

Service Engineering in der Ministerialver- waltung

SUMMARY

In addition to local authorities, organizations of higher government together with their subordinate authorities have to think about new ways of working. This includes rethinking their organization and their processes. Legally laid down responsibilities require a special proceeding in engineering new services compared to private enterprises.

STICHWORTE

Produkt, öffentliche Verwaltung, Kundenorientierung, Service Center, Technologietransfer

KEYWORDS

Product, Public Sector, Customer Orientation, Service Center, technology transfer

Neben kommunalen Behörden befassen sich zunehmend auch Ministerialverwaltungen mit ihren nachgeordneten Behörden mit neuen Konzepten für Organisation und Abläufe. Darunter fallen sowohl bestehende wie auch neue Aufgaben. Insbesondere durch die Vorgabe der Aufgaben von politischer Ebene sind bei einer systematischen Gestaltung von Dienstleistungen andere Aspekte zu berücksichtigen, als dies in privatwirtschaftlichen Unternehmen der Fall ist.

1 DIENSTLEISTUNGEN IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

In diesem Beitrag wird am Beispiel der Ministerialverwaltung ausgeführt, welchen spezifischen Bedingungen die Dienstleistungsbereitstellung in der öffentlichen Verwaltung unterliegt. Es werden die Ziele der Produktbildung in der Ministerialverwaltung sowie Möglichkeiten der Dienstleistungsentwicklung in nachgeordneten Behörden aufgezeigt.

1.1 AUSGANGSSITUATION IN DER ÖFFENTLICHEN VER- WALTUNG

Die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen erfolgt in der Interaktion zwischen Bürger, Legislative (Parlament), Regierung und Ministerialverwaltung. Während Regierung und Parlament für das „was“, d. h. für die Inhalte zuständig sind, ist die Verwaltung für das „wie“, d. h. für die detaillierte Entwicklung und die tatsächliche Erbringung der Leistung verantwortlich. Durch diese Aufgabenteilung muß die Verwaltung Vorgaben aus der politischen Regierungsebene umsetzen, ohne

klare Ziele oder Wirkungsvorgaben zu bekommen. Nur bei wenigen Leistungen besteht ein unmittelbarer Kontakt mit der Möglichkeit eines Feedbacks zwischen Ministerium und „Endverbrauchern“. Aus dieser Situation ergibt sich der Sachverhalt, daß die Verwaltung nicht die eigentlichen Kundenbedürfnisse vermittelt bekommt, sondern diese über die Politik „gefiltert“ an sie weitergegeben werden (vgl. Abbildung 1). [1]

Die Entwicklung und Bereitstellung von Dienstleistungen geschieht somit aus einer rein inputorientierten Sichtweise heraus. Akzeptanz und Wirkungszusammenhang vieler Aufgaben interessieren erst in zweiter Konsequenz. Hierdurch bedingen sich die funktionalen und tayloristischen Verwaltungsstrukturen. [2] Folgen der nach Zuständigkeiten gegliederten Verwaltungsstrukturen sind sowohl intransparente Verwaltungsabläufe wie auch ein Mehraufwand z. B. bei der Antragstellung. Exemplarisch dafür stehen die Sozialleistungen: 153 staatliche Sozialleistungen werden von insgesamt 37 verschiedenen Sozialbürokratien gewährt. [3]

Der Inhalt des vorliegenden Beitrags wurde von der Projektgemeinschaft C3: „Service Engineering für telegestützte Dienstleistungen in der öffentlichen Verwaltung“ mit den Projektpartnern MWF, MiFAGS und IWi erarbeitet.

1.2 DER DIENSTLEISTUNGSBEGRIFF IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

In der Industrie sind die Methoden und Verfahren zur Beschreibung, Entwicklung und Produktion von Sachgütern ausgereift. Sie sind umfangreich dokumentiert und in vielen Bereichen standardisiert oder normiert. Handlungs- und Forschungsbedarf besteht hingegen bei der Beschreibung und Entwicklung immaterieller Produkte, wie sie auch in der Verwaltung „hergestellt“ werden. Derzeit ist die Definition des Produktbegriffs in den einzelnen Behörden der öffentlichen Verwaltung noch nicht einheitlich, einzelne Definitionen unterscheiden vor allem bezüglich der Breite des Produktbegriffes. Sie zielen auf unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Produktbildung ab, wie z. B. der Kostenorientierung oder der Nachfrageorientierung.

Auch wenn die Beschreibungen in den einzelnen Behörden unterschiedlich ausfallen, so wiederholen sich verschiedene Merkmale eines Produktes:

- Ein Produkt hat einen (internen oder externen) Adressaten.
- Es gibt eindeutige Zuständigkeiten bzw. Verantwortlichkeiten für die Produkterstellung.
- Das Produkt bildet die Grundlage für Zielvorgaben der politischen Führung an die Verwaltung.
- Das Produkt kann kostenmäßig abgegrenzt und bewertet werden.

Da das Produkt aus einer ergebnis- und empfangenorientierten Sichtweise das Handeln eines Ministeriums beschreibt, sind Produkte grundsätzlich unabhängig von Mitarbeitern oder Organisationseinheiten zu sehen. Die Verwaltungsprodukte können unterschiedliche Aufgaben erfüllen.[4] Sie dienen als Informationsträger und geben Auskunft über Art und Umfang der Verwaltungsaufgaben. Gleichzeitig erfüllen Produkte die Funktion der Steuerungsgröße bei der Ermittlung der Budgets. Damit bilden sie die Grundlage für die politische Schwerpunktsetzung der Legislative. Produkte dienen schließlich zum Vergleich einzelner Verwaltungseinheiten.

1.3 KUNDENBEGRIFF IN DER MINISTERIALVERWALTUNG

Das Ministerium erbringt seine Leistungen in erster Linie für zahlreiche Wirtschafts- und Sozialpartner, die als Mittler den eigentlichen Empfängern gegenüberstehen. Nur in Ausnahmefällen erfolgt ein direkter Kontakt zum Bürger. Bei der Definition der Kunden wird daher innerhalb der Produktbeschreibung des Ministeriums zwischen den unmittelbaren Kunden und den mittelbaren Kunden („die Kunden der Kunden“) unterschieden. Diese Unterscheidung erfordert eine Differenzierung des Kundenbegriffs bei den einzelnen Produkten der Ministerialverwaltung.

