

Harald Plamper

Typische Lebenslagen als Politik- und Organisationsprinzip?

Typische Lebenslagen als Politik- und Organisationsprinzip?

Harald Plamper

Impressum

Herausgeber: **Hans-Böckler-Stiftung**

Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB

Hans-Böckler-Straße 39

40476 Düsseldorf

Telefon: (02 11) 77 78-113

Fax: (02 11) 77 78-283

E-Mail: Volker-Gruenewald@boeckler.de

Redaktion: Volker Grünewald, Abteilung Forschungsförderung, Referat 5

Best.-Nr.: 11086

Gestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal

Produktion: Der Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, April 2004

€ 10,00

Inhalt

1. Warum typische Lebenslagen? Oder: Des Bürgers Traum von einer guten Verwaltung	5
2. Lebenslagen	9
3. Typische Lebenslagen	13
4. Organisation nach typischen Lebenslagen	15
5. Voraussetzungen für die Organisation nach typischen Lebenslagen	17
6. Welche Schritte? ⇨ Erste Stufe: Typische Lebenslagen festlegen	19
6.1 Typische Lebenslagen beschreiben und testen	19
6.2 Leistungsbündel für die typischen Lebenslagen erkennen	21
6.3 Folgerungen aus Ergebnis ziehen	21
7. Welche Schritte ⇨ Zweite Stufe: Nach typischen Lebenslagen organisieren	23
7.1 Entscheidung treffen	23
7.2 Team zur Gestaltung nach typischen Lebenslagen (GTL-Team) bilden	24
7.3 Lenkungsgruppe einrichten	24
7.4 Typische Lebenslagen ermitteln und festlegen	25
7.5 Prioritäten setzen und gegebenenfalls Partner suchen	26
7.6 Leistungserbringung neu gestalten (Geschäftsprozesse optimieren)	27
7.7 „Ladentische – Front Offices“ für neue typische Lebenslagen schaffen	28
7.8 Wenn angebracht „Back Offices“ festlegen bzw. schaffen	29
7.9 Front Offices und Back Offices verbinden	30
7.10 Lösungen für die Leistungen außerhalb der typischen Lebenslagen finden	32
7.11 Führungsaufgaben bei der Umsetzung: Kontextgesteuertes Selbstmanagement	32
7.12 Bürgerkommunikation	33
7.13 Wertzuwachs überprüfen	33
8. Wieviel High Tech? Wie E-Government?	35
9. Exkurs: „Lebenslagennetzwerke“ als brauchbare Alternative?	37
10. Und die Kosten?	39
11. Beratung und Unterstützung	41
12. Einwände oder: Warum ist noch wenig geschehen?	43
12.1 Kaum Druck von Seiten der Nutznießer, der Bürger, von Seiten der Verbände oder von Politikern	43

12.2 Kein Druck, eher Widerstand von den Beschäftigten	43
12.3 Vorrang anderer Reformen	44
12.4 E-Government als technisches Thema	44
12.5 Typische Lebenslagen: Kalter Kaffee!	44
12.6 Existenzängste wegen der Lebenslagennetzwerke	45
12.7 „Agenten“ als Ersatz (als bessere Alternative?) für die Organisation nach Typischen Lebenslagen	45
12.8 Schließlich: Datenschutz	47
13. Exkurs: Die Bürger als Mitgestalter des Gemeinwesens	49
14. Folgefrage: Kompetenzen neu verteilen?	51
15. Organisation nach typischen Lebenslagen: wo in der Verwaltungsreform verortet?	53
16. Ergebnis	55
17. Literatur	57
18. Dank	61
19. Anhang	63
Selbstdarstellung der Hans-Böckler-Stiftung	65

1. Warum typische Lebenslagen? Oder: Des Bürgers Traum von einer guten Verwaltung

Wer kennt nicht die langen Behördengänge, wo man

- beim Bauordnungsamt, beim Ordnungsamt, beim Gesundheitsamt, beim Liegenschaftsamt und möglicherweise beim Straßenverkehrsamt gewesen sein muss, um eine Gaststätte aufmachen zu können,
- beim Wohnungsamt, beim Einwohneramt, beim Sozialamt und beim Ordnungsamt gewesen sein muss, um zu einer günstigen Wohnung zu kommen,
- beim Wohnungsamt, beim Einwohneramt, beim staatlichen Finanzamt und bei der Bank gewesen sein muss, um eine Förderung im Wohnungsbau zu erhalten,
- beim Ausländeramt, bei der Arbeitsverwaltung gewesen sein muss, um als Nicht-EU-Ausländer arbeiten zu können,
- in der Schule, beim Jugendamt, bei der Familien- und Erziehungsberatung, beim Sozialamt gewesen sein muss, um Förderung für einen gefährdeten Jugendlichen zu erhalten,
- beim Versorgungsamt, beim Gesundheitsamt und womöglich in einer Klinik gewesen sein muss, um als Schwerbehinderter mit dem zutreffenden Grad der Behinderung anerkannt zu werden,
- beim Straßenverkehrsamt, beim Tiefbauamt, beim Liegenschaftsamt, beim Abfallwirtschaftsamt und einigen weiteren Einrichtungen gewesen sein muss, um ein Straßenfest durchführen zu können,
- beim Standesamt, beim Friedhofsamt gewesen sein muss, um einen Angehörigen bestatten zu lassen (die Bestattungsunternehmen übernehmen – gegen Bezahlung versteht sich – die Behördengänge).

Diese Liste lästiger Behördengänge ließe sich mühelos fortsetzen.

- Es sei doch viel geschehen, werden die Behördenmütter und -väter gleich erklären und verweisen auf die
- One-Stop-Agencies zur Wirtschaftsförderung¹,
- in vielen Gemeinden eingerichteten Bürgerämter² (Bürgerläden, Bürgerbüros³),
- in manchen Großstädten arbeitenden Zentralstellen zur Behebung von Wohnungsnotfällen⁴,
- die Fallmanager in Jugend- und Sozialangelegenheiten
- Annahme-, Beratungs- und Begleitstellen für Bauanträge (auch über elektronische Auskünfte zum Verfahrensstand)⁵,
- Veranstaltungswegweiser
- Internet-Portale als Behördenwegweiser⁶,
- Call-Center
- Internet-Angebote zum Herunterladen von Formularen und auf die

1 Wie in Heidelberg – siehe Plate (1994) – bzw. seit Ende 2003 in Duisburg. In Heidelberg handelt heute die Wirtschaftsförderung Heidelberg. In Duisburg sind die Genehmigungsmanager besonders trainiert, zu beraten und die erforderlichen Genehmigungen zu koordinieren – siehe www.duisburg.de.

2 KGSt (1986), KGSt (1999b).

3 Die vom bremischen Senat im Oktober 2002 beschlossenen „Lokalen Dienstleistungszentren“ inklusive die „Neubürgeragentur“, der auch eine Außenstelle der Universität Bremen angeschlossen ist, gehören ebenfalls in diese Kategorie. Sie werden jetzt sukzessive eingerichtet. Vgl. Osthorst, Prigge (2003), S. 64 – 68.

4 Ministerium (1999).

5 Gelungen in Nürnberg mit dem Dienstleistungszentrum BAU und in Heidelberg mit dem Baubürgeramt.

6 Schon klassisch: www.help.gov.at.

- ersten Möglichkeiten zur elektronischen Abwicklung von Verwaltungsgeschäften (beispielsweise bei der Hundesteuer, der Buchbestellung oder -verlängerung, der Einschreibung in die Volkshochschule, dem Kauf von Theaterkarten)⁷.

Behördengänge seien doch für die Bürger entfallen oder kürzer geworden. Tatsächlich ist viel geschehen und auch zu würdigen⁸. Vielleicht erinnern die Landräte und Oberbürgermeister kreisfreier Städte auch an ihre Versicherungsämter⁹, die seit jeher ein Stück Bürgernähe gegenüber den verschiedenen Sozialversicherungsträgern verkörpern.

- Ist damit genügend Bürgernähe erreicht?
- Hat die One-Stop-Agency für Wirtschaftsförderung die Kraft, nach anderen Prioritäten arbeitende Verwaltungszweige zu schnellen und lösungsorientierten Entscheidungen für ansiedlungswillige Unternehmen zu bringen und andere Fördereinrichtungen (Land, öffentliche Banken) einzubeziehen?
- Haben die Bürgerämter wirklich alle Kompetenzen (auch die der Städtischen Werke, der Gebühreneinzugszentrale der Rundfunkanstalten, der Sparkasse oder Bank, der Telekom), um alle mit einem Umzug zusammenhängenden Fragen sofort zu erledigen? Bleibt uns der Gang oder die Fahrt in die Kraftfahrzeugzulassungsstelle des Kreises erspart, wenn wir uns in einer Gemeinde anmelden? Gibt es in den Universitätsstädten die Möglichkeit der gleichzeitigen Einschreibung, des Eintritts in eine gesetzliche Krankenkasse und der Anmeldung? Nicht nur an der einen oder anderen, vielmehr an vielen Stellen hakt es immer noch.
- Können Servicegarantien hinsichtlich der Bearbeitungsdauer bei Bauanträgen gegeben werden (und werden automatisch das Umweltschutzamt, das die Genehmigung zum Fällen eines Baumes zu erteilen hat, oder das Tiefbauamt und das Straßenverkehrsamt einbezogen, damit die Straße für die Baustelleneinrichtung genutzt werden kann)?
- Führen die in mehreren Ländern laufenden¹⁰ oder geplanten¹¹ durchgreifenden Verwaltungsreformen zu auch bürgerfreundlichen Lösungen?

