

Lothar Beyer und Rolf Brandel

## **Amtsstunden rund um die Uhr? Öffentliche Verwaltungen öffnen neue „Portale“**

### **1 Realisierungsformen der neuen „Portale“: Bürgerämter, Internetdienste, Call Center**

Immer noch gehören Behördengänge für viele Bürger zu den unerfreu-licheren Abwechslungen, die der Alltag so bereit hält. Um so schlim-mer, wenn sich dann herausstellt, dass die betreffende Behörde gar nicht zuständig ist, dass die mitgebrachten Unterlagen nicht vollständig sind, weil die Bescheinigung einer weiteren Behörde fehlt (die heute natürlich nicht geöffnet hat), oder dass der Antragsteller noch mit end-los langen Bearbeitungszeiten zu rechnen hat. Zwar wird den Leistun-gen der deutschen Verwaltungen überwiegend eine gute fachliche Qua-lität bescheinigt, aber vielfach hat die fachliche und hierarchische Ar-beitsteilung ein Geflecht von Zuständigkeiten erzeugt, das für den Lai-en kaum noch zu überblicken ist<sup>1</sup>. Für die Wirtschaft wiederum sind unnötige und mehrfache Verwaltungskontakte nicht bloß lästig – sie stellen sich als Kostenfaktor dar, der sich zu Milliardensummen addie-ren lässt.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> So sind für ein kleines Straßenfest grundsätzlich die Genehmigungen von fünf verschie-denen Behörden einzuholen, vgl. etwa <http://www.lahn-dill.de/00/gebuehren/gebtexte/strossenfest.htm>, wo solche Hindernisläufe geschildert, aber auch Beispiele von etwas unbürokratischer verfahrenen Kommunen genannt werden.

<sup>2</sup> Ältere deutsche Schätzungen gehen von rund 60 Milliarden Mark jährlicher Belastung der Wirtschaft durch Verwaltungsleistungen für den Staat aus, wobei die monetär schwer auszudrückende Belastung der Privathaushalte noch nicht berücksichtigt ist. Vgl. auch die aktuellen Ergebnisse einer niederländischen Kommission „administrative Lasten“ (zit. nach Gesellschaft für Informatik u.a. 2000, 16).

Die öffentlichen Verwaltungen ihrerseits stehen unter dem zunehmenden Druck, ihre Leistungen billiger und zugleich besser zu gestalten. Sie sind in vielen Aufgabenbereichen einer unmittelbaren Konkurrenz durch Private ausgesetzt, oder sie müssen sich zumindest im virtuellen Leistungsvergleich rechtfertigen – vom methodisch durchgeführten Benchmarking bis hin zu den immer aufmerksamer beobachteten Rankings und Hitlisten in populären Zeitschriften. Vielfach wird überhaupt der Sinn einer Aufgabenerledigung durch öffentliche Träger in Frage gestellt, weil private Anbieter ja per se effektiver und moderner seien. Nur bei intelligenter Nutzung aller modernen technischen und organisatorischen Möglichkeiten können öffentliche Verwaltungen diesem Leistungsdruck standhalten.

Eine wichtige Strategie zur Verbesserung der „Schnittstelle“ zwischen Verwaltung und Bürger besteht demgegenüber darin, die angebotenen Leistungen sinnvoll zu bündeln und sie nicht nach Kriterien der Verwaltung zu organisieren, sondern nach Kriterien des Kunden. Dies bedeutet, im Sinne eines „Lebenslagenprinzips“<sup>3</sup>, alle Verwaltungsvorgänge, die aus der Sicht des Klienten in einer bestimmten Situation zusammengehören, die also beispielsweise mit einem Umzug, mit einer Heirat, mit einer Unternehmensansiedlung zu tun haben, aus einer Hand – zumindest durch einen einheitlichen Ansprechpartner – anzubieten.

Hier haben besonders die Kommunalverwaltungen schon seit längerer Zeit neue Wege beschritten; besonders bekannt geworden ist etwa das Konzept des Bürgeramtes Unna. Eine Bündelung zumindest einiger publikumsintensiver Aufgaben in Form von Bürgerämtern ist inzwischen schon beinahe zum Standard geworden. Das Konzept der „multi-funktionalen Serviceläden“ (Lenk/Klee-Kruse 2000) geht insofern noch darüber hinaus, als nicht nur kommunale Leistungen gebündelt, sondern auch Angebote anderer Träger einbezogen werden.

---

<sup>3</sup> Allerdings scheint die Wortprägung vom „Lebenslagenmanagement“, die gelegentlich in diesem Zusammenhang zu lesen ist, denn doch etwas zu hohe Erwartungen in die Leistungsmöglichkeiten einer Verwaltung zu wecken ...

Die meisten deutschen Verwaltungen sind inzwischen auch auf die eine oder andere Art im World Wide Web präsent, allerdings hat sich die Qualität der Angebote erst schrittweise weiterentwickelt und ist auch heute noch sehr unterschiedlich. Es begann mit einem „auch dabei“, mit allgemeinen Selbstdarstellungen zu den Aufgaben einer Behörde und den Sehenswürdigkeiten einer Stadt, Informationen über Öffnungszeiten von Ämtern, statistischen Daten und dergleichen. Die angebotenen Kommunikationsmöglichkeiten beschränkten sich zumeist auf Postadressen, Telefonnummern und allenfalls noch eine zentrale E-Mail-Adresse. Wenn Formulare via Internet heruntergeladen werden konnten, mussten sie dann trotzdem noch auf Papier ausgefüllt und persönlich oder per Briefpost eingereicht werden.

