

Einflussgrößen und Ziele einer ganzheitlichen Planung von Service Centern der öffentlichen Verwaltung

Ver-T-iCall - Report

*Rainer Dörr, Andreas Saßmannshausen, Thomas Langhoff,
Regine Romahn, Reinhild Reska, Rolf Brandel, Klaus Heß,
Leo Kronenfeld, Werner Hamacher*



Das Projekt Ver-T-iCall wurde gefördert mit Mitteln des Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und unterstützt durch das Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen.

Dieser Report wurde im Rahmen der Ver-T-iCall-Projektarbeit
im Auftrag

der Projektleitung (Bergische Universität - GH Wuppertal,
FB Sicherheitstechnik, Fachgebiet Arbeitssicherheit/Ergonomie,
Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal)

von

Rainer Dörr, Dipl.-Chem., Systemkonzept GmbH, Aachener Str. 68, 50674
Köln;

Andreas Saßmannshausen, Dipl.-Psych., Institut ASER e.V., Corneliusstr. 31,
42329 Wuppertal;

Dr. Thomas Langhoff, Dipl.-Psych., prospektiv GmbH, Friedensplatz 6, 44135
Dortmund;

Regine Romahn, Dipl.-rer.-soc., Technologieberatungsstelle beim DGB NRW,
Lothringer Str. 62, 46045 Oberhausen;

Reinhild Reska, Dipl.-Soz., Technologieberatungsstelle beim DGB NRW,
Goebenstraße 4, 41061 Mönchengladbach;

Dr. Rolf Brandel, Institut Arbeit und Technik, Munscheidtstr. 14, 45886 Gelsen-
kirchen;

Klaus Heß, Dipl.-Inf., Technologieberatungsstelle beim DGB NRW, Goeben-
straße 4, 41061 Mönchengladbach;

Leo Kronenfeld, Staatliches Amt für Arbeitsschutz Coesfeld, Leisweg 12, 48653
Coesfeld;

Werner Hamacher, Dipl.-Päd., Systemkonzept GmbH, Aachener Str. 68, 50674
Köln;

erstellt. Eine Kurzfassung dieses Reports stellt das Kapitel 3.3 der Handlungs-
hilfe "Service Center der öffentlichen Verwaltung gesund und effizient gestal-
ten" dar.

Wuppertal, im Oktober 2002

Inhalt:

1	EINFLUSSGRÖßEN UND GESTALTUNGSBEREICHE	4
1.1	WELCHE ANFORDERUNGEN GESELLSCHAFTSPOLITISCHER ART SIND ZU BERÜCKSICHTIGEN?	7
1.2	WELCHE INTERESSEN UND ZIELE HAT DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG ALS „UNTERNEHMEN“	11
1.3	WELCHE ROLLE SPIELT DIE TECHNOLOGISCHE ENTWICKLUNG FÜR PLANUNGSPROZESSE?...	15
1.4	WAS WOLLEN DIE BÜRGER / KUNDEN?	23
1.5	WELCHE INTERESSEN HABEN DIE BESCHÄFTIGTEN?	26
1.6	WELCHE GESETZLICHEN VORGABEN MÜSSEN BEACHTET WERDEN?	30
1.7	ÜBER ALLEM STEHT GESUNDHEITSORIENTIERUNG!	38
2	ANFORDERUNGEN AN DIE GESTALTUNG VON SERVICE CENTERN	44
2.1	WAS IST BEIM DIENSTLEISTUNGSANGEBOT HINSICHTLICH DER ARBEITSGESTALTUNG ZU BEACHTEN?	44
2.2	SCHWERPUNKTE BEI DER GESTALTUNG DES ARBEITSSYSTEMS	46
2.3	SCHWERPUNKTE BEI DER GESTALTUNG DER BETRIEBSORGANISATION	50
2.4	SCHWERPUNKTE BEI DER GESTALTUNG DER ORGANISATIONSKULTUR/-POLITIK	52
2.5	SCHWERPUNKTE BEI DER GESTALTUNG VON INTERKOMMUNALEN KOOPERATIONSSTRUKTUREN	53

1 Einflussgrößen und Gestaltungsbereiche

Planungsprozesse zur Einführung bzw. Reorganisation eines Service Centers in öffentlichen Verwaltungen sollten den Anspruch haben, Lösungen zu entwickeln, die die Erwartungen sowohl des Betreibers, der Kunden und der Gesellschaft befriedigen. Damit können sich diese Planungsprozesse nicht auf einzelne Teilbereiche eines Service Centers beschränken. Für eine ganzheitliche Betrachtung müssen sowohl die einzelnen Elemente des Arbeitssystems Service Center, die Einbindung des Service Centers in die betriebliche Organisation der öffentlichen Verwaltung als auch die beabsichtigten Dienstleistungen berücksichtigt werden.

Wichtigkeit einer ganzheitlichen Herangehensweise

Aus den in der Handlungshilfe (z.B. Seiler & Brandel, Kap. 3.1) skizzierten Anforderungen an Service Center der öffentlichen Verwaltung und der Prämisse "Entwicklung von Dienstleistungen" ergeben sich weitere Fragestellungen und erste absehbare Konsequenzen:

Fragestellungen zur Entwicklung von Dienstleistungen

- Wie ist das Verhältnis, die Einstellung der Verwaltung zum Kunden? Steht die Dienstleistung im Mittelpunkt oder das Obrigkeitshandeln? Welche Veränderungen sind notwendig, um auch in der Verwaltung eine Dienstleistungskultur zu etablieren?
- Welche Geschäftsprozesse laufen innerhalb der Verwaltung ab, welche Veränderung sind erforderlich, um bestimmte Aufgaben durch ein Service Center erledigen zu können? Müssen hierbei auch gesetzliche Grundlagen für das Verwaltungshandeln geändert werden?
- Müssen Verwaltungsvorgänge reorganisiert werden? Eine Verarbeitung von Daten in einem Service Center bedingt fast automatisch die Umstellung von Papier- auf Datenverarbeitung; diese Daten aber auch alle Vorgänge müssen über Rechner abrufbar sein und dort auch bearbeitet werden können.
- Ein Service Center, das eine Reihe von Dienstleistungen für den Bürger bündeln soll, bedingt auch eine Veränderung der aufbauorganisatorischen Strukturen einer öffentlichen Verwaltung.

- Zur Erfüllung der beabsichtigten Dienstleistungen muss ein adäquates Arbeitssystem geschaffen werden, dies bedingt Anforderungen an die technische Einrichtung, die organisatorische Ausgestaltung und die personelle Ausstattung.
- Über welche Qualifikation müssen die Beschäftigten des Service Centers verfügen, gibt es auch Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten in der übrigen Verwaltung?
- Wie kann sichergestellt werden, dass die Daten des Bürgers bei der Übermittlung und der Verarbeitung geschützt werden? Wie können aber zugleich notwendige Überprüfungen vorgenommen werden und ein Missbrauch der Dienstleistungen verhindert werden?
- Welche Veränderungen der betrieblichen Kultur und Politik sind notwendig, um die absehbaren Prozesse zu begleiten und zu unterstützen?

Ausgestaltung eines ganzheitlichen Planungsprozesses

Für einen ganzheitlichen Planungsprozess sollte als erster Schritt bedacht werden, welche Faktoren Einfluss nehmen auf die Ausgestaltung eines geplanten Service Centers:

- Welche Anforderungen gesellschaftspolitischer Art sind zu berücksichtigen?
- Welche Interessen und Ziele hat die öffentliche Verwaltung als "Unternehmen"? Welchen – auch finanziellen – Rahmenbedingungen ist sie dabei unterworfen?
- Welche Rolle spielt die technologische Entwicklung für Planungsprozesse?
- Was wollen die Kunden, wer ist eigentlich Kunde?
- Welche Interessen haben die Mitarbeiter?
- Welche gesetzlichen Vorgaben müssen beachtet werden?
- Wie kann bei allen Planungsschritten sichergestellt werden, dass arbeits- und gesundheitsschutzrelevante Faktoren beachtet werden?

Weiterhin sollte bedacht werden, inwieweit sich diese Einflussgrößen gegenseitig beeinflussen und ob bzw. ggf. mit welcher Veränderung dieser Größen in absehbarer Zukunft gerechnet werden muss.

Durch die genaue Betrachtung dieser Einflussgrößen lassen sich schon Anforderungen ableiten an die Gestaltung eines Service Centers. Für den weiteren Planungsprozess ist es wichtig, diese Anforderungen systematisch zu erfassen und dabei auch festzulegen, welche Bereiche gestaltet werden sollen.

Zentrale Gestaltungsbereiche sind dabei:

- Art der Dienstleistung
Definiert werden muss, welche Art und welcher Umfang von Dienstleistung für welche Kundengruppen erbracht werden sollen.
- Arbeitssystem
Im abgegrenzten Arbeitssystem Service Center sind die Gestaltungsfelder Technik, Organisation und Personal zu betrachten, diese Felder enthalten weitere Elemente, die Gegenstand der Gestaltung sind.
- Betriebsorganisation
Ein Service Center ist eingebunden in die Betriebsorganisation der öffentlichen Verwaltung, diese Betriebsorganisation wird verändert und muss an die neue Dienstleistung angepasst werden.
- Unternehmenskultur und -politik
Hierunter wird die Grundausrichtung der Führung des Unternehmens verstanden. Ein Service Center wird durch die Unternehmenskultur beeinflusst, sie hat aber auch Rückwirkungen.
- Überbetriebliche Kooperationen
Wenn Service Center in Form von überbetrieblichen Kooperationen betrieben werden entstehen weitere Gestaltungsgegenstände. Zugleich können durch Kooperationen auch Synergien genutzt werden.

Die einzelnen Kriterien für die Gestaltungen lassen sich nun ableiten aus den speziellen Einflussgrößen des einzelnen Service Centers, aus allgemeinen Gestaltungsanforderungen der Arbeitswissenschaft sowie aus den Erfahrungen vergleichbarer Arbeitssysteme.

1.1 Welche Anforderungen gesellschaftspolitischer Art sind zu berücksichtigen?

Mit der Einrichtung von Service Centern wird zum Teil die Erwartung verbunden, Beschränkungen und Defizite, die bei der bisherigen Gestaltung und Organisation von Dienstleistungen und Dienstleistungsbetrieben ermittelt wurden, abzustellen und damit Verwaltungsleistungen und Arbeitsplätze zu sichern, ja auszubauen (vgl. Zimmermann, Böcker & Kastner, 2002).

Call Center werden gerne als Job-Maschinen bezeichnet und haben damit unter beschäftigungspolitischen Aspekten einen wichtigen Stellenwert. Daneben gibt es aber auch weitere Anforderungen gesellschaftspolitischer Art. Auf die Frage, was für die Gesellschaft wichtig ist bei der Gestaltung von Service Centern, werden u.a. folgende gesellschaftspolitische Zielsetzungen benannt (Romahn, 2001):

- Innovationsfähigkeit öffentlicher Verwaltung / Wirtschaft stärken,
- Beschäftigung sichern und ausbauen, Arbeitslosigkeit abbauen,
- Sozialverträgliche Arbeitsplätze schaffen,
- Arbeitsplätze für Leistungsgewandelte sicherstellen,
- Niedrige Verwaltungskosten ermöglichen.

Innovationsfähigkeit öffentlicher Verwaltung / Wirtschaft stärken

Die öffentliche Verwaltung wird vielfach als träge und reformunwillig beschrieben. Dies scheint zum einen in fast unüberschau-

baren Zuständigkeitsstrukturen begründet zu sein, zum anderen am Beharrungsvermögen eben dieser, jahrzehntelang gewachsener Strukturen. Dabei mag übersehen werden, dass seit Anfang der 90er Jahre eine Reformwelle durch die deutschen Kommunalverwaltungen schwappt. Gefordert wird eine Kommunalverwaltung als "Dienstleistungsunternehmen". Dieses Leitbild wurde geprägt von den Veröffentlichungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), die mit dem Begriff "Neues Steuerungsmodell" diese Reformwelle vorantreibt.

Die rasante Entwicklung der IuK-Technologien verstärkt diese Reformbemühungen. War es zuerst der Versuch, Verwaltungsvorgänge an die Notwendigkeiten und Möglichkeiten der EDV anzupassen, so bietet heute die zunehmende Vernetzung der Verwaltungen die Möglichkeit, Vorgänge arbeitsteilig dezentral zu bearbeiten, ohne auf den langen Dienstweg einer Akte warten zu müssen.