Wohin die Entwicklung geht, scheint heute noch nicht klar zu sein:

- Werden weitere Einheiten die verschiedenen Leistungen bündeln?
- Werden mehr „Front Offices“ mit Hilfe der „Back Offices“ die Leistungen erbringen?
- Nehmen Transparenz, Information, Transaktion und Leistungsbündelung auf elektronischem Weg (E-Government) zu?¹²
- Können Bürger mit Hilfe der technischen Möglichkeiten ihre Angelegenheiten selbst in die Hand nehmen und die Leistungserbringung entsprechend ihren jeweiligen Bedürfnissen steuern und damit auch in einem komplexen Beziehungsgeflecht „mündiger“ werden?
 - Wächst die zwischenbehördliche Zusammenarbeit, sei es
 - horizontal (verschiedene Gemeinden oder Kreise),
 - vertikal (Landkreis – Gemeinde, Land – Kreise und Gemeinden) oder

7 Weiter vorangeschritten ist Bremen (bremer-online-service). Die Stadt bietet für Anmeldungen Leistungen der Stadt und von Privaten.

8 Dass sich Bürgerbüros „auch in mittleren und kleineren Städten in einem Maße zu einer stärkeren Kundenorientierung führen wie keine andere Maßnahme der Verwaltungsreform“, sei hier besonders hervorgehoben. Siehe Bogumil, Holtkamp, Schwarz (2003), S. 82.

9 Nach § 93 SGB IV haben die Versicherungsämter in allen Angelegenheiten Auskunft zu erteilen, Anträge entgegenzunehmen und auf Anforderung den Sachverhalt aufzuklären.

10 Z. B. Baden-Württemberg.

11 Z.B. Bayern – Siehe Regierungserklärung vom 6. 11. 2003 (www.bayern.de).

12 Siehe hierzu Accenture (2002).

- lateral, indem verschiedenartige Leistungserbringer zusammenarbeiten (Universität – Stadt – gesetzliche und private Krankenversicherungen, Sozialhilfeträger – Gemeinde – Arbeitsverwaltung und besonders Arbeitsvermittlung)?¹³
- Werden gar „Lebenslagenbüros“ als „eigenständige neue Entwicklung“ eingerichtet, um den Problemen versandeter Verwaltungsreformen zu entgehen?¹⁴

Wahrscheinlich werden alle diese Möglichkeiten relevant werden. **Des Bürgers Traum von einer guten Verwaltung weist klar in eine Richtung: er bekommt seine Probleme von der öffentlichen Hand mit geringstmöglichen Aufwand gelöst.** Dabei akzeptiert er mehr oder weniger verständnisvoll, dass Anträge geprüft, Informationen zusammengetragen, Genehmigungen erteilt, Gebühren bezahlt werden müssen – dies alles korrekt und ordentlich.

Des Bürgers Anliegen richten sich aber selten nach dem Verwaltungsaufbau oder nach den einschlägigen Gesetzen. Sie richten sich nach seiner **Lebenslage**: Er droht obdachlos zu werden, er sucht lange nach Arbeit und kommt in der Zwischenzeit in die Sozialhilfe, er möchte ein Geschäft oder eine Gaststätte aufmachen, er hat für die Bestattung eines Angehörigen zu sorgen, er macht sich Sorgen um seinen Sohn oder seine Tochter, die sich in der Schule verschlechtert und abends nicht mehr nach Hause kommt. Genauso wie sich hinter dem Kauf eines Hammers, DüBELs und eines Schraubhakens die Lebenslage – ich möchte ein Bild aufhängen – verbirgt (dazu geht man in den Baumarkt), so verbirgt sich hinter dem Wunsch nach Baugenehmigung, Gaststättengenehmigung, Sondernutzungsgenehmigung, einem größeren Müllcontainer die Lebenslage – ich möchte eine Gaststätte aufmachen. Wohin soll ihn dieses Anliegen führen?

Die Antwort kann eigentlich nur lauten: an eine Stelle – gleich ob physisch ins Amtsgebäude oder virtuell über das Internet! Eine gute Verwaltung löst das jeweilige Problem des Bürgers an einer Stelle.

Diese gute Verwaltung lässt sich schaffen. Die vorgelegte Studie gibt eine Antwort auf die Frage, wie das geschehen soll, und auch darauf, ob es finanziell zu tragen ist. Behörden können die nötigen Schritte zur so beschriebenen guten Verwaltung gehen. Sie werden dabei feststellen müssen, dass die technische Seite wichtig, doch nicht ausschlaggebend für das weitere Vorgehen ist. **Ausschlaggebend sind organisatorische Veränderungen, die das festgezurrte Verwaltungssystem aus seinen Fesseln befreien und neu ordnen.**

Eine Bemerkung vorweg: In dieser Studie werden die Bürger in erster Linie als Konsumenten, als Inanspruchnehmer von Dienstleistungen angesprochen und weniger als Mitglieder eines demokratischen Gemeinwesens, die wählen (und gewählt werden) und abstimmen, Planungen beeinflussen (Ko-Planer) und Leistungen miterstellen (Ko-Produzenten).¹⁵ Doch kann diese Studie auch zur besseren Gestaltung dieses weiten wichtigen, allerdings unübersichtlichen Feldes beitragen. Darauf wird in einem Exkurs eingegangen.

13 Davon geht die KGSt (2003a) aus: Wo die Leistungen abgerufen und wo sie erbracht werden, wird in jeder Hinsicht als disponibel betrachtet. Für die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern gibt es interessante Projekte und Erfahrungen, die aber durch die vorgesehene Neuordnung im Zuge der Empfehlungen der Hartz-Kommission neu betrachtet werden müssen (vgl. Bertelsmann Stiftung (2000)). Vor allem die langdauernde Finanzkrise zwingt die öffentlichen Einrichtungen dazu, durch bessere Zusammenarbeit wirtschaftlicher zu werden. Man spricht vom Dienstleistungsverbund oder von interkommunaler Kooperation (Albayrak, Grimmer, Kneissler (2003), S. 70 ff + Deutscher Städtetag (2003)).

14 Albayrak, Grimmer, Kneissler (2003), S. 72 f.

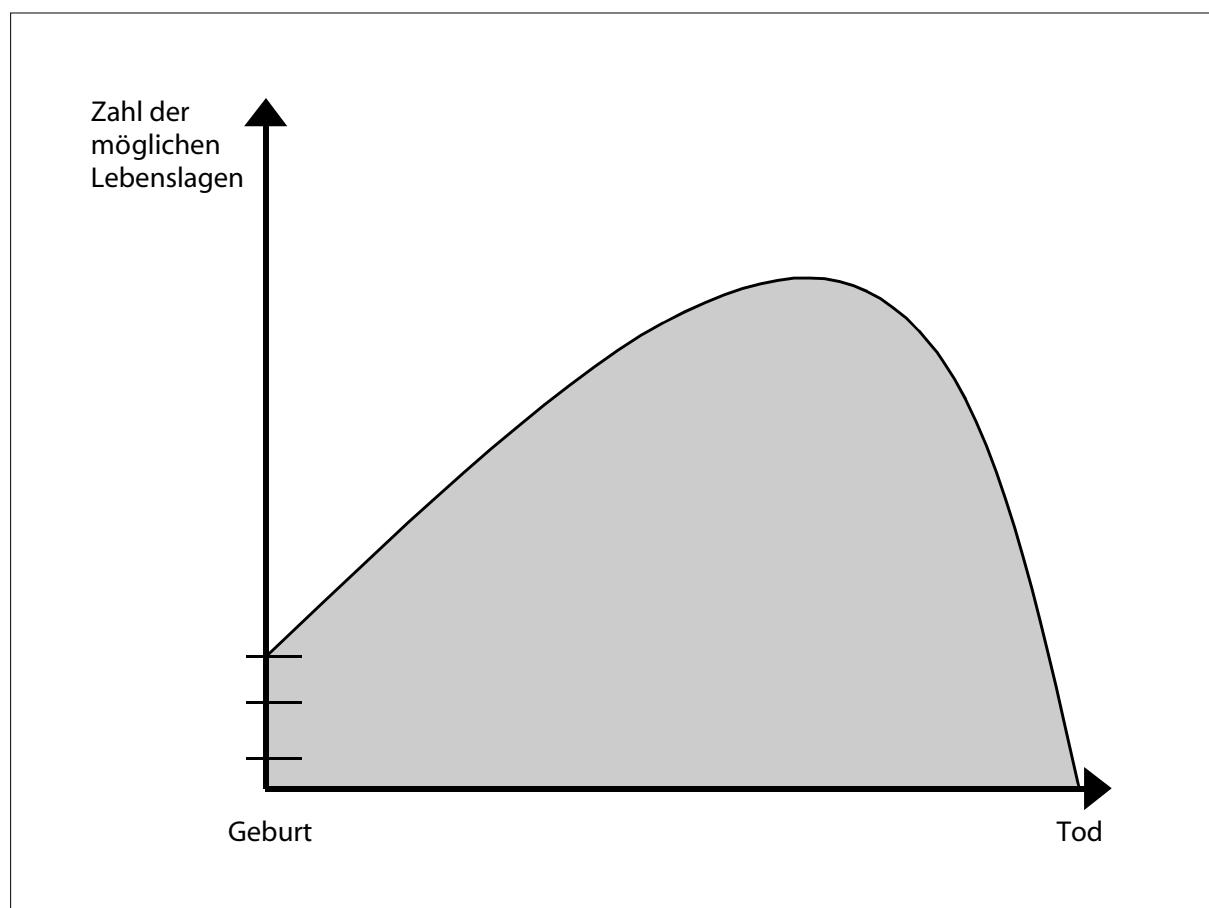
15 Siehe dazu Plamper (2000b), weiter dazu unter 11.