1.4 ZIEL DER GESTALTUNG ÖF-

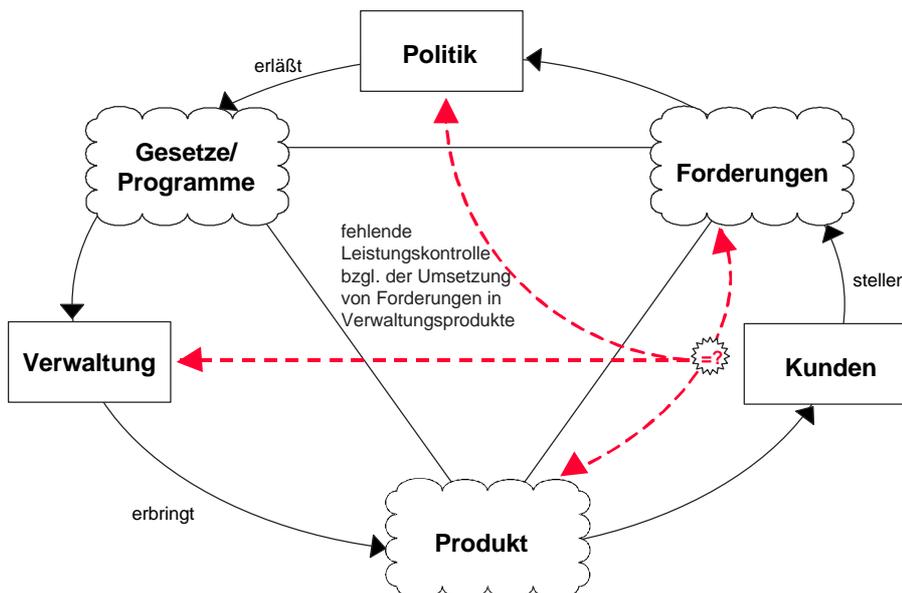


Abbildung 1: Verwaltungen erhalten nur gefilterte Kundenwünsche

FÖNTLICHER DIENSTLEISTUNGEN

Die strukturelle Knappheit an öffentlichen Finanzressourcen zwingt die Verwaltung bei der Gestaltung neuer Dienstleistungen zu mehr Wirtschaftlichkeit und Transparenz. Der Bürger sieht sich mittlerweile nicht mehr als Bittsteller sondern als Kunde, der für seine Steuergelder eine entsprechende Servicequalität erwartet. Angesichts des globalen Agierens großer Unternehmen kommt es auch im öffentlichen Sektor zu einem zunehmenden Wettbewerb von Kommunen, Bundesländern und europäischen Regionen. Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung wird zu einem wesentlichen Faktor im Standortwettbewerb. Unter diesen Rahmenbedingungen ergeben sich zwei Kernfragen in der Entwicklung und Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen:

(1) *Überprüfung bestehender Leistungen*
Bestehende Dienstleistungen sind hinsichtlich der Notwendigkeit zu überprüfen, ob sie durch einen öffentlichen Dienstleister bereitgestellt werden müssen. Viele freiwillige Aufgaben können ohne Nachteile für den Kunden gestrichen oder an private Anbieter ausgelagert werden.

(2) *Verbesserung bestehender Dienstleistungen*
Soweit es sich bei den Dienstleistungen um Pflichtaufgaben oder notwendige Zusatzleistungen handelt, sind Verbesserungen in der Erbringung und Bereitstellung aus Sicht des Kunden anzustreben. Hierzu zählen vor allem die Vereinfachung, die Beschleunigung und die Bündelung von Verwaltungsdienstleistungen.

1.5 DIENSTLEISTUNGEN DER MINISTERIALVERWALTUNG

Ministerien nehmen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben eine Doppelfunktion wahr. Sie erfüllen einerseits Aufgaben der Eingriffs- und Aufsichtsverwaltung, andererseits gilt es als Leistungsverwaltung Produkte für spezifische Bevölkerungsgruppen zu erbringen. Die Besonderheit liegt darin, daß die selben Adressaten einerseits als Empfänger von Produkten der Leistungsverwaltung auftreten, gleichzeitig aber der Aufsicht

Service Engineering in der Ministerial- verwaltung

des Ministeriums unterliegen. An dieser Stelle findet die Bündelung von Dienstleistungen aus einer Hand ihre Grenzen, da sie zu Zielkonflikten und Befangenheitsproblemen bei den Produktverantwortlichen führen könnten.

1.6 AUFGABEN DES PRODUKTES IN DER VERWALTUNG

Produktbeschreibungen schaffen die Voraussetzung für eine bessere Steuerung der Verwaltungsorganisation und damit für eine höhere Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns. Dazu müssen die statischen Produktbeschreibungen durch eine produktorientierte Steuerung zum Leben erweckt und durch ein professionelles und permanentes Veränderungsmanagement unterstützt werden.[5]

Das Produkt nach seinem derzeitigen Verständnis hat primär die Funktion eines Informationsträgers. Das Informationsinstrument Produkt kann zum Steuerungsinstrument weiterentwickelt werden, indem es mit dem Haushalts- und Personalmanagement verknüpft wird. Dies schafft Grundlagen für neue Steuerungskonzepte, wie die dezentrale Ressourcen- und Fachverantwortung und der damit möglichen Budgetierung, sowie für neue Formen des Personal- und Qualitätsmanagements.

2 FALLBEISPIEL: VOR- GEHENSMODELL ZUR PRODUKTBILDUNG

Für die Produktbildung wurde im Rahmen des Projekts mit dem Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales (MiFAGS) eine dreistufige Vorgehensweise gewählt. Zunächst wurden die Ziele definiert und die Mitarbeiter über Ziele und Vorgehen informiert. Anschließend wurde eine Produktstruktur des Ministeriums gebildet, die im dritten Schritt schließlich mit Sollprodukten gefüllt wurde.

