

22.04.2003

Thema

Call Center-Management in öffentlichen Einrichtungen

von Nicolaus von Holtzendorff

Wirtschaft und Gesellschaft stehen in einem aktuellen und zukünftigen Wandel, der zunehmend Flexibilität und stete Veränderung beinhaltet. Diesem Veränderungsprozess kann sich weder ein privatwirtschaftlich geführtes Unternehmen noch eine öffentliche Verwaltung entziehen und so gilt auch hier das Darwinsche Prinzip: Nur wer die Fähigkeiten besitzt, sich zu entwickeln und sich wechselnden Gegebenheiten und Umweltbedingungen anzupassen, wird (politisch) überleben!

Aus diesem Grunde müssen Organisationen in einer sich permanent verändernden Umwelt in der Lage sein, Veränderungen rechtzeitig zu erkennen, um flexibel darauf reagieren zu können. Wichtig dabei ist die Erkenntnis, dass nicht die Annäherung an neue Ziele die Hauptaufgabe ist, sondern dass es wesentlich wirkungsvoller ist, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass eine Anpassung und Weiterentwicklung in modularer Weise erfolgen kann.

Aus dem zwingenden Bedürfnis, sich an die geänderten Informations- und Interaktionsforderungen der "Kunden" anpassen zu müssen sind nun die Erhöhung der Servicequalität gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern und den verbundenen Unternehmen sowie die Verbesserung der internen Aufbau- und Ablauforganisationen das Ziel vielschichtiger Planungen zahlreicher Städte, Kommunen, Kreise, Ministerien und Länder geworden. Einen Schwerpunkt stellen hierbei Investitionen im informationstechnischen Bereich dar, die entsprechend den Vorstellungen der kommunalen Verwaltungsmodernisierung den zielgerichteten Einsatz von zeitgemäßer Informations- und Kommunikationstechnologie vorsehen. Der Transfer von Wissen und Information zählt heute zu den entscheidenden Bestimmungsfaktoren von Fortschritt und Innovation.

Da die öffentliche Verwaltung mit ihren Dienstleistungen fast alle menschlichen Lebensbereiche berührt, kommt der Modernisierung in diesem Sektor eine besondere Bedeutung zu. Aus diesem Grunde muss die Wertschöpfungskette im öffentlichen Sektor an die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung angepasst und kundenorientiert aus-

gerichtet werden. Dies bedeutet, dass nicht nur Informationen weitergeleitet, sondern den Beteiligten auch eine Kooperation und Partizipation ermöglicht werden muss.

Die effiziente Anwendung moderner Kommunikationstechnologien steht in einer engen Wechselbeziehung zwischen dem Aufbau umfassender Daten- und Kommunikationsnetze und der Reorganisation verwaltungsinterner Ablaufprozesse. Für die digitale Umsetzung kommen netz basierende Technologien zum Einsatz, die einerseits Wissen, Daten und Informationen innerhalb einer Verwaltung (Intranet), zwischen verschiedenen Dienststellen (Extranet), oder über das öffentliche Internet zu den "Kunden" transportieren sollen. Die Bedeutung solcher Modernisierungsmaßnahmen hat über die wirtschaftliche Dimension hinaus auch eine politische Dimension erreicht, so dass starke Impulse zu förderpolitischen Programmen nicht nur von den Ländern ausgehen, sondern auch auf europäischer Ebene diskutiert werden (z.B. "eEurope", "BundOnline2005"). Aus dem zwingenden Bedürfnis, sich an die geänderten Informations- und Interaktionsforderungen der "Kunden" anpassen zu müssen, hat sich heute allgemein eine Dreiteilung des öffentlichen Serviceangebotes verbreitet, die mit teilweise sehr unterschiedlichen Lösungsansätzen realisiert wird, in der Regel aber aus folgenden Elementen besteht:

- › Persönlichen Anlaufstellen der Bürgerinnen und Bürger (Bürgerbüros)
- › einer telefonischen Kontakt-Schnittstelle und
- › einem Internet-Portal mit Selfservice-Funktionen.

Alle drei Elemente stehen in engem Zusammenhang und bedingen einander sogar, da sie meistens auf die gleiche informationstechnische Infrastruktur aufsetzen, so dass das Management eines Kompetenz-Centers nicht unabhängig von den anderen Schnittstellen zu den Bürgerinnen und Bürgern betrachtet werden kann. Hier besteht bereits ein gravierender Unterschied zu den Call-Centern der Privatwirtschaft. Die Determinanten, die die Abläufe in den Kompetenz-Zentren der öffentlichen Verwaltungen beeinflussen sind deutlich von denen zu unterscheiden, die das Führungsverhalten in privatwirtschaftlich geführten Call-Centern bestimmen. Um deshalb über das Management in Call-Centern öffentlicher Verwaltungen sprechen zu können, bedarf es einer ganzheitlichen Betrachtungsweise, da der herkömmliche Begriff des Call-Center-Managements

den hier zu erbringenden Anforderungen nicht entspricht und in weiten Bereichen auch nicht vergleichbar ist. Aufgabenschwerpunkte, Produktvielfalt, technische Voraussetzungen, Servicementalität der Mitarbeiter, starre Strukturen, enge gesetzliche Rahmenbedingungen, historischer Entwicklungsstand, mangelnde Leistungsorientierung, begrenzt verfügbare finanzielle Ressourcen und ein kameralistisches Rechnungswesen stellen die wesentlichen Unterschiede zu privatwirtschaftlichen Call-Centern dar. Der immer wieder vollzogene Blick zu Kommunikationszentren der Privatwirtschaft und der Versuch, solche Modelle auch im öffentlichen Bereich einzusetzen ist trügerisch und kann bereits im Planungsansatz zu Fehlmaßnahmen führen, die im weiteren Verlauf zu einer Eskalation von Problemen führen können und dann nicht mehr zu "managen" sind. Ein Beispiel hierfür ist eine Kapazitätsfehlschätzung, die weitreichende Konsequenzen in den Personalbereich zur Folge haben kann.