Solche „Schaufenster“ der Verwaltungen im Internet sind inzwischen weit verbreitet und weitgehend funktionsfähig. Aber damit sind – wenn sich die Evolutionsgeschichte eines Web-Angebots mit den vier großen I – „Image, Information, Interaktion, Integration“ – charakterisieren lässt – erst die ersten beiden und allenfalls Teile der dritten Entwicklungsstufe abgearbeitet. Ende 2000 bot erst ein Drittel der deutschen Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern kommunale Dienstleistungen über das Internet an<sup>4</sup>.

Aus dem Ziel der bürgerbezogenen Bündelung von Angeboten ergibt sich, dass auch die Internet-Dienstleistungen nun die Stufe der „Integration“ anstreben müssen. Dies bedeutet eine verstärkte Einbeziehung der unterschiedlichen Teilbereiche der Verwaltungen, denn gerade wegen der Vielfalt der Aufgaben reicht es nicht, wenn nur einige Ämter und einige Personen an der Erstellung von Angeboten für das Internet

---

<sup>4</sup> So eine Umfrage der Bertelsmann Stiftung bei 160 Verwaltungschefs, zit. nach Frankfurter Rundschau vom 13.10.00, 11. In der Selbstbewertung der Anbieter erhalten nach einer Umfrage der Unternehmensberatung PwC und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes die Aktualität der Inhalte und das Design inzwischen überwiegend gute Noten, während die Kommunikationsmöglichkeiten mehrheitlich als höchstens befriedigend bis ausreichend eingeschätzt werden. Vgl. auch den Städte-Test der Zeitschrift Chip (4/01).

beteiligt sind<sup>5</sup>. Je komplexer die Angebote werden, um so wichtiger ist auch ihre sinnvolle Strukturierung. Hier gilt, was schon bei der Entwicklung der Bürgerämter festzustellen war: Eine Gliederung nach den Kriterien des Anbieters („Wir über uns ...“) muss durch eine Zusammenfassung nach Kriterien der Kunden („Lebenslagenprinzip“) ergänzt werden. Wenn mehrere Anbieter beteiligt sind, reicht es nicht aus, sie in Form einer Linksammlung aufzulisten, sondern es sind integrierte Ansätze mit einer Bündelung von Leistungen zu schaffen. Ähnlich wie bei den neueren Ansätzen der Bürgerbüros oder Serviceläden sind dabei im Bedarfsfall auch Angebote anderer Verwaltungsebenen<sup>6</sup> oder auch Kooperationen mit Privaten einzubeziehen.

Der wohl wichtigste unter diesen nächsten Schritten muss aber darin bestehen, nicht mehr nur einzelne Fragmente einer Verwaltungsleistung über das Internet anzubieten (wie etwa die Information über Zuständigkeiten und Öffnungszeiten oder die Anforderung eines Formulars) sondern vollständige „Transaktionen“ (wie etwa die Anmeldung eines Wohnsitzes oder die Abgabe einer Steuererklärung) auf elektronischem Wege abzuwickeln. Entscheidende Voraussetzung dafür ist, dass eine rechtsverbindliche und sichere Kommunikation ermöglicht wird. Sowohl die öffentliche Verwaltung als auch die Nutzer müssen darauf vertrauen können, dass rechtmäßig verfahren wird und Missbrauch ausgeschlossen ist. Das 1997 in Kraft getretene und Anfang 2001 novellierte Signaturgesetz hat dafür einen grundsätzlichen rechtlichen Rahmen geschaffen, der allerdings noch durch vielfältige rechtliche und organisatorische Detaillösungen ausgefüllt werden muss.

---

<sup>5</sup> Ein typisches Beispiel dafür zeigte noch vor kurzem eine Stadt, deren Wirtschaftsförderung Grundstücke im Internet anbot. Die Präsentation bestand aus reinem Fließtext mit graphischer Dekoration; das Kataster- und Vermessungsamt, das aussagekräftige graphische Darstellungen hätte liefern können, war lange Zeit gar nicht angesprochen worden.

<sup>6</sup> Bereits mehrfach wurde angekündigt, zumindest Formulare von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam anzubieten ([http://www.euroatlantic.de/topic/pressreports/000811\\_01.htm](http://www.euroatlantic.de/topic/pressreports/000811_01.htm)). Bisher ist man davon aber noch weit entfernt (vgl. das Portal der Bundesregierung <http://www.bund.de/> – die ursprünglich vorgesehene Webadresse <http://www.deutschland.de/> befindet sich leider im Besitz einer Privatfirma ...). Vgl. dagegen <http://www.firstgov.gov/>, von wo aus sich sämtliche staatlichen Web-Ressourcen der USA über ein einziges Portal erschließen lassen.

Bürgerämter, Internetdienste und Call Center sind „Portale“ (Reinermann/Lucke 2000) mit unterschiedlichen Potentialen, die sich ergänzen können: Bei der Schaffung der Bürgerämter und Bürgerbüros handelt es sich zunächst einmal um organisatorische Innovationen, aber die Unterstützung durch moderne Informations- und Kommunikationstechnik spielt eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung der notwendigen Daten und bei der Verknüpfung zwischen der Beratung im „Front Office“ und den nachgelagerten Arbeitsvorgängen im „Back Office“. Onlinedienste setzen voll auf die Gestaltungs- und Rationalisierungspotentiale der Technik, aber die Dimension der persönlichen Beratung fehlt, und die Gefahr einer „digitalen“ Spaltung zu Lasten technikfernerer Bevölkerungsgruppen ist nicht auszuschließen. Wenn nun aber diese verschiedene Formen von Services kombiniert werden, lassen sich die Schwächen und Nachteile vermeiden und die Vorteile kombinieren. Verwaltungen können so einen 24-Stunden-Zugang, zugleich aber auch die Verknüpfung der elektronischen Möglichkeiten mit persönlicher Beratung bieten – oder, wenn es denn etwas klangvoller sein soll, ein „multi-channel-orientiertes Customer-Relationship-Management“.