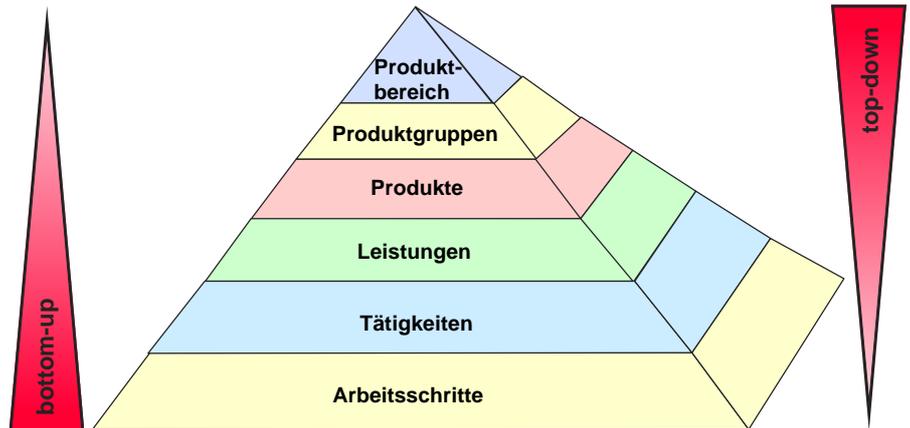


Abbildung 2: Alternativen der Produktbildung

2.1 ZIELDEFINITION UND IN- FORMATION DER MITARBEI- TER/INNEN

Im ersten Schritt wurden die Ziele der Produktbildung festgelegt und ein Leitbild für die Projektdurchführung entwickelt. Um eine entsprechende Durchsetzungsbasis zu schaffen wurden hierbei neben der Verwaltungsführung und den Abteilungsleiter/innen auch Vertreter des Personalrates eingebunden. In der Phase der Zieldefinition ist vor allem zu klären, welchen Zielen die Produktbildung dienen soll:

- Grundlage zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung
- Basis für die Beschreibung und Reorganisation von Prozessen
- Außendarstellung und Verbesserung der Transparenz des Ministeriums

Darauf aufbauend sind entsprechende operative Ziele zu formulieren.

Parallel sind die Mitarbeiter sowohl über Methodologie und Begrifflichkeiten wie auch über Inhalt, Ziele und Ablauf, sowie über die von ihnen zu leistende Mitarbeit zu informieren. Gegebenenfalls müssen entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt werden.

2.2 BILDUNG EINER PRODUKT- STRUKTUR

Für die Bildung der Struktur eines Produktkataloges stehen zwei alternative Vorgehensweisen zur Verfügung. Im **top-down-Verfahren** wird durch ein Projektteam aus den (politischen) Zielvorgaben eine hierarchische Produktstruktur entwickelt, bei der ausgehend von strategischen Zielen zuerst Produktbereiche gebildet werden. Diese werden dann weiter in Produktgruppen

und schließlich in Produkte verfeinert. Im **bottom-up-Verfahren** werden die Produkte und die dazugehörigen Teilleistungen durch die Beschäftigten beschrieben, die dann durch ein Projektteam bzw. Arbeitsgruppen zu einem einheitlichen Produktkatalog aggregiert werden.

Vor der eigentlichen Beschreibung wurden auf der Grundlage der Zielvorgaben die maßgeblichen Kriterien der Produkte festgelegt. Im Ministerium waren dies die Rechts- und Auftragsgrundlagen des Produktes, die Ziele, die durch das Produkt verfolgt werden und die Adressaten, Kunden bzw. Zielgruppen eines Produktes. Die Angaben über die verantwortlichen bzw. beteiligten Organisationseinheiten dienen der internen Steuerung. Die Ziele eines Produktes bilden dessen Schnittstellen zur politischen Führung der Verwaltung.

2.3 BILDUNG VON SOLLPRO- DUKTEN

Bei der anschließenden Bildung von Sollprodukten sollte in mehreren Schritten vorgegangen werden.

1. Schritt: Produktkonsolidierung

Zunächst sollten auf der Basis der Ist-Produkte produktenspezifische Leistungen auf ihre Erfordernis in der Produktbeschreibung überprüft werden. Produktspezifisch sind Leistungen, aus denen kein direkter Produktbezug hergeleitet werden kann. So können z. B. die Leistungen „Stellungnahme“ oder „Teilnahme an einer Sitzung“ Bestandteil vieler unterschiedlicher Produkte sein. In solchen Fällen sollte bei der Bildung der Soll-Produkte entschieden werden, ob diese Leistungen weiter

präzisiert werden oder ob sie aus der Beschreibung entfallen.

Dahinter steht das Ziel, solche Leistungen herauszubilden, die die Wertschöpfung, Produktfortentwicklung und den konkreten Nutzen für den Kunden dokumentieren.

2. Schritt: Produktklassifikation

Die Produktklassifikation kann auf der Basis verschiedener Auswahlkriterien vorgenommen werden. Auf einer höheren Abstraktionsebene ist z. B. eine Klassifikation nach den jeweiligen Rechtsgrundlagen möglich. Alternativ bietet sich eine Klassifikation der Produkte nach Zielgruppen oder Kunden an. Einen tiefergehenden Einblick in die Leistungsstruktur des Ministeriums bietet die Klassifikation der Produkte nach ihren einzelnen Leistungen. Durch die Unterscheidung etwa nach externen oder internen Koordinationsleistungen oder Leistungen der Produktentwicklung und Information, können Aussagen über die Produktstruktur gemacht werden. Gleichzeitig können entsprechende Analysefragen zur Produktoptimierung gestellt werden.

Einzelne Leistungen sind zusätzlich auf ihre Standardisierbarkeit hin zu überprüfen. Stellungnahmen, Grußworte, etc. umfassen auch in unterschiedlichen Bereichen ähnliche Arbeitsschritte. Durch eine Angleichung ergeben sich u. a. erhöhte Potentiale für eine DV-Unterstützung. Werden die Leistungen zusätzlich mit Kennzahlen versehen, kann bei der Gestaltung neuer Dienstleistungen auf der Grundlage von bestehenden Vergleichswerten prognostiziert

werden, mit welchem Aufwand bei dem neuen Produkt zu rechnen ist.