Durch die Einrichtung von Service Centern besteht nun die Chance eines weiteren Reformschubs für die öffentliche Verwaltung. Sollen diese Service Center mehr sein als reine Auskunftsstellen, so müssen Voraussetzungen geschaffen werden, dass in diesen Centern auch Entscheidungen im Verwaltungshandeln getroffen werden können. Mit einer Neustrukturierung der Verwaltungskompetenzen geht dabei auch eine Veränderung der Hierarchien einher. Die Einrichtung eines Service Centers muss daher die gesamte restliche Verwaltung beeinflussen, da Aufgaben zumindest teilweise an das Service Center übertragen werden. Die Einrichtung eines Service Centers wird daher auch als Möglichkeit gesehen, die Reform der öffentlichen Verwaltung voran zu treiben.

Beschäftigung sichern und ausbauen, Arbeitslosigkeit abbauen

Durch die Einrichtung von Service Centern wird in manchen Kommunen die Zielsetzung verfolgt, Informations- und Beratungsangebote zu schaffen, die die Planung und Realisierung von Unternehmens- und Betriebsansiedlungen effektivieren,

fördern und unterstützen. Ansiedlungswillige Unternehmen sollen schnell und kompetent Auskünfte über freie Gewerbeflächen, Infrastruktur, regionale Fördermöglichkeiten und Ansiedlungshilfen erhalten können. Zudem sollen Entscheidungen der Verwaltungen vereinfacht und beschleunigt werden und somit die Unternehmen unterstützt werden.

Eine Ausweitung der Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung wird dagegen nicht zu erwarten sein. Im Gegenteil, durch die Verwaltungsvereinfachung erhofft man sich Rationalisierungsmöglichkeiten, die eher zu einem Stellenabbau führen werden.

Sozialverträgliche Arbeitsplätze schaffen

Der Dienstleistungsbereich wird heute als Möglichkeit gesehen, durch neue Arbeitsformen und -zeiten, Arbeitsplätze für bislang häufig benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu schaffen. Allein-erziehende können z.B. in der Regel keine Beschäftigung annehmen, die einen festen Acht-Stunden-Tag erfordert. Sie sind eher an einer Teilzeitbeschäftigung interessiert, die sich mit den Betreuungszeiten der Kinder vereinbaren lässt. Selbst eine Beschäftigung in Tagesrandlagen wird dabei zum Teil gewünscht.

Dem gegenüber stehen Befürchtungen, durch die Anforderung, dass Dienstleistungen 24 Stunden am Tag erbracht werden müssen, Arbeitsplätze geschaffen werden, die ähnlich Schichtarbeitsplätzen die Gefahr einer sozialen Vereinsamung bedeuten können. Verstärkt wird dies noch durch die Forderung, auf wechselnden Arbeitsanfall flexibel reagieren zu können. Durch "Arbeit auf Abruf" würden die Probleme noch verschärft werden.

Es muss daher bei der Gestaltung der Betriebszeiten eines Service Centers abgewogen werden zwischen den Interessen der Kunden, des Betriebes und der Beschäftigten. Bei der Frage, ob Betriebszeiten von 24 Stunden am Tag tatsächlich notwendig sind, sollte eine kritische Abwägung von wirtschaftlichen und sozialen Interessen erfolgen.

Auch bei der Gestaltung des Einkommens der Beschäftigten ist eine kritische Abwägung zwischen wirtschaftlichen und sozialen Interessen notwendig. Wenn Arbeitsplätze geschaffen werden, die bestimmte Qualifikationen erfordern, so muss sich dies auch in der Lohngestaltung ausdrücken. Nicht nur die Beschäftigten haben ein Interesse an einer dauerhaften Beschäftigung, auch das Unternehmen kann kein Interesse an einem ständigen Personalwechsel haben, da dadurch z.B. ein ständiger Bedarf an Qualifizierungsmaßnahmen für die neuen Mitarbeiter entsteht. Die Gestaltung von Arbeitszeit und Einkommen muss daher eine eigenständige Lebensführung ermöglichen.

Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen und Schwerbehinderte sicherstellen

Aufgaben in der Telefonvermittlung bzw. an der Pforte eines Unternehmens waren bislang klassische Stellen für Mitarbeiter mit Behinderungen. Sowohl blinde, sehbehinderte als auch gehbehinderte Personen konnten hier beschäftigt werden. Durch die Aufgabenerweiterung, die entsteht, wenn derartige Stellen in ein Service Center integriert werden, entsteht die Gefahr, dass diese Personen dort nicht mehr beschäftigt werden. Es sollte daher geprüft werden, welche Voraussetzungen bei der Gestaltung eines Service Centers geschaffen werden müssen, um hier Mitarbeiter mit Behinderungen beschäftigen zu können.

Der demografische Wandel in der Gesellschaft wird es in den nächsten Jahren erfordern, Arbeitsplätze auch für leistungsgewandelte Mitarbeiter zu ermöglichen. Eine qualifizierte Auskunft und Beratung in Service Centern erfordert Mitarbeiter, die über vielfältige Erfahrungen und ein fundiertes Wissen über Betriebsabläufe verfügen. Die Beschäftigung von ehemaligen Busfahrern in der Fahrplanauskunft eines kommunalen Verkehrsverbundes stellt ein derartiges Beispiel dar. Wenn ältere Mitarbeiter auf Grund von körperlichen Einschränkungen bestimmte Tätigkeiten nicht mehr ausführen können, sollten Voraussetzungen geschaffen werden, ihr Können weiterhin zu nutzen.

Niedrige Verwaltungskosten ermöglichen

Mit der Einrichtung von Service Centern wird auch oft die Hoffnung verbunden, Verwaltungskosten einzusparen. Wenn Entscheidungswege in der Verwaltung verkürzt werden können, sollen auch Einsparungen bei den hohen Personalkosten der Verwaltungen möglich sein. Da durch die Einrichtung eines Service Centers aber erst einmal Kosten entstehen, müssen die Einsparungseffekte schon deutlich sein, um diese zusätzliche Kosten zu amortisieren. Ein Service Center muss die restliche Verwaltung daher schon merkbar entlasten können, z.B. durch die Übernahme von Routineanfragen. Deutliche Einsparungen sind aber nur zu erwarten, wenn nicht nur Entlastungen auftreten, sondern Abläufe und Entscheidungswege in der Verwaltung deutlich verkürzt werden.

1.2 Welche Interessen und Ziele hat die öffentliche Verwaltung als „Unternehmen“

Die Bestimmung von „betrieblichen Zielen“ bei der Einrichtung und Optimierung von Service Centern im Bereich der öffentlichen Verwaltung weist im Vergleich zum privatwirtschaftlichen Sektor einige grundlegende Unterschiede auf, die insbesondere in der Relation von „Bürger/Kunden“ und „Verwaltung“ begründet sind.

Im privatwirtschaftlichen Bereich werden die Beziehungen zwischen „Kunden“ und „Service Centern“ im wesentlichen durch die Bestimmungen des Bürgerlichen Rechts geprägt. Hier bestehen nach dem Grundsatz der „Vertragsautonomie“ vielfältige Freiheitsgrade bei Angebot und Nachfrage von Dienstleistungen.

Hoheitliches Handeln legitimiert sich in Bund, Ländern und Kommunen über eine Vielzahl von öffentlich-rechtlichen Verwaltungs- und Verfahrensvorschriften, die sowohl die Träger der öffentlichen Verwaltung in der Gestaltung ihres Dienstleistungsangebotes als auch die „Kunden“ der Verwaltung (Bürger, juristische Personen) in der Nachfrage dieser Dienstleistungen in

erheblich höherem Maße reglementieren und bestimmte Angebote a priori ausschließen.

Aus dieser Konstellation ergeben sich Engpassfaktoren/Konfliktpotentiale bei der Bestimmung von betrieblichen Zielen, die mit der Umsetzung von Service Centern in der öffentlichen Verwaltung einhergehen.

Engpässe und Konflikte bei den „betrieblichen Zielen“ einer Verwaltung ergeben sich aus den finanziellen, personellen, organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen sowie deren Zusammenspiel (Saßmannshausen & Seiler, 2001).

Zielkonflikte aufgrund
- finanzieller,
- personell/
organisatorischer,
- rechtlicher
Rahmenbedingungen

Finanzielle Rahmenbedingungen:

- Die finanziellen Spielräume der öffentlichen Verwaltung sind in den letzten Jahren zunehmend geringer geworden bei gleichzeitig steigendem Umfang der zu realisierenden IT-Projekte.
- Vor allem langfristige Finanzierungsstrategien für die Umsetzung von Service Centern fehlen weitgehend; alternative Finanzierungsformen, z.B. durch Kooperation öffentlicher und privater Investoren, bleiben weitgehend unberücksichtigt. Chancen zur Haushaltssanierung durch Service Center werden in der Regel noch nicht gesehen.
- Die Vorgaben eines kameralistischen Haushaltssystems hemmen die Entwicklung von neuen Arbeitsformen.

Personell-organisatorische Rahmenbedingungen:

- Für die Anforderungen der Service Center steht zu wenig qualifiziertes Personal zur Verfügung bzw. die Qualifikationsprofile der Beschäftigten sind für die genannten Anforderungen nicht ausreichend oder nicht zielgerichtet. Es mangelt vor allem an einer ausreichenden Sozial- und Methodenkompetenz.

- Oftmals fehlen Personalmarketing- und Personalentwicklungsstrategien.
- Bei den Beschäftigten gibt es Widerstände gegen "Neuerungen", die Akzeptanz für Veränderungen fehlt. Zu nennen sind hier z.B. Vorbehalte wegen: Stellenabbau, Reorganisation von Abläufen, neuer Aufgabenzuschnitt, Wegfall von Verwaltungsinstanzen und Zuständigkeiten.
- Die bestehenden Entgeltsysteme des öffentlichen Dienstes sind für IT-Spezialisten unattraktiv, starre Regelungen behindern darüber hinaus die Einstellung und Eingruppierung von betrieblichen Praktikern, die über der üblichen Ausbildungen, weitere vorweisen können.
- In der Regel fehlt ein effektives Change-Management.
- Eine kontinuierliche und aktive Unterstützung neuer Dienstleistungsangebote durch die politische Führung fehlt bzw. ist auf kurzfristigen Erfolg ausgerichtet.
- Die meisten Dienststellen sind nur unzureichend an das Internet angebunden. Selbst bei vorhandener Anbindung ist nicht generell sichergestellt, dass die Mitarbeiter Zugriff auf die notwendigen Informationsangebote haben. Eine Schulung der Mitarbeiter fehlt fast völlig.
- Die öffentlichen Verwaltungen verfügen nur über unzureichende Informationen über die Erwartungen und Wünsche der Bürger an öffentliche Service Center; eine systematische Befragung der Kundenerwartung findet nicht statt.
- Nicht kompatible technische Systeme und asynchrone Abläufe in den Dienststellen und Abteilungen führen zu Reibungsverlusten.

Rechtliche Rahmenbedingungen:

- Die gegenwärtigen rechtlichen Grundlagen für Angebote von Service Centern der öffentlichen Verwaltung sind unzureichend. Insbesondere für internetbasierte Lösungen (E-

Government) müssen nach Schätzung des BMWi rund 3.500 Gesetze, Verordnungen etc. „internetfähig“ gemacht werden.

- Ein Großteil von Verwaltungsleistungen kann ohne rechtliche Absicherung der digitalen Signatur (und funktionsfähigen Schutz sensibler Daten) nicht erbracht werden.
- Die meisten Angebote folgen dem Prinzip der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit von Ämtern und Dienststellen und sind nicht überregional nutzbar.
- Die Handlungsspielräume der Verwaltung in Bezug auf Sicherheitsstandards, Kooperationsmöglichkeiten, Aufgaben-delegation etc. sind unklar, dies betrifft sowohl die Schnittstellen Verwaltung/Bürger als auch Verwaltung/Privatwirtschaft sowie der Verwaltungseinheiten untereinander.
- Die rechtlichen Grundlagen und technischen Möglichkeiten sind entkoppelt.