Call Center haben innerhalb eines solchen Angebots-Mix den Vorzug, dass sich persönliche Beratung auch im Massengeschäft vergleichsweise rationell und kostengünstig organisieren lässt. Sie spielen daher schon seit längerem in vielen Bereichen der privaten Dienstleistungswirtschaft eine wesentliche Rolle (Bittner u.a. 2000; 2000a). Für die öffentlichen Verwaltungen in Deutschland sind sie dagegen überwiegend noch Neuland. Wir nehmen dies zum Anlass, im folgenden (Kap. 2) gerade dieses Gestaltungsfeld anhand eines derzeit laufenden IAT-Projekts vertieft zu diskutieren. Abschließend (Kap. 3) werden wir dann wieder auf den breiteren Fragenkomplex der Integration der verschiedenen „Portale“ zurückkommen und noch einige Ausblicke auf zukünftige organisatorische und technische Gestaltungsmöglichkeiten geben.

## **2 Das IAT-Projekt „Öffentliche Beratungsdienste“**

Im IAT-Projekt „Öffentliche Beratungsdienste – vom Call-Center zur Informations- und Serviceagentur“ wird nach Möglichkeiten gesucht, die Beratungsleistungen von Verwaltungen, welche über das klassische Telefon erbracht werden können, zu verbessern. Ziel des Projekts ist die Erarbeitung von Konzepten zur Planung und Implementierung von telefonischen Beratungsdiensten, die in einem Leitfaden für Verwaltungen münden. Im Mittelpunkt stehen Überlegungen zur Verbesserung der Organisation dieser Dienste mit Blick auf Gesundheit, Sicherheit und Effizienz. Dabei geht es nicht um die Optimierung bestehender Lösungen, sondern vor allem um den Transfer von höher- und hochwertigen Organisationslösungen, die für die Call-Center-Beschäftigten eine gesunde und qualifizierte Tätigkeit schaffen und dem Bürger als Kunden hochwertige Beratungsdienstleistungen bieten.

### **2.1 Wie erfolgt Beratung durch die Verwaltung?**

Eine wesentliche Ausgangsfrage im Projektzusammenhang ist die Überlegung, welche Arten von Beratungsleistungen durch öffentliche Verwaltungen derzeit und zukünftig generell erbracht werden (sollten) und welche davon auch über das Telefon angeboten werden können. Schon bei der ersten Frage sind die Vorstellungen von Bürgern und Kunden auf der einen und den Behörden selbst auf der anderen Seite nicht unbedingt deckungsgleich. Während der Kunde stets eine so weit wie möglich auf seine Bedürfnisse zugeschnittene und damit möglichst individualisierte Beratungsleistung erwartet, ist der Verwaltung eher an einer Systematisierung und Klassifizierung der verschiedenen Beratungsansprüche gelegen. Die Einrichtung von „Portalen“, in denen Beratungsleistungen getrennt von der übrigen Verwaltungsarbeit erbracht werden, scheint den divergierenden Wünschen am besten Rechnung zu tragen. Diese sind dann getrennt von der „normalen“ Verwaltungsarbeit allein für Beratungsaufgaben zuständig und können sich so

ganz auf die Erwartungen von außen einstellen. Sie erfordern einen systematisch organisierten Ablauf der Zusammenarbeit zwischen vor- und nachgelagerten Stellen, zwischen front- und back-office, und können gleichzeitig dem Anspruch an individuell zu erbringende Beratungen Rechnung tragen.

Neben den Fragestellungen der Implementation eines solchen organisatorischen Grundgerüsts in der Verwaltung stellt sich auch die Frage, wie die unterschiedlichen Ansprüche an die Beratungsinhalte bewältigt werden können. Für die Verwaltung ist es vor dem Hintergrund einer zunehmenden Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zunächst einmal wichtig, die häufigsten Kritikpunkte ihrer Kunden, wie z.B. Unkenntnis über Zuständigkeiten und Verfahrensdauern, Intransparenz usw., aufzugreifen. Die Einrichtung vieler telefonischer Beratungsdienste geht auf derartige Verbesserungswünsche von Bürgern zurück. Allerdings sind diese Funktionen allein zumeist nicht ausreichend: Sind diese vordergründigen Informationsdefizite einmal behoben, muss auch gewährleistet werden können, dass weitergehende Anforderungen und Erwartungen an die Beratungsleistung der öffentlichen Verwaltung erfüllt werden können. Die geschaffenen Telefondienste sollten daher von Anfang an angemessen ausgestattet werden und erweiterungsfähig sein. Während grundlegende Informationen, etwa über Zuständigkeiten, Verfahrensabläufe und Öffnungszeiten, vordefiniert über Listen datenbankgestützt eingepflegt werden können, stellen weitergehende Auskunftsersuchen auch höhere Anforderungen beispielsweise an die Informationszulieferung aus dem sachbearbeitenden Bereich.

Viele Verwaltungen sind derzeit – nicht zuletzt auf der Basis entsprechender Bürger- und Kundenbefragungsergebnisse – dabei, ihre Telefondienste zu reorganisieren. Wie bisherige Angebote verbessert und neue Dienstleistungen entwickelt werden können, soll die Darstellung verschiedener Typen verdeutlichen.