3. Schritt: Neugestaltung von Produkten

Auf der Grundlage der bestehenden Produktbeschreibungen und der Produktklassifikation kann eine Neuausrichtung der Produkte vorgenommen werden. Dies kann durch Reduzierung der Beteiligungsleistungen, Schaffung einheitlicher Zuständigkeiten, Reduzierung von Abstimmungs- und Koordinationsleistungen oder durch eine Erhöhung der kundenorientierten Service- und Informationsleistungen geschehen. Eine Umgruppierung von Leistungen und Produkten unter dem Aspekt der Kundenorientierung (z. B. nach dem Prinzip „one face to the customer“) muß bei den bestehenden Dienstleistungen geprüft werden. Ziel sollte dabei sein, im Rahmen der rechtlichen Rahmenbedingungen diejenigen Leistungen in einem Produkt zusammenzufassen, die aus Sicht des Kunden zusammen gehören.

Bedingt durch unterschiedliche gesetzliche Zuständigkeiten werden vielfach Fördermaßnahmen von unterschiedlichen öffentlichen Stellen an denselben Antragsteller bezahlt. Es macht für einen Außenstehenden jedoch keinen Sinn, daß Maßnahmen mit identischer Zielsetzung aus verschiedenen Töpfen finanziert werden und daher für das gleiche Vorhaben mehrere Anträge mit teilweise redundanten Daten gestellt werden müssen. Ein Ministerium sollte sich hier verstärkt zum Zuwendungsdienstleister entwickeln. Die Schwerpunkte des ministerialen Verwaltungs-

handelns sollten sich mittelfristig von dem Denken in Zuständigkeiten und dem Agieren auf unterschiedlicher Rechtsgrundlage lösen und sich stärker kundenorientiert ausrichten: Der Antrag eines Kunden wird dann von einer Stelle durchgängig bearbeitet – unabhängig davon, welche Rechtsgrundlagen dafür gelten und in welchen Zuständigkeiten die Programmverwaltung liegt.

3 FALLBEISPIEL: NACHGELAGERTE BEHÖRDEN

Im zweiten Anwendungsbereich eines Finanzamtes als dem Ministerium nachgelagerte Behörde wurde als Vertiefung des Produktkatalogs eine ausschnittsweise Prozeßanalyse durchgeführt. Vorgabe war dabei, die Vorgangsbearbeitung gleichzeitig kundenorientiert sowie flexibel und ökonomisch zu gestalten.

3.1 ANALYSE DES PROBLEMFELDES

Um einen Überblick über die Probleme bei der Arbeit im direkten Kundenkontakt mit sehr häufig wiederkehrenden Vorgängen zu bekommen, wurden zunächst die Tätigkeiten innerhalb des betrachteten Teilbereichs untersucht. Im ersten Schritt lagen die Arbeitsinhalte der einzelnen Stellen im Mittelpunkt der Betrachtung, im zweiten Durchlauf wurde die Bearbeitungszeit der wesentlichen Vorgänge ermittelt. Den empirisch ermittelten Zahlen wurden anschließend Werte aus dem EDV-System und den amtlichen Statistiken gegenübergestellt.

Die mit den wichtigsten Vorgängen verbundenen Abläufe wurden kritisch analysiert und mit Hilfe von Modellen grafisch dargestellt. Innerhalb dieser Prozesse wurde dann gezielt nach Schwachstellen gesucht, die während der Design-Phase verbessert werden sollten. Die Ergebnisse der Befragungen gliedern sich in eine zeitanalytische Betrachtung, eine funktionsanalytische Betrachtung und eine Prozeßanalyse.

Bei der zeitanalytischen Betrachtung war vor allem augenfällig, daß beträchtliche Unterschiede in den Vorgangszahlen auftreten. Der „beste“ Mit-

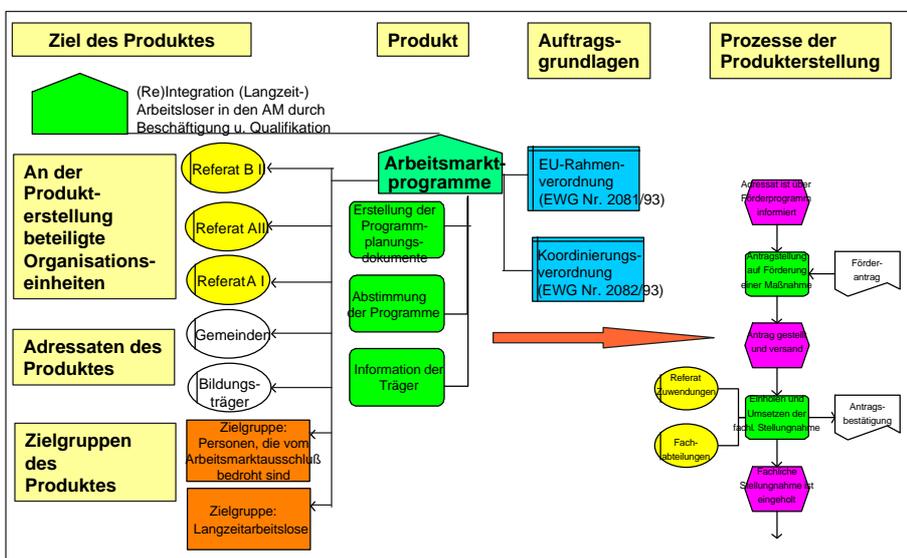
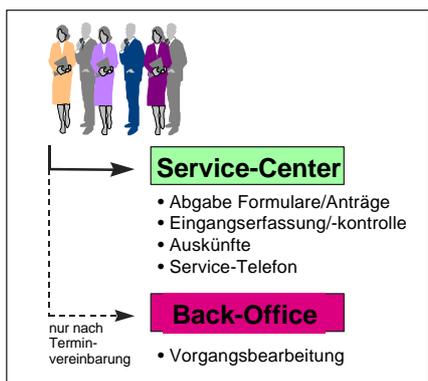


Abbildung 3: Produkt- und Prozeßbeschreibung des Produktes „Arbeitsmarktprogramm-