2. Lebenslagen

Eine Begriffsklärung ist nicht so einfach. In der Soziologie denkt man zunächst an Lebensstufen: Säugling, Kleinkind, Kind, Jugendlicher, Heranwachsender usw. Man denkt auch an lebenstypische Zustände: Alleinstehender, Verheirateter, Mutter, Vater, Kind in Einelternhaus, Auszubildender, Student, Arbeiter, Arbeitsloser, Rentner, Behindter, Diabetiker usw.¹⁶ Darauf beziehen sich beispielsweise die Sozialhilfe bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen und ebenso zahllose Informationsbroschüren und Ratgeber öffentlicher und privater Institutionen. Der Soziologe fragt nach der Beziehung von Lebenslagen und Handlungsspielräumen, sucht nach Zusammenhängen zwischen den Lebenslagen und der sozialen Ungleichheit, erkennt einen Bedeutungsverlust von Schicht und Schichtung und einen Bedeutungszuwachs von Lebenslagen in der Erklärung von gesellschaftlichen Zusammenhängen.

Bei den so verstandenen Lebenslagen zeigt sich, dass

- die Zahl möglicher und für die öffentlichen Hände relevanter Lebenslagen im Laufe eines Lebens wächst und sich erst im späten Alter wieder verringert,
- manche Lebenslagen altersabhängig sind, andere dagegen nicht,
- dass die tatsächliche Nachfrage nach Leistungen mit der Zahl der Lebenslagen nicht überein zu stimmen braucht. So kann es sein, dass in Altenpflegeheimen lebende Betagte viele Leistungen nachfragen und erhalten, obwohl sich die Zahl der Lebenslagen auf wenige reduziert hat.



¹⁶ Während die erste Kategorisierung relativ statisch ist, ist die zweite eher dynamisch. So hat sich zwischen Junggeselle und Verheirateter das Zusammenleben ohne Trauschein gestellt. Außerdem ist die Lebenspartnerschaft Gleichgeschlechtlicher dazu gekommen.

Für den Staat mit all seinen Einrichtungen bilden diese Lebenslagen Ansatzpunkte für politisches Handeln.¹⁷ In diesen Lebenslagen ist das Bewusst-Machen wichtig. Sachgerechte Information (Ich habe Krebs, was jetzt?) und das Wissen um die Angebote von privaten und öffentlichen Institutionen helfen weiter. Im Verhältnis zu den anbietenden Institutionen befinden sich die Menschen sozusagen in einem latenten Zustand. Für die Behörden selbst ist die Kenntnis des Vorhandenseins solcher Lebenslagen von Bedeutung, wenn sie aufsuchend tätig werden, also Gefahrenlagen erkennen und vermeiden oder eingetretene Schäden beheben sollen, ohne dass die betroffenen Menschen selbst tätig geworden sind. Das ist beispielsweise im Bereich von Sicherheit und Ordnung, in der Sicherstellung des Schulbesuchs, in der Suchthilfe, in der Jugendhilfe, in der Vermeidung epidemischer Krankheiten und allgemein in der Prävention der Fall.

Diese Lebenslagen verdichten sich und werden manifest, wenn die Menschen nach Hilfen suchen, um ihre akuten Fragen oder Probleme lösen zu können. In einer sehr spezifischen „Lebenslage“ befinden sich Bürger als Zuzügler in eine Gemeinde, als von Obdachlosigkeit Bedrohte, als längere Zeit Arbeitslose, als Hochschulabsolventen, die sich selbstständig machen wollen, als Berufsunfähige, die nach neuen Berufen suchen, als Drogenabhängige, die ohne Hilfe untergehen würden, doch heute ein zersplittertes Hilfesystem vorfinden, als im Krankenhaus liegende alte Menschen, die feststellen, dass sie sich in ihrer Wohnung nicht mehr selbst verpflegen können, oder auch: als von Langeweile Geplagte, die nach sinnvollen Freizeitbeschäftigungen am verregneten Sonntag suchen.

Aus der Sicht der anbietenden Institutionen, die Leistungen zur Lösung dieser Fragen und Probleme anbieten, wird man genauer von **Nachfragesituationen**¹⁸ sprechen müssen. Über Information hinaus geht es um die Nachfrage nach konkreten Leistungen zusammengefasst in **Leistungspaketen**. Leistungspakete deshalb, weil erst eine Summe von Leistungen dem Bürger in seiner Lebenslage hilft. Mit den Leistungspaketen wird der jeweilige Nutzen für die Bürger noch einmal gesteigert gegenüber der heute üblichen unabgestimmten und für die Bürger aufwendigeren Leistungserstellung. Wie in der Privatwirtschaft haben wir es hier mit der Nutzenoptimierung¹⁹ zu tun. Dies sei an zwei Beispielen dargestellt:

- Gaststätte eröffnen und betreiben:
 - Erlaubnis nach dem Gaststättengesetz (auch für Betriebsart und Betriebsräume), darin Zuverlässigkeit (Strafregisterauszug), keine gesundheitlichen Einschränkungen (Zeugnis des Gesundheitsamtes), Fachkunde (bestätigt durch Industrie- und Handelskammer)
 - Baugenehmigung (mit Vielzahl von Spezialprüfungen – Feuersicherheit, Toiletten, Küche)
 - Sondernutzungsgenehmigung für auf die Straße gestellte Tische und Stühle
 - Müllcontainer.
- Der Nutzen für den angehenden Gastwirt wäre enorm: ein kundiger Ansprechpartner, kein Laufen, abgestimmte Entscheidungen, zeitgerechtes Entscheiden – kurzum: weniger Aufwand, besseres Ergebnis!
- Als Aussiedler in X-Stadt Fuß fassen:
 - Wohnung
 - Anmeldung
 - Kindergarten, Schule,

17 An dieser Stelle ist ein Hinweis auf Joined-Up Government in Großbritannien angebracht. Während das Lebenslagenkonzept überall dort zum Tragen kommen sollte, wo die Bürgerinnen und Bürger direkt Leistungen nachfragen und erhalten, hat das britische Konzept vom Joined-Up Government mit der lösungsorientierten Gestaltung der Politik über die Ministerien und Ausschüsse des Parlamentes hinweg zu tun. Denn die Gestalt großer politischer Probleme richtet sich ebenso wenig nach den Strukturen des Staates wie die Gestalt der Lebenslagen der Bürger. Siehe Broussine (1999) und Veryard (2002): „The notion of „Joined-Up Government“ implies new channels linking, and new points of connection between, the many different elements of government: from policy-making through operations to service provision. As the UK government’s espoused policy therefore, it raises structural and administrative issues, as well as presenting technological challenges.“

18 KGSt (2002), S. 29. Die „Kundensegmentierung anhand von Bedürfnissen/Wünschen“ wird zunehmend als bedeutsam für E-Government empfunden, ebenso die „Datennutzung zur Prognose von Kundenbedürfnissen“ „Auf der Basis dieser Informationen können bedarfsgerechte Services gestaltet und über die verschiedenen Informationskanäle hinweg koordiniert angeboten werden.“ Siehe Accenture (2003), S. 8.

19 Müller-Stewens, Lechner (2003), S. 429 ff.

- Integration (Kulturvermittlung, Spracherwerb)
- Arbeit
- Geld (verschiedene Töpfe).

Auch hier ist der Nutzen für den Aussiedler enorm: er trifft auf mit der Aussiedlerproblematik vertraute Ansprechpartner möglicherweise mit Kenntnissen der Heimatsprache (Russisch), mit Kenntnissen des Integrationsangebotes und des Arbeitsmarktes besonders für Aussiedler. Er muss weniger laufen und profitiert vom Aufbau einer Dauerbeziehung, bis die Integration abgeschlossen ist. Schneller und besser sind die Ergebnisse.

Meist bieten private Unternehmen und Behörden nur einen Teil der dann nötigen Leistungen an: Versicherungsangebote und Bankgeschäfte sind getrennt (erst seit kurzer Zeit kennt man Allfinanzinstitute), Aufenthaltserlaubnis und Arbeitserlaubnis gibt es an verschiedenen Stellen, der Student schreibt sich in der Uni ein, meldet sich bei der Gemeinde an und geht zur Krankenkasse wegen seiner Krankenversicherung.

3. Typische Lebenslagen

Idealerweise sollten öffentliche Hände und private Unternehmen Leistungspakete für alle Lebenslagen der Menschen zur Verfügung stellen können. Angesichts der heute zur Verfügung stehenden technischen Möglichkeiten ist die Einrichtung von „Front Offices“ (das wären die „Lebenslagenladentische“) und „Back Offices“ (das wären die „Fabriken“, in denen die einzelnen Leistungen hergestellt werden, die später ins Leistungspaket kommen) unschwer vorstellbar.

Die Herausforderung liegt vielmehr im Nutzen der organisatorischen Möglichkeiten, besonders aber im Organisationswillen und darüber hinaus in den begrenzten finanziellen Möglichkeiten. Deshalb gilt es, die „typischen“ Lebenslagen, also solche

- von vielen Menschen nachgefragten,
- häufig nachgefragten,
- existentiell wichtigen Lebenslagen,

zu identifizieren und die Organisation danach auszurichten. **Vermutlich lässt sich mit einer begrenzten Zahl von typischen Lebenslagen der größte Teil des Verwaltungsgeschehens erfassen.** Auch da wird die 80/20-Regel gelten: vermutlich lassen sich im kommunalen Bereich mit 15 bis 20 typischen Lebenslagen 80 bis 90 % der Aktivitäten bündeln.