## 2.2 Typen telefonischer Beratungsdienste

### 2.2.1 Telefonzentralen als Call-Center

Viele Verwaltungen stehen vor dem Problem einer technisch und personell unzureichend ausgestatteten Telefonzentrale, die ein steigendes Anrufaufkommen nicht mehr angemessen bewältigen kann und insbesondere zu Spitzenzeiten deutlich überlastet ist. Organisatorische Veränderungen und ein bei den Bürgern/Kunden gestiegenes Beratungsbedürfnis haben die Nachfrage nach telefonischen Auskünften ansteigen lassen. Da diese in erster Linie bei den Telefonzentralen auflaufen, liegt es nahe, dort geeignete Erweiterungen vorzunehmen. In erster Linie geht es darum, häufige Routineanfragen unmittelbar zu beantworten und die Telefonvermittlung zu verbessern. Hierzu gehören vor allem Auskünfte über Zuständigkeiten, zur konkreten zeitlichen Erreichbarkeit der verantwortlichen Sachbearbeiter und zu Vertretungsregelungen. Einige Kommunen haben sich in diesem Zusammenhang dazu entschlossen, die bisherigen Telefonzentralen zu zentralen Call-Centern zu erweitern. Allerdings befinden sich entsprechende Bemühungen zu meist noch in der Konzeptionsphase. Häufig haben sich in der kommunalen Praxis die Zeitpläne zur Inbetriebnahme der Call-Center beispielsweise durch Schwierigkeiten bei der technischen Ausstattung verschoben. Auch hat es sich oft als Trugschluss erwiesen, die Einrichtung eines zentralen Call-Centers als eigenständige Reformmaßnahme anzusehen, bei der die notwendigen weiteren ablauforganisatorischen Veränderungen innerhalb der Gesamtverwaltung ausgeblendet bleiben. Die Erkenntnis, dass ein zentrales Call-Center nur dann seine Funktion sachgerecht erfüllen kann, wenn die Prozesse im Hintergrund ebenfalls an die Arbeitsbedingungen angepasst werden, hat dazu geführt, dass die geplanten Vorhaben in der praktischen Realisierung oft ambitionierter als zunächst angenommen sind. Daher sollte nach Möglichkeit eine schrittweise Einführung telefonischer Beratungsdienste angestrebt werden, um Raum für konzeptionelle Nachbesserungen zu gewinnen.

### 2.2.2 Fachbereichsbezogenes Call-Center

Zur Erteilung fachbezogener Auskünfte wird von einigen Verwaltungen die Einrichtung fachbereichsbezogener Call-Center favorisiert. Hierbei werden telefonische Auskünfte zu bestimmten Verwaltungsbereichen mit intensivem Kundenkontakt gegeben (z.B. Kfz-Anmeldungen, Baugenehmigungen usw.). Solche thematisch enger gefassten Beratungsdienste können auch als Ergänzung zentraler Call-Center eingerichtet werden. Im Mittelpunkt der Überlegungen steht dabei die Bündelung fachlicher Anfragen bei einer Bearbeitungsstelle, die von sonstigen Sachbearbeitertätigkeiten befreit ist. Damit wird eine Entlastung der bearbeitenden Stellen erreicht und gleichzeitig für den Kunden eine stets verfügbare und fachlich versierte Anlaufstelle für Auskünfte zu bestimmten Verfahren geschaffen. Die Anforderungen der Kunden beispielsweise hinsichtlich der Auskunftserteilung zu individuellen Vorgängen sind jedoch bei einem bereichsbezogenen Call-Center berechtigterweise höher, so dass Aspekte des Datenschutzes und der Rückkopplung zu den fallbearbeitenden Stellen besonders zu beachten sind.

In der Praxis zeigt sich bislang, dass die Einführung von bereichsbezogenen Call-Centern Abgrenzungsprobleme zwischen zentral zu erbringenden Auskunftsleistungen und den den jeweiligen Fachbereichen vorbehaltenen Kompetenzen mit sich bringen kann. Die Auskünfte, die von einem bereichsbezogenen Call-Center gegeben werden, beziehen sich entsprechend den Kundenwünschen oft auf Verfahrensstände und mögliche (Zwischen-) Zusagen zu weiteren Bearbeitungsdauern. Im Sinne einer Zielvereinbarung müssen solche Zusagen dann von den Sachbearbeitern eingehalten werden können. Insofern müssen bei der Einrichtung von fachbereichsbezogenen Call-Centern auch die zugehörigen organisatorischen Abläufe mit betrachtet und gegebenenfalls reorganisiert werden, um Konflikte zu vermeiden.

### 2.2.3 Beschwerdetelefon

Das in Form eines Call-Center organisierte Beschwerdetelefon übernimmt zwar keine Beratungsaufgaben, ist aber hinsichtlich der Rückkopplung mit Fachdienststellen ähnlich organisiert. Die vorhandenen Beispiele hierfür weisen zugleich eine enge Verknüpfung mit der Umsetzung eines Qualitätsmanagements und kontinuierlicher Verbesserungsprozesse auf. Eine besondere Herausforderung liegt darin, dass häufiger als in anderen Call-Center-Typen schwierige Gesprächssituationen beispielsweise mit unzufriedenen Bürgern bewältigt werden müssen. Auch werden häufiger „Outbound“-Funktionen genutzt, bei denen ein Call-Center-Beschäftigter den Kunden selbst anruft und ihn beispielsweise über die Ergebnisse seiner Beschwerde informiert. Im Gegensatz zu anderen Call-Center-Funktionen stellt die Einrichtung eines Beschwerdetelefons in der Regel keine dauerhafte Alleinfunktion dar. Vor dem Hintergrund, dass ein Beschwerdemanagement letztlich an einem Rückgang von Beschwerdeanlässen interessiert ist, bieten sich vielmehr Erweiterungsmöglichkeiten im Hinblick auf andere Call-Center-Funktionen geradezu an..