Service Engineering in der Ministerialverwaltung

arbeiter bearbeitete im Betrachtungszeitraum ca. die fünffache Menge an Vorgängen im Vergleich zu seinem „schwächsten“ Kollegen. Jedoch ist dieser Unterschied gerade bei der Steueranlagung mit Vorsicht zu genießen, da im Rahmen der Untersuchung keine Qualitätskriterien mit einbezogen wurden. Als Ergebnis zeigte sich allerdings mitarbeiterübergreifend, daß der Schwerpunkt deutlich bei Vorgängen mit verhältnismäßig kurzen Bearbeitungszeiten liegt. Fast 90% der Vorgänge werden in maximal 30 Minuten abgeschlossen und nur etwa 1% der Vorgänge benötigt mehr als 60 Minuten. Die funktionsanalytische Betrachtung ergab, daß nur ein knappes Drittel der Zeit für die reine Bearbeitung der Vorgänge verwendet wird. Daneben fallen weitere, unmittelbar mit der Bearbeitung in Zusammenhang stehende Tätigkeiten an, z. B. Arbeit mit dem EDV-System und Ablage der erledigten Fälle, zusammen mit der eigentlichen Bearbeitung ein Aufwand von ca. 50% der Gesamtarbeitszeit. Knapp ein weiteres Viertel der Zeit entfällt auf den direkten Kontakt mit den Bürgern (16% der Zeit werden für den Kundenverkehr aufgewendet, weitere 8% entstehen durch Telefonate). Diese Tätigkeiten hängen zwar mit den Vorgängen originär zusammen, beschränken sich aber meist auf eine reine Auskunft und sind somit nicht unbedingt zur Bearbeitung eines Vorgangs notwendig. In diesem Bereich ergab sich daher am dringendsten der



Bedarf einer Dienstleistungsinnovation. Aus den erhobenen Prozessen konnten schließlich aufgrund der grafischen Darstellung weitere Schwachstellen identifiziert werden, darunter Redundanzen und kaskadenförmige Abläufe. Ebenso konnte durch die Modellierung individueller Prozesse für die einzelnen Sachbearbeiter die Heterogenität der Bearbeitung verdeutlicht werden. Schließlich konnten in der Diskussion mit den Mitarbeitern während der Interviews weitere kritische Punkte identifiziert werden. Mit Hilfe der Prozesse wurden außerdem die Schnittstellen verdeutlicht, die eine durchgängige Bearbeitung der Fälle verhindern und zu zusätzlichen Liegezeiten führen.

3.2 ENTWICKLUNG NEUER DIENSTLEISTUNGEN

Mangelnde Kundenorientierung bei Dienstleistungsunternehmen wurde bislang meist dadurch verursacht, daß mit zunehmendem Wachstum Organisationsstrukturen aufgebaut wurden, bei denen nach tayloristischen Grundsätzen die Wertschöpfungsprozesse und Leistungen auf verschiedene Organisationseinheiten gesplittet wurden. Im Zuge der Gruppenarbeit bzw. durch Planungsinselformen [6] werden in der Industrie diese Grenzen inzwischen wieder aufgehoben. In der Verwaltung folgen insbesondere Kommunen mit der Einrichtung von Bürgerbüros diesem Vorbild. Andere Zweige der Verwaltung sind von diesen Konzepten jedoch noch weit entfernt.

Der Sachbearbeiter ist neben der primären Aufgaben der Bearbeitung zusätzlich für den in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Publikumsverkehr zuständig. Viele Bürger versprechen sich

durch die persönliche Abgabe von Anträgen und dem direkten Kontakt zum Sachbearbeiter eine beschleunigte Bearbeitung und eine höhere Bearbeitungsqualität. Die dadurch verursachten Unterbrechungen führen zu einer hohen Ineffizienz bei der Erfüllung der Einzelaufgaben. Der stetige Wechsel zwischen der eigentlichen Vorgangsbearbeitung und der Beantwortung von Kundenanfragen kostet Zeit und Konzentration.

Um Verbesserungen in den oben angesprochenen Problemfeldern erzielen zu können, muß ein Lösungskonzept verfolgt werden, das sowohl die Aufgaben der Sachbearbeiter im Sinne einer effizienten Nutzung des Arbeitspotentials als auch die kundenorientierte Ausrichtung des Publikumservices integriert.

Aus diesen Problemstellungen ergibt sich als Lösungsansatz die Forderung nach der Bildung eines ausschließlichen Publikumsbereiches (Service-Centers), [7] dessen Service auf folgende Leistungen konzentriert wird:

- die Entgegennahme von Anträgen und Formularen in jeglicher Form
- Eingabe von Eingangsdatum und Stammdaten
- Hilfestellung beim Ausfüllen von Anträgen/Formularen
- Ausfertigung von Bescheinigungen
- Anlaufstelle für Einsprüche und Beschwerden
- sonstige Auskünfte (z. B. Bearbeitungsstand)

Dieser Ansatz wird sowohl in Industrie- und Dienstleistungsunternehmen als auch im bereits genannten Bereich der öffentlichen Verwaltung (Bürgeramt) mit gewissen Abweichungen erfolgreich praktiziert. Als Beispiel sei hier der Reparaturauftrag eines PKW in der Kfz-Werkstatt genannt: Die Abgabe mit Formulierung der Mängel am Fahrzeug erfolgt dabei beim Kundenservice und nicht direkt in der Werkstatt beim Kfz-Mechaniker.

Analog zu diesem Beispiel wird die eigentliche Vorgangsbearbeitung im sogenannten Back-Office angesiedelt, in dem kein regulärer Publikumsverkehr mehr stattfindet. Der für die Abarbeitung der eingesandten Anträge zuständige Sachbearbeiter wird nicht mehr durch Kundenkontakt abgelenkt. Neben den persönlichen Besuchern werden auch Anrufer in Form eines Servicetelefons zu den Mitarbeitern des des Service

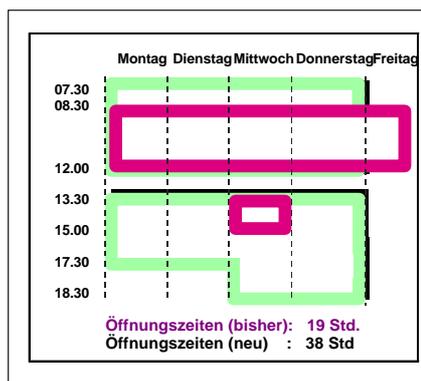


Abbildung 5: Kundenorientierung durch Service Center [7]

Centers geleitet. Eine direkte Verbindung zum Back-Office wird dadurch verhindert. Die Gespräche mit substantiellen Inhalten können im Bedarfsfall über das Service Center an das Back Office weitergeleitet werden.