Aus den möglichen, betrieblichen Zielen und den genannten finanziellen, personell-organisatorischen und rechtlichen Engpässen können folgende Leitsätze für den Handlungsbedarf von Verwaltungen bei der Einführung von Service Centern abgeleitet werden, die einen Beitrag dazu leisten, derartige Angebote nachhaltig und effizient umzusetzen. Die Reihenfolge der Nennung stellt dabei keine Priorisierung dar:

**Leitsätze
für den Handlungsbedarf
in Verwaltungen**

- Untersuchung der Erwartungen und Wünsche der „Kunden“ (Bürger und „juristische Personen“) an das Angebot ihrer Verwaltung im Rahmen einer regelmäßigen Marktforschung und Bedarfsermittlung.
- Verbesserte Internet-/Intranet-Anbindung der Mitarbeiter in den Verwaltungen
- Festlegung einer Strategie, welche Ziele mit welchen Mitteln in den nächsten „x“ Jahren erreicht werden sollen; Festlegung von „Meilensteinen“ und Kriterien der Zielerreichung
- Aktive Unterstützung der Maßnahmen durch die politische Führung auf allen Ebenen der Verwaltungshierarchie

- Systematisierung und Vereinheitlichung von (Internet-) Angeboten nach dem „Lebenslagenprinzip“ (Geburt, Heirat, Umzug etc.)
- Fokussierung auf Schlüsselqualifikationen der Mitarbeiter, insbesondere Kommunikations- und Teamfähigkeit
- Prüfung von Kooperationsmöglichkeiten mit privaten Anbietern (z.B. im Hinblick auf Standortmarketing, Portalentwicklung, Investitionsvorhaben).

1.3 Welche Rolle spielt die technologische Entwicklung für Planungsprozesse?

Planungsprozesse für Service Center werden auch von der Fragestellung beeinflusst, ob die technologische Entwicklung die Planung nicht in kurzer Zeit überholt und hinfällig macht. Service Center, die z.B. erst kürzlich als reine Auskunftsstellen eingerichtet wurden, stehen zur Zeit zwei unterschiedlichen Anforderungen gegenüber. Zum einen der Fragestellung, ob die Dienstleistungen neben dem Telefon auch über E-Mail und Internet erreichbar ist, die Mitarbeiter also qualifizierte Dienstleistungen über verschiedene Kommunikationswege anbieten können. Zum anderen der Problematik, dass reine Auskunftsdienstleistungen durch automatisierte Angebote ersetzt werden können. Schon heute können telefonische Fahrplanauskünfte durch Computer mit integrierter Spracherkennung erledigt werden. Es darf mit Recht vermutet werden, dass die technologische Entwicklung auf diesem Gebiet auch zum Abbau von Arbeitsplätzen führen wird.

Zur Zeit befinden wir uns in einer Revolution der Informations- und Kommunikationstechnologie, noch vor wenigen Jahren war kaum absehbar, dass heute über 60% der Bundesbürger über ein Mobiltelefon verfügen und damit fast ständig erreichbar sind bzw. ein Service Center anrufen können. Abschätzungen über die weitere Entwicklung, sowohl was die Vernetzung betrifft als auch die technischen Möglichkeiten weiterer Generationen von Kommunikationsgeräten, sind im Moment nur schwer möglich.

Absehbar ist aber, dass die reine Telefonauskunft und -vermittlung im Sinne einer klassischen Telefonzentrale nicht das Ziel der Planung sein kann. Trotzdem ist es sinnvoll, zuerst die wesentlichen Elemente eines Call Centers zu betrachten (vgl. auch Heß, Kapitel 1 in der Ver-T-iCall-Handlungshilfe):

Die wesentlichen technischen Elemente eines Call Centers

Telekommunikationsanlage

Telekommunikationsanlagen, oder auch kurz TK-Anlagen genannt, gewährleisten die Sprach- und Datenkommunikation für den internen und externen Telefonverkehr. Mit der geeigneten Hardware können integrierte Softwareprogramme die Leistungen der TK-Anlage um Merkmale wie, z.B. Rufweiterleitung, Makeln, Konferenzschaltung oder das Anzeigen einer ISDN-Nummer im Telefondisplay ergänzen.

Automatische Anrufverteilung

Die Automatic Call Distribution (ACD) erweitert die Funktionalität der TK-Anlage um die automatische und gleichmäßige Verteilung der eingehenden und aktiven Gespräche an definierte Service-Gruppen oder Einzelarbeitsplätze. Voraussetzung für die Bereitstellung dieser Funktionalität ist der Einsatz von ACD-Servern, die über eine spezielle ACD-Software mit der TK-Anlage kommunizieren.

Neben dieser Arbeitsverteilung an die einzelnen Call-Center-Mitarbeiter bietet die ACD-Anlage die Möglichkeit des Berichtswesens. Neben der Auslastung der einzelnen Mitarbeiter, der Zahl der geführten Gespräche und der Gesprächsdauer können auch die Zahl der wartenden Anrufer und die durchschnittliche Wartedauer angezeigt werden. Es ist prinzipiell möglich, mit Hilfe einer ACD-Anlage eine lückenlose Überwachung der Mitarbeiter, aber auch der Kunden, einzurichten. Schon das Wissen um diese Möglichkeit führt bei den Mitarbeitern zum Gefühl der ständigen Kontrolle. Auch aus Datenschutzgründen sollten diese Kontrollmöglichkeiten nur sehr restriktiv genutzt werden.

Computer-Telefon-Integration

Computer Telephony Integration (CTI) steht für eine unmittelbare Verbindung der Telefonanlage zu einem Computersystem. Mit Unterstützung der CTI-Schnittstellen werden Telefonanrufe mit Daten der EDV synchronisiert, so dass Prozesse im Unternehmen erheblich beschleunigt und die betriebswirtschaftliche Effizienz entscheidend verbessert werden kann.

So kann mit Hilfe einer Rufnummeridentifizierung oder der Eingabe der Kundennummer über ein Sprachdialogsystem die Kundendatenbank nach dem dazugehörigen Kunden-Datensatz durchsucht werden. Somit liegen bereits vor der Annahme des Gespräches durch einen Agenten die Kundendaten und -historie auf dem Benutzerbildschirm vor.

Interaktive computergestützte Dialogsysteme

Interaktive computergestützte Dialogsysteme können die Kommunikation mit dem Anrufer übernehmen. Die Mitarbeiter im Call Center werden dadurch von Routineauskünften und wiederkehrenden Ansagen entlastet. Diese Systeme werden auch als Interactive Voice Response-Systeme (IVR) bezeichnet. Anrufer werden beispielsweise durch eine automatische Ansage begrüßt und aufgefordert eine bestimmte Taste zu drücken, um eine Dienstleistung auszuwählen. Ist eine Spracherkennung integriert, so können auch einzelne, einfache Worte als Auswahlentscheidungen ("ja", "nein", "stop") erkannt werden.

In Zukunft werden aber neue Technologien die bestehenden Call Center immer stärker verändern. Besonders die schnelle Entwicklung des Internets und der zugehörigen Kommunikationsformen wirkt sich schon heute aus. Neben den telefonischen Kontakten sowie der Kommunikation über FAX und E-Mail werden weitere Möglichkeiten wie, Internet-Telefon oder Video-Anwendungen Einzug halten.

Das Call Center entwickelt sich dabei automatisch weiter zu einem Multimedia-Interaktions-Center. So können Kunden auf der Homepage eines Unternehmens einen Rückruf eines Call-

Center-Mitarbeiters anfordern und diesen Mitarbeiter schon im Vorfeld über E-Mail über das Anliegen informieren.

Scheiterte die breite Anwendung von Video-Konferenzen vor kurzem noch an der limitierten Datenübertragungskapazität des herkömmlichen Telefonnetzes, so sind heute Webcam-Anwendungen schon verbreitet. In Verbindung mit einem Internettelefon lassen sich damit Bildübertragung parallel zur Sprachübertragung realisieren. Neben der Möglichkeit den Gesprächspartner zu sehen, bieten sich dadurch auch erweiterte Kommunikationschancen.

Für die Planung eines Service Center in der öffentlichen Verwaltung bedeutet dies, dass nicht nur die technologischen Erfordernisse eines Call Centers betrachtet werden müssen; um so wichtiger ist die umfassende Vernetzung aller zur Verfügung stehenden Informations- und Kommunikationstechnologien. Außerdem sollte die weitere technische Entwicklung bedacht werden und deshalb Raum für bisher noch nicht absehbare Möglichkeiten gelassen werden.

Entwicklungsmöglichkeiten und technische Anforderungen sollen im Folgenden an einigen möglichen Modulen des "Electronic Government" aufgezeigt werden:

Bürgerinformationssystem

Vorinformationen und Verständnishilfen sind jederzeit vom Bürger abrufbar über Internet, E-Mail, Call Center usw. (z.B. Stadtinformationssysteme):

- Nachweis- und Wegweiserfunktion (als Orientierungshilfe),
- Anspruchsinformation über Rechte, Verwaltungsleistungen und Pflichten,
- Alltags- und Fachinformationen.

Diese Dienstleistungen sind größtenteils über einen Web-Server abrufbar, direkte persönliche Kontakte zwischen Bürger und Verwaltungsmitarbeiter entstehen im Normalfall nicht. Die In-

formationsinhalte des Web-Servers bedürfen aber einer ständigen Pflege, d.h. geschulte Mitarbeiter müssen einen ständigen Zugang haben.

Formularserver

Leichte Erreichbarkeit von Formularen und Ausfüllhilfe (Formulare können abgerufen und ausgedruckt werden, eine Bearbeitung am Bildschirm sowie die elektronische Übermittlung sind teilweise auch möglich):

- per Internet über einen Web-Server,
- online verbunden mit einem Service Center oder direkt mit der zuständigen Stelle.
- Um den Bürger mit den Formularen nicht alleine zu lassen, sind vielfältige Ausfüllhilfen möglich:
- Computer-Telephonie-Integration: Ausfüllhilfe durch Verwaltungsmitarbeiter am Telefon (Bürger und Verwaltungsmitarbeiter kommunizieren per Telefon und können zugleich das Formular am Bildschirm gemeinsam ausfüllen) und
- Multimediale Telepräsenz.

Neben der Einrichtung eines Web-Servers sind hierbei weitere Anforderungen denkbar. Wenn Verwaltungsmitarbeiter und Bürger ein Formular gemeinsam am Bildschirm ausfüllen sollen, so müssen die technischen Möglichkeiten dafür geschaffen werden, so dass der Bürger am heimischen PC und der Verwaltungsmitarbeiter zugleich Zugriff auf das zu bearbeitende Formular haben. Für den Online-Versand von ausgefüllten Formularen ist zusätzlich eine Verifikation, z.B. durch eine digitale Signatur vorzusehen.

Integriertes Zugangsmanagement: Single – Window-Zugang

Bürger können zu einer Verwaltungsleistung über verschiedene Zugangswege nach Wahl gelangen, z.B. Internet, E-Mail, Call Center oder Bürgerbüro.

Integrierter Zugang als Multikanal-Zugang:

- Multifunktionale Service Center (Bürgerbüro mit face-to-face-Kontakt, gerade bei selten nachgefragten und/oder erklärungsbedürftigen Leistungen)
- Internet (virtueller Service-Laden, Portal-Dienste) bzw.
- Kiosk,
- Call Center.

Ausgestaltung der Dienstleistung in Richtung "Customer Relationship Management". Der Grundgedanke dabei ist: Zugewinne an Serviceverbesserung durch stärkere Zielgruppenorientierung.

Wenn dem Bürger Zugangswege nach Wahl angeboten werden, so müssen auch die Mitarbeiter der Verwaltung diese Zugangsmöglichkeiten haben, um dem Bürger bei evtl. telefonischen oder persönlichen Rückfragen entsprechend Auskunft geben zu können.

Interaktionsgestaltung

Optimale Kommunikation mit den zuständigen Stellen über den gesamten Vorgang:

- Bürger kann vom PC zuhause aus Einsicht in den Bearbeitungszustand z.B. seines Bauantrages nehmen,
- Mitarbeiter des Service Centers ebenfalls,
- jeder Kooperationspartner einer bestimmten Dienstleistung kann während der Erstellung sich ständig über den Bearbeitungsstand und -dauer informieren.

Voraussetzung für die Zusammenarbeit zwischen mehreren Bearbeitern (z.B. unterschiedliche Ämter) ist, dass Kommunikation und Zugriff auf gemeinsame Dokumente und Daten möglich sind, so

dass von den Kooperationspartnern Dokumente gelesen und verändert werden können.

Die Intensität der Interaktion ist von der zu erstellenden Dienstleistung abhängig:

- Standardisierte Leistungen machen wenig Interaktion notwendig,
- Dienstleistungen, bei denen ständige Rückfragen und Sachstandsankünfte nötig sind, erfordern hohe Interaktion der Kooperationspartner.