### 2.2.4 Anlassbezogenes Call-Center

Um besonderen Informationsbedürfnissen Rechnung zu tragen, werden von der öffentlichen Verwaltung zu bestimmten Anlässen eigenständige Call-Center eingerichtet. Diese geben beispielsweise fachliche Auskünfte zu Gesetzesneuregelungen oder Förderprogrammen oder sind für Bürgeranfragen mit besonderem öffentlichen Interesse vorgesehen. Bei Kommunen können dies beispielsweise Informationen zu veränderten Gebührensatzungen sein, staatliche Stellen richten regelmäßig zur Urlaubszeit Info-Telefone über Reisewarnungen o.ä. ein. Aktuelle Beispiele finden sich auch in bezug auf Maßnahmen gegen BSE- und MKS-Verdachtsfälle Dabei ist die verwendete Technik und Organisation solcher meist befristeter Beratungsdienste von der auf Dauer angelegter Dienste zu unterscheiden. Wegen der oft kurzfristigen Einrichtung dieser Dienste sind hierzu oft verschiedene Improvisationen erforder-

derlich. Teilweise werden die anlassbezogenen Aufgaben von existierenden Call-Centern mit übernommen, indem nur zeitweise Auskünfte zu bestimmten Sachgebieten angeboten werden und gegebenenfalls weiteres Personal befristet hinzugezogen wird. Manchmal führen die bekanntgemachten Telefonnummern der Hotline auch gar nicht in ein echtes Call-Center, sondern werden unmittelbar an die Nebenstellen der Sachbearbeiter geleitet. Ein Vorbild für anlassbezogene Call-Center ist das bereits seit den 1980er Jahren bei vielen Verwaltungen bestehende „Grüne Telefon“. Dort konnten in Anbetracht des damals steigenden Umweltbewusstseins vermutete Umweltverstöße gemeldet werden. Außerhalb der regulären Dienststunden wurde dieses Telefon auf ständig besetzte Bereitschaftsdienste umgeleitet. Mit Nutzung der modernen Call-Center-Technologie wird die öffentliche Verwaltung ihre gewachsene Gewährleistungsfunktion für die öffentliche Sicherheit und Ordnung nun besser wahrnehmen können.

Als besonderes Merkmal derartiger anlassbezogener Beratungsdienste ist die häufig schnell zu realisierende Einrichtungs- und Aufbauphase zu nennen. Während für die Errichtung eines zur dauerhaften Nutzung vorgesehenen Beratungsdienstes eine intensive Planungsphase mit einer wirkungsvollen Bedarfsabschätzung möglich ist, muss die Einrichtung anlassbezogener Call-Center in der Regel sehr kurzfristig erfolgen.

## **2.3 Gestaltungsanforderungen**

Aus den verschiedenen Typen unterschiedlicher telefonischer Beratungsdienste lassen sich einige gemeinsame Gestaltungsanforderungen an telefonische Beratungsdienstleistungen herleiten, die sich grob einerseits in Aspekte der Aufbau- und Ablauforganisation zerlegen lassen, andererseits Anforderungen an die Qualifizierung der Beschäftigten beschreiben.

Bei der Einbettung des telefonischen Beratungsangebotes in die Systematik der Aufbau- und Ablauforganisation können an den Schnittstellen zu den nachgelagerten Organisationsbereichen Konflikte entstehen. Diese ergeben sich, wenn beispielsweise einzelfallorientierte Abwä-

gungskriterien in systematisierbare Entscheidungsgrundlagen transferiert werden müssen, um als Informationsgrundlage für die unmittelbaren Kundenkontakte zu dienen. Vielfach wiegt innerhalb der Verwaltung dieser Aspekt schwerer als die zu erwartende Entlastungsfunktion bei den Kundenkontakten, so dass in der Planungs- und Aufbauphase auf Akzeptanz der neuen Dienste in der gesamten Verwaltung geachtet werden sollte. Über die Frage, was in den Zuständigkeitsbereich des zentralen Beratungsdienstes fällt und was bei den sachbearbeitenden Stellen verbleibt, muss eine einvernehmliche Regelung getroffen werden. Ansonsten sind latente Kompetenzkonflikte nicht auszuschließen. Dies gilt insbesondere dann, wenn auf der Ebene der zentralen Beratungsdienste auch Zusagen an Kunden gemacht werden sollen, die dann an anderer Stelle einzuhalten sind. Es wäre ein Fehler, Akzeptanzkonflikte als vorübergehende Anfangsschwierigkeiten von Organisationsveränderungen anzusehen. Ansonsten kann leicht die Gefahr später verstärkt auftretender stärkerer Blockaden entstehen.

Ein weiterer, für alle Arten telefonischer Beratungsdienste wichtiger Gestaltungsaspekt liegt in der Qualifikation der Beschäftigten. Hierbei geht es um Fähigkeiten sozialer Kommunikation und die Vermittlung von Dienstleistungsorientierung, die auch im privaten Sektor wichtige Qualifizierungsvoraussetzungen im Call-Center-Betrieb bilden. Für den Betrieb telefonischer Beratungsdienste in der öffentlichen Verwaltung kommt diesen Qualifizierungsfaktoren eine besondere Bedeutung zu, da die verschiedenen Kundenanforderungen oftmals heterogener sind als in privatwirtschaftlichen Call-Centern. Höhere Anforderungen ergeben sich dadurch auch im Umgang mit schwierigen Gesprächssituationen, da in der öffentlichen Verwaltung auf sehr unterschiedliche Beschwerdeanlässe angemessen reagiert werden muss.

Bei einer in Zukunft zu erwartenden Verknüpfung verschiedener Portale hinsichtlich der Informationsbereitstellung muss sich dies bereits frühzeitig auch bei den Qualifizierungsanforderungen niederschlagen. Der Bereitstellung und Aufbereitung der bisher oft nur unzureichend elektronisch verfügbaren Datenbestände in der öffentlichen Verwaltung kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Der Anreiz, elektronische Medien bei der Vorgangsbearbeitung zu nutzen, um damit die Zugriffs-

möglichkeiten für Portallösungen zu erleichtern, schafft somit Qualifizierungsanforderungen nicht nur auf der Ebene der Portale selbst, sondern vor allem auch in den übrigen Verwaltungsbereichen.