Voraussetzung für die optimale Ausgestaltung eines Servicecenters ist die Möglichkeit, EDV-technisch dezentral auf alle Daten des Sachgebiets Zugriff zu haben (integrierte Datenstruktur), um Eingangsdatum und Stammdaten direkt erfassen sowie Auskunft über den jeweiligen Bearbeitungsstatus geben zu können.

Mit der Nutzung moderner IuK-Technologien ergeben sich für ein solches Service Center zusätzliche Möglichkeiten. So ist ein virtuelles Abbild des eigentlichen Büros möglich, so daß die Kunden auch über das Internet bzw. über Videokonferenzsysteme Kontakt aufnehmen können. Anfragen können statt telefonisch per Mail gestellt werden, so daß eine verzögerte Bearbeitung möglich ist. Ebenso ist prinzipiell eine elektronische Abgabe der Steuererklärung möglich; die Anlage von Belegen wird dabei durch elektronische Abbilder (Scans) der Belege ersetzt.

Mit der Einführung einer neuen Dienstleistung in Form des Service Centers geht eine Änderung der Bearbeitungsabläufe einher. Dabei gilt stets der Grundsatz der Prozeßoptimierung: Vermeiden – Optimieren – Automatisieren [8]. So können weitere Schwachstellen erkannt und beseitigt werden. Z. B. ist die Reihenfolge, in der die Fälle bearbeitet werden, sehr komplex und an mehreren Stellen unterbrochen. Diese unnötigen Einschnitte in der Bearbeitung führen zu einem in der Summe erheblich höheren Aufwand im Vergleich zu einer durchgängigen Bearbeitung. Jeder Vorgang sollte im Optimalfall nur einmal in die Hand genommen werden, um dann durchgängig bearbeitet zu werden. Damit läßt sich gleichzeitig die bestehende Heterogenität der Bearbeitung verringern, die vor allem eine schwere Nachvollziehbarkeit der Bearbeitung zur Folge hat.

Auf der Basis eines optimierten Geschäftsprozesses kann dann eine Auswahl der möglichen IuK-Unterstützung getroffen werden. Ein Prozeßmodell ist z. B. Voraussetzung für die Einführung eines Workflow-Management-Systems

mit elektronischen Vorgangsmappen. Dadurch werden vor allem die Schnittstellen zu vor- und nachgelagerten Prozeßabschnitten reibungslos gestaltet. Die Transportzeiten entfallen fast vollständig, die Liegezeiten können durch eine geeignete Steuerung der Arbeitslast optimiert werden. Durch die Einführung eines DV-gestützten Bearbeitungssystems wird zusätzlich die Verteilung der eingehenden Anträge auf die Mitarbeiter optimiert.

4 FALLBEISPIEL: TECHNOLOGIETRANSFER

4.1 AUSGANGSSITUATION

Ein wesentliches Ziel des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen des Saarlandes (MWF) besteht darin, die regionale Wirtschaft zu unterstützen und diese auf eine stärkere Internationalisierung vorzubereiten. Dabei ist eine intensive Vernetzung zwischen der Wirtschaft und der praxisnah arbeitenden Wissenschaft ein ganz entscheidender Erfolgsfaktor. Um den Technologiedialog zwischen Wirtschaft und Wissenschaft aktiv zu fördern und zu unterstützen, wurden Transferstellen eingerichtet. Diese lassen sich grob in drei Gruppen clustern:

- Die Kontaktstelle für Wissens- und Technologietransfer (KWT) der Universität des Saarlandes sowie das Institut für Technologietransfer an der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes (FITT) sind direkt an den Hochschuleinrichtungen des Saarlandes angesiedelt.
- Die Zentrale für Produktivität und Technologie Saar e.V. (ZPT) und die Technologietransfer-, Innovations- und Technologieberatungsstelle (T.IT.) der Handwerkskammer des Saarlandes orientieren sich an verschiedenen Zielgruppen aus der Wirtschaft.
- Die Beratungsstelle für sozialverträgliche Technologiegestaltung (BEST) der Arbeitskammer des Saarlandes und des DGB-Landesbezirks Saar legt einen besonderen Fokus auf Betriebs- und Personalräte.
- Darüber hinaus spielt das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen (MWF) des Saarlandes, durch das Angebot einer Vielzahl an finanziel-

len Förderprogrammen sowie qualifizierter Informations- und Beratungsleistungen eine wichtige Rolle. Im Rahmen der Fallstudie wurde das bestehende Angebot aller Einrichtungen systematisch analysiert und Potential für neue Dienstleistungen generiert.

4.2 PRODUKTANALYSE

Bei der Produktanalyse wurde auf bewährte Produktmodellierungsansätze in der öffentlichen Verwaltung zurückgegriffen [3]. Es wurden Produktkataloge entworfen, die in einem hierarchischen Modell den Output aus Kundensicht darstellen. Die Kataloge erstrecken sich über drei Stufen (Produktbereich, Produktgruppe, Produkt).

4.3 PROZEßANALYSE

Neben der Produktmodellierung wurde mit Hilfe der ARIS-Methode (ARIS = Architektur integrierter Informationssysteme [9]) für ausgewählte Produkte eine Modellierung und Analyse der Leistungserstellungsprozesse durchgeführt. Mit Hilfe der Methode der erweiterten Ereignisgesteuerten Prozeßkette (eEPK) wurden die ablaufenden Prozesse auf systematische Art und Weise erhoben. In Zusammenarbeit mit Abteilungs- bzw. Referatsleitern wurden die Grobmodelle entwickelt, die anschließend durch Befragung der Sachbearbeiter verfeinert wurden.