Neben dem Zugriff auf die entsprechenden elektronischen Akten und Daten ist hierbei die Vergabe von Zugriffs- und Bearbeitungsrechten notwendig. Es muss technisch möglich sein, dass Akten, Daten und gesonderte Bearbeitungsvermerke nur von einem bestimmten Personenkreis eingesehen und nur von einzelnen Bearbeitern geändert werden können. Die Änderungen müssen durch eine entsprechende automatische Dokumentation nachvollziehbar sein.

Transaktions-Reengineering: optimale Durchführung eines Vorgangs

Nutzung der Informationstechnik für eine bessere Prozessgestaltung in einem ganzheitlichen Ansatz – Veränderung von nicht nur binnenorientierten Prozessen sondern auch Zugang und Interaktion:

Reorganisation bei der

- Zusammenarbeit zwischen Front- und Back-Office,
- Zusammenarbeit auch (im Sinne von Kooperation) mit dem Bürger,

- unterschiedliche Formen der Arbeitsteilung zwischen Front- und Back-Office je nach nachgefragter Leistung (z.B. bei der gemeinsamen Erstellung einer Leistung in Telepräsenz des Bürgers),
- unterschiedliche Formen der Arbeitsteilung bei strukturierten und weniger strukturierten Vorgängen.

Neben der technischen Vernetzung der verschiedenen Kooperationspartner stehen hier auch Fragen des Wissensmanagement und der Dokumentation von nachgefragten Leistungen im Vordergrund. Wie kann technisch sichergestellt werden, dass bestimmte Leistungen dokumentiert werden und von den Kooperationspartner in einer Datenbank abgefragt werden können.

Feedback / Bürgerbeteiligung

Rückkopplungsprozesse zwischen Bürger und Verwaltung:

- Beschwerdemanagement,
- Ideenmanagement (positive Anregungen der Bürger werden gesammelt und umgesetzt, aber auch Kritik zur Verbesserung).

Dadurch wird eine verstärkte demokratische Beteiligung der Bürger erreicht. Für eine optimale Beteiligung des Bürgers muss aber auch technisch sichergestellt werden, dass die Anregungen des Bürgers gespeichert und die Bearbeitungsschritte dokumentiert werden. Nach einer entsprechenden Zeit muss der Bürger eine Antwort über die Bearbeitung seiner Anregung erhalten, dieses ist besonders bei Beschwerden unumgänglich. Dies kann z.B. durch eine entsprechende Management-Software mit Wiedervorlage-Funktion erreicht werden.

Virtuelle Verwaltung

Virtueller Zusammenschluss einer einzigen Organisation (z.B. Bürgerbüro):

- der Bürger kann Leistungen nachfragen, zu deren Erledigung besondere Fachleute über multimediale Verbindungen zugeschaltet werden; aus dem Dialog zwischen dem Sachbearbeiter und dem Bürger wird somit eine "Dreierunde".

Über einen virtuellen Zusammenschluss einer einzigen Organisation hinaus geht die virtuelle Verwaltung. Unterschiedliche Behörden werden auf der Basis vernetzter Rechnersysteme zusammengeschlossen, um gemeinsam eine bestimmte Aufgabe zu erledigen:

- über die kommunale Ebene hinaus sind multimediale Verbindungen zwischen Bürgerbüros und Finanz- und/oder Arbeitsämtern vorstellbar,
- neue interne Kooperationsformen jenseits von Behörden Grenzen und Verwaltungshierarchie.

Wenn Dienstleistungen im Rahmen einer vernetzten Organisation oder sogar über Behördengrenzen erbracht werden, so stehen Fragen der Netzsicherheit im Vordergrund. Wie kann sichergestellt werden, dass persönliche Daten nur von bestimmten Stellen eingesehen werden? Zusätzlich muss sichergestellt sein, dass unterschiedliche Behörden über kompatible Rechnersysteme und Software verfügen, um Daten gemeinsam verarbeiten zu können.

1.4 Was wollen die Bürger / Kunden?

Wenn von den Zielen der Kunden gesprochen wird, so muss erst einmal definiert werden, wer eigentlich Kunde eines Service Centers ist. Bei genauerer Betrachtung lassen sich hierbei verschiedene Kundengruppen unterscheiden. Diese verschiedenen Kundengruppen können durchaus unterschiedliche Anforderungen an ein Service Center stellen:

- Interne Kunden,
- Externe Kunden:
 - Unternehmen und Betriebe,
 - einzelne Bürger.

Interne Kunden sind Mitarbeiter oder Abteilungen der öffentlichen Verwaltung, zu der auch das Service Center gehört. Auch für diese Kundengruppen kann ein Service Center Dienstleistungen erbringen. Zu den Bedürfnissen dieser Gruppen könnte es gehören, Informationen über Abläufe in der eigenen Verwaltung zu erhalten. Bei der Aufgabenplanung für ein Service Center sollten diese Kundengruppen mit berücksichtigt werden und ihre Erwartungen abgefragt werden.

Die Gruppe der externen Kunden lässt sich noch unterteilen in die Gruppen "Unternehmen" und "einzelne Bürger", die durchaus unterschiedliche Erwartungen und Bedürfnisse haben können.

**Externe
Kunden**

Grundproblem jedes externen Kunden ist die Fragestellung, wo bekomme ich für mein Problem oder Bedürfnis schnell und kompetent eine Antwort und eine Lösung. Wer schon einmal durch eine Behörde von "Pontius zu Pilatus" geschickt wurde, zu Fuß durch die Amtsflure oder weiter verbunden durch die Telefonleitung, wird dieses Bedürfnis nachempfinden können.

Verwaltungsvorgänge orientierten sich bisher meistens nicht an den Bedürfnissen der Kunden, sondern an den Verwaltungserfordernissen der Behörde (vgl. Bogumil, Holtkamp & Kißler, 2001). Zuständigkeiten sind für den Kunden nicht nachvollziehbar und teilweise noch weniger durchschaubar. Schon die Ummeldung eines PKW kann da in manchen Kreisverwaltungen zu einem Irrweg durch verschiedene Zimmer werden:

- Wo bekomme ich Informationen über die erforderlichen Unterlagen,
- wo kann ich meinen Antrag abgeben,
- wo muss ich die nötigen Gebühren bezahlen,
- wo kann ich das neue Kennzeichen anfertigen lassen

- und wo bekomme ich endlich die notwendigen Bescheinigungen und Stempel für mein Kennzeichen.

Die Erwartung des Kunden ist dagegen, dass er eine Dienstleistung oder ein Produkt aus einer Hand erhält. Das kann eine einzelne Dienstleistung "Ummeldung eines PKW" sein oder aber auch eine Gesamtdienstleistung "alle notwendigen Um- und Anmeldungen beim Umzug in eine neue Stadt". Man nennt dies die Ausrichtung der Dienstleistung an die "Lebenslagen" des Kunden (KGSt, 2002).

Für die öffentliche Verwaltung bedeutet dies ein Perspektivenwechsel, nicht mehr die Verwaltungserfordernisse sind Prämisse sondern die Bedürfnisse des Kunden. Organisationsabläufe und -verfahren müssen sich an die Nachfragesituation anpassen.

Für die Planung eines Service Centers bedeutet dies, nachzufragen, welche Erwartungen die verschiedenen Kundengruppen an die Verwaltung haben und zu planen, wie die Erwartungen und Bedürfnisse im Rahmen eines Service Centers erfüllt werden können.

Für die Kundengruppe Unternehmen und Betriebe orientieren sich die Bedürfnisse an den betrieblichen Ereignissen, z.B.:

**Kunden-
gruppe
Unterneh-
men**

- Gründung eines Unternehmens,
- Ansiedlung eines Unternehmens,
- Inanspruchnahme von Fördermaßnahmen,
- Ausstellung eines Gewerbescheins,
- Erwerb von Immobilien,
- Einstellung von Mitarbeitern,
- notwendige Genehmigungen und Meldungen beim Betrieb eines Unternehmens
- usw.

Die Bedürfnisse eines einzelnen Bürger orientiert sich an Lebensphasen und Ereignissen. Lebensphasen sind z.B.:

- Geburt,
- Schulzeit,
- Studium oder Ausbildung,

- Berufseinstieg,
- Heirat und Familiengründung, Scheidung,
- Ruhestand,
- Tod und Erben,
- usw.

Ereignisse können sein (vgl. hierzu auch die Dienstleistungsbeispiele für Service Center der öffentlichen Verwaltung in der Handlungshilfe, Teil "Umsetzung von Service Centern der öffentlichen Verwaltung")

- Umzug und Ummeldung,
- Bauen und Wohnen,
- Arbeitslosigkeit oder andere soziale Notlage,
- Organisation eines Straßenfestes oder einer Demonstration,
- usw.

1.5 Welche Interessen haben die Beschäftigten?

Im Gegensatz zu den meisten Call Centern der gewerblichen Wirtschaft, in denen häufig extrem arbeitsteilig und fremdbestimmt gearbeitet wird, soll hier für ein Service Center der öffentlichen Verwaltung an einigen Stichpunkten untersucht werden, welche Interessen die Mitarbeiter haben. Dadurch soll u.a. erreicht werden, dass die teilweise extrem hohe Fluktuationsrate der Mitarbeiter von Call Centern in der gewerblichen Wirtschaft, die auf unzureichende Arbeitsbedingungen und fehlende Entwicklungsmöglichkeiten zurückzuführen ist, bei der Planung von Service Centern vermieden wird.

Unzureichende Arbeitsbedingungen und fehlende Entwicklungsmöglichkeiten gilt es zu vermeiden

Die Anforderungen an die Mitarbeiter sind nicht zu unterschätzen. Die Tätigkeiten müssen mit einem hohen Maße an geistiger Präsenz, mit entsprechendem Fachwissen und zu ca. 90 % der Arbeitszeit an Bildschirmarbeitsplätzen verrichtet werden. Die Kombination von Zuhören, Erfassen, Recherchieren der Informationen und entsprechender Gesprächsführung erfordert ein hohes Maß an Verhandlungsgeschick, Umgang mit Menschen und Entscheidungsfähigkeit.

Interessante Arbeit

Zum Bedürfnis "Interessante Arbeit" gehört die Möglichkeit die geforderten Aufgaben in einem gewissen Spielraum zeitlich und inhaltlich selbst gestalten zu können. Die Aufgaben müssen deshalb über einen bestimmten Umfang verfügen, der eine Planung der Durchführung ermöglicht. Eine grobe zeitliche Orientierung ermöglicht die Arbeitsmenge auch zeitlich zu planen. Weiterhin sollte die Aufgabe Gelegenheit zur Anwendung aller Kenntnisse und Fähigkeiten sowie zur Weiterentwicklung und zur Aneignung neuer Fähigkeiten bieten.

Durch häufiger wechselnde und unterschiedliche Aufgaben und Vorgänge kann die Arbeit vielseitig gestaltet werden. Die Arbeitseinheiten sollten dabei ganzheitlich gestaltet sein, um ihren Umfang und Bedeutung erkennbar zu machen.

Kommunikation und Kooperation unter den Mitarbeitern sollte gefördert werden, dies kann durch regelmäßige Absprachen in der Gruppe über Aufgabenverteilung und Arbeitszeiten geschehen. Den hohen psychischen Anforderungen beim Kontakt mit "schwierigen Kunden" sollte durch eine entsprechende soziale Rückendeckung durch Vorgesetzte und Kollegen begegnet werden. Zusätzlich sollten Qualifizierungsmaßnahmen angeboten werden, um diesen Kunden mit Deeskalationsstrategien begegnen zu können.

Ausreichende Weiterbildungsmöglichkeiten und Personalentwicklung

Den Beschäftigten eines Service Centers in der öffentlichen Verwaltung sollten sich durch ein angemessenes Personalentwicklungskonzept Möglichkeiten auf Karriere- und Gehaltschancen bieten. Die Arbeit im Service Center darf nicht zu einer Dequalifizierung der Beschäftigten führen.

Für die Qualifizierung muss auf der Grundlage einer Bedarfsanalyse ein Konzept erstellt werden. Dazu müssen die benötigten Kompetenzen für die Tätigkeit im Service Center ermittelt werden und die Qualifizierungserfordernisse festgelegt werden.

Auch die Art der durchzuführenden Qualifizierung (Seminare, Coaching-Maßnahmen usw.) sollte geregelt werden.

