- Kommunalabgabengesetz, Fassung von 2005. Online unter: http://www.landesrecht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.15076.de, Stand 05.09.2007, 17:30
- Kostenordnung zum Saarländischen Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG). Online unter: <http://www.saarheim.de/Gesetze/kosto.htm>, Zugriff am 11.09.2007, 16:30 Uhr
- Satzung über die Erhebung der Umlage der Verbandslasten des Wasser- und Bodenverbandes „Dosse-Jäglitz“ der Stadt Neustadt (Dosse). Online unter: http://www.neustadt-dosse.de/ris/instanz_2/index.htm, Zugriff am 15.08.2007, 13:00 Uhr
- Unfallverhütungsvorschrift Feuerwehren in der Fassung vom Januar 1997 mit Durchführungsanweisungen, (GUV-V C 53) vom Juli 2003.
- Verdingungsordnung für Leistungen - Teil A (VOL/A), vom 06. April 2006.
- Verwaltungsgerichtsordnung. Online unter: <http://dejure.org/gesetze/VwGO/58.html>, Zugriff am 04.09.2007, 11:15 Uhr
- Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Brandenburg (VwVGBbg). Online unter: http://www.landesrecht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.13894.de, Stand: 11.09.2007, 16:10 Uhr
- Wasserhaushaltsgesetz, 2007. Online unter: http://bundesrecht.juris.de/whg/_29.html, Zugriff am 06.09.2007, 14:15 Uhr

Internet

- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. Online unter: <http://www.statistik-berlin-brandenburg.de>, Zugriff am 10.09.2007, 12:30 Uhr
- Bayrische Landesunfallversicherung. Online unter: http://www.guvv-bayern.de/Internet_I-Frame/04_Praevention/Feuerwehr.php, Zugriff am 14.07.2007, 14:30 Uhr
- Der Technologie-Presseservice. Online unter: <http://www.pressebox.de/pressemeldungen/ercis-european-research-center-for-information-systems-der-universitaet-muenster/boxid-62767.html>, Zugriff am 23.07.2007, 14:00 und 04.09.2007, 10:00
- Effiziente Verwaltung - wichtiger Standort- und Zukunftsfaktor: <http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=250454>, Stand 02.12.06, 16:10Uhr



Faßbender, M.: Pressemitteilung Bürokratieabbaugesetz vom Kabinett verabschiedet:
http://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=253044&_siteid=28 [Stand
2006/ 02.12.06 MEZ 16:07]

Firmenhomepage All for One. Online unter: www.all-for-one.de, Zugriff am 15.09.2007,
16:15

Firmenhomepage Breustedt GmbH. Online unter: <http://www.breustedt-gmbh.de>, Zu-
griff am 15.09.2007, 17:00

Freiräume schaffen - Initiative fördern:
http://www.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.232023.de&_siteid=35
Zugriff am 02.12.0, 16:00 Uhr

Google Maps Deutschland. Online unter: <http://maps.google.de/maps>, Zugriff am
25.08.2007, 18:00 Uhr. Suchbegriffe: „Bestattungsunternehmen“ und „Neustadt
Dosse“

Handelskammer Hamburg: Die Grundsteuer. Online unter:
http://www.hk24.de/produktmarken/recht_und_fair_play/steuerrecht/gewerbesteuer_grundsteuer/grundsteuer.jsp, Zugriff am 12.02.07, 15:10 Uhr

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung. Online unter:
<http://www.wirtschaft.hessen.de/>. Zugriff am 19. Juni 2006, 20:00 Uhr

Homepage des Amtes Kyritz. Online unter: <http://www.kyritz.de/>, Zugriff am
05.09.2007, 17:41 Uhr; 26.11.2006, 20:30 Uhr

Homepage des Amtes Neustadt (Dosse). Online unter: <http://www.neustadt-dosse.verwaltungsportal.de/>, Zugriff am 17.08.2007, 15:10 Uhr; 19.11.2006,
19:35 Uhr

Homepage des Amtes Wusterhausen/Dosse. Online unter:
<http://www.wusterhausen.de/meldungen/anzeigen.php?id=15329>, Zugriff am
15.09.2007, 20:00; 29.11.2006, 21.30 Uhr

Homepage <http://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/rechtsgrundlagen/satzwabo.pdf>,
Zugriff am 10.09.2007, 17:00 Uhr

Homepage des Bundesministeriums des Innern. Online unter:
http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_122688/Internet/Content/Themen/Moderne_Verwaltung/Einzelseiten/BundOnline_DeutschlandOnline.html, Zugriff am
12.09.2007, 11:30 Uhr

Homepage der Bundesregierung. Online unter:
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/ThemenAZ/innenpolitik-2006-08-10-moderner-staat-moderne-verwaltung.html>, Zugriff am
08.09.2007, 15:45 Uhr

Homepage der Bundesrepublik Deutschland. Online unter: <http://www.deutschland-online.de/>, Zugriff am 01.09.2007, 19:00 Uhr

Homepage der Bundeszentrale für politische Bildung. Online unter: <http://www.bpb.de>,
Zugriff am 29.11.2006, 18:30

Homepage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Online unter:
<http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/root,did=26946.html>, Zugriff am
05.09.2007, 12:00 Uhr