Während sich das Management bei Call-Centern der Privatwirtschaft im wesentlichen auf die Führung der Mitarbeiter, Auswertung der statistischen Aufzeichnungen und stete Optimierung der Arbeitsprozesse im Call-Center selber konzentrieren kann und die Organisation der Workflowprozesse des nach gelagerten Unternehmen weniger Bestandteil der Arbeit ist, verlangt das Management eines Kompetenz-Centers der öffentlichen Verwaltung zunächst andere Schwerpunkte, auf die später eingegangen wird. Ein entscheidender Grund liegt in den unterschiedlichen historischen Entwicklungsstufen. Das privatwirtschaftliche Call-Center-Management kann auf einer empirisch gewachsenen Unternehmenskultur aufsetzen, deren Inhalte und Ziele schon immer in der Optimierung der produktiven Einsatzfaktoren lagen, also auch der Aufbau- und Ablauforganisationen. Ein hier als Schnittstelle zum Kunden eingesetztes Call-Center kann wesentlich leichter in eine bestehende Unternehmensorganisation implementiert werden. Darüber hinaus lässt eine begrenzte Produktanzahl in der Regel eine einfachere Abstimmung der Workflow-Prozesse zu, erlauben die arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen einen größeren Spielraum, ist eine Leistungsbeurteilung der Mitarbeiter Standard und können aufgrund kürzerer Entscheidungswege von den Unternehmen finanzielle Mittel schneller zur Verfügung gestellt werden.

Dagegen trifft man bei dem Implementierungsversuch eines Kompetenz-Centers im öffentlichen Bereich auf andere Voraussetzungen. Politik und Verwaltung verwenden meist Strukturen, Werkzeuge und Arbeitsmethoden, die zwar in einer langen bürokratischen Tradition stehen und sich

isoliert betrachtet auch durchaus als praktikable Lösungen erwiesen haben, den aktuellen Anforderungen an Flexibilisierung, Transparenz, Interaktion und Methodik entsprechen hier derzeit jedoch nur die wenigsten Dienstleistungen. Zusätzlich erschwert eine anhaltende Finanzkrise der öffentlichen Haushalte Investitionen in diesem Bereich.

Das gesteigerte Verlangen der Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen nach verbesserter Servicequalität und die zwingende Notwendigkeit zur umfassenden Ökonomisierung setzt die öffentlichen Verwaltung zur Zeit unter enormen Handlungsdruck und führt zu teilweise nicht ausgereiften Maßnahmen, zu nicht integrierbaren Insellösungen und manchmal zur "Handlungssohnmacht". Modernes E-Government heißt der Schlüssel zum Erfolg. Davon versprechen sich die Entscheidungsträger eine Serviceverbesserung und kostenreduzierte Prozesse. Neben einem repräsentativen Internetauftritt mit geordneten Informationen rund um die Ämter, Lebenslagen und sachverwandten Themen und der Möglichkeit zur Kontaktaufnahme sollen spezielle Bürgerbüros für mehr Kundennähe sorgen. Der Einrichtung von dezentralen Servicebüros mit dem Angebot einer Vielzahl von öffentlichen Dienstleistungen kommt daher eine wichtige Bedeutung in der Optimierung von Geschäftsprozessen zu. Zum Beispiel lassen sich Besuchszeiten und Arbeitsaufwand in den einzelnen Fachabteilungen dadurch erheblich reduzieren. Um einen chancengleichen Zugang zum Internet zu gewährleisten und eine "digitale Spaltung" der Kunden zu vermeiden, muss gerade die öffentliche Verwaltung dafür Sorge tragen, dass die hierzu nötigen Voraussetzungen geschaffen werden. Obwohl die Anzahl der privaten Anschlüsse stark wächst, muss es trotzdem öffentliche Zugänge geben. Durch diese zusätzliche Einrichtung von öffentlichen Selbstbedienungsterminals können weitere Leistungen auf die Bürgerinnen und Bürger (Kunden) verlagert werden. Dem kommunalen Kompetenz-Center kommt in der Regel die Aufgabe zu, sämtliche an die jeweilige Verwaltung gestellten Fragen entgegen zu nehmen und sie mit Hilfe integrierter Informationssysteme entweder sofort zu beantworten, oder sie fachbezogen zu verteilen. Mehr als beim Bürgerbüro besteht hier die Möglichkeit die Fachabteilungen zu entlasten, indem störende Telefonate herausgefiltert werden und eine Weiterverbindung überwiegend entfällt. Internet-Portale stellen einen Zugang zu thematisch gegliederten integrierten Daten-, Wissens- und Interaktionsnetzwerken dar und bilden damit einen wesentlichen Bestandteil einer modernen Infrastruktur. Diese Portale können sich zu einer bedeutungsvollen Plattform entwickeln, die quasi eine kommunale Daten- und

Kommunikations-Drehscheibe bedeutet. Durch eine strategische Strukturierung dieser Portale lassen sich nicht nur Geschäftsprozesse Vorverlagern (virtuelles Rathaus), sondern es können auch weitere wirtschaftliche Effekte erzielt werden, indem öffentlich-private und interkommunale Kooperationen entstehen (Synergien).

Die Voraussetzung für all diese Maßnahmen der öffentlichen Verwaltungen ist jedoch der Aufbau organisations- und Prozess übergreifender Informationssysteme, was in der Praxis häufig zu einem erfolgskritischen Faktor wird. Der Aufbau dieser neuen "Kommunikationsknoten" sowie die Nutzung Netz basierter Arbeits- und Kooperationsformen stellt hohe Anforderung an die Daten-Infrastruktur. Bei der Realisierung dieser neuen Kommunikationsnetze stehen die Verwaltungen noch weitgehend am Anfang. Elektronische Post, elektronisches Dokumentenmanagement, der Aufbau von Intranets und Extranets stellt ihnen der nächsten Aufgabenkomplexe dar.