Gerechte und ausreichende Entlohnung

Das Gehalt sollte sich nach den Tätigkeits- und Qualifikationsanforderungen richten. Durch die Hinzunahme von weiteren Tätigkeiten wie Planungs- und Kontrollarbeiten muss sich auch das Gehalt dementsprechend anpassen. Qualifizierte Arbeit im Service Center ist mit der Arbeit eines Sachbearbeiters gleichzusetzen.

Durch entsprechende Tätigkeitsbeschreibung und deren regelmäßige Überprüfung ist eine angemessene Entlohnung sicherzustellen. Dabei müssen Erschwernisse wie Schichtarbeit und die geforderte Zeitflexibilität durch z.B. ein höheres Entgelt oder andere Ausgleichsmaßnahmen berücksichtigt werden.

Angepasste Arbeitszeiten

Die Arbeitszeiten in den öffentlichen Verwaltungen stehen heute unter dem Einfluss zahlreicher Flexibilisierungsnotwendigkeiten. Ziel muss es sein, zu einer flexiblen Arbeitszeit zu kommen, die sowohl den Anforderungen der Verwaltung, der Bürger und nicht zuletzt den Beschäftigten selbst gerecht wird. Um zu einem fairen Ausgleich zwischen den teils gegensätzlichen Interessen zu kommen sind folgende Aspekte wichtig:

- Die Ausgestaltung flexibler Arbeitszeitsysteme muss eine ständige Führungsaufgabe sein.
- Wenn die Beschäftigten auf die Wünsche der Bürger flexibel reagieren sollen, so sollten auch die Arbeitszeitwünsche der Beschäftigten flexibel berücksichtigt werden.
- Eine sozialverträgliche Arbeitszeitgestaltung erfordert eine möglichst exakte Prognose über die Zahl und Intensität der eingehenden Anrufe.

- Ein fairer Ausgleich differierender Wünsche sollte unter Beteiligung der Beschäftigten erreicht werden.
- Die Dauer und Lage der Arbeitszeit sowie die Verteilung der Arbeit kann durch Beschäftigten-Teams in zeitautonomen Arbeitsgruppen in eigener Regie geregelt werden.
- Bei Teilzeitbeschäftigung sollte sowohl eine tägliche als auch eine monatliche Mindestarbeitszeit vereinbart werden.
- Jahresarbeitszeitmodelle ermöglichen eine weitere Flexibilisierung.

Sicherung des Arbeitsplatzes

Im Hinblick auf die erwartete qualitative Dienstleistung für den Kunden sollte das Bedürfnis der Mitarbeiter auf einen sicheren Arbeitsplatz berücksichtigt werden. Dazu gehört u.a.:

- Die Besetzung des Service Centers mit eigenen Mitarbeitern, die auch entsprechende Kenntnisse über die Abläufe in der Verwaltung haben.
- Die ständige Weiterqualifizierung der Mitarbeiter.
- Die Weiterentwicklung eines qualitativen Dienstleistungsangebots.

Unterschiedliche Leistungsvoraussetzungen berücksichtigen

Die unterschiedlichen Leistungsvoraussetzungen der Mitarbeiter sowie die unterschiedlichen Bereitschaften und Vorlieben sollten bei der Aufgabenverteilung berücksichtigt werden.

Beteiligungsmöglichkeiten

Die Mitarbeiter sollten sowohl bei der Gestaltung ihres Arbeitsplatzes und der Arbeitsumgebung, der Arbeitszeit und ihrer Verteilung als auch bei der Gestaltung der Arbeitsaufgabe und der Arbeitsverteilung beteiligt werden. Eine Möglichkeit zur Beteiligung der Mitarbeiter ist die Einführung von Gruppenarbeit. Bei Gruppenarbeit im Sinne teilautonomer Gruppenarbeit handelt es sich um Gruppen mit Selbststeuerungsfunktionen. Die Gruppen bearbeiten dabei ganzheitliche Aufgaben und kooperieren bei deren Zielverfolgung. Sie kontrollieren und steuern ihre Zielerreichung selbst und entscheiden selbständig über ihre Arbeitsplanung, -erledigung und -kontrolle sowie Urlaubsplanung.

1.6 Welche gesetzlichen Vorgaben müssen beachtet werden?

Auch wenn es sich bei Service- oder Call Centern um neuartige Arbeitsformen handelt, so müssen doch eine Vielzahl von Vorschriften und Regelungen des Staates und der Unfallversicherungsträger beachtet werden. Diese Vorschriften sind zwar bis auf wenige Ausnahmen nicht für Call Center entworfen worden, doch lassen sich viele Regelungen für Büro- und Bildschirmarbeitsplätze anwenden.

**Anwendung von
Regelungen für
Büro- und Bild-
schirm-
arbeitsplätze**

Die Vielzahl der folgenden Hinweise soll nicht den Eindruck einer Überregulierung vermitteln, sondern aufzeigen, dass die jeweiligen unterschiedlich aufbereiteten Informationen Anregungen geben, um einen Planungsprozess ganzheitlich zu gestalten.

Staatliche Vorschriften

Soweit nicht anders angegeben, sind staatliche Vorschriften über ein Projekt des Bundesministeriums der Justiz im Internet zu finden (<http://jurcom5.juris.de/bundesrecht/index.html>).

Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)

Im Arbeitsschutzgesetz (Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit) sind erstmals die Grundpflichten im betrieblichen Arbeitsschutz und ein moderner Arbeitsschutzbegriff einheitlich im deutschen Recht verankert worden. Neben der Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten erteilt das Gesetz den Auftrag, auch arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren zu verhindern und für eine menschengerechte Gestaltung der Arbeit zu sorgen.

Das Arbeitsschutzgesetz fordert die ständige Anpassung des Arbeitsschutzes an die sich wandelnde Arbeitsumwelt. Konkret heißt das, dass die Arbeitsschutzmaßnahmen also den Stand der Technik, Arbeitsmedizin und Hygiene sowie sonstige gesicherte arbeitsmedizinische Erkenntnisse berücksichtigen müssen. Sicherheitskonzepte sollen ganzheitlich angelegt sein, d. h. alle relevanten Faktoren müssen sachgerecht verknüpft werden.

Nach den Bestimmungen des ArbSchG ist es eine der Grundpflichten des Arbeitgebers, durch eine Beurteilung der Gefährdungen der Beschäftigten bei der Arbeit zu ermitteln, welche Arbeitsschutzmaßnahmen erforderlich sind. Bei Neu- und Umbauten ist sinnvoll, schon in der Planungsphase zu ermitteln, welche Gefährdungen an den neuen Arbeitsplätzen auftreten können. Dadurch können die Schutzmaßnahmen schon bei der Planung berücksichtigt werden.

Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV)

Die Arbeitsstättenverordnung bestimmt, wie Fabriken, Werkstätten, Büros und Verwaltungen, Lager und Läden gestaltet und ausgestattet sein müssen. Das betrifft unter anderem die Abmessungen, die Akustik, die Belüftung und Beleuchtung und die Temperatur, um nur einige wenige Beispiele zu nennen. Die Arbeitsstättenverordnung nennt die Pflichten des Unternehmers, was er beim Einrichten und Betreiben von Arbeitsstätten zu beachten hat. Die Arbeitsstättenverordnung gilt für alle Arbeits-

stätten in Betrieben, in denen das Arbeitsschutzgesetz Anwendung findet. Seit Inkrafttreten des Arbeitsschutzgesetzes gilt die Arbeitsstättenverordnung auch in Betrieben der öffentlichen Hand.

Ergänzt wird die Arbeitsstättenverordnung durch die Arbeitsstättenrichtlinien ASR, für den Bereich von Bildschirmarbeitsplätzen in Service- und Informationsagenturen sind die folgenden Richtlinien von Bedeutung:

ASR 5: Lüftung

ASR 6/1,3: Raumtemperaturen

ASR 7/3: Künstliche Beleuchtung

ASR 7/1: Sichtverbindung nach außen

ASR 8/1: Fußböden

ASR 17/1,2: Verkehrswege

ASR 25/1: Sitzgelegenheiten

Für den Bereich Lärmschutz (§ 15 ArbStättV) und akustische Anforderungen an die Gestaltung von Arbeitsräumen existieren keine Arbeitsstättenrichtlinien, hierbei muss auf DIN-Normen zurückgegriffen werden. Nähere Hinweise dazu enthält z.B. die Informationsschrift BGI 650 „Bildschirm- und Büroarbeitsplätze – Leitfaden für die Gestaltung“ (siehe unten).

Bildschirmarbeitsverordnung (BildschArbV)

Die BildschArbV gilt für alle Betriebe, in denen an Bildschirmarbeitsplätzen gearbeitet wird. Sie fasst die notwendigen Schutzbestimmungen für die Beschäftigten bei der Arbeit an Bildschirmgeräten zusammen (Mindestanforderungen an das Bildschirmgerät, den Arbeitsplatz, die Arbeitsumgebung, die Softwareausstattung und Arbeitsorganisation). Der Unternehmer ist verpflichtet, die Arbeitsbedingungen an den Bildschirmarbeitsplätzen zu analysieren und gegebenenfalls Verbesserungsmaßnahmen durchzuführen. Ergänzt wird die Bildschirmarbeitsver-

ordnung durch Informationen der Unfallversicherungsträger (siehe unten).

Arbeitszeitgesetz (ArbZG)

Das am 1. Juli 1994 in Kraft getretene Arbeitszeitgesetz begrenzt die tägliche Höchstarbeitszeit und legt Mindestruhepausen während der Arbeit sowie Mindestruhezeiten nach Feierabend fest. Erstmals sind zudem Nachtarbeiter besonders geschützt, und zwar unabhängig von ihrem Geschlecht. Nach wie vor besteht ein grundsätzliches Arbeitsverbot an Sonn- und Feiertagen. Die Ausnahmen von dieser Regel wurden jedoch neu festgelegt (dazu ist Näheres in der Bedarfsgewerbeverordnung nachzulesen). Die früheren Beschäftigungsverbote und -beschränkungen für Frauen wurden abgeschafft.

Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (TzBfG)

Das neue Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverhältnisse hat zum 01.01.2001 das bisherige Beschäftigungsförderungsgesetz abgelöst. Mit dem Gesetz soll die Ausweitung der Teilzeitarbeit gefördert und damit neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Geregelt werden die Rahmenbedingungen für die Vereinbarung Teilzeit-Arbeitsverträgen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Das neue Gesetz erlaubt weiterhin Vereinbarungen, nach denen der Arbeitnehmer seine Arbeitsleistung entsprechend dem Arbeitsanfall zu erbringen hat (Arbeit auf Abruf), oder nach denen mehrere Arbeitnehmer sich die Arbeitszeit an einem Arbeitsplatz teilen (Arbeitsplatzteilung, Job-Sharing).

Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)

Das Bundesdatenschutzgesetz enthält allgemeine Bedingungen für Verarbeitung und Speicherung personenbezogener Daten. Seit 2001 gilt die Neufassung des Gesetzes (siehe

http://www.bfd.bund.de/information/BDSG_neu.pdf), in der Fassung des am 23. Mai 2001 in Kraft getretenen Änderungsgesetzes, mit dem die Bestimmungen der europäischen Datenschutzrichtlinie 95/46/EG vom Oktober 1995 in nationales Recht umgesetzt wurden.

Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX)

Das Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – hat zum 01.07.2001 das bisherige Schwerbehindertengesetz (SchwbG) ersetzt. Geregelt werden die Rechte der behinderten Menschen sowie die Pflichten der Arbeitgeber zur Beschäftigung.

Personalvertretungsgesetze

Das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) und die entsprechenden Personalvertretungsgesetze des Bundes und der Länder regeln die Mitbestimmungsrechte der Mitarbeitervertretungen (Betriebs- bzw. Personalrat).

Regelungen und Merkblätter der Unfallversicherungsträger

In den folgenden Übersichten sind die Dokumente der öffentlichen Unfallversicherungsträger (Bezeichnung GUV ...) und der gewerblichen Berufsgenossenschaften (Bezeichnung BG ... sowie die bisherigen VBG- bzw. ZH 1/-Bezeichnungen) gegenübergestellt worden. Die entsprechenden Dokumente sind, soweit nicht anders angegeben, über die Informationsangebote des Bundesverbandes der Unfallkassen (BUK) bzw. des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften (HVBG) im Internet abrufbar. Dokumente mit einer GUV-Bezeichnung können über das Angebot des BUK als PDF-Dateien abgerufen werden

(http://212.18.0.42/internet/praevention/regelwerk/rw_index.html); Dokumente mit einer BG-Bezeichnung können in der BGVR-Datenbank (www.recht.com/hvbg/) gefunden werden.