4.4 ERGEBNIS

Inhaltliches Angebot

Bei der inhaltlichen Analyse kristallisierte sich heraus, daß die einzelnen Akteure ein sehr umfangreiches und breit diversifiziertes Angebot vorzuweisen haben, mit dem zahlreiche Kundenbedürfnisse befriedigt werden. Kundenorientierung und Dienstleistungsmentalität prägen als fundamentale Merkmale die Philosophie der Transferstellen. Diese können durch eine verstärkte Vernetzung der einzelnen Akteure weiter verbessert werden:

- Bei einigen Produkten sind mehrere Transferstellen beteiligt. So erfolgt z. B. in bezug auf die finanziellen Förderprogramme im Umfeld des Technologietransfers eine enge Zusammenarbeit von ZPT und MWF: Während das MWF die operative

Service Engineering in der Ministerial- verwaltung

Genehmigung durchführt, prüfen MWF und ZPT teilweise redundant, ob der Antragsteller die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt.

- Darüber hinaus bestehen Redundanzen in den Produktkatalogen, da Produkte von mehreren Transferstellen parallel und unabhängig voneinander produziert werden. So werden z. B. Informationsveranstaltungen angeboten, die branchenunabhängige Querschnittsthemen behandeln. Gemeinsam veranstaltete Präsentationen der Transferstellen gewährleisten zusätzlich einen umfassenden Überblick über die anwendungsnahen Forschungsaktivitäten im Saarland.

DV-Unterstützung

Darüber hinaus ist ein verstärkter Einsatz neuer Medien (z. B. Internet) zur Erhöhung der Kundenorientierung anzustreben:

- Während einige Transferstellen das Internet zumindest nutzen, um aktiv über ihre Dienstleistungsprodukte zu informieren, zeigen andere keinerlei Engagement in diesem Bereich. Es ist eine stärkere Nutzung der neuen Medien zur Informationsbereitstellung anzustreben, da somit eine wesentliche Transparenzsteigerung gegenüber dem Kunden erreicht wird.
- Dazu kommt, daß die bestehenden WWW-Aktivitäten sich ausschließlich auf den Bereich der Informationsvermittlung beschränken. Dies ist zwar notwendig, aber mit Sicherheit nicht ausreichend. Die dabei zugrundeliegenden Informationskonzepte sind in der Mehrzahl der Fälle die elektronische Form bestehender Informationsbroschüren, welche die Möglichkeiten des Internets – beispielsweise zur interaktiven Leistungserbringung – nicht voll ausschöpfen.

4.5 VERBESSERUNGSPOTENTIAL

Integrierter Produktkatalog

Um die Transparenz der Leistungsangebote der Transferstellen gegenüber den Kunden zu erhöhen und eine redundanzlose Darstellung des anzubietenden Leistungsspektrums zu erzielen, wurde ein integrierter Produktkatalog über alle Transferstellen entwickelt.

Dazu war zunächst erforderlich, für alle Akteure einheitliche Produktbereiche und Produktgruppen zu definieren. Da die Konkretisierung der ersten beiden Ebenen in den isolierten Plänen ein sehr heterogenes Bild ergab, bestand erheblicher Koordinations- und Diskussionsaufwand, bevor Kategorisierungen entstanden, mit denen sich alle involvierten Akteure identifizieren und denen alle erhobenen Produkte zugeordnet werden konnten. Die Produktbereiche wurden dann weiter in Produktgruppen untergliedert. So ist beispielsweise der Produktbereich „Qualifizierung“ in Abhängigkeit von der durchgeführten Maßnahme in die Gruppen „Arbeitskreise“, „Workshops“, „Seminare“ und „Lehrgänge“ aufgeteilt. Die zuvor identifizierten Produkte wurden dann den entsprechenden Gruppen zugeordnet.

Aufbauend auf dem gemeinsamen Produktkatalog wurden mit den Transferstellen Handlungsempfehlungen erarbeitet, wie durch stärkere Leistungsbündelung in ausgewählten Bereichen eine inhaltliche Integration der Produkte und somit ein verbessertes Leistungsangebot erreicht werden kann.

- Durch gemeinsame Informationsveranstaltungen ergeben sich erhebliche Synergieeffekte. Dies betrifft sowohl die Schnittstelle zur Wissenschaft als auch die zur Wirtschaft. Es existieren isoliert organisierte Veranstaltungen, die sich mit Querschnittsthemen wie Existenzgründung oder Qualitätsmanagement beschäftigen. Durch eine stärkere Vernetzung könnte den Interessenten ein größeres Wissensspektrum präsentiert werden. Primär wissenschaftlich geprägter Input könnte stärker mit anwendungsnaher Forschung sowie reinen Praktikerbeiträgen vernetzt werden. Darüber hinaus reduziert sich der organisatorische Koordinationsaufwand.

- In Bezug auf Messebeteiligungen erscheint ebenfalls ein gemeinsames Vorgehen sinnvoll, da sowohl die ZPT als auch die KWT und das FITT

Gemeinschaftsstände auf Messen im In- und Ausland organisieren. Ein koordiniertes Vorgehen würde den Betreuungsgrad zur Messevor- und -nachbereitung erhöhen und eine effektivere Verwendung der eingesetzten Ressourcen sicherstellen.

- Eine gemeinsam betriebene Diplomanden- bzw. Praktikantenbörse stellt eine Erhöhung der Kundenorientierung dar. Alle fünf betrachteten Transferstellen gaben an, in diesem Umfeld aktiv zu sein. Ein Unternehmen, welches sich auf der Suche nach qualifizierten Studenten befindet, muß seinen Bedarf derzeit mehrfach artikulieren. Andererseits hat ein Student mehrere Ansprechpartner zur Auswahl, wenn er sich auf der Suche nach einem praxisnahen Arbeitsthema befindet. Die redundante Verwaltung der Interessenten führt zu einer erheblichen Ineffizienz. Der integrierte Produktplan enthält das Produkt „Diplomanden-/Praktikantenbörse“ jedoch nur einmal, unabhängig davon, wer für die operative Abwicklung zuständig ist. Angebot und Nachfrage stehen sich an einer zentralen Börse gegenüber, wodurch eine effizientere Allokation erreicht wird.