Der Managementbegriff

Versteht man unter Management den Prozess der Planung, Entscheidung, Steuerung und Kontrolle, so wird schnell deutlich, dass diese Funktionen in dem beschriebenen ämterübergreifenden Beziehungsgeflecht der Kommunikationsnetzwerke enorme Anforderung an die Führungsperson stellt. Die sehr komplexe Struktur des Management-Begriffs lässt sich auf den öffentlichen Sektor nur schwer übertragen und man sollte grundsätzlich zwei Bedeutungsebenen unterscheiden:

- › Funktionales Management - hier werden alle Funktionen und Prozessabläufe in arbeitsteiligen Verwaltungsbereichen beschrieben, die für die Führung von Mitarbeitern, die Planung und Organisation von Abläufen und Kontrolle notwendig sind.
- › Institutionales Management - das ist die Beschreibung und Analyse der Personengruppen, der ausgeübten Rollen innerhalb der Organisation, der Tätigkeitsprofile und Aufgabenteilungen, die sich durch das Management ergeben.

Das funktionale Management steht im Mittelpunkt der Betrachtung, wenn es um die Etablierung neuer Organisationseinheiten geht. Das Zusammenspiel, die Abstimmung und aber auch die Kontrolle der einzelnen Prozessbeteiligten mit den Prozessabläufen wird hier gesteuert, gegebenenfalls koordiniert und prozessbegleitend permanent optimiert. Das institutionale Management unter-

liegt dem starken Einfluss der Verhaltenswissenschaften. Durch die ständige Auseinandersetzung mit neuem Wissen und veränderten Arbeitstechniken, kommt es zu permanentem Wandel. Privatwirtschaft wie öffentliche Verwaltungen stehen vor der Herausforderung, "neue" Erkenntnisse in ihre Abläufe und ihr Selbstverständnis zu integrieren. Um eine weiterführende Transparenz zu erreichen, lassen sich die Managementfunktionen in drei große Bereiche gliedern:

- › Unternehmensführung - hier geht es um betriebswirtschaftliche Aspekte des Managements
- › Personal-Führung - hier kommen die Erkenntnisse aus den Verhaltenswissenschaften zur Anwendung
- › Unternehmensforschung - als Grundlagenwissenschaft für Empirie und Innovation

Die Unternehmensforschung ist für den Bereich der Kompetenz-Center im öffentlichen Bereich noch nicht nennenswert entwickelt, so dass sie für uns zunächst eine untergeordnete Rolle spielt. Wichtiger erscheint die Betrachtung der Unternehmens- und Personalführung in diesem Bereich. Zusätzlich erschwert wird das Management durch den Umstand, dass die bereits erwähnte Finanzkrise die Verwaltungen zu zügiger Ökonomisierung zwingt.

Wie lassen sich nun diese Managementanforderungen in einem Kompetenz-Center realisieren? Gehen wir davon aus, dass der Ökonomisierungsprozess der zeitlich und inhaltlich anspruchsvollste ist und wie eine Glocke über allen Prozessen schwebt. Die Ökonomisierung wird sich also nur langfristig realisieren lassen und man kann nur in Teilbereichen beginnen. Aber genau hier bietet sich ein Kompetenz-Center geradezu an, nämlich dann, wenn zu den "Inbound-Tätigkeiten" ergänzend "Outbound-Aktivitäten" durchgeführt werden (Verkauf von Tickets, Terminplanung für verbundene Unternehmen usw.), für die ein monetäres Äquivalent geleistet werden muss. Durch die überwiegend nicht vorhandene Möglichkeit der "innerbetrieblichen Verrechnung" müssen jedoch auch hier individuelle Lösungen gefunden werden, die ein "Wirtschaften" für den öffentlichen Bereich überhaupt rechtlich zulassen, wie beispielsweise eine Teilprivatisierung. Dieser Weg ist keineswegs neu und wird in einigen Kommunen auch schon erfolgreich praktiziert. Die Umsetzung der hohen und für den öffentlichen Bereich ungewohnten Managementanforderungen in allen Bereichen erfordert eine brisante Änderung der Denkweise und Einstellung aller Beteiligten. Durch die Bedeu-

tung des Kompetenz-Centers als wesentliche Schnittstelle zu den Bürgerinnen und Bürgern gewinnt auch sein Leiter zunehmend an Bedeutung in dem Rollenspiel der beteiligten Institutionen, denn von ihm muss im Idealfall nicht nur der Impuls für alle Aktivitäten ausgehen, sondern er sollte auch die Moderation und Kontrolle übernehmen. Diese gestellten Anforderungen können nur durch eine starke Persönlichkeit erfüllt werden, die über ein solides Querschnittswissen in der Verwaltung verfügen sollte und darüber hinaus Teamfähigkeit besitzen muss.

Management der Veränderung

Mit dem Beginn aller Planungen für ein Kompetenz-Center muss auch der Prozess der "Einstellungsänderung" - als Verhaltensänderung verstanden - beginnen, denn sie stellt letzten Endes das Fundament dar, auf dem alle Aktivitäten stattfinden. Veränderung fängt in der Verwaltungsführung an, bevor sie von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern adaptiert werden kann. Diese Veränderung bedeutet also an erster Stelle die Veränderung der Sicht- und Denkweise der Führungspersonen. Veränderung verstanden als Wechsel von Kameralistik zu moderner Rechnungsführung, von "statischer" Dienstleistung zu "dynamischer" Serviceleistung, vom "Einzelkämpfer" zum Team-Mitarbeiter, von der Kostenstelle zum Profit-Center. Jede zur "Führungsriege" zählende Person muss sich selbst aktiv mit dem Management von Veränderung auseinandersetzen. Das neue Bild der Organisation muss als Grundlage allen Denkens und Handelns etabliert werden. Dies ist genauso bedeutend wie die nach außen gerichteten begleitenden Maßnahmen zur Etablierung und Bekanntmachung der neuen Institution in der Bevölkerung. Die Veränderung selbst ist ein strategischer Prozess, der nicht in einem Seminar vermittelt werden kann, sondern sich in der alltäglichen Arbeit am Arbeitsplatz entwickelt. Dabei lassen sich drei Formen erkennen:

- › Die rationale Strategie, die darauf beruht, den Menschen durch dessen Einsicht zur Veränderung zu veranlassen. Mit sachlichen Argumenten und Logik wird eine Lösung vermittelt, die damit nachvollziehbar ist und von vernunftbegabten Menschen akzeptiert wird. Diese Konzepte nützen natürlich wenig, wenn die rationale Fähigkeit der Organisation selber nicht berücksichtigt wurde. Die Nachvollziehbarkeit und Implementierung fällt den Betroffenen oft schwer, besonders dann, wenn neue Konzepte neues Denken und Handeln erfordern. Die Folge ist, dass die Konzepte in der Schublade landen und als nicht durchführbar eingestuft werden.

- › Die Machtstrategie, die den Ansatz verfolgt, durch Anordnung, Gesetz und Sanktion das gewünschte Verhalten durchzusetzen. Hier erscheint eine Umsetzung und Durchsetzung schnell möglich zu sein. Da Nachvollziehbarkeit und Einsicht nicht im Vordergrund stehen, entsteht leicht ein politisches Klima mit Gegenströmungen, die das angestrebte Gesamtkonzept verwässern oder sogar unmöglich machen können.
- › Die Entwicklungsstrategie sieht die Verantwortung und Gestaltung der Veränderung im System. Die Veränderung wird durch das System wahrgenommen und getragen. Die Lösungsfähigkeit wird bei den Betroffenen selbst vorausgesetzt oder durch Unterstützung und Hilfestellung entwickelt, wobei Entwicklung bedeutet, dass eine qualitative Veränderung in abgestimmten und verkraftbaren Schritten mit einem Tempo durchgeführt wird, das für die Verwaltung möglich und angemessen ist.

Ein Merkmal jeder Veränderung ist, dass sie nur so lange stattfindet, als sie als Grundhaltung aktiv ist. Dies bedeutet, dass speziell bei der Implementierung eines für die Verwaltung völlig neuen Organs wie es ein Kompetenz-Center ist, die Veränderung permanent aktiviert werden muss. Eine Entwicklungsstrategie alleine scheint dies in dem momentanen Entwicklungsstand von Kompetenz-Centern in der öffentlichen Verwaltung nicht realisieren zu können. Während in der Privatwirtschaft sicherlich die Entwicklungsstrategie überwiegen dürfte, scheint im öffentlichen Bereich eine dosierte Mischung aus Macht- und Entwicklungsstrategie solange die wirkungsvollste Methode zu sein, bis eine neue "Grundhaltung" erreicht worden ist. Schließlich bedeutet die Veränderung im öffentlichen Bereich Serviceorientierung und Ökonomisierung zugleich, was eher einer "Revolution" als einer "Evolution" entspricht und schnelle und pragmatische Lösungen notwendig macht.

Management im Kompetenz-Center

Bisher haben wir uns mit dem Umfeld mit seinen vielschichtigen Anforderungen befasst, das den Leiter eines Kompetenz-Centers im öffentlichen Bereich erwartet. Wichtig ist die Erkenntnis, dass die Managementarbeit nicht erst im Kompetenz-Center beginnt, sondern dass aufgrund der direkten Schnittstelle zu den Bürgerinnen und Bürgern alle Aktivitäten von hier ausgehen und die beschriebenen Veränderungsprozesse in der gesamten Verwaltung auch von hier zusätzliche, permanente Impulse erhalten. Sieht man das e-Government als das Gesamtziel an, so stellt das

Kompetenz-Center sicherlich das "Herzstück" dar. Dies wiederum bedeutet, dass in der Praxis das Management eines solchen Centers nicht nur eine anhaltende Auseinadersetzung mit den nach gelagerten Verwaltungseinheiten beinhaltet und aus diesem Grunde organisatorisch als "Stabsstelle" an der zentralen Leitungsstelle angegliedert sein sollte, sondern auch, dass die Leitungsfunktion darin besteht, Beziehungen der Informationsflüsse und Workflow-Prozesse zu erkennen und zu optimieren. Ein erstes Ziel ist überwiegend die Verbesserung des Bürgerservice dahingehend, dass Informationen einfach und zeitsparend weitergeleitet werden können, dass sozusagen ein Wissenstransfer zwischen der Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern stattfinden kann. Das Wissen in der Beziehung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung zeichnet sich aber dadurch aus,

- dass es extrem ungleich verteilt und zugänglich ist,
- unterschiedlich bearbeitet wird und "Kopfwissen" ist,
- in verschiedenen Lebenswelten und Systemen verteilt ist, die für sich selbstreferentiell sind, das heißt, dass sie die Gesetzmäßigkeiten ihres Verhaltens selbst bestimmen,
- das Dienst- und Fachwissen der Verwaltung gegen das Laienwissen steht und
- Zielkonflikte bestehen (Bürger möchte Antrag durchsetzen, Verwaltung prüft die Legitimität und Legalität des Antrages).

Um die Schnittstelle Verwaltung/Bürger zu gestalten, haben sich in der Praxis die Aktivitäten auf drei Modelle konzentriert, die sich aber alle noch am Anfang eines zu erwartenden "Evaluationsprozesses" befinden:

- Das zentrale Call-Center, es werden alle bei der Verwaltung eingehenden Telefonate erfasst und qualifiziert weitergeleitet, nur einfache allgemeine und informierende Auskünfte können erteilt werden
- Das Fachbereichs Call-Center, hier wird "inselartig" nur für den jeweiligen Fachbereich Auskunft mit höherer Komplexität erteilt (Beispiel Entsorgungsbetriebe, Bauamt, Straßenverkehrsamt, Polizei etc.)
- Das Bürger Service Call-Center, hier wird versucht, die am häufigsten gestellten Fragen an die Verwaltung herauszufiltern und abschließend zu beantworten.