Homepage der Kommune Bad Mergentheim. Online unter: www.bad-mergentheim.de,
Zugriff am 24.09.2007, 11:00 Uhr

Homepage des Landes Brandenburg. Online unter: <http://www.brandenburg.de>



- Homepage des Landkreises Ostprignitz-Ruppin. Online unter: <http://www.ostprignitz-ruppin.de>, Zugriff am 12.09.2007, 17:00 Uhr
- Homepage des Landeswasserverbandstages Brandenburg e. V.. Online unter: http://www.lwt-brandenburg.de/lwt_2005/eintritt2.htm., Zugriff am 05.09.2007, 17:36 Uhr
- Homepage des Ministeriums des Innern von Brandenburg. Online unter: Aktionsplan eGovernment.
http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/media.php/1069/2_Aktionsplan_Kap_1_bis_2.pdf;
http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/media.php/1069/2_Aktionsplan_Kap_3_bis_5.pdf;
http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/media.php/1069/2_Aktionsplan_Kap_6_bis_7.pdf, Zugriff am 25.08.2007, 18:00
- Homepage des Serviceportals von Baden-Württemberg. Online unter: www.service-bw.de, Zugriff am 24.09.2007, 12:00 Uhr
- Homepage der Stadt Berlin. Online unter: <http://www.berlin.de/ba-tempelhof-schoeneberg/organisationseinheit/natur/urne.html>, Zugriff am 31.08.2007, 17:30 Uhr
- Homepage der Stadtentwicklung Berlin. Online unter: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/stadtgruen/friedhoeft_begraebnisstaetten/de/friedhofsentwicklungsplan/index.shtml, Zugriff am 30.08.2007, 16:45 Uhr
- Homepage des Wasser- und Bodenverbandes Rhin/Havelluch. Online unter: <http://www.wbv-fehrbellin.de/>, Zugriff am 05.09.2007, 17:36 Uhr
- Kabinett verabschiedet Masterplan eGovernment, Nr. 168/2004: <http://www.brandenburg.de/cms/detail.php?id=171180>, Zugriff am 03.12.06
- Knowledge-Sharing-Plattform des Projekts ProLeiNet. Online unter: www.proleinet-puma.de, Zugriff am 01.09.2007
- Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung. Online unter: <http://www.kbst.bund.de/>;
<http://www.kbst.bund.de/saga>;
http://www.kbst.bund.de/cln_006/nn_832262/Content/Egov/Initiativen/Sigbue/sigbue.html__nnn=true;
http://www.kbst.bund.de/cln_006/nn_836326/SharedDocs/Publikationen/Oeffentlichkeitsarbeit/Umsetzungsplan/abschlussbericht__2006,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/abschlussbericht_2006.pdf, Zugriff am 30.08.2007, 10:00
- LPG Brandenburg. Raumordnungskonzept Kyritz, Neustadt, Wusterhausen. Online unter: http://www.lpg-brandenburg.de/index.php?n_id=1&name=Daseinsvorsorge%20und%20Raumordnung, Zugriff am 08.03.2007
- Master- und Aktionsplan: <http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=250476>, Zugriff am 03.12.2006, 16:00 Uhr
- Masterplan eGovernment der Landesregierung Brandenburg: http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/media.php/1069/1_Masterplan.pdf, Zugriff am 24.09.07, 14:00



Meyers Online Lexikon. Online unter:
http://lexikon.meyers.de/meyers/Meyers:Meyers_Lexikon_online, Zugriff am
24.08.2007, 13:30. Suchbegriff: Cluster.

Rechtslexikon. Online unter: <http://www.rechtslexikon-online.de>;
<http://www.rechtslexikon-online.de/Rahmenvertrag.html>, Zugriff am 25.08.2007,
17:00 Uhr; <http://www.rechtslexikon-online.de/Rechtsaufsicht.html>, Zugriff am
26.08.2007, 11:32 Uhr; <http://www.rechtslexikon-online.de/Fachaufsicht.html>,
Zugriff am 26.08.2007, 11:35 Uhr

Staatskanzlei Brandenburg. Wesentlicher Inhalt des Ersten Gesetzes zum Abbau bü-
rokratischer Hemmnisse im Land Brandenburg. Online unter:
http://www.stk.brandenburg.de/cms/list.php/stk_start, 30.06.2006

Interne Unterlagen der Kommunverwaltungen

Bedarfsberechnung/Kalkulation zur Erhebung einer Gewässerunterhaltungsumlage
(UA 69000) für die Stadt Kyritz mit ihren Ortsteilen“ - Korrespondenzgespräch
am 13.03.2007 mit Herrn Pritzsche, Kämmerer im Amt Kyritz.

Interne Arbeitsmaterialien und Zusammenstellungen/Statistiken von Frau I. Franz,
Sachbearbeiterin in der Friedhofsverwaltung von Neustadt

Gespräche/Telefonate/Schriftverkehr

Alle in dieser Arbeit enthaltenen Informationen beruhen auf Angaben der jeweiligen
Sachbearbeiter, die in persönlichen Gesprächen (siehe Kapitel 2, S. 5), Telefonaten
und E-Mails vermittelt wurden.