Dieser Vermutung nachzugehen und sie in der Lebenswirklichkeit zu testen, also zu bestätigen oder zu verwerfen, ist das Ziel des ersten hier gemachten Vorschlags: „typische Lebenslagen festlegen (erste Stufe)“. Es würde nichts nützen, wenn

- ⇒ *entweder die Lebenslagen so vielschichtig sind, dass man keine Muster, also nicht das Typische an den typischen Lebenslagen, erkennen könnte,*
- ⇒ *oder die öffentlichen Hände kein oder nur ein unvollständiges Angebot für diese Lebenslagen zur Verfügung stellen würden bzw. die Lebenslagen durch eine oder allenfalls ganz wenige Leistungen zu bedienen wären.*

Dem schließt sich ein Vorschlag zur Umsetzung einer Organisation nach typischen Lebenslagen, so sie denn angebracht ist, an (zweite Stufe).

Während bei der ersten Stufe die Lebenslage im Mittelpunkt steht und die jeweiligen leistungserbringenden Institutionen lediglich als Beobachtungsobjekt dienen, richtet sich die zweite Stufe auf die Einführung der Organisation nach typischen Lebenslagen in konkreten öffentlichen Institutionen, beschreibt also eine managerielle Aufgabe mit Verbindungen zum normativen, strategischen und operativen Management²⁰. Es geht also um die Fragen, ob die typischen Lebenslagen

- ⇒ *als Politikprinzip (erste Stufe) und*
 - ⇒ *als Organisationsprinzip (zweite Stufe)*
- dienen können. Es ist durchaus möglich, dass die erste Frage zu bejahen, die zweite Frage aber zu verneinen ist, wenn die Voraussetzungen für die Organisation nach typischen Lebenslagen in einer Behörde nicht gegeben sind.*

20 Siehe Heinz (2000), S. 22.

4. Organisation nach typischen Lebenslagen

Mit den typischen Lebenslagen

- steht ein allein bürgerorientiertes, da von den Bedürfnissen der Bürger ausgehendes, verständliches und gleichzeitig flexibles Organisationsprinzip zur Verfügung, zu dem sich öffentliche und private Einrichtungen verbinden können²¹,
- erhält auch im öffentlichen Bereich Customer Relationship seinen ihm gebührenden Platz, indem er sich ein ganzheitliches Bild von den jeweiligen Kunden verschafft und indem im Zentrum „die Reorganisation der Service-Angebote entlang der tatsächlichen Bedürfnisse und der Nachfrage der Kunden“ steht²²,
- lässt sich das E-Government an den Bedürfnissen der Bürger ausrichten,
- besteht die Möglichkeit, den Bürgern einen höheren Grad an Autonomie und so dem Konzept des „mündigen Bürgers“ Nachachtung zu verschaffen,
- lässt sich stufenweise die Organisation verändern, ohne zu lange auf positive Resultate bis zum Abschluss der Umorganisation warten zu müssen,
- sind rasch Einsparungen durch eine günstigere Gestaltung der Geschäftsprozesse zu erzielen²³,
- kann man auf besondere Zielgruppen gezielt eingehen²⁴,
- lassen sich die aus verschiedenen Gründen gewünschten Auslagerungen von Leistungserstellungsprozessen (an fremde Unternehmen, an private Töchter, an Public-Private Partnerships, an Non-Profit Organisationen, an andere öffentliche Hände) leichter vornehmen oder die Bürgerinnen und Bürger als Ko-Produzenten an der Leistungserstellung beteiligen, wenn sie für ihre jeweilige Lebenslage Leistungspakete aus einer Hand erhalten²⁵,
- lassen sich große Verwaltungsreformen wie in Bayern oder in Baden-Württemberg inhaltlich ausrichten.

Für eine solche Gestaltung gibt es den äußerst wertvollen KGSt-Bericht 5/2002 „Lebenslagen“: Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht²⁶. Über diesen Bericht hinaus will diese Machbarkeitsstudie beschreiben, wie das Organisationsprinzip in einer Behörde, es braucht keine Stadt oder Gemeinde zu sein, konkret verwirklicht werden kann. Dies ist deshalb so wichtig, weil die Kräfte gegen eine derartige Organisationsänderung groß sein werden²⁷, zumal vorhandene Strukturen in Frage gestellt werden müssen. So hat sich in empirischen Untersuchungen gezeigt, dass weitreichende Veränderungsvorhaben trotz eindeutiger Festlegungen gescheitert sind oder ein ganz anders geartetes Ergebnis erbracht haben. Aufgrund ihrer Untersuchung großer über mehrere U.S.-Behörden reichender Veränderungsvorhaben (deren ursprünglicher Zielsetzungen, deren Verläufen und deren Scheitern bzw. deren abweichenden Ergebnissen) liegt heute ein „Technology Enactment Framework“, ein Analyseraster technologischer Erneuerung, vor, das die verschiedenen relevanten, gewöhnlich sozialen Faktoren einbezieht und daraus die Differenzen zu den ursprünglichen Vorhaben zu erklären vermag (das Schema findet sich in Anhang 1)²⁸. Die Gefahr ist nämlich nicht von der Hand zu weisen, dass am Ende ganz andere als die gewollten Resultate herausgekommen sein werden.

21 Dann spricht man von Multifunktionalen Serviceläden. Siehe Lenk, Klee-Kruse (2000) und unter 8.

22 Accenture (2003), S. 8.

23 Dazu unter 10.

24 Beispielsweise mit Bauherren, Architekten und allen anderen am Bau Beteiligten virtuelle Projekträume einrichten und den Genehmigungsprozess der Kommune mit den Planungsarbeiten der Bauwilligen synchronisieren.

25 Heute haben noch viele Kommunen Schwierigkeiten, die Leistungen ihrer Tochterunternehmen in die Leistungspalette zu integrieren.

26 Außerdem gibt es zwei Papiere, die sich mit verschiedenen Aspekten des E-Government befassen: KGSt (2003a) + KGSt (2003b).

27 Darauf geht KGSt (2003a) nicht ein.

28 Fountain (2001) „Technology enactment is the result of cognitive, cultural, structural, and political embeddedness.“ (S. 89) „The ... propositions follow from the initial observation that enacted technology differs from objective technology.“ (S. 90). Jedenfalls legt Fountain empirisch nahe, dass der Erfolg bei behördenübergreifenden Veränderungen oft versagt bleibt oder dass sie eine andere Richtung einschlagen als die gewünschte. Die Frage ist zu beantworten, ob und wie man dieses unschöne Ergebnis vermeiden kann. In dieser Richtung auch KGSt (2002), S. 54.

Bestehen noch Zweifel an dieser Gestaltungsoption, so lohnt sich ein Gedankenexperiment, welches den Zusatznutzen der Organisation nach typischen Lebenslagen verdeutlicht: Angenommen die Behörde möchte Servicegarantien²⁹ für ihre Leistungen einführen, also den Bürgern bestimmte Leistungen in bestimmter Qualität zusagen und bei Nicht- oder Schlechtleistung dafür gerade stehen. Ohne Berücksichtigung der Lebenslage haben die einzelnen Servicegarantien meist einen viel geringeren Nutzen als mit deren Berücksichtigung. Was nützt einem die Gaststättenerlaubnis, wenn man ohne Straßenbetrieb nicht wirtschaftlich arbeiten kann? Was nützt dem Aussiedlerehepaar der Integrationskurs, wenn es zu Hause bleiben muss, weil kein Kindergartenplatz zu bekommen war.

29 Solche Servicegarantien sind in einigen Ländern vorgeschrieben und werden praktiziert (Großbritannien), in anderen Ländern sind sie vorgeschrieben und werden noch nicht praktiziert (Italien), in wieder anderen Ländern gibt es Servicegarantien auf freiwilliger Basis (Finnland).

5. Voraussetzungen für die Organisation nach typischen Lebenslagen

Grundsätzlich kann jede Behörde, gleich ob Kommune, Land, Regierungspräsidium, Landeswohlfahrtsverband, Arbeitsverwaltung, Sozialversicherungsträger, Wetterdienst, Hochschule, ihre Dienste nach typischen Lebenslagen organisieren. Sie muss sich in ihrer Organisation auf die typischen Lebenslagen ihrer Kunden einstellen und die Leistungspakete an einem oder mehreren Lebenslagenladentischen anbieten, dabei gegebenenfalls Leistungen von anderen Behörden oder Privatunternehmen hereinholen, um so das Leistungspaket zu komplettieren.

Es kann aber auch das Ziel verfolgt werden, die Bürger selbst zu Gestaltern ihrer jeweiligen Lebenslagen zu machen, indem sie ihre Leistungspakete unabhängig von den jeweiligen leistungserbringenden Institutionen zusammenstellen, also quasi im Leistungsangebot der öffentlichen Hände, des dritten Sektors und privater Leistungserbringer shoppen gehen, sich ihren „Leistungskorb“ zusammenstellen, an der Kasse bezahlen und nach Hause gehen.

Beide Möglichkeiten haben ihre Meriten und können von Fall zu Fall unterschiedlich herangezogen werden. Nehmen wir als Beispiel die Disease Management Programme für chronische Krankheiten (Diabetes, Brustkrebs, koronare Herzkrankheiten, chronisch-obstruktive Atemwegserkrankungen)³⁰, in denen verschiedene medizinische (und bisweilen soziale) Einrichtungen vertrauensvoll zusammenarbeiten müssen, damit eine optimale Behandlung gelingen kann. Darüber hinaus bedarf es eines geduldigen und langandauernden Mitgehens der chronisch Kranken, die je nach individueller Lage (psychischem und physischem Vermögen) die Behandlung eher selbst steuern oder sie in die Hand einer oder mehrerer behandelnder Institutionen legen. Wenn den chronisch Kranken dafür E-Government-Werkzeuge an die Hand gegeben werden, so werden diese Werkzeuge weniger von den involvierten Institutionen sondern von zentralen Einrichtungen stammen, sei es vom Staat oder wie hier möglich von den Krankenkassen.