Eine befriedigende Lösung wird sicher aus der Synthese der drei genannten Modelle bestehen. Aufgrund der hohen Komplexität erscheint jedoch die vorläufige Beschränkung auf einen Typus

sinnvoll, der sich natürlich auch nach den speziellen Anforderungen der jeweiligen Behörde richten muss. Allen Modellen ist aber gemein, dass Wissen transportiert werden soll. Die Aufgabe des Managements ist es nun, dieses Wissen aufzubereiten, bereitzustellen und es zu verwalten, damit eine geforderte Leistung abgerufen werden kann. Dabei kommt es nicht darauf an, alles zu wissen, sondern die Instrumente und Quellen zu kennen, mit denen und aus denen man Wissen schnell, zuverlässig und möglichst vollständig abrufen kann. Da jedoch Bürokratien überwiegend regelbepflichtet, arbeitsteilig und nach ihrer eigenen Logik arbeiten, die Bürgerinnen und Bürger aber Anliegen haben, die sich häufig nach Lebenslagen richten und quer über die Verwaltungsorganisation gehen, muss das Management hier eine "katalytische Verknüpfung" herstellen und die Voraussetzung schaffen, damit das Wissen in der verlangten Form aufbereitet werden kann. Der häufige Verweis auf die so genannten "redaktionellen Systeme" einer Verwaltung ist noch nicht zielführend. Diese Internet-Portale stellen zunächst nur einen weiteren Kommunikations- und Aktionskanal dar, sind aber bei weitem noch nicht ausgereift und für die schnelle Informationsbeschaffung noch zu langsam. Hier unterstützen moderne Softwareanwendungen, die das Wissen in Form von Frage und Antwort, von Schlagworten und Volltextsuche bereitstellen und eine direkte Verlinkung zu weiteren Quellen ermöglichen. Die Wissensbeschaffung muss von dem Kompetenz-Center Management amtsübergreifend koordiniert werden, sie kann aber parallel zu allen anderen erforderlichen Management-Maßnahmen erfolgen.

Am Anfang aller Aktivitäten steht jedoch immer die Planung! Nun zeichnet es sich ab, dass die Zukunft nicht den heute üblichen Call-Center Organisationsformen entsprechen wird, sondern dem Kompetenz- und Kommunikations-Center. Wer heute also den Bürgerservice erhöhen will, muss sich bei der enorm hohen Komplexität der Aufgabenstellung bereits jetzt mit den zu erwartenden Anforderungen der Zukunft befassen und kann nicht immer auf Bewährtes zurückgreifen. Bei zunehmender Ökonomisierung wird der Einsatz technischer Investitionen steigen müssen, die Mittelherkunft muss gesichert sein (u.a. kann auch durch "Outbound-Telefonie" ein zusätzlicher Geschäftsbereich erschlossen werden, der der jeweiligen Kommune weitere Einnahmen sichert), die Personalbeschaffung und - Bindung muss angesichts von hohen Fluktuationsraten und Krankenstand verbessert werden, die strategische Bedeutung der Einrichtung muss hervorgehoben werden und es muss das Bewusstsein permanenter Leistungserbringung gestärkt werden. Dies

alles trifft in besonderem Masse auch auf öffentliche Verwaltungen zu.

Eine der ersten Aufgaben des Managements ist es, ein Qualitätsniveau der zu erbringenden Leistungen zu definieren, aus dem sich die Verwaltungsstrategie, die Standards und die Serviceorientierung ableiten lässt. Ein Maß für diese Qualität der erbrachten Serviceleistungen im Call-Center sind die angebotenen oder vereinbarten Service-Levels. Bei eingehenden (inbound) Telefongesprächen mit Vorgabe eines Service-Levels und den Telefonaten, die später bearbeitet werden (mit Vorgabe einer Reaktionszeit) werden häufig folgende Leistungsmerkmale angewendet:

- Der Prozentsatz beantworteter Anrufe innerhalb einer Zeitschwelle, z.B. 80 % der eingehenden Anrufe werden innerhalb von 20 Sekunden nach Eingang beantwortet.
- Mittlere Zeit bis zur Anrufannahme, d.h. die durchschnittliche Zeit, die ein Anrufer in der Warteschlange auf die Beantwortung seines Anrufes durch einen Agenten warten muss.
- Die Reaktion (für Service-Levels, welche später bearbeitet werden) kann dann auch via Post, E-Mail, Fax oder Voicemail erfolgen. Entscheidend ist jedoch in beiden Fällen, dass konkrete Ziele für die Service-Levels vereinbart, verfolgt und optimiert werden.

Ein sehr hoher Service-Level (80 %) impliziert aber einen überproportionalen Personalaufwand. Eine Behörde kann nicht messen, wann sie "Kunden" verliert, oder wann sie "Kunden" gewinnt. Zumindest zur Zeit wegen mangelnden Datenmaterials noch nicht. Auch löst der Blick zur Nachbarkommune das Problem noch nicht, weil es auch hier keinen geeigneten Maßstab gibt. Aus diesem Grunde ist das Management des Service-Level von eminenter Bedeutung und zeigt auf, welche Pionierleistung erbracht werden muss, um sich empirisch an geeignete Lösungen heranzutasten. Einen wichtigen Anhaltspunkt ergibt natürlich immer eine Verkehrsmessung, die Aufschluss über die insgesamt in einer Verwaltung getätigten Anrufe gibt, je nach Organisationsstand auch über einzelne Teilbereiche. Aber auch hier haben wir nur Vergangenheitswerte, die keine Aussage über die zukünftige Entwicklung des Gesprächsaufkommens zulassen. In Ergänzung zu der Telefonie werden auch andere Aufgaben zu erwarten sein. Wie wird sich z. B. das e-Mail Volumen entwickeln, wird schriftliche Korrespondenz bearbeitet, ist Fulfillment geplant? Welche Werbemaßnahmen sind getroffen, um den angebotenen Service nach außen bekannt zu machen?