Produktkatalog im Internet

Der integrierte Produktkatalog wird über das Internet allen Interessenten transparent zur Verfügung gestellt. Die einzelnen Produkte werden durch geeignete Attribute detailliert beschrieben, so daß der Interessent in kurzer und prägnanter Form alle wesentlichen Informationen abrufen kann. Diese sind aufgrund der großen Heterogenität der Produkte nicht standardisierbar, sondern variieren von Produkt zu Produkt. Verwendete Kriterien sind z. B. Ziele, Ansprechpartner, Verfahrensbeschreibung, Zeitpunkt und Ort der Inanspruchnahme, Anmeldefristen, Fördervolumen, Fördervoraussetzungen etc. Als langfristiges Ziel ist geplant, alle Produktinformationen über das Internet zur Verfügung zu stellen. Da kurzfristig jedoch der Zugang zu diesen Medien nicht in allen Fällen vorausgesetzt werden kann, wird für eine Übergangszeit das konventionelle Informationsmedium der Informationsbroschüre bestehen bleiben.

Die bereits existierenden WWW-Aktivitäten werden durch Querverweise integriert, da bereits wesentliche Informationen zur Produktbeschreibung enthalten sind.

5 FAZIT

In den im Rahmen des Projektes durchgeführten Fallstudien hat sich die Arbeitshypothese bestätigt, daß sich Methoden und Verfahrensweisen der Privatwirtschaft aufgrund divergierender Zielsysteme (Gemeinwohloptimierung statt Gewinnmaximierung) nur bedingt auf Fragestellungen öffentlicher Dienstleistungen übertragen lassen.

Ein produkt- und prozeßorientiertes Steuerungsmodell hat weitreichende Anpassungen der aufbau- und ablaufbezogenen Organisationsstrukturen zur Folge. Die Mitarbeiter in den Verwaltungen spielen hierbei die größte Rolle, da sie in der Regel die Verbesserungspotentiale kennen, über das Know-how der Produkte und Prozesse verfügen und die wesentlichen Träger von Veränderungen sind. Die Ansprache, Motivation und Qualifizierung der Mitarbeiter und der Personalvertretungen ist ein kritischer Erfolgsfaktor.

Trotz dieser Relevanz existiert bislang kein durchgängiges Rahmenkonzept, wie Produkt- und Prozeßinnovationen unter den spezifischen Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors entwickelt und umgesetzt werden können. Vielmehr bereitet bereits die "deskriptive" Dokumentation des Leistungsumfangs und der Leistungserbringung Probleme. Dies drückt sich u. a. in der Vielzahl der derzeit vorliegenden oder sich in Entwicklung befindlichen Produktmodelle aus (z. B. Produktbuch der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Produktplan Baden-Württemberg, etc.). Das Thema Prozeßmodelle ist dabei erst im Diskussionsstadium.

Auf der Grundlage der durchgeführten Situationsanalyse kann zusammenfassend die Empfehlung ausgesprochen werden, ein Rahmenkonzept zur Erforschung von Produkt- und Prozeßinnovationen am Beispiel Öffentlicher Dienstleistungen zu entwickeln. Dieses Rahmenkonzept kann anschließend als Grundlage zur konkreten Ausgestaltung von weiteren Einzelmaßnahmen dienen.

Schließlich ist zu untersuchen, inwiefern die Standardisierung von Produkten und Prozessen im Umfeld öffentlicher Dienstleistungen einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland leisten kann. Themen wie EDI(FACT) für öffentliche Dienstleistungen oder auch Referenzmodelle können dazu einen entscheidenden Beitrag leisten.

Literaturverzeichnis:

- [1] Vgl. Furch, K.; Hauser, T.: Definition und Steuerung von Verwaltungsprodukten im Sozialbereich, in: Handbuch Kommunale Politik, August 1995
- [2] Vgl. Scheer, A.-W.; Nüttgens, M.; Zimmermann, V.: Business Process Reengineering in der Verwaltung, in: Scheer, A.-W.; Friedrichs, J. (Hrsg.): Innovative Verwaltungen 2000, Schriften zur Unternehmensführung, Band 57, Wiesbaden 1996, S. 11-30
- [3] Vgl. KGSt (Hrsg.): Zwischenbilanz zur Produktbezogenen Steuerung, in: KGSt-Bericht 12/1997, Köln 1997
- [4] Vgl. Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ 1997, S. 9
- [5] Vgl. KGSt (Hrsg.): KGSt-Gutachten, Das Neue Steuerungsmodell: Definitionen und Beschreibung von Produkten, KGSt-Bericht Nr. 8/1994, Köln 1994
- [6] Vgl. Keller, G.; Nüttgens, M.; Scheer, A.-W.: Planungsinselformen: Vom Konzept zum integrierten Informationsmodell, in: Handbuch der modernen Datenverarbeitung - Theorie und Praxis der Wirtschaftsinformatik, 29. Jg. 1992, Nr. 168, S. 25-39.
- [7] Vgl. Kraemer, W.; Luzius, M.; Scheer, A.-W.: Referenzmodell Finanzamt, Studie, Saarbrücken 1996
- [8] Vgl. Scheer, A.-W.: Wirtschaftsinformatik: Referenzmodelle für industrielle Geschäftsprozesse, 6. Auflage, Berlin 1995
- [9] Vgl. Scheer, A.-W.: ARIS - Vom Geschäftsprozeß zum Anwendungssystem, 3. Auflage, Berlin 1998

Autoreninformationen:

Dipl.-Verw.-Wiss. Markus Breitling, Universität des Saarlandes, Institut für Wirtschaftsinformatik, Im Stadtwald, Geb. 14.1, 66123 Saarbrücken, Tel: 0681/9762-215, Fax: 0681/77516, Email: breitling@iwi.uni-sb.de

Dipl.-Kfm. Michael Heckmann, Universität des Saarlandes, Institut für Wirtschaftsinformatik, Im Stadtwald, Geb. 14.1, 66123 Saarbrücken, Tel: 0681/9762-227, Fax: 0681/77516, Email: heckmann@iwi.uni-sb.de

Dipl.-Kfm. Markus J. Luzius, Universität des Saarlandes, Institut für Wirtschaftsinformatik, Im Stadtwald, 66123 Saarbrücken, Tel: 0681/9762-211, Fax: 0681/77516, Email: luzius@iwi.uni-sb.de

Dr. Markus Nüttgens, Universität des Saarlandes, Institut für Wirtschaftsinformatik, Im Stadtwald, 66123 Saarbrücken, Tel: 0681/9762-228, Fax: 0681/77516, Email: nuettgens@iwi.uni-sb.de