Trotzdem kommt es nicht von ungefähr, wenn in Deutschland die Kommunen für viele dieser typischen Lebenslagen als Servicelieferanten prädestiniert sind, also die Front-Offices betreiben. Sie stehen räumlich und oft auch emotional den Bürgern näher³¹ als andere Behörden. Je breiter die Leistungspalette der Kommune, je enger sie selbst mit den Kunden (räumlich, emotional) verbunden ist, um so naheliegender erscheint es, dass sie den Lebenslagenladentisch zur Verfügung stellt, dem sie selbst und andere Einrichtungen zuliefern. Leichter als den kreisangehörigen Gemeinden fällt dies den kreisfreien Städten, weil bei ihnen kommunale und staatliche Aufgaben in großem Maße gebündelt und sie weniger auf die Zusammenarbeit mit anderen Behörden angewiesen sind. Doch wird es ganz unterschiedliche Lösungen geben müssen, weil die Voraussetzungen von Ort zu Ort verschieden sind. Wenn beispielsweise Universität und Stadt bei der Einschreibung zusammenarbeiten, so kann der Ladentisch sowohl in der Stadt als auch in der Universität abhängig von den räumlichen Voraussetzungen, der technischen Ausstattung etc. angesiedelt sein.

Der Grundsatz, dass sich jede Behörde nach typischen Lebenslagen organisieren kann, unterliegt zwar einer Vielzahl von Einschränkungen. Doch handelt es sich um keine unüberwindbaren, vielmehr um schwerer oder leichter zu überwindende Hindernisse: Man braucht sich nur vorzustellen, dass alle Beschäftigten in einem großen Raum arbeiten, sie von den Lebenslagenladentischen aus die Leistungserstellungsprozesse anstoßen, diese abarbeiten, dann die Leistungen am Ladentisch bündeln und an die Bürger abgeben. Dazu ist auch kein riesiger Technikeinsatz zwingend erforderlich. Es kommt vielmehr auf die richtige Organisation der Leistungserstellungsprozesse an. Noch ist die Wirklichkeit anders, beispielsweise

30 § 137 f SGB V. Auch da handelt es sich um typische Lebenslagen.

31 Siehe Allensbachumfragen: Köcher (2000) und Allensbach (2002).

- sind viele Behörden auf mehrere, oft weit voneinander entfernte Gebäude verteilt,
- ist die Verfügbarkeit der Beschäftigten wegen unterschiedlicher Öffnungszeiten, Abwesenheit vom Arbeitsplatz, wegen Urlaub, Krankheit, Dienstreise, Ortsbesichtigung, Dienstbesprechung oder einem vordringlicheren anderen Fall nicht gegeben,
- ist die Arbeitsteilung weit vorangetrieben, sei es
 - funktional nach Tätigkeiten, sei es
 - normativ den Gesetzen folgend,
- sind unsere Behörden territorial organisiert (Leistungen über das eigene Territorium hinaus sind ihnen meist verwehrt),
- sind Entscheidungsfähigkeit bzw. Entscheidungsfreude unterentwickelt.

Diese Hindernisse zu beseitigen oder zu überwinden, stellt den wesentlichen Aspekt der zu lösenden Organisationsaufgabe der zweiten Stufe dar. Dazu können die heutige und die absehbare Informations- und Kommunikationstechnik sehr hilfreich sein:

- „Darreichungsformen“³² lassen sich kundengerecht gestalten (zusätzlich zum Behördengang, dem Brief, dem Fax, dem Telefon, dem Hausbesuch stehen heute das world wide web und das E-Mail als Informations-, Kommunikations- und zunehmend als Transaktionsformen zur Verfügung),
- Interne und zwischenbehördliche Kommunikation ist noch einmal wesentlich vereinfacht,
- Daten sind leichter zu recherchieren und Informationen leichter zu beschaffen. Viele können auf Knopfdruck zugänglich gemacht werden,
- Leistungserstellungsprozesse lassen sich mit Hilfe von Workflow-Werkzeugen modellieren und damit zusammenfassen und vereinfachen. Diese Werkzeuge können in bestimmten Fällen in die Hände der Bürger gelegt werden.

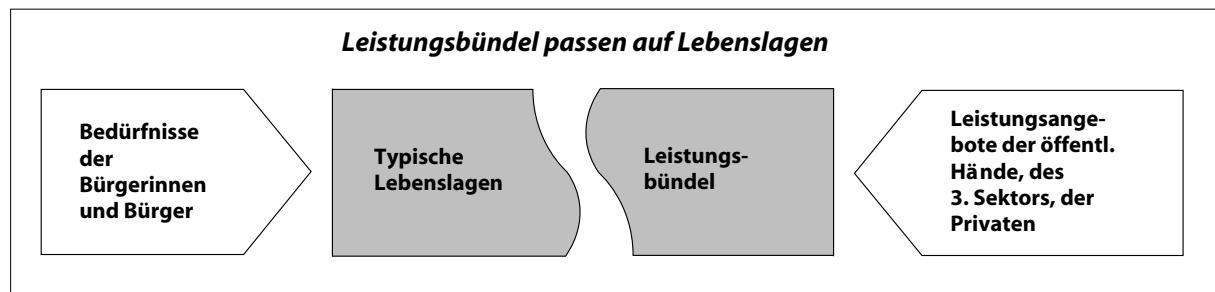
³² Aus der Pharmazie entlehnt: Medikamente können auf unterschiedliche Weise in den Körper eingeführt werden – als Spritze, Zäpfchen, Aerosol, Tinktur, Pflaster, Saft oder Tablette. Die Synonyme sind „Vertriebskanäle“ (Multikanalzugang) oder „Distributionswege“ (so KGSt (2002) S. 78f).

6. Welche Schritte? \Rightarrow Erste Stufe: Typische Lebenslagen festlegen

Im folgenden sind die Schritte beschrieben, die zur Organisation nach typischen Lebenslagen wichtig sind. Bei der ersten Stufe, wo es um das Herausfinden Typischer Lebenslagen geht, hat man von den möglicherweise beteiligten Leistungserbringern (gleich ob öffentliche Hände, dritter Sektor oder Privatwirtschaft) abzusehen und sich ganz auf die Lebenslagen und die damit verbundenen Leistungen zu konzentrieren.

Meist führen mehrere Wege nach Rom. Der hier gemachte Vorschlag berücksichtigt einen begrenzten Zeitrahmen und ein begrenztes Budget.

Er stellt typische Lebenslagen dem vorhandenen Leistungsangebot der öffentlichen Hände (plus dritter Sektor plus Privatwirtschaft) gegenüber. Nur wenn diese beiden aufeinander passen, wird man die zweite Stufe, die Organisation nach typischen Lebenslagen angehen können.