Die personelle Kapazitätsplanung wird besonders im öffentlichen Bereich deshalb zum Problem, weil nicht, wie in der Privatwirtschaft, mit kurzfristigen Arbeitsverträgen und frei über den Markt zu beschaffenden Arbeitskräften Kapazitätsänderungen ausgeglichen werden können. Man wird also stets mit einer relativ "starr" Mitarbeiterstruktur arbeiten müssen. Dies kann bei der Bereitstellung einer zu hohen Kapazität zur Unterbeanspruchung und damit zum Frust der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führen, oder bei einer zu niedrigen Kapazität durch zu hohe Belastung zum so genannten "Burn Out". Die Gefahr, dass eine der genannten Fälle eintritt, ist bei öffentlichen Verwaltungen groß. Weitere Schwierigkeiten ergeben sich auch bei der Prognose der zukünftigen Zahlen, wenn sie aus dem Mittelwert des Gesamtvolumens pro Zeitabschnitt gewonnen werden. Besonders bei Behörden ist die Verteilung der Anrufe nicht regelmäßig im Tages-, Wochen- oder Monatsablauf, sondern es ergeben sich nicht vorher kalkulierbare Schwankungen. Folglich kann es keinen linearen Zusammenhang zwischen errechnetem Arbeitsvolumen und Personalbedarf geben. Da es sich in der Regel bei den Leitern öffentlicher Kompetenz-Center nicht um Personen mit Management-Erfahrung in Call-Centern der Privatwirtschaft handelt, ergibt sich hier ein kritischer Management-Faktor. Es muss daher besonders auf die Parameter geachtet werden, die Einfluss auf die Kapazität haben können:

- Extern, z.B. Mediaplan, Mailings, PR-Kampagnen, neue "Produkte", Versand von Rechnungen oder Mahnungen
- Intern, z.B. Training, Krankheit, Urlaub, Abwesenheit, Meetings, Arbeitsrecht.

Wichtig ist die ständige Kommunikation zu den einzelnen Abteilungen und Ämtern, um überhaupt in Erfahrung bringen zu können, welche Planungen bestehen. Die Erfahrung zeigt auch hier, dass dieses Abrufen von Informationen innerhalb einer Behörde leider eine "Holschuld" des Kompetenz-Center-Leiters ist. Wenn allerdings Informationen erst aus der Tagespresse entnommen werden können, kann in den meisten Fällen nur noch reagiert nicht aber agiert werden, was letzten Endes auch eine Minderung der Servicequalität bedeutet. Um eine angemessene Personal-Kapazitätsplanung zu erstellen, sind Schichtpläne erforderlich. Hierbei sind nicht nur quantitative Gesichtspunkte wichtig, sondern auch qualitative. Darüber hinaus fordert die Bestimmung von Minimal- und Maximal-Arbeitsstunden, sowie die Regelung von Pausen- und Ruhezeiten die genaue Kenntnis arbeitsrechtlicher Vorgaben.

Das heute viel zitierte Skill-Based-Routing, das Zuführen von Fachfragen an das entsprechende "Fachteam", kann eine Schichtplanung zwar erleichtern, setzt aber ein hohes Potential an Fachkräften voraus, welches in der Praxis nicht durchgängig verfügbar sein wird. Praxisorientierter und empfehlenswert ist daher der Einsatz von "Generalisten" mit gutem "Verwaltungsquerschnittswissen" und fortgeschrittenen PC-Kenntnissen. Diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können nicht nur für mehrere Tätigkeiten eingesetzt werden, sondern es ergeben sich auch weitere Vorteile wie:

- › Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit und -produktivität
- › Vereinfachung der Schichtplanung
- › Auslastungsverbesserung des Tagesgeschäftes

Schließlich muss das Management auch eine genaue Zeiterfassung aller Vorgänge vornehmen, damit eine Gleichbehandlung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sichergestellt ist. Dies ist im öffentlichen Bereich nicht immer unproblematisch, da sehr leicht eine nicht vereinbarte Leistungskontrolle unterstellt wird. Insofern ist die frühzeitige Beteiligung und Einbindung des jeweiligen Personalrates in die geplanten Projekte von grundsätzlicher Bedeutung.

Da bei der Personalbeschaffung in solchen Kompetenz-Centern in den meisten Fällen auf eigenes Personal zurückgegriffen wird, das aus den unterschiedlichsten Bereichen der Verwaltung kommt, ist es wichtig, dass zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auch eine Qualitätsanforderung an die interne Kommunikation formuliert wird. Die Aussage: "Wir erfahren das immer als Letzte" oder Ähnliches wird häufig gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern geäußert, um eigene Informationsdefizite zu rechtfertigen. Dadurch wird Inkompetenz und mangelnde Identifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach außen transportiert. Um dies zu verhindern, ist es notwendig, ein Kommunikationsmanagement in vertikaler und horizontaler Richtung aufzubauen, das den ungehinderten Fluss von Informationen und Feedback gewährleistet. Sowohl für den Leiter als auch für die Teamleiter ist dies im öffentlichen Bereich häufig eine neue Erfahrung, die zu vermittelnde Information nicht nur weiterzuleiten, sondern auch das Feedback abzuwarten und den richtigen Kommunikationsweg zu wählen. Hierzu bieten sich das persönliche Gespräch oder das Intranet an. Stehen diese Prozesse nicht im Einklang, kann sich sehr schnell ein Nährboden für Gerüchte und Fehlinformationen bilden. Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern muss auch die Möglichkeit gegeben werden, ihre Meinungen, Wünsche und