### **3      **Ausblick****

Die Einschätzung des heutigen Ist-Zustandes und seiner künftigen Entwicklungsrichtungen muss vor dem Hintergrund erfolgen, dass viele der heute praktizierten Lösungen eher Übergangscharakter besitzen. Wo Portale heute den Bürgern helfen, sich im Dschungel der Verwaltung besser zurechtzufinden, wäre es oft die nachhaltigere Lösung, den Dschungel selbst zu lichten und mehr Aufgabenbereiche bürgerorientiert zu reorganisieren. Auch sonst werden sich Struktur und Aufgaben der Portale, mit denen die öffentliche Verwaltung heute an die Öffentlichkeit tritt, in naher Zukunft wieder verändern. So ist zu erwarten, dass die verschiedenen Zugangswege mehr und mehr integriert werden und die weitere Entwicklung stärker durch die Nachfrage nach dem für Bürger und Kunden günstigsten Weg bestimmt wird. Wenn Bürger heute für eine Auskunftserteilung den persönlichen Besuch in ihrer Stadtverwaltung vorziehen, weil sie schlechte Erfahrungen mit der telefonischen Erreichbarkeit gemacht haben, so sagt dies bislang nur wenig über die tatsächlich bevorzugten Portale aus. Bei einer gleichen Qualitätsmaßstäben unterliegenden Gestaltung der Portale wird die Entscheidung über die Form des Verwaltungskontakts mehr anhand der individuellen Bedürfnisse von Bürgern und Kunden getroffen.

Da die telefonische Anfrage in vielen Fällen sicherlich der einfachere Weg zur Verwaltung sein dürfte, werden Call-Center-Lösungen für öffentliche Verwaltungen, mit denen die bislang häufig auftretenden Grundprobleme überlasteter Telefonzentralen mit unzureichenden Weiterleitungsmöglichkeiten behoben werden können, auf jeden Fall auf positive Resonanz stoßen. Call-Center-Anwendungen, die auf die Anforderungen der Bürger und Kunden ausgerichtet sind, können angesichts des Booms, den telefonische Informations- und Servicedienste derzeit erfahren, für eine schnelle Integration der Außensicht in admi-

nistrative Abläufe sorgen. Künftig wird nicht mehr der Bürger als Außenstehender aus verschiedenen Lebenslagen heraus eine Integration verschiedener administrativer Vorgänge verlangen, sondern das Call-Center als Portal wird diese Integration als verwaltungsinterne Einheit einfordern. Es bleibt zu erwarten, dass hieraus intern ein viel höherer Druck auf eine angemessene Anpassung von Verwaltungsabläufen entsteht als dies bisher extern möglich war.

### **3.1 Integration der verschiedenen Zugangswege**

Eine Zusammenführung der verschiedenen Zugangswege ist zur Vereinfachung des Bereitstellungsaufwandes verwaltungsinterner Informationen in Zukunft geradezu unvermeidlich. Es wäre nicht effizient und vermutlich auch nicht leistbar, wenn die verschiedenen Fachdienste der Verwaltung eine getrennte Aufarbeitung ihrer kundenbezogenen Daten und Auskunftsinhalte für unterschiedliche Portale vornehmen müssten. Nach einer Übergangszeit der Systemintegration sollte es daher in naher Zukunft selbstverständlich werden, dass Bürgeramt, Call-Center und Internetangebot der Stadt von den gleichen Datenquellen gespeist werden und sich alle Portale zu gleichwertigen Kontaktstellen entwickeln. Die Inanspruchnahme einer bestimmten Zugangsmöglichkeit wird sich dann stärker als bisher an den Prioritäten der Nutzer orientieren, und der Kunde muss nicht nur deshalb das Bürgeramt aufsuchen, weil er sein Anliegen aus technischen Gründen nicht komplett über das Internet abwickeln kann oder darf.

Hier muss sich – anders als dies derzeit bei manchen Banken zu beobachten ist – gerade die besondere Verantwortung öffentlicher Dienstleistungsanbieter bewähren, um eine „digitale Spaltung“ zu vermeiden. Dies bedeutet zum einen, dass ein chancengleicher Zugang zum Internet gewährleistet sein muss. Trotz der stark wachsenden Zahl der privaten Anschlüsse ist dabei eine Ergänzung durch öffentlich zugängliche Terminals notwendig. Zu denken ist dabei etwa an Zugangsmöglichkeiten in Bürgerbüros oder auch in Einrichtungen wie Stadtteilzentren, Bibliotheken und Volkshochschulen. Auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass der Aufbau elektronischer Verfahren nicht mit

einem Rückbau der persönlichen Beratungsangebote einhergeht, sondern dass sich im Bedarfsfall die Vorteile beider Zugangswege verknüpfen lassen. So kann beispielsweise ein Berater im Serviceladen als „Lotse“ die Bürger durch Online-Angebote führen, die von anderen Verwaltungsstellen im Internet präsentiert werden. Aber auch andere Verknüpfungsformen der verschiedenen „Portale“ sind denkbar und je nach Situation nützlich: ein Knopf auf dem Bildschirm, der innerhalb eines Internet-Angebots eine Telefonverbindung mit einem persönlichen Gesprächspartner herstellt, ein im Serviceladen per Videokonferenz zugeschalteter Spezialist – und vieles mehr.