Unfallverhütungsvorschriften

Die Unfallverhütungsvorschriften regeln die grundlegenden Pflichten des Unternehmers im Bereich des Arbeitsschutzes.

In Betrieben des öffentlichen Dienstes gelten im Regelfall die Vorschriften der öffentlichen Unfallversicherungsträger (Gesamtdienstunfallversicherungsverbände und Unfallkassen); bei Eigenbetrieben (GmbH) können aber auch die Vorschriften der gewerblichen Berufsgenossenschaften zur Anwendung kommen. Dies ist abhängig davon, bei welchem Unfallversicherungsträger der Betrieb versichert ist.

Unabhängig davon gelten die Vorschriften, Regeln und Informationen aller Unfallversicherungsträger als "gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse", die nach ArbSchG § 4 zu berücksichtigen sind.

Tabelle 1: Unfallverhütungsvorschriften

GUV	VBG	BGV	Titel
GUV 0.1	VBG 1	BGV A1	Allgemeine Vorschriften
GUV 2.10	VBG 4	BGV A2	Elektrische Anlagen und Betriebsmittel
GUV 0.6	VBG 100	BGV A4	Arbeitsmedizinische Vorsorge
GUV 9.20	VBG 121	BGV B3	Lärm
GUV 0.5	VBG 122	BGV A6	Fachkräfte für Arbeitssicherheit
GUV 0.5	VBG 123	BGV A7	Betriebsärzte

Regeln

Regeln für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sind Zusammenstellungen von Inhalten z.B. aus staatlichen Arbeitsschutzvorschriften, Vorschriften der Unfallversicherungsträger, technischen Spezifikationen und den Erfahrungen der Fachwelt.

Tabelle 2 Regel der Unfallversicherungsträger

GUV	VBG	BGV	Titel
GUV 17.9	ZH 1/190	BGR 131	Arbeitsplätze mit künstlicher Beleuchtung und Sicherheitsleitsysteme
GUV 17.7	ZH 1/535		Büro-Arbeitsplätze
GUV 17.8	ZH 1/618		Bildschirm-Arbeitsplätze im Bürobereich

Weitere Informationen ohne GUV/BGI-Bezeichnung:

Merkblatt T 044 "Bildschirmarbeitsplätze mit Gefährdungskatalog" der Berufsgenossenschaft der chemischen Industrie. Dieses Merkblatt kann über den Online-Shop der BG Chemie (<http://bgcshop.jedermann.de>) erworben werden.

Sicherheits-Check für Büroarbeitsplätze des Berufsgenossenschaftlichen Instituts für Arbeitssicherheit, abrufbar als PDF-Datei (www.hvbg.de/d/bia/pa/sicher/sicher.htm).

Bei der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft (VBG) sind noch weitere Praxishilfen für die Gestaltung von Bildschirm- und Büroarbeitsplätzen sowie Anleitungen zur Gefährdungsbeurteilung erhältlich (<http://www.vbg.de/medien/bueroarb.htm>).

Informationen

Informationen, Merkblätter und Broschüren der Unfallversicherungsträger enthalten Hinweise und Empfehlungen, die praktische Anwendungen von Regelungen zu einem bestimmten Sachgebiet oder Sachverhalt erleichtern sollen.

Tabelle 3: Informationsschriften der Unfallversicherungsträger

GUV	VBG	BGV	Titel
GUV 23.3			Bildschirmarbeitsplätze
GUV 50.12			Sichere und gesundheitsgerechte Gestaltung von Bildschirmarbeitsplätzen
GUV 50.11			Beurteilung von Gefährdungen und Belastungen am Arbeitsplatz
GUV 50.11.13			Gefährdungs- /Belastungs-Katalog: Verwaltung, Büroräume
GUV 50.11.61			Beurteilung von Gefährdungen und Belastungen an Bildschirmarbeitsplätzen
	ZH 1/28	BGI 523	Mensch und Arbeitsplatz
	ZH 1/418	BGI 650	Bildschirm- und Büroarbeitsplätze – Leitfaden für die Gestaltung
	ZH 1/320	BGI 774	Arbeitssystem Büro – Hilfen für das systematische Planen und Einrichten von Büros
	ZH 1/280	BGI 773	Call-Center – Hilfen für Planung und Einrichtung
	ZH 1/551	BGI 669	Glastüren, Glaswände
	ZH 1/171	BGI 742	Sicherheitslehrbrief Arbeiten an Bildschirmgeräten

Information für arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchungen

Tabelle 4: Informationen für arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchungen

GUV	VBG	BGV	Titel
	ZH 1/269	BGI 785	Berufsgenossenschaftlicher Grundsatz für arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchungen „Bildschirmarbeitsplätze“ G 37
	ZH 1/600.37	BGI 504-37	Auswahlkriterien für die spezielle arbeitsmedizinische Vorsorge nach dem Berufsgenossenschaftlichen Grundsatz G 37 „Bildschirmarbeitsplätze“
	ZH 1/270	BGI 786	Sehhilfen am Bildschirmarbeitsplatz

1.7 Über allem steht Gesundheitsorientierung!

Grundlage ist ein ganzheitliches Verständnis von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit. Neben dem Schutzaspekt (Leitfrage: Was macht krank?) tritt gleichberechtigt auch in Service Centern der Förderungsaspekt (Leitfrage: Was hält gesund?). Förderung kann insbesondere erreicht werden durch:

**Sicherheit
und Ge-
sundheit im
Sinne des
Förde-
rungsaspek-
tes**

- Verbesserung der Arbeitsbedingungen, insbesondere im Bereich der organisationalen Ressourcen,
- Stärkung persönlicher Kompetenzen (personelle Ressourcen),
- Aktive Beteiligung der Betroffenen im Service Center.

Integrative Gestaltung:

Gesundheit muss durch integrative Gestaltung

- der Dienstleitung und Produkte,
- der Arbeitssysteme,
- der betrieblichen Organisation,
- der Unternehmenskultur und der Führung des Managements

im Service Center sowie der eingebetteten Gesamtstruktur der öffentlichen Verwaltung gewährleistet werden.

Gesundheitliche Ziele müssen als eigenständige Ziele entwickelt werden. Sie formulieren einen eigenständigen Anspruch aus den Erkenntnissen der Gesundheitsforschung, der Arbeitswissenschaften, der Arbeitsmedizin, der Sicherheitswissenschaften und anderen Disziplinen, sowie dem Stand der Technik.

Eigenständige gesundheitliche Ziele müssen als gleichberechtigte Ziele in den Gestaltungs- und Entwicklungsprozess von Dienstleitungen, Arbeitssystemen, Organisationen des Service Centers eingebracht werden.

Arbeitsschutz-/Gesundheitskompetenzen müssen in der Projektorganisation zur Einführung und Gestaltung von Informations- und Servicedienstleistungen verankert sein.

Prozessorientierung:

Gesundheit muss im Betrieb prozessorientiert entwickelt und verbessert werden. Gesundheit ist nicht begrenzt auf Fragen von Grenzwerten und akzeptablen Restrisiken. Diese haben – sofern sie überhaupt als harte Fakten verfügbar sind – den Charakter von Mindeststandards, von denen aus Gesundheit zu entwickeln und zu verbessern ist.

Ausgehend von dem Verständnis, dass Prävention in Eigenverantwortung des Betriebes zu gestalten ist und einer konsequenten Ausrichtung aller Tätigkeiten auf Prävention - also die vorausschauende Einflussnahme auf gesundheitsgerechte Arbeitsbedingungen- muss der Betrieb

- eigenständige Ziele für Gesundheit entwickeln,
- den Ist-Zustand ermitteln und beurteilen,
- erforderliche Maßnahmen ableiten und umsetzen,
- die Wirkungen der Maßnahmen im Hinblick auf das Erreichen der Ziele überprüfen.

Gesundheit im Betrieb muss als Entwicklungs- und Verbesserungsprozess angelegt sein. Die Gefährdungsbeurteilung im Service Center ist ein wichtiges Instrument zur Steuerung dieses Prozesses, aber aufgrund der ausschließlichen Orientierung an Risikofaktoren nicht hinreichend.

Kooperatives und kommunikatives Vorgehen

Ziele und Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit im Betrieb müssen argumentativ und in Zusammenarbeit aller Beteiligten im Service Center entwickelt werden. Der Prozess zur Verbesserung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit muss Gegenstand regelmäßiger Kommunikation im Betrieb sein. Dies gilt sowohl für die Entwicklungs- und Einführungsphase von Informations- und Servicedienstleistungen als auch für die Phase des Betriebs von Service Centern.

Beteiligungsorientierung

Beteiligung der Betroffenen ist aktive Gesundheitsförderung. Beteiligung muss als Prozess organisiert werden.

Beteiligung muss echte Mitgestaltungsmöglichkeiten bieten. Beteiligungsformen müssen strukturell in der Aufbau- und Ablauforganisation verankert sein, um eine Kontinuität zu gewährleisten.

Kompetenzentwicklung:

Gesundheits-, Gestaltungs- und Führungskompetenzen müssen bei allen Beteiligten im Service Center entwickelt werden. Kompetenzentwicklung betrifft immer folgende Qualifikationen:

Qualifikation		
Fachkompetenz	Methodenkompetenz	Sozialkompetenz
Fachspezifisches Wissen, Grundlagen	Fähigkeit, Fachwissen zu nutzen, zu kombinieren und zu ergänzen	Teamfähigkeit
Fachübergreifendes Wissen (z.B. Ablauf- und Produktionszusammenhänge)	Entwicklung von Abstraktionsfähigkeit Lernbereitschaft, Systemdenken, Planungs-, Problemlösungs- und Entscheidungsfähigkeit	Kooperationsfähigkeit
		Kommunikationsfähigkeit
		Toleranz
		Verantwortungsbewusstsein
		Solidarität

Kompetenzentwicklung ist:

- einerseits ein Beitrag zur Gesundheitsförderung der Betroffenen (auch im Sinne der Persönlichkeitsförderung, Arbeitszufriedenheit, Bewältigungsstrategien von Belastungen etc.),
- andererseits Voraussetzung für gesundheitsgerechte Gestaltung von Service Centern.

Kompetenzentwicklung bedarf der Entwicklung angepasster Strategien und Auswahl geeigneter Instrumente.

Kompetenzentwicklung muss zielgruppenspezifisch orientiert an den potenziellen Beiträgen zur Gesundheit geleistet werden.

Arbeitsschutz-/Gesundheitsmanagement als Unterstützungs- und Steuerungsinstrument

Arbeitsschutz und Gesundheit müssen in der Aufbau- und Ablauforganisation gemanagt werden, nur so lassen sich nachhaltige Wirkungen erzielen. Durch geeignete Instrumente und Verfahrensweisen ist ein systematisches Handeln mit dem Ziel der Verbesserung des Arbeitsschutzniveaus sicherzustellen (hierzu wird auf die vielfältigen Handlungshilfen des CCall- und Ver-T-iCall-Projektes verwiesen). Dies beinhaltet:

- insbesondere die Entwicklung, Bereitstellung und Nutzung von Instrumenten, die geeignet sind betriebsspezifische Arbeitsschutzziele unter Einschluss von öffentlich-rechtlichen Forderungen – Einbindung der Ziele in die Unternehmensziele zu entwickeln;

- betriebliche Arbeitsschutzpolitik durch die oberste Leitung festzulegen;
- Arbeitsschutzbelange in die Führungsstrukturen und -prozesse zu integrieren;
- Aufgabenverteilung, Zuständigkeiten und Befugnisse im Arbeitsschutz zu regeln;
- arbeitsschutzrelevante Prozesse und Teilprozesse zu identifizieren und Festlegungen zur Berücksichtigung von Arbeitsschutzbelangen zu treffen.
- Die Wirkung von Arbeitsschutzmaßnahmen und von Arbeitsschutzmanagement anhand von Kriterien zu bewerten und den Grad der Zielerreichung systematisch zu überprüfen und
- eine entsprechende Dokumentation und Dokumentenlenkung als Grundlage für systematisches Handeln zu gewährleisten.

Arbeitsschutzmanagement bedarf eigenständiger Maßnahmen und Aktivitäten, ist aber immer in bestehende und funktionierende Strukturen und Abläufe einzubinden (Integration).

Diese Aktivitäten dürfen sich aber nicht auf das Service Center beschränken, nur durch eine konsequente Umsetzung auf allen Ebenen des Gesamtbetriebes kann eine Verbesserung des Arbeitsschutzniveaus gesichert werden.