Kritik nicht nur untereinander, sondern auch nach oben kommunizieren zu können. Die aus den eigenen Reihen gewählten Teamleiterinnen und Teamleiter befinden sich hier oft in einer für sie ungewohnten Situation zwischen Kolleginnen und Kollegen und dem Leiter und müssen jetzt aus einer anderen Perspektive miteinander kommunizieren und haben auch eine andere Erwartungshaltung. Durch eine eindeutige Kommunikation bildet sich ein gesteigertes Zusammengehörigkeitsgefühl. Denn die mangelnde Kommunikationsbereitschaft der Leitung zählt zu den häufigsten Ansatzpunkten für Kritik. Gerade im öffentlichen Bereich stellt der Abbau von "Kommunikationsbarrieren" eine besonders schwierige Herausforderung dar. Da es erwiesen ist, dass informierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sicherer und kompetenter auftreten, besteht hier eine nicht zu unterschätzende Managementaufgabe. Die aus den unterschiedlichen Verwaltungsbereichen rekrutierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind in den seltensten Fällen mit "Unternehmens- Strategie-, Philosophie und Ziel" konfrontiert worden. Dies sind aber zur allgemeinen Motivationsförderung wichtige Ansatzpunkte. So ist es zwingend notwendig, dass jeder in einem Kompetenz-Center Arbeitende die Ziele der Institution kennt, genaue Informationen über neue "Produkte", Kampagnen und neue Service-Dienstleistungen hat, schnell über Veränderungen in der Organisation (z.B. Zuständigkeiten, Servicezeiten, Preise) und Veränderungen der Arbeitsprozesse in Kenntnis gesetzt wird und neue Soft- und Hardware schnell beherrscht. Aus der bereits erwähnten selbstreferentiellen Darstellung vieler Fachabteilungen in unterschiedlichen öffentlichen Einrichtungen kann sehr oft ein direkter Informationsfluss der Fachabteilung zu den Bürgerinnen und Bürgern festgestellt werden, nicht aber eine entsprechende Kommunikation zwischen den Fachabteilungen selber. Um diesen wichtigen und notwendigen Informationsfluss zu realisieren ist es auch hier die Aufgabe und zugleich Chance des Managements, das Kompetenz-Center zu einer "Informations-Drehscheibe" der Verwaltung auszubauen. Als hilfreiches Unterstützungsinstrumentarium hat sich hier in vielen Fällen ein klar strukturiertes Redaktionssystem erwiesen, das quasi als Datenbank des kommunalen Wissens selektiv von den zuständigen Fachabteilungen gepflegt wird und in der Praxis eine relativ hohe Aktualität aufweist. Da sich diese Redaktionssysteme bei den meisten uns bekannten Kommunen noch im Anfangsstadium der Entwicklung befinden, kann zwar die angesprochene Aktualität der Inhalte angenommen werden, nicht aber deren Vollständigkeit. Hieraus erwächst für die Leitung wieder eine "Pioniersituation", Infor-

mationen müssen zum großen Teil durch das Kompetenz-Center selber beschafft werden.

Aus der anfänglich schwierigen "Mädchen für alles"- Position des Kompetenz-Center Leiters kann sehr schnell die Situation der "Kompetenz-Konzentration" auf die eigene Person entstehen. Aus diesem Grunde erscheint es wichtig, Teamleiterinnen und Teamleiter einzusetzen, sie in eine Aufgabenteilung einzubeziehen und ihnen auch die notwendige Verantwortung zu übertragen. Die Voraussetzung für eine erfolgreiche Teamleitungsfunktion ist besonders im öffentlichen Bereich ein entsprechendes Coaching, denn in dieser Funktion wird eine höhere Identifikation mit der Institution und eine gewisse Distanzierung zu den anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern notwendig. Da im täglichen Spannungsfeld hektischer Routine schnell wieder in gewohntes Verhalten zurück verfallen wird, erfordert dies von der Leitung eine stete Beobachtung. Hier empfiehlt sich der Einsatz externer Berater, die effizient und wirkungsvoll durch professionelles Coaching den Leiter wesentlich in diesem Bereich entlasten können.

Neben den bisher beschriebenen Management-Aufgaben eines Kompetenz-Center-Leiters ergibt sich aber besonders im öffentlichen Bereich zunehmend auch die Notwendigkeit des e-Mail-Managements. Unter dem Aspekt eines multimedialen Auftritts ist bei fast allen öffentlichen Institutionen die corporate e-Mail ein integraler Bestandteil des Web-Auftritts geworden. Die Hinweise Kontakt@ oder Info@ fordern Bürgerinnen und Bürger geradezu heraus, Fragen und Anliegen über diese Kontaktschiene zu äußern. In der Praxis stellt dieses Kommunikationsangebot jedoch leider in den meisten Fällen eine Einbahnstrasse dar. Schnell wird man sich in den Verwaltungen darüber einig, diese Kontaktbearbeitung in den Aufgabenbereich eines Kompetenz-Centers zu stellen. Dem Grunde nach ist dies auch richtig, jedoch zeigt sich auch hier, dass dadurch nur eine Problemverlagerung in Richtung Kompetenz-Center stattfindet, weil eine entsprechende Vernetzung und Prozessregelung nicht existiert. Durch die schnelle Ausbreitung des Internets hat sich die e-Mail-Kommunikation bereits zu der zweitwichtigsten Kommunikationsform neben dem persönlichen Telefongespräch entwickelt und Tendenzen sprechen sogar dafür, dass sich dieses Verhältnis umkehren wird. Es erscheint daher besonders dringend, sich schon zu Beginn der Etablierung eines Kompetenz-Centers mit dieser Thematik auseinander zu setzen. Technisch stellt das e-Mail-Handling heute kein Problem mehr dar. Neben der Technik rücken daher die Bereiche Strategie, Organisation und Vorbereitung der

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Vordergrund. Das e-Mail-Handling stellt jedoch nicht nur eine quantitative Belastung dar, sondern es bietet auch die strategische Möglichkeit, Informationen viel zielgerichteter weiterzuleiten und gegebenenfalls können Texte durch Grafiken ergänzt und komplizierte Zusammenhänge visualisiert werden. Bei der Vielzahl "kommunaler Produkte" kann sich dadurch eine Verschlanung von Arbeitsprozessen in der Verwaltung ergeben. Vordergründig erfordert die Bearbeitung von eMails zwar einen höheren Arbeitsaufwand, andererseits gewinnt man aber dadurch eine erheblich gesteigerte zeitliche Flexibilisierung. Angesichts der zunehmenden Tendenz gerade im öffentlichen Bereich auch Telearbeitsplätze einzurichten, stellt dies einen wichtigen und nicht zu unterschätzenden Management-Ansatzpunkt dar.