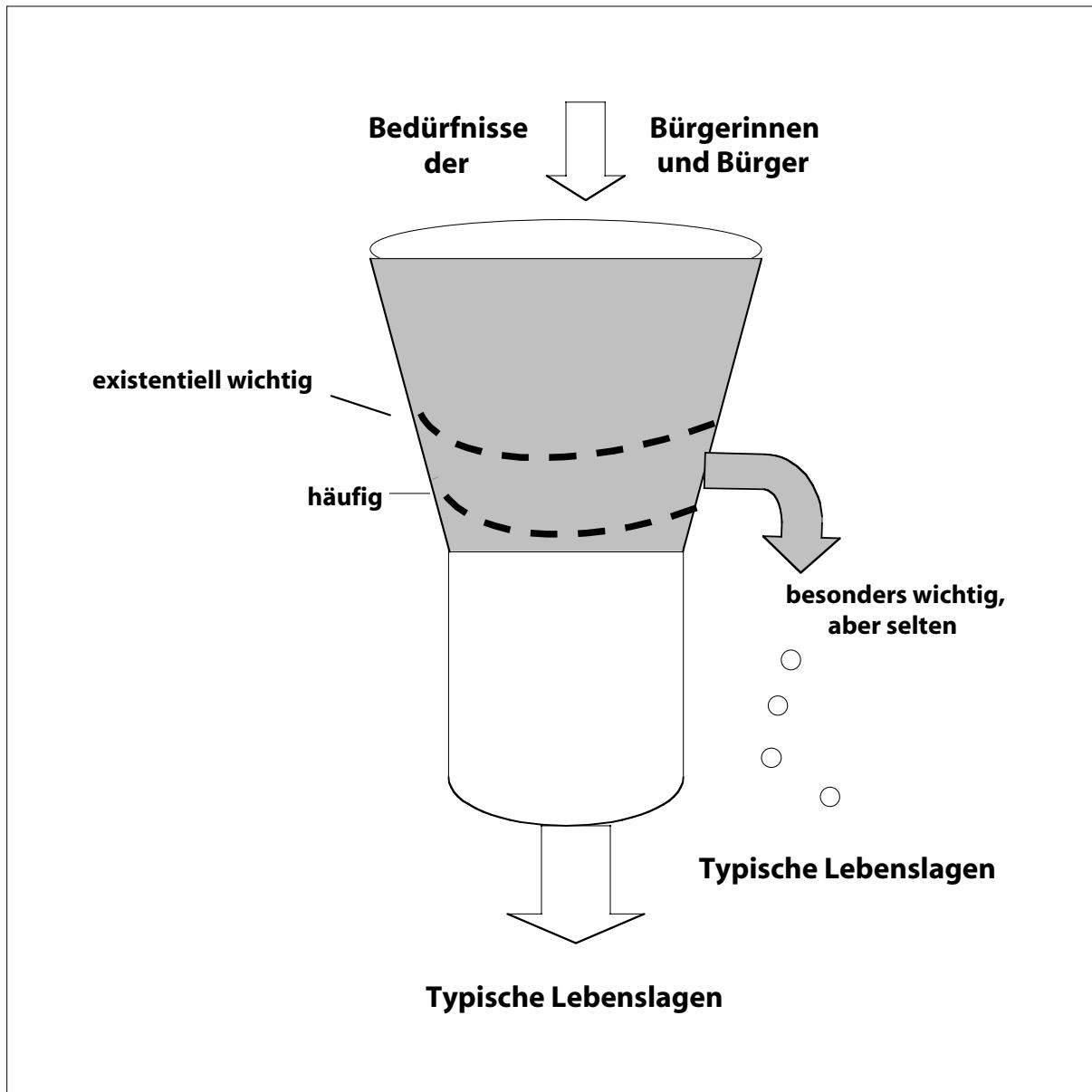


6.1 Typische Lebenslagen beschreiben und testen

Gedanklich kann man wie ein Röntgenarzt an typische Lebenslagen herangehen. Man betrachtet das Gesamtbild aller Bedürfnisse der Menschen und sucht nach bestimmten Mustern, die

- intensiver aufscheinen (existenzielle Wertigkeit der Bedürfnisse) und
- häufiger aufscheinen (das Typische)

und erhält so eine Vorstellung von den vielfältigen Lebenslagen und darunter wiederum von den typischen Lebenslagen.



Dann kann es sein, dass existenziell bedeutsame Bedürfnisse zwar weniger häufig aufscheinen als existenziell weniger bedeutsame Bedürfnisse. Sie können aber allein wegen ihrer Bedeutung für eine Organisation nach typischen Lebenslagen in Frage kommen.

Um diesen Erkenntnisprozess zu beschleunigen, kann es sich empfehlen, nach bestimmten Kriterien solche Lebenslagen zu beschreiben (also eine Hypothese aufzustellen) und deren konkretes Vorliegen durch sozialwissenschaftliche Methoden zu erkunden (also zu testen).

Einige Kriterien für die Beschreibung von typischen Lebenslagen seien hier genannt:

- ⇒ die Lebenslage löst mehrere (mindestens vier oder fünf?) Aktivitäten eines oder mehrerer Leistungserbringer aus,
- ⇒ die Bedürfnislage und die Anforderungen an die Leistungserbringung sind komplex,
- ⇒ in den Lebenslagen ist ein gewisses Maß an Standardisierbarkeit zu erkennen,
- ⇒ die Lebenslage ist für die Bürger existenziell bedeutsam und die Leistungserbringung kritisch (die Bürger sind auf die Leistungen angewiesen),

- ⇒ die Bürger verbrauchen einiges an Zeit, um Informationen aufzunehmen (Lebenslage erkennen, die Leistungen und die Leistungserbringer in Erfahrung bringen, die Leistungserbringung anstoßen) ⇒ die Frage für dieses Kriterium könnte lauten: hätte ich gerne einen Helfer (Agenten, Fallmanager, Auskunfts person), der mir diese Arbeit abnimmt?

Diese Kriterienliste ist keineswegs vollständig und ist auf ihre Eignung zu hinterfragen.

Liegt eine solche Liste Typischer Lebenslagen als Hypothese vor, ist sie in einem – für die Bürger wesentlichen – Folgeschritt durch Bürgerbefragungen (allgemeine Interviews, Fokusgruppen, Panels, Rückfragen bei „Anwälten“ von Interessen anderer wie Ombudsleuten, Betreuern etc.) zu testen, d. h. zu verifizieren, zu verwerfen oder entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen zu ergänzen.

Die dann gebildete Liste darf nicht zu groß sein, weil man sonst nicht mehr von typischen Lebenslagen sprechen kann.

6.2 Leistungsbündel für die typischen Lebenslagen erkennen

Auf der Seite der Leistungserbringung können die allenthalben vorliegenden Produktkataloge verschiedener Behörden (auch des dritten Sektors und der Privatwirtschaft) dazu herangezogen werden,

- ⇒ die für die jeweilige Typische Lebenslage infrage kommenden Leistungen zu erkennen und so
- ⇒ Leistungsbündel zu beschreiben.

Dann kann es vorkommen, dass Leistungen vorgehalten werden, die zu keiner Lebenslage passen (Überversorgung³³), die die Lebenslage nicht richtig treffen, nur am Rande berühren oder keine Wirkung entfalten (Fehlversorgung). Man kann in dieser Zusammenshau auch erkennen, dass Leistungen fehlen (Unterversorgung), weil die Lebenslage nicht vollständig durch Leistungen abgedeckt ist.

6.3 Folgerungen aus Ergebnis ziehen

In dieser ersten Stufe sind verschiedene Ergebnisse denkbar:

- ⇒ Es gibt zwar viele Lebenslagen, aber keine oder wenige, die man als typische Lebenslagen bezeichnen könnte. Dann mag sich die Organisation nach typischen Lebenslagen im Einzelfall dennoch lohnen, man wird aber nicht von einem durchgängigen Organisationsprinzip sprechen dürfen.
- ⇒ Es gibt typische Lebenslagen, die dafür geeigneten Leistungen weisen aber Mängel auf (Unter- oder Fehlversorgung). Ebenso wie bei der Überversorgung ist die Politik gefragt, diese Mängel zu beheben.
- ⇒ Es gibt typische Lebenslagen und die dazu vorhandenen Leistungen. Dann ist über die zweite Stufe, die Organisation nach typischen Lebenslagen, nachzudenken.

33 Der Bericht des Sachverständigenrates für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (2000/2001) dient hier als Vorlage.

7. Welche Schritte \Rightarrow Zweite Stufe: Nach typischen Lebenslagen organisieren

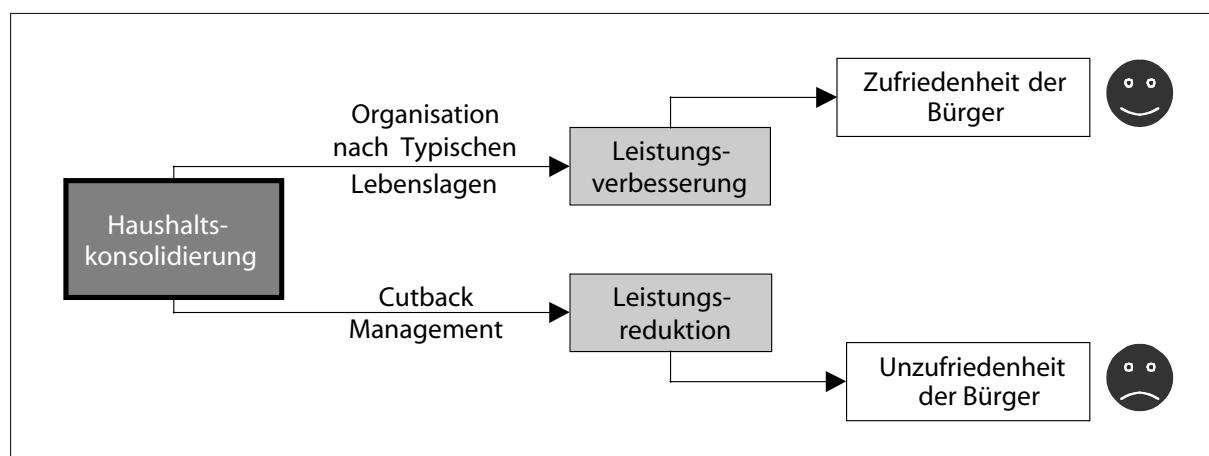
Auf der zweiten Stufe wenden wir uns den einzelnen Institutionen zu, die für geeignete Lebenslagen eine Anpassung ihrer Organisation vornehmen und gegebenenfalls nach Partnern Ausschau halten, die sich daran beteiligen.

7.1 Entscheidung treffen

Wenngleich diese Entscheidung weitreichend und wegen der Vielzahl von Konsequenzen nicht einfach zu treffen ist, sei besonders auf diesen Schritt hingewiesen, weil die Akteure bei der Entscheidungsfindung, besonders die zum Erhalt des status quo beitragenden Veto-Spieler³⁴ von Einrichtung zu Einrichtung verschieden sind. Im kommunalen Bereich sind es sicher die Bürgermeister und Beigeordneten auf der einen und die Räte auf der anderen Seite, die die Organisation nach typischen Lebenslagen wollen müssen. In jeder Behörde und in deren Umfeld gibt es weitere formelle und informelle Veto-Spieler, die alle für die Organisation nach typischen Lebenslagen zu gewinnen sind, wenn der Erfolg nicht von Anfang an in Frage gestellt sein soll.

Der Entscheidung selbst muss eine hybride Strategie³⁵ von Kostenminimierung und Nutzenoptimierung zugrunde liegen, um Nutzen und Kosten gleichzeitig zu optimieren – Nutzenoptimierung durch die Organisation nach typischen Lebenslagen, Kostenoptimierung durch eine radikale Vereinfachung der Geschäftsprozesse³⁶. Man wird feststellen, dass sich beide – wenn auch nicht logisch zwingend – in der Realität bedingen.