### **3.2 Herausforderungen für Qualifizierung und Verwaltungsorganisation**

Dass die Einführung neuer Portale in den öffentlichen Verwaltungen neue Anforderungen an Qualifikation der Beschäftigten und an die Organisationsabläufe stellt, ist unbestritten. Allerdings wird diese Serviceoffensive – anders als die faszinierenden Beschäftigungsprognosen in der privaten Call-Center-Branche vielleicht vermuten lassen – nur wenig zusätzliche Beschäftigung im öffentlichen Sektor ermöglichen. Gründe hierfür liegen nicht nur in der angespannten Haushaltssituation der öffentlichen Aufgabenträger, sondern auch in den durch verbesserte Zugangswege eröffneten Optionen, Verwaltungsabläufe insgesamt effizienter, kundenorientierter und zielgerichteter gestalten zu können. Die in der Privatwirtschaft übliche Rekrutierung neuer Arbeitskräfte für Call-Center-Leistungen wird im öffentlichen Sektor mehrheitlich durch die Weiterqualifizierung bereits vorhandenen Personals ersetzt. Dies hat gegenüber einem Outsourcing den Vorteil, dass auf diese Weise das Entstehen schlecht bezahlter Jobs vermieden werden kann. Allerdings wird teilweise von einer Verdrängung leistungsgeminderter Kräfte berichtet, die bisher in den Telefonzentralen (wie auch in den immer öfter den Organisationsuntersuchungen zum Opfer fallenden Pfortnerdiensten) eine Beschäftigungsmöglichkeit fanden. Auch wenn der Call-Center-Dienst aufgrund höherer Arbeitsplatzanforderungen und zeitlicher Belastungen für diese Kräfte nicht mehr vorzugsweise geeignet erscheint, so muss zur Vermeidung negativer sozialer Auswirkungen auch

auf alternative Beschäftigungsmöglichkeiten für diesen Personenkreis hingearbeitet werden.

Was den Qualifizierungsaspekt betrifft, so wird in den meisten Call-Center-betreibenden Kommunen sehr viel Wert auf eine umfassende Vorbereitung der dort eingesetzten Beschäftigten gelegt. Inhalte der Qualifizierungen sind neben der technischen Systembedienung und den Schulungen zum Umgang mit Kunden am Telefon auch Stressbewältigung und der Umgang mit schwierigen Gesprächssituationen. Neben einem umfassenden Paket sozialer Qualifikationen werden auch Schulungen im Hinblick auf Verwaltungsaufbau und kommunalrechtliche Grundlagen durchgeführt. Die Intensität des Qualifizierungsaufwandes wird offenbar nicht unwesentlich von den Rahmenbedingungen des ansonsten nicht sonderlich leistungsförderlich geltenden BAT bestimmt: Da der Tarifvertrag für Call-Center-Beschäftigte normalerweise keine höhere Einstufung als für die Bediensteten der klassischen Telefonzentralen erlaubt, können finanzielle Anreize nur dann geschaffen werden, wenn die Tätigkeiten zugleich mit anspruchsvolleren Sachbearbeiteraufgaben angereichert werden, wozu es eben einer intensiveren Qualifizierung bedarf.

### **3.3 „M-Administration“ – Das Internet wird mobil**

Schon in naher Zukunft wird ein großer Teil der Internetnutzung nicht mehr über den herkömmlichen PC, sondern über mobile Geräte erfolgen. (Diese müssen, wie die aktuellen Designstudien der Hersteller zeigen, durchaus nicht den heute üblichen, durch kleine Displays und den WAP-Standard arg beschränkten „Handys“ ähneln.) Experten haben prognostiziert, dass schon im Jahre 2004 zwischen 30 und 50% des gesamten Handels zwischen Konsumenten und Unternehmen mobil abgewickelt werden.<sup>7</sup> Auch wenn derzeit, an den Börsen und anderswo, solche Prognosen wieder ein Stück nach unten korrigiert oder in die

---

<sup>7</sup> So eine Prognose der Gartner Group. Schon 2003 soll der Wert der mobil abgewickelten Transaktionen die Marke von 23 Milliarden Euro erreichen.  
<http://de.news.yahoo.com/000901/27/11xp.html>.

etwas fernere Zukunft verschoben werden, ist eine Entwicklung von hoher Dynamik zu erwarten. Die Portale der öffentlichen Verwaltungen werden diese „mobile“ Dimension einbeziehen müssen.

Im privatwirtschaftlichen Bereich bezeichnet man dieses neuartige Anwendungsfeld als Mobile Commerce oder M-Commerce. Aber auch für die öffentlichen Verwaltungen eröffnet sich eine Vielzahl von Möglichkeiten eines „Mobile Government“ – überall dort, wo entweder die Verwaltung selbst oder ihre Klienten Daten unmittelbar vor Ort benötigen. Dies gilt insbesondere in vielen Bereichen von Technik, Sicherheit und Umweltschutz, vom Polizeibeamten über den Sozialarbeiter bis zum Förster. Bei der Kontrolle von Abfalltransporten könnte beispielsweise direkt per Handy auf die aktuellen Daten aus dem Abfallüberwachungssystem ASYS zugegriffen werden; Bürger könnten aktuelle Informationen über die Wasserqualität von Badeseen oder Ozonwerte direkt an Ort und Stelle abfragen<sup>8</sup>. Ein bereits Ende 2000 im Flächentest realisiertes Beispiel ist das Mobile Fahrtenbuch der Polizei Rheinland-Pfalz: In ein WAP-Handy geben Streifenbeamte die Betriebsdaten ihrer Fahrzeuge sowie Tankinformationen ein. Die Daten werden über ein WAP-Gateway direkt an das Flotten- und Werkstattmanagementsystem mit elektronischem Fahrtenbuch übermittelt. Die in Echtzeit übertragenen Daten lassen sich dann sofort zeitnah auswerten.