Ein Ausblick

Die Komplexität der Zusammenhänge und die sich daraus besonders im öffentlichen Bereich ergebenden Management-Anforderungen konnten im Vorangegangenen nur angedeutet werden. Vielmehr war es Absicht zu skizzieren, dass es sich bei der Etablierung eines Kompetenz-Centers nicht um eine Institution handelt, die, um dem Bürgerverlangen nach Serviceerweiterung und -Verbesserung schnell gerecht werden zu können, einer Verwaltung als zusätzliche Abteilung vorgelegt werden kann, sondern dass es sich um einen sehr komplexen Implementierungsvorgang handelt, der gravierende Konsequenzen in der Work-Flow-Organisation nach sich zieht. Ferner sollte gezeigt werden, dass sich das Management nicht alleine auf die internen Prozesse des Kompetenz-Centers beziehen kann, sondern dass in besonderem Maße bei öffentlichen Verwaltungen auch die Impulse für Prozessoptimierungen in der gesamten Organisation von hier erfolgen sollten. Wichtig erscheint dabei nicht nur die Kommunikation nach außen zu sein, sondern in besonderem Maße gewinnt die Steuerung der internen Informationsflüsse unter dem Aspekt des "Change-Management" an Bedeutung. Die historisch gesehen kurze Evaluationsphase der beschriebenen Kompetenz-Center und die traditionell gewachsene starre Führungsstruktur im öffentlichen Bereich erschweren die Realisierung solcher ehrgeizigen Projekte und stellen deshalb hohe Anforderungen an das neue Management. Angesichts des breiten Aufgabenspektrums muss eine Konzentration aller Management-Aktivitäten auf das Wesentliche erfolgen. Hier stehen die Definition eines Servicelevel, die Erfassung der Prozessabläufe und die teamgerechte Steigerung und Anpassung des persönlichen Leistungsgrades der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zunächst im Vordergrund.

Erst wenn sich das Servicelevel den Vorgaben angenähert hat, man beginnt, Prozesse zu optimieren und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen vorher definierten Leistungsstandard erreicht haben, kann mit der eigentlichen Steuerung und dem Controlling der Call-Center-Funktionen begonnen werden. Es müssen dann Kennzahlen und Zielgrößen festgelegt werden, um eine "Gruppenleistung" messen zu können und eine Wirtschaftlichkeit zu erzielen. Dieses setzt einen oftmals schwer zu erzielenden Konsens zwischen Kompetenz-Center-Leitung, Teamleiterinnen und Teamleitern sowie dem Personalrat voraus. Die ausgewählten Kennziffern bedürfen der Erläuterung, Hintergründe müssen aufgezeigt und die Auswirkungen dargestellt werden. Hier beginnt das Management der Eingriffsmöglichkeiten. Wo und wann muss eingegriffen werden, welche Handlungsspielräume gibt es und wie können die gewählten Maßnahmen in die Praxis umgesetzt werden. Keinesfalls sollten jedoch die vielschichtige Komplexität und scheinbar hohe Investitionen von einer Etablierung solcher Kompetenz-Center abhalten. Wird die Projektierung solcher Kompetenz-Center aus finanziellen Gründen in die Zukunft verschoben, so löst sich das Problem damit keineswegs. Vielmehr ist davon auszugehen, dass im weiteren Zeitablauf eine Eskalation der Probleme auftreten wird und eine zunehmende Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger erhöhten Druck auf die Verwaltungen ausüben wird, so dass diese schließlich im Zugzwang unter zeitlichen Restriktionen handeln müssen, was den finanziellen Aufwand erheblich vergrößert. Die Praxis hat bewiesen, dass mit Hilfe externer erfahrener Berater eine sehr gute, fachabteilungsneutrale Konzeptionsentwicklung durchgeführt werden kann und dass aufgrund der Neutralität auch sehr viel schneller zu einem Konsens innerhalb der Behörden selbst gefunden wird. Jede Konzeption sollte in Abstimmung mit dem künftigen Manager erstellt werden und einen modularen Aufbau beinhalten, so dass das Management durch externe Unterstützung, nach Prioritäten gegliedert, in die unterschiedlichen Aufgabenkomplexe eingearbeitet werden kann. Dadurch wird die Komplexität wesentlich "entschärft" und das mitarbeitende Team wird nicht überfordert. Die modulare Lösung ist schnell umsetzbar, lässt sich an neue Situationen zeitnah anpassen, zeigt sofort positive Wirkung in der Bevölkerung und ist auch für Institutionen mit begrenzten finanziellen Ressourcen realisierbar.

Näheres zum Autor:

Nicolaus von Holtzendorff (Dipl.-Kfm, OIT d. Gebirgsjäger) studierte Betriebswirtschaft an der European Business School in Frankfurt, Paris und London. Er hat langjährige Führungserfahrung in internationalen Konzernen und mittelständischen Unternehmen. Heute leitet er das Projektmanagement des Beratungsunternehmens servicesite GmbH in Duisburg, das sich speziell mit der Beratung öffentlicher Verwaltungen befasst. Zu den bekanntesten bisher realisierten Projekten zählen die Service Center der Staatskanzlei von NRW (CallNRW), der Stadt Duisburg (CallDuisburg) und das Service Center des Umweltministerium in NRW.