Für die Politik bedeutet dieses Vorgehen eine Entlastung. Sie kann die notwendige Haushaltskonsolidierung mit einer Leistungsverbesserung verbinden und braucht weder Leistungen einzuschränken noch in der Qualität zurückzufahren.



34 Tsebelis (2002), S. 285.

35 Müller-Stewens, Lechner (2003), S. 430.

36 Siehe unter 7.6.

7.2 Team zur Gestaltung nach typischen Lebenslagen (GTL-Team) bilden

Es ist heute Allgemeingut, dass sich für eine größere organisatorische Veränderung eine Projektgruppe empfiehlt. Deshalb der Vorschlag, eine solche Projektgruppe – hier Team zur Gestaltung nach typischen Lebenslagen (GTL-Team) genannt, einzurichten!

Die Organisation nach typischen Lebenslagen nimmt die jeweiligen Interessenslagen der Bürgerinnen und Bürger zum Ausgangspunkt. Deshalb empfiehlt es sich, in das GTL-Team

- die Öffentlichkeitsarbeit und
- die Statistik mit ihrem sozialwissenschaftlichen Sachverstand

einzuzeichnen. Nachdem nicht nur informations- und kommunikationstechnische Fragen, sondern vor allem allgemein organisatorische Fragen aufgeworfen werden, weil es mit Sicherheit zu neuen Prozessen der Leistungserstellung kommen muss und je nach politischem Gestaltungswillen auch die Organisationsstrukturen zu ändern sein werden, sind in dieses Team

- die Organisationsabteilung und die
 - für Informations- und Kommunikationstechnik zuständige Einheit
- einzuzeichnen.

Hinzu kommen

- die Personalvertretung
- und
- gegebenenfalls die wissenschaftliche Begleitung³⁷.

Die verwaltungsinternen Teammitglieder dürfen in ihrer Projektarbeit nicht den Weisungen ihrer sonstigen Vorgesetzten unterliegen und müssen dafür genügend Zeit aufwenden können, also von anderen Aufgaben befreit worden sein.

Der Leiter des GTL-Teams berichtet an die Behördenchefin oder an den Behördenchef sei es in Gestalt einer Person oder eines Vorstandes.

7.3 Lenkungsgruppe einrichten

Der Behördenchefin oder der Behördenchef beruft unter ihrer/seiner Leitung eine Lenkungsgruppe ein. Sie tritt dann zusammen, wenn Grundentscheidungen zu treffen sind, wie beispielsweise die Auswahl der typischen Lebenslagen. Sie fördert das Projekt durch

- die unzweideutige Deklaration ihres Willens, zur Organisation nach typischen Lebenslagen zu kommen,
- Kenntnisnahme von Berichten und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen,
- die Zuteilung der erforderlichen Kapazität,
- das Schaffen eines veränderungsfreundlichen Umfeldes.

Beim Zusammenwirken verschiedener Organisationen beruht die Lenkungsgruppe auf einer Vereinbarung der verschiedenen Partner. Dieser Vereinbarung muss der feste Wille zugrunde liegen, der Organisation nach typischen Lebenslagen zum Erfolg zu verhelfen. Wegen der größeren Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit ist darauf zu achten, dass die jeweiligen Führungsspitzen kompetent vertreten sind. Da kann es sich lohnen, auch solche Teilnehmer in die Lenkungsgruppe zu holen, die die Interessen der „Lebenslagenreigner“ (Bürgergruppen, Wirtschaft, Handwerk) vertreten.

³⁷ Siehe unter 11.

7.4 Typische Lebenslagen ermitteln und festlegen

Die erste zu lösende Aufgabe des GTL-Teams ist das Ermitteln und Festlegen der typischen Lebenslagen vor Ort³⁸, indem es

- sich auf besonders augenfällige, machbare oder dringliche einigt.³⁹ Auf diese Weise entstanden One-Stop Agencies zur Wirtschaftsförderung⁴⁰, Bürgerämter⁴¹, die Zentralstellen zur Behebung von Wohnungsnotfällen⁴², das Sozialbürgerhaus in München⁴³ und das „Baubürgeramt“⁴⁴ in Heidelberg bzw. das „Dienstleistungszentrum BAU“⁴⁵ in Nürnberg.
- Bürgerinnen und Bürger intensiv nach ihren Lebenslagen befragt und dabei auch deren Bedeutung (Häufigkeit, Wertigkeit etc.) für sie ermittelt. Diese Befragungen können Meinungsforschungsinstitute vornehmen oder an runden Tischen mit zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern stattfinden.
- durch genaue Beobachtung der Verwaltungsvorgänge die gewünschten und häufiger nachgefragten Leistungspakete ermittelt. Wenn beispielsweise ein Bürger in kurzen Abständen an mehreren Stellen auftaucht und Leistungen in Anspruch nimmt, müsste man in einer Zusammenschau der verschiedenen Kontakte die Lebenslage erkennen können.

Die erste Möglichkeit mag für die Anfangsphase geeignet sein. Sie beruht auf einem gehörigen Schuss Pragmatismus und hat zu den erwähnten Erfolgen geführt. Sie kann aber nicht verhindern, dass

- unergiebige Lebenslagen aufgegriffen werden und die für sie geschaffenen Leistungspakete kaum Mehrwerte für die Bürgerinnen und Bürger erbringen oder
- zu kurz gesprungen und nur ein Teil der interessanten typischen Lebenslagen ermittelt wird und für sie Leistungspakete zusammengestellt werden oder
- eine Lebenslage nicht richtig erfasst wird (die Behördeninteressen behalten die Oberhand) und deshalb ein unzureichendes, da nicht bürgergerechtes Leistungspaket geschnürt wird⁴⁶.

Deshalb dient folgendes Vorgehen der Ermittlung der typischen Lebenslagen:

- ⇒ Stichprobenhafte Sichtung der Verwaltungsvorgänge eines begrenzten Zeitraumes (einer Woche?) und Ermittlung von Lebenslagen.
- ⇒ Stichprobenhafte Meinungsumfrage (allgemein und/oder auf Fokusgruppen bezogen).
- ⇒ Einladung an verschiedene Bevölkerungsgruppen (Kinder, Jugendliche, Erwachsene in verschiedenen Phasen), auch an deren Repräsentanten zur Ermittlung der Lebenslagen an runden Tischen.
- ⇒ Befragung der Beschäftigten zur Darstellung der Lebenslagen aus ihrer beruflichen Perspektive heraus.
- ⇒ Integration der vier Aktivitäten und Ermittlung der Lebenslagen.
- ⇒ Bewertung der einzelnen Lebenslagen und Ermittlung der typischen Lebenslagen, mit denen etwa 80 % des Verwaltungsgeschehens abgedeckt werden können.

38 Auf diesen Schritt zu verzichten, man hat ja die erste Stufe durchlaufen, wäre falsch, weil die Verhältnisse von Ort zu Ort unterschiedlich sind.

39 Dieser Schritt ist trotz der ersten Stufe notwendig, weil die Verhältnisse wahrscheinlich von Ort zu Ort unterschiedlich sind.

40 Für Heidelberg: Plate (1994). In Italien ist den Kommunen „Lo Sportello Unico per le Imprese“ vom Gesetzgeber aufgegeben. Siehe dazu: Caccia, Valotti (2000).

41 KGSt (1986), KGSt (1999b).

42 Ministerium (1999).

43 KGSt (1999a).

44 Genau Technisches Bürgeramt – siehe www.heidelberg.de/rathaus/publik/FolderTB.pdf.

45 Siehe www.nuernberg.de/schlüssel/aemter_info/ref6/bob/dienstleistungszentrum_bau.html.

46 Dieses Problem taucht bei Bürgerämtern auf, wenn man nach behördinternen Kriterien und nicht nach bürgerbezogenen Kriterien Leistungen zusammengefasst hat. Es wird auch bei One-Stop-Agencies zur Wirtschaftsförderung relevant, wenn nicht differenziert wird zwischen Ortsansässigen, Ansiedlungswilligen, Unternehmensgründern etc. Siehe Bertelsmann Stiftung, Call NRW, Accenture (2003), S. 8 ff.

- ⇒ Benennung der Leistungen, die in den Leistungspaketen für diese typischen Lebenslagen enthalten sein sollen.
- ⇒ „Gegenprobe“, mit der der voraussichtliche Reorganisationsaufwand (möglicherweise anhand von Varianten) ermittelt wird.

Zunächst ist der Hinweis angebracht, dass sich die Organisation nach typischen Lebenslagen niemals ein für alle mal gestalten lässt. Die Nachfragen der Bürgerinnen und Bürger ändern sich hinsichtlich Häufigkeit und Wertigkeit, der gesetzliche Rahmen ändert sich, die politischen Ziele ändern sich. Dies hat zur Folge, dass auch die Organisation nach typischen Lebenslagen dauernde Anpassungen verlangt und somit dynamisch gesehen werden muss. Damit ist auch klar, dass die typischen Lebenslagen von Flensburg bis Lindau und von Görlitz bis Saarlouis weder in der Definition noch in der Wertigkeit gleich sein werden. Ein deutscher Katalog von typischen Lebenslagen wäre mit Vorsicht zu genießen.

Des weiteren ist auf die im Jugend- und Sozialbereich diskutierte und sich verbreitende Forderung einzugehen, von den Fällen eher abzusehen und die Sozialräume als Bezugspunkte für Hilfsmaßnahmen heranzuziehen⁴⁷. Also: vom Fall zum Feld! Verbietet sich dann die Organisation nach typischen Lebenslagen? Die Frage ist klar zu verneinen. Innerhalb der Sozialräume gibt es selbstverständlich weiterhin individuelle Problemlagen, denen nur mit einem Bündel von Leistungen beizukommen ist. Diese Hilfen im jeweiligen Sozialraum zu optimieren, bleibt weiter möglich. Also: typische Lebenslagen in Sozialräumen!