Ein Beispiel aus der kanadischen Provinz New Brunswick zeigt, wie mit solchen Verfahren auch aus der Perspektive der Bürger schnelleres und flexibleres Verwaltungshandeln möglich wird: „Neulich stoppte ein Neubraunschweiger Polizist einen Fahrer, dessen Kraftfahrzeug-Zulassung abgelaufen war. Statt das Fahrzeug aus dem Verkehr zu ziehen, erlaubte der Polizist dem Fahrer, seine Zulassung über das Handy zu erneuern. Nach der Zulassungserneuerung konnte der Fahrer weiterfahren. Die neue Plakette wurde ihm mit der Post zugesandt. (Henderson-Davis/McCracken 2000, 29)

---

<sup>8</sup> Zu den Nutzungsmöglichkeiten aus der Sicht eines Anbieters solcher Lösungen vgl. <http://www.condat.de/presse/aktuell.html>.

Das zuletzt genannte Beispiel zeigt zugleich auch, dass es nicht reicht, nur auf eine Technik zu setzen. Der „Service New Brunswick“, mit dem es laut Umfragen gelungen ist, die Zufriedenheit mit der öffentlichen Verwaltung von 55 auf 90% zu steigern, besteht aus einer Kombination von Servicezentren mit persönlicher Beratung, die 45 Stunden in der Woche geöffnet haben, einem Call Center mit 75 Stunden Verfügbarkeit und dem rund um die Uhr nutzbaren Internet-Angebot.

### **3.4 Electronic Government: Mehr als nur ein Rationalisierungsprogramm**

Wenn Bürger und Wirtschaft ihre Verwaltungsangelegenheiten in Zukunft bequemer und reibungsloser erledigen können, wenn das leidige Ausfüllen der Formulare weniger lästig wird und einige Behördengänge wegfallen, so ist in der Tat schon viel gewonnen. Aber insgesamt muss ein anspruchsvolles Konzept von Electronic Government noch mehr bieten: eine verbesserte Informationsversorgung, die zugleich Perspektiven für Transparenz und Responsivität der Verwaltung eröffnet und Partizipation fördert.

Wir sind es immer noch gewohnt, Informationsdienste für Bürger, Wirtschaft und Öffentlichkeit als nützliches Extra anzusehen, das eine Verwaltung, gleichsam als Kürübung in neuer Technologie, erproben und anbieten mag, das aber nicht gerade zu den Kernaufgaben zählt. Dass verwaltungsexterne Interessenten gar ein Anrecht auf derlei Dinge haben könnten, ist ein Gedanke, der uns noch besonders fremd anmutet. In den USA ist man schon seit längerem vom Spaß zum Ernst übergegangen: Man spricht über die Rechte der Bürger auf umfassenden Informationszugang und über die erweiterten Rechenschaftspflichten (accountability) der Verwaltung, die sich aus den Potentialen der neuen Medien ergeben. Dort wurde schon 1966 ein „Freedom of Information Act“ verabschiedet. Seither gewähren öffentliche Stellen in den USA kostenlos oder für wenig Geld Zugang zu hochentwickelten, leistungsfähigen Informationssystemen. „Unternehmen aus der EU haben hier ernsthafte Wettbewerbsnachteile gegenüber ihren amerikanischen Konkurrenten, die sich auf ein hochentwickeltes, gut funktionierendes Sys-

tem öffentlicher Informationen auf allen Ebenen stützen können“, stellte die Europäische Kommission 1998 fest, und sie will nunmehr die Diskussion darüber vorantreiben, wie die von staatlichen und öffentlichen Stellen gesammelten Informationen so genutzt werden können, dass die europäischen Bürger und Unternehmen auf dem Weg in die Informationsgesellschaft daraus den größten Nutzen ziehen können.

Gegen mehr Öffentlichkeit und Transparenz wurden immer gern Überlegungen der Machbarkeit ins Feld geführt, aber heute bestehen immer weniger technische Hindernisse für Öffentlichkeit des Verwaltungshandelns. Und bei Bürgern, Wirtschaft und Öffentlichkeit setzt sich mehr und mehr das Bewusstsein durch, dass sie ein Anrecht darauf haben: auf Rechtsinformationen, die auch der Normalsterbliche finden und verstehen kann, auf Planungsinformationen, die mit modernen Visualisierungs- und Simulationstechniken anschaulich gemacht werden, auf Transparenz aller Vorgänge, die nicht begründetermaßen dem Datenschutz oder der Geheimhaltung unterliegen.

## Literatur

**Bittner, Susanne / Schietinger, Marc / Schroth, Jochen / Weinkopf, Claudia**, 2000: Call Center – Entwicklungsstand und Perspektiven: eine Literaturanalyse. Gelsenkirchen: Inst. Arbeit und Technik. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik, Bd. 2000-01

**Bittner, Susanne / Schietinger, Marc / Schroth, Jochen / Weinkopf, Claudia**, 2000a: Call Center – neue Taylorisierung oder innovative Dienstleistungsorganisation? In: Institut Arbeit und Technik: Jahrbuch 1999/2000. Gelsenkirchen, S. 46-60

**Gesellschaft für Informatik** u.a., 2000: 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 Informati- onstechnischen Gesellschaft im VDE. Bonn u.a.  
<http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/ds/beyer00b.pdf>

- Henderson-Davis, Marguerite / McCracken, Aaron**, 2000: Warum die Neubraunschweiger ‚mehr als 10 Gründe‘ haben, glücklich zu sein. In: Reinermann, Heinrich / Lucke, Jörn von (Hrsg.): Portale in der öffentlichen Verwaltung. Speyer: Forschungsinst. für öffentliche Verwaltung, S. 24-40
- Lenk, Klaus / Klee-Kruse, Gudrun**, 2000: Multifunktionale Service-läden: ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter. Berlin: Ed. Sigma. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderbd. 15
- Reinermann, Heinrich / Lucke, Jörn von** (Hrsg.), 2000: Portale in der öffentlichen Verwaltung: Internet–Call Center–Bürgerbüro. Speyer: Forschungsinst. für öffentliche Verwaltung. Speyerer Forschungsberichte, Bd. 205