Ableitungen

Aus diesen prinzipiellen Anforderungen lassen sich Anforderungen ableiten an

- den gesamten Prozess der Entwicklung, Einführung und Betrieb von Service Centern in der öffentlichen Verwaltung, wie Anforderungen:
- an die Projektimplementierung,
- an die Art und Weise des Projektmanagements,
- an das Controlling des Projektes.

- *den Prozess der Entwicklung und Gestaltung der Dienstleistung selbst :*
- Gegenstand der Dienstleistung,
- Art der Kontaktaufnahme mit Kunden,
- inhaltlicher Umfang der Dienstleistung,
- zeitlicher Umfang der Dienstleistung;
- den Prozess der Gestaltung des Arbeitssystems in den Feldern Technik, Organisation und
- den Prozess der Gestaltung der Betriebsorganisation (in der Regel Anpassungsgestaltung),
- den Prozess der Gestaltung von Führung und Management, Unternehmenspolitik und -kultur.

2 Anforderungen an die Gestaltung von Service Centern

In den folgenden Abschnitten dieses Kapitels werden die bereits bei der Planung von Service Centern zu berücksichtigenden „Steuergrößen“ beschrieben, die zur Erreichung von gesunden, sicheren und effizienten Arbeitsbedingungen führen.

2.1 Was ist beim Dienstleistungsangebot hinsichtlich der Arbeitsgestaltung zu beachten?

Öffentliche Beratungsdienste sind auf vielen Feldern denkbar. Durch sie werden ganz oder teilweise Leistungen der öffentlichen Verwaltung erbracht. Es liegt in der Entscheidung des Betriebs, welcher Art die durch das Service Center zu erbringende Dienstleistung ist. Hier besteht ein Gestaltungsspielraum, der ggf. durch politische Vorgaben eingeengt sein kann. Eine Strukturierung der Dienstleistung kann über die Definition der Tätigkeiten und der damit verbundenen Anforderungen an die Beschäftigten erfolgen (vgl. hierzu die näheren Erläuterungen in der Ver-T-iCall-Handlungshilfe, Kap. 4.2).

Qualifikationsanforderungen der zu erbringenden Dienstleistung

a) Beantwortung einfacher Anfragen und/oder viel Telefonvermittlung

Notwendig hierfür sind hohe organisatorische Fähigkeiten und physische Belastbarkeit durch ständiges Sprechen und eingeschränkte Körperbewegungen. Die Anforderung an die Arbeit ist monoton und unterliegt Zeiteinschränkungen. Die Qualifikationsanforderungen sind ähnlich einer Telefonzentrale, u.U. sind weitere Fachschulungen notwendig.

b) Direkte Beantwortung fachlicher Standardanfragen

Grundlegende Fachkenntnisse über das Gebiet der Auskünfte sind erforderlich, hinzu kommt eine entsprechende mentale Belastbarkeit durch schnellen Informationsaufruf, eine kompetente Beantwortung und die notwendige Redegewandtheit. Die

Mitarbeiter sollten über eine Sachbearbeiterausbildung verfügen, zumindest aber durch entsprechende Fachschulungen qualifiziert werden; ggf. ist ein Telefontraining nötig.

c) Zeitversetzte Beantwortung fachlicher Anfragen ohne Einbezug weiterer Stellen

Umfassende Fachkenntnisse sowie eine mentale Belastbarkeit, ähnlich der vorigen Tätigkeit, sind notwendig. Durch die zusätzliche Nachbearbeitung ist eine effektive selbstorganisierte Zeiteinteilung und eine strukturierte ganzheitliche Bearbeitung nötig. Bei Beschwerden ist die emotionale Belastung zu beachten. Zur notwendigen Sachbearbeiterausbildung sind weitere Qualifizierungsmaßnahmen zur Kundenorientierung und zur Stressbewältigung erforderlich und bereits bei der Planung eines solchen Angebotes in die Kalkulation mit einzubeziehen.

d) Zeitversetzte Beantwortung fachlicher Anfragen und Beschwerden unter Einbezug weiterer Stellen

Neben den umfassenden Fachkenntnissen und der mentalen Belastbarkeit kommen die Fähigkeit zur Koordination verschiedener Aufgaben hinzu. Bei Rückmeldungen sollte der Mitarbeiter fähig sein, Expertenaussagen in leicht verständlicher Sprache weiter zu geben. Bei Beschwerden ist ebenfalls die emotionale Belastung zu beachten. Zur notwendigen Sachbearbeiterausbildung sind weitere Qualifizierungsmaßnahmen zum Kommunikationsverhalten und zur Stressbewältigung zwingend erforderlich.

e) Aktives Anrufen, Bürgerbefragungen, Telefonmarketing

Notwendig sind organisatorische Fähigkeiten sowie soziale und Kommunikationskompetenz. Um auch bei Widerständen auf der Seite des Kunden aktiv zu bleiben, ist eine motivationale Belastbarkeit gefordert, hinzu kommt eine emotionale Belastbarkeit, um Frustrationen zu verarbeiten. Neben der Sachbearbei-

terausbildung sind Schulungen zu Frage- und Interviewtechniken nötig sowie ein umfassendes fachliches Wissen.

Aus einer solchen Charakterisierung über diese Dimensionen ergibt sich das Dienstleistungsprofil des Service Centers. Dies hat Rückwirkungen auf:

- Quantität der zu erbringenden Dienstleistungen (Mengenrüst),
- Anforderungen an die Qualität der zu erbringenden Dienstleistungen,
- Bearbeitungstiefe,
- Mögliche Aufgabenvielfalt,
- Handlungsspielraum,
- Arbeitsinhalte,
- Zusammenarbeitsmöglichkeiten mit anderen Abteilungen und Bereichen,
- Qualifikationsanforderungen,
- Öffnungszeiten,
- Anforderungen an die Technikausrüstung,
- usw.

2.2 **Schwerpunkte bei der Gestaltung des Arbeitssystems**

Das Arbeitssystem beinhaltet das Zusammenwirken von Mensch und Arbeitsmittel im Arbeitsablauf, um die Arbeitsaufgabe am Arbeitsplatz in der Arbeitsumgebung unter den durch die Arbeitsaufgabe gesetzten Bedingungen zu erfüllen.

**Elemente des
Arbeitssystems**

Arbeitsysteme sind abzugrenzen. Sie können größer oder weiter gefasst werden. Hier bietet sich als Systemabgrenzung der Bereich an, in dem die eigentlichen Service- und Beratungsdienstleistungen erbracht werden.

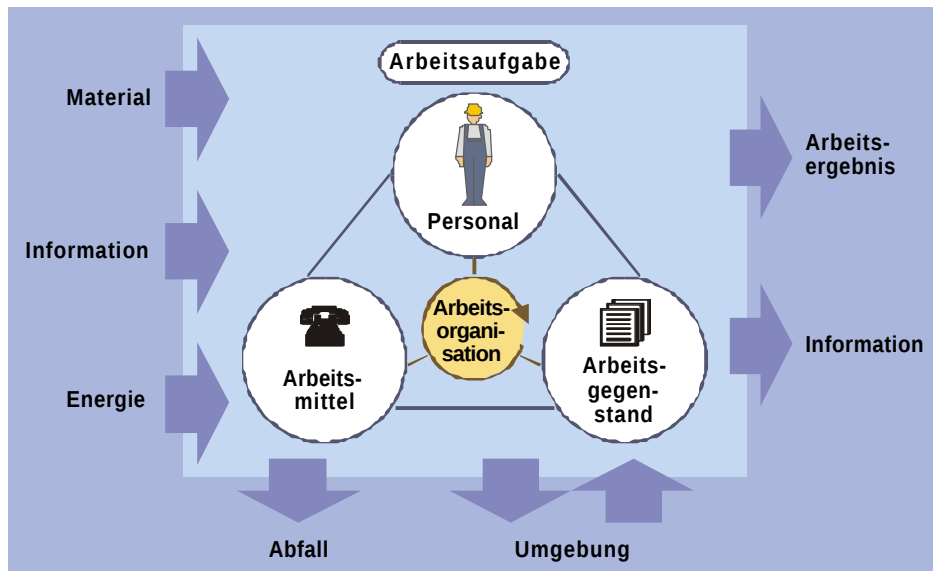


Abbildung 1: Schematische Darstellung „Arbeitssystem“

Elemente von Arbeitssystemen lassen sich in Anlehnung an DIN V ENV 26 385 wie folgt definieren:

Arbeitsaufgabe:

Das angestrebte Arbeitsergebnis;

Arbeitsmittel/Arbeitsplatz:

Werkzeuge, Maschinen, Geräte, Möbel, Einrichtungen und andere benutzte Gegenstände;

Personal:

Menschen, die im Arbeitssystem tätig sind, die Arbeitsmittel benutzen und betätigen;

Arbeitsgegenstand:

Objekte (Materialien, Gegenstände, Informationen etc.), die entsprechend der Arbeitsaufgabe verändert werden;

Arbeitsablauf oder Arbeitsorganisation:

Die räumliche und zeitliche Abfolge des Zusammenwirkens von Mensch, Arbeitsmittel, Arbeitsgegenstand, Energie und Information innerhalb des Arbeitssystems.

In der folgenden Abbildung sind die Gestaltungsfelder des Arbeitssystems (Technik, Organisation, Personal) aufgeführt:

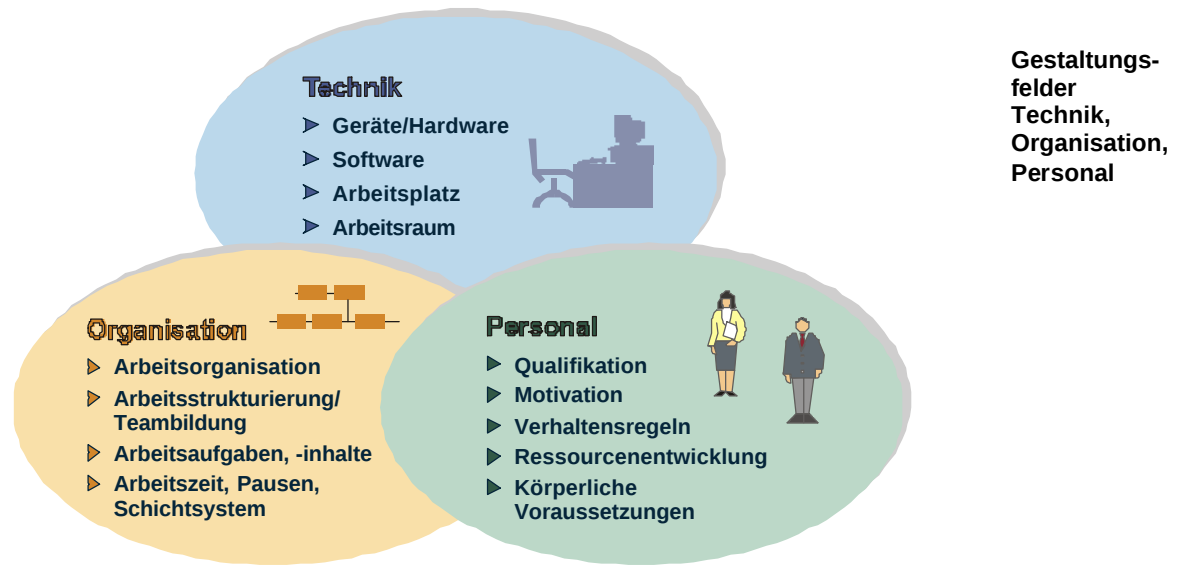


Abbildung 2: Gestaltungsfelder des Arbeitssystems

Technik

- Technische Arbeitsplatzausstattung: Elemente der speziellen Call-Center-Technik (Hard- und Software, vgl. hierzu auch das CCall-Leitfaden "Softwareergonomie"),
- Bildschirmarbeitsplatz in seinen verschiedenen Elementen,
- Arbeitsplatzgestaltung, Arbeitsplatzanordnung, Arbeitsplatzausstattung – eingeschlossen die räumliche Anordnung von Teams, die Erreichbarkeit von Ausstattungsgeräten Kopierer, Fax, -Drucker, Aktenschränke pro Team (vgl. hierzu auch das CCall-Leitfaden "Arbeitsumgebung und Ergonomie"),
- Gestaltung des Arbeitsraumes; Umfeldgestaltung,
- Anordnung und Ausgestaltung von Pausenräumen, Kommunikationsinseln, Sozialräumen u.ä.