Schließlich werden alte Hasen im Reformgeschäft die Frage stellen, ob mit den typischen Lebenslagen die mit dem Neuen Steuerungsmodell geforderte Produktorientierung obsolet sei. typische Lebenslagen statt Produkte? Auch diese Frage ist zu verneinen. Wenn Leistungen zu Leistungspaketen zusammengestellt werden, verbergen sich hinter den hier so genannten Leistungen die Produkte des neuen Steuerungsmodells. Produkte sind auch weiter nötig, weil an ihnen die Geschäftsprozessoptimierung zu erfolgen hat (wenn man vom letzten Teilstück, dem Schnüren des Leistungspaketes, absieht), weil die Kontrakte zwischen Front und Back Offices auf der Basis der Produkte geschlossen werden und weil Kostenermittlung und Kostenverrechnung auf der Grundlage der Produkte (der Vorleistungen) erfolgen.

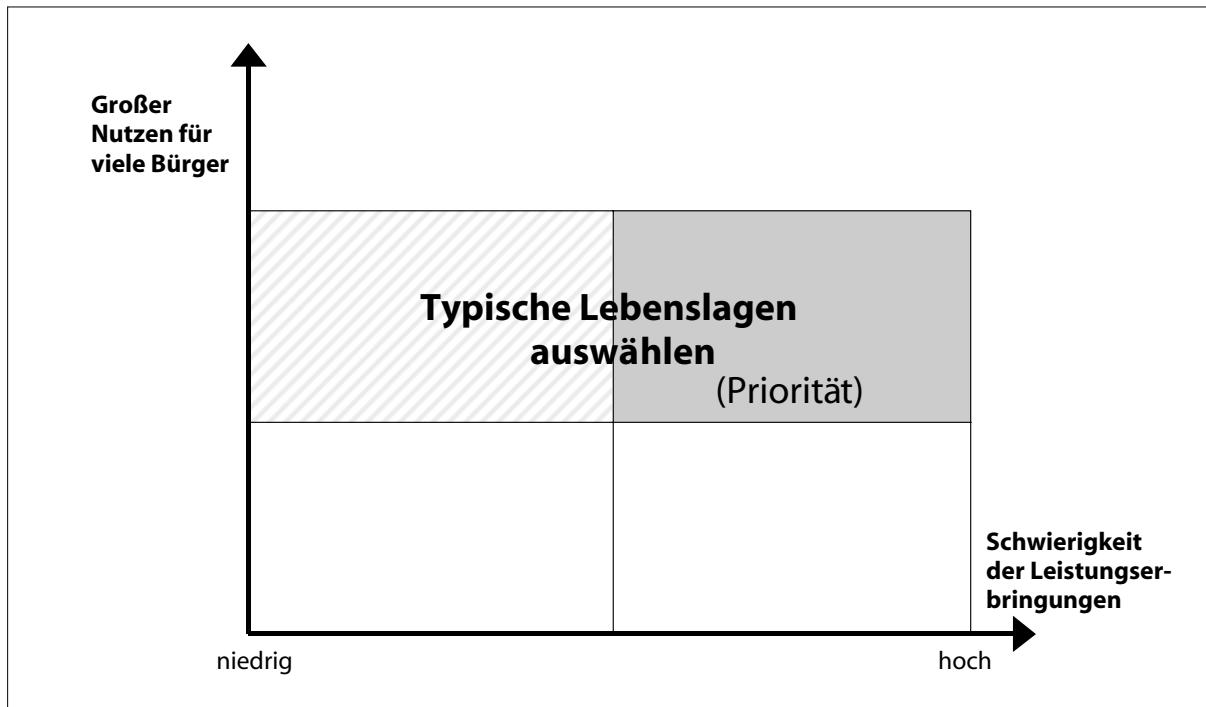
7.5 Prioritäten setzen und gegebenenfalls Partner suchen

Bekanntlich wurde die Welt nicht an einem Tag erschaffen. Die Organisation nach typischen Lebenslagen verlangt neben dem Willen und der Kapazität ein gehöriges Maß an Zeit, weil die Prozesse für die Leistungserstellung neu gestaltet – hin auf das rechtzeitige Schnüren des Leistungspaketes – und möglicherweise ein Front-Office als Lebenslagenladentisch geschaffen werden muss. Deshalb lohnt es sich, nicht alle typischen Lebenslagen auf einmal anzugehen, sondern sie auf eine Zeitschiene zu bringen. Damit gelingt es, die Kräfte einzuteilen.

Allerdings empfiehlt es sich dabei, solche typischen Lebenslagen zuerst anzugehen,

- die für **viele** Bürgerinnen und Bürger von **größtem** Nutzen sind. Damit erhält diese Organisationsform Schubkraft von der Kundenseite her (vom Angebot zur Nachfrage).
- die **nicht zu einfach** sind. So kann man dem Argument entgegnen, dass die schweren Reorganisationen (anders als die bisherigen leichten) nicht zu schaffen seien, und deshalb das Vorhaben auf halbem Weg erlahmt.

47 Hinte, Litges, Springer 1999, Hinte, Litges, Groppe 2003.



Der Bürgernutzen sollte sich nach den subjektiven Empfindungen der Bürgerinnen und Bürger und nicht nach den noch so wohlmeinenden Vorstellungen der Beschäftigten richten.

Diese Forderung ist auch für die Partnersuche wichtig. So kann es darauf ankommen, unter den zahlreichen Einrichtungen die am Ort bedeutendste als Partnerin hereinzuholen und nicht irgendeine. Es kann sogar angebracht sein, mit mehreren Einrichtungen zu kooperieren, um den jeweiligen Bürgerbedürfnissen weiter entgegen zu kommen – beispielsweise bei der Einschreibung in die Hochschule zusammen mit der Anmeldung in der Stadt und der Anmeldung bei einer gesetzlichen Krankenkasse. So wird je nach Wunsch eine der gesetzlichen Krankenkassen herangezogen, sei es direkt am Lebenslagenladentisch oder über deren Back Offices.

7.6 Leistungserbringung neu gestalten (Geschäftsprozesse optimieren)

Jede der Leistungen muss in ihren Erstellungsprozessen überprüft, d.h.

- auf die unabdingbaren Prozessabschnitte verkürzt,
- mit Hilfe technischer Möglichkeiten vereinfacht und
- in die von den Bürgern benötigten und gewünschten Darreichungsformen gebracht werden.

Hier spielt die klassische Organisationsarbeit in Form der Geschäftsprozessoptimierung und kombiniert mit den im Rahmen des E-Government⁴⁸ vorhandenen und absehbaren technischen Möglichkeiten die vorherrschende Rolle. Diese Arbeit erlaubt die Integration⁴⁹, die Verknüpfung bisher immer weiter differenzierter Arbeitsweisen, fördert Standardisierung bei weiterer Delegation auf der einen Seite und erlaubt selbstbestimmte Gruppenarbeit auf der anderen Seite.

48 Siehe unter 8. Auf die bereits vorhandene vielfältige und rasch angewachsene Literatur sei hier nur hingewiesen.

49 Müller-Stewens, Lechner (2003), S. 444 ff.

Dieser Gestaltungsschritt wird vermutlich die meiste Kritik auf sich ziehen, weil er die bisherige, vielleicht auch lieb gewonnene Arbeitsteilung in Frage stellt. Dazu ist darauf hinzuweisen, dass

- diese Arbeitsteilung durch die Gestaltungsmöglichkeiten mit Hilfe der neuen Informations- und Kommunikationstechniken ohnehin in Frage gestellt ist (deswegen ist ja die Forderung nach Geschäftsprozessoptimierung immer deutlicher zu vernehmen),
- große Vorteile für die Beschäftigten zu erkennen sind, die sich sowohl aus Standardisierung und weiterer Delegation als auch aus selbstbestimmter Gruppenarbeit ergeben,
- Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben, die die bisherige Arbeitsteilung aufrecht erhalten (so kann man die Leistungserstellung in den Back Offices nahezu unverändert lassen).

So weit die Möglichkeiten! Zu empfehlen ist auf jeden Fall, die Geschäftsprozesse radikal auf den Prüfstand zu stellen, weil im wesentlichen hier Leistungsverbesserungs- und Rationalisierungspotentiale auszuschöpfen sind⁵⁰.

Für die Festlegung einer oder mehrerer Darreichungsformen ist es nötig, die zu bedienenden Bürger- oder Kundentypen⁵¹ genauer zu untersuchen und zu beschreiben.

Dieser Gestaltungsschritt ist für den Erfolg des Projektes zentral, weil

- als Konsequenz bessere (vielleicht auch neue) Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger heraus- schauen – bürgergerechte Öffnungszeiten, kürzere oder keine Wartezeiten, kürzere Bearbeitungs- dauern, geringere Fehlerquoten, bürgergerechte Differenzierung, freundliche Bedienung,
- die Leistungen billiger werden (nur so lässt sich bei den gegebenen Finanzausstattungen auf Dauer das Projekt „Organisation nach typischen Lebenslagen“ rechtfertigen)⁵²,
- sich nur dann die Leistungen zu Leistungspaketen bündeln lassen.

7.7 „Ladentische – Front Offices“ für neue typische Lebenslagen schaffen

Die Organisation nach typischen Lebenslagen verlangt reale und/oder virtuelle Orte, an denen die Bürger ihre Leistungspakete