Organisation

Arbeitsaufgabengestaltung, Arbeitsinhalte (vgl. dazu auch die Empfehlungen der Ver-T-iCall-Handlungshilfe, Kap. 4.2)

- Aufgabenstrukturen; Bildung von Teams, Gruppenarbeitskonzepte, Mischarbeit,

- Arbeitsorganisation; Zusammenwirken Agent und Supervisor, Steuerung des Anrufvolumen;

Gestaltung des Personaleinsatzes:

- "Öffnungszeiten" des Service Centers,
- Schichtplanung, Arbeitszeit, Pausen.

Personal

Personalentwicklung:

- Qualifikation (fachliche Kompetenzen, aber insbesondere auch methodische und soziale Kompetenzen),
- Motivation (z.B. durch Übertragung von Verantwortung und Kompetenzen; eigenverantwortliche Möglichkeiten zum Absprechen von Pausenzeiten; Kommunikationsmöglichkeiten und Vermeidung bzw. Begrenzung sozialer Isolierung; Identifikation mit dem Unternehmen; statt Teamleiter Konzepte des Primus inter Pares; Stärken des "Wir-Gefühls"; eigenverantwortliche Erstellung von Gesprächsskripten und vieles mehr)
- Dialoggestaltung (Gesprächstechniken, Vorgabe von Skripten, Selbstkompetenz, Sozialkompetenz...).

Verhaltensregeln:

- Ressourcenentwicklung (Erschließen von Bewältigungsstrategien, Ermöglichung von sozialer Unterstützung usw.),
- Arbeitsklima, Gruppenklima,
- Vorgesetzten-Mitarbeiter-Verhältnis innerhalb des Service Centers.

2.3 **Schwerpunkte bei der Gestaltung der Betriebsorganisation**

Die **Betriebsorganisation** wird durch Aufbau- und Ablauforganisation gebildet. Sie umfasst die gesamte Verwaltung, in die das Service Center einzuordnen ist.

**Aufgaben der
Aufbau- und
Ablauforga-
nisation**

Durch die **Aufbauorganisation** werden Stellen gebildet und diesen Aufgaben und Kompetenzen (Befugnisse) zugewiesen. (Wer soll was tun?) Damit ist auch die Verantwortung geregelt. Durch die Aufbauorganisation werden betriebliche Strukturen festgelegt.

Die **Ablauforganisation** regelt die zeitlich-logische Reihenfolge der Erfüllung von Aufgaben, die Zusammenarbeit der verschiedenen Stellen zur Erfüllung von Aufgaben, Information, Kommunikation und Dokumentation. (Wie soll etwas getan werden?)

Das Service Center ist einerseits in die bestehende betriebliche Aufbau- und Ablauforganisation zu integrieren. Andererseits muss die Aufbau- und Ablauforganisation je nach Art der Dienstleistung des Service Centers mehr oder weniger verändert bzw. angepasst werden.

Ablaufregeln (Verfahrensweisungen etc.) treffen Festlegungen für die Ablauforganisation. Durch die Ablauforganisation wird festgelegt, wie Geschäftsprozesse gestaltet werden.

Die Aufbauorganisation ist in öffentlichen Verwaltungen weitgehend durch stark hierarchische Strukturen geprägt. Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung weichen diese Strukturen teilweise auf. Dabei ist die Ablauforganisation vor allem durch festgelegte Verwaltungsabläufe geprägt.

Betriebsorganisatorische Gestaltungsfelder sind :

- Zentrales – dezentrales Service Center:
(In Abhängigkeit von den Entscheidungen im Gestaltungsfeld "Dienstleistung"):

**Betriebsorga-
nimatorische
Gestaltung
von Service
Center**

- *zentrales Service Center*,
z.B.: erweiterte Telefonzentrale:
die Funktion besteht in der Beantwortung einfacher Routine-Anfragen, Weiterleitung an zuständige Sachbearbeiter oder:
z.B. Beschwerdestelle / Beschwerdemanagement:
zentrale Anlaufstelle für alle Beschwerden, Erfassung von Anlass und Weiterleitung an die zuständigen Fachabteilungen, Zielerreichungskontrolle;
- *fachbereichsbezogenes Service Center*
(z.B. Wirtschaftsförderung, Bauamt):
zentrale fachliche Anlaufstelle für alle Kunden des jeweiligen Bereichs, nimmt alle eingehenden Anrufe entgegen, Beantwortung aller regelmäßig auftretenden Fragen, Weiterleitung komplexer Anfragen an Experten;
- *Bürgerbüro als Service Center:*
zentrale Anlaufstelle für alle kundenbezogenen Routinekontakte, abschließende Bearbeitung des definierten Aufgabenspektrums, Weiterleitung anderer Anfragen an die zuständigen Sachbearbeiter.
- *Anlassbezogenes Service Center:*
(temporäre) Anlaufstelle für häufig auftretende Anfragen, Entlastung der Fachabteilungen, zentrale Erfassung von sensiblen Bereichen der Kundenzufriedenheit;
- Zuweisung von Aufgaben und Kompetenzen innerhalb vorhandener betrieblicher Strukturen;
- Abgrenzungen zwischen Front-Office und Back-Office; Einbindung des Service Centers in die Unternehmensstruktur und des Geschäftsprozesses;
- Zusammenwirken von Front-Office und Back-Office (z.B. Fachbereiche);
- Organisation der Informationsübermittlung zwischen Front- und Backoffice, Zugang zur Informationsbasis; Information im Wechselspiel aktiv und passiv – dies heißt z. B. auch, Organisation der Informationsauswertung des Service Centers für die unterschiedlichen anderen Unternehmensbereiche;

- Festlegungen zum Geschäftsprozessablauf, in den das Service Center eingebunden ist;
- Ablauf von Planungs- und Gestaltungsprozessen im Hinblick auf die Entwicklung und Einrichtung des Service Centers:
 - Projektmanagement,
 - Partizipation,
 - OE-Prozess,
 - Projektcontrolling,
 - usw.
- Ablaufregeln zur Gewährleistung des Datenschutzes;
- Ablaufregeln Sicherung der Mitbestimmung;
- Ablaufregeln zum Qualitätsmanagement (Messen der Ergebnisse der Dienstleistung, Bewerten der Dienstleistung, Festlegen von Bewertungskriterien, Ableiten von Konsequenzen, Durchführen von Maßnahmen, erneute Kontrolle der Wirkung,...);
- Ablaufregeln zur Einbeziehung von Arbeitsschutzexperten in die Planungs- und Gestaltungsabläufe.

2.4 Schwerpunkte bei der Gestaltung der Organisationskultur/-politik

Unter dem Gestaltungsfeld "Organisationskultur/-politik" soll hier die Grundausrichtung des Unternehmens verstanden werden, wie es seine Leistungen erbringen will, wobei es sich davon leiten lässt, wovon der Umgang mit den Mitarbeitern geprägt ist, welche strategischen Ziele verfolgt werden, wie sich die Organisation weiter entwickeln will.

Die Einrichtung eines Service Centers muss den Unternehmenszielen und der strategischen Ausrichtung des Unternehmens entsprechen. Ein wichtiger Gestaltungsbereich ist die Festlegung entsprechender Ziele.

Service Center in öffentlichen Verwaltungen werden auf der einen Seite in einem Umfeld betrieben, dass durch die jeweilige Unternehmenskultur geprägt ist. Auf der anderen Seite hat die Einrichtung einer Service- und Informationsagentur auch Rückwirkungen auf die Unternehmenskultur, bzw. muss ein bestimmtes "kulturelles" Umfeld geschaffen werden, damit die Ziele der Agentur erreicht werden können. Unternehmenskultur/-politik ist unter folgenden Gesichtspunkten Gestaltungsfeld:

- Festlegungen von Unternehmenszielen,
- Festlegungen zur strategischen Ausrichtung des Unternehmens,
- Leitbilder,
- Festlegungen zur Anwendung bestimmter Managementprinzipien,
- Führungsverständnis, Führungsstil und Führungskultur,
- Lernende Organisation.

2.5 **Schwerpunkte bei der Gestaltung von interkommunalen Kooperationsstrukturen**

Schon bei der Planung eines Service Center sollte bedacht werden, ob der Umfang der geplanten Dienstleistungen überhaupt alleine erbracht oder finanziert werden kann. Neben den technischen Einrichtungen sollte auch der personelle Aufwand bedacht werden und einer möglichen Auslastung gegenübergestellt werden. Gerade für kleinere Kommunen dürfte der Aufwand zum Betrieb eines eigenständigen Service Centers bei wenigen Anfragen pro Tag nicht finanzierbar sein.

**Kooperati-
onsmöglich-
keiten nutzen.
Mehr Leistung
bei weniger
Kosten**

Als Lösung bieten sich Kooperationsstrukturen mit anderen Kommunen oder Organisation an, um die Dienstleistungen in einem gemeinsamen Service Center anbieten zu können (Tellur GmbH, 2001). Dem Bürger können dadurch vielfältige und hochwertige Dienstleistungen mit langen Öffnungszeiten des Service Centers geboten werden, bei gleichzeitiger effizienter und damit kostensparender Nutzung der notwendigen Ressour-

cen. Notwendig dafür sind jedoch weitgehend standardisierte Geschäftsprozesse zwischen den kooperierenden öffentlichen Verwaltungen sowie ein funktionierender fachlicher Austausch und gemeinsame Kommunikationsplattformen.

3 Literatur

- Bogumil, J., Holtkamp, L. & Kißler, L. (2001): Verwaltung auf Augenhöhe: Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik. Berlin: ed. sigma
- Heß, K. (2002): Leitbild für die arbeitsorientierte Gestaltung von Service Centern der öffentlichen Verwaltung. In: Seiler, K., Tielsch, R. & Müller, B.H. (Hrsg.): Handlungshilfe: Service Center der öffentlichen Verwaltung gesund und effizient gestalten! Wuppertal: ASER.
- KGSt (1996) (Hrsg.): Technikunterstützte Informationsverarbeitung: Die ökonomische Dimension Köln: KGSt-Bericht 7/1996. Köln
- KGSt (2002) (Hrsg.): "Lebenslagen": Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht. Köln: KGSt-Bericht 5/2002
- Romahn, R. (2001): Gesellschaftspolitische Ziele bei der Einführung von Call Centern in öffentlichen Verwaltungen. Unveröffentlichtes Arbeitspapier des Ver-T-iCall-Projektes
- Saßmannshausen, A. & Seiler, K. (2001): Ziele und Zielkonflikte im Veränderungsprozess öffentlicher Verwaltungen - Relevanz für innovative Dienstleistungsangebote. In: Öffentliche Beratungsdienste - vom Call Center zur Service- und Informationsagentur, Aktionsheft 1 des Projektes Ver-T-iCall. Wuppertal: ASER
- Seiler, K. & Brandel, R. (2002): Service Center für die öffentlichen Verwaltung. In: Seiler, K., Tielsch, R. & Müller, B.H. (Hrsg.): Handlungshilfe: Service Center der öffentlichen Verwaltung gesund und effizient gestalten! Wuppertal: ASER.
- Seiler, K., Zimmermann, C. & Löbbbecke, N. (2002): Maßnahmenübersicht nach Dienstleistungen und anfallenden Aufgaben. In: Seiler, K., Tielsch, R. & Müller, B.H. (Hrsg.): Handlungshilfe: Service Center der öffentlichen Verwaltung gesund und effizient gestalten! Wuppertal: ASER.
- TBS NRW, Technologieberatungsstelle beim DGB Landesbezirk NRW e.V. (2001): Gruppenarbeit im Call Center, Handlungsleitfaden zur Gestaltung entwicklungsförderlicher Arbeitsbedingungen, Heft 49 der Reihe „Arbeit, Gesundheit und Technik“, Oberhausen
- Tellur GmbH (2001): Modellkonzept für ein interkommunales Community Care Center. Nutzungsmöglichkeiten neuer Technologien im kommunalen Bereich. Stuttgart: Wirtschaftsförderung Region Stuttgart
- Zimmermann C., Böcker, M. & Kastner, M. (2002): Öffentliche Beratungsdienste – Bestandsaufnahme von Service Centern in der öffentlichen Verwaltung. In: Ver-T-iCall-Report 1, in: Seiler, K., Tielsch, R. & Müller, B.H. (Hrsg.): Handlungshilfe: Service Center der öffentlichen Verwaltung gesund und effizient gestalten! Wuppertal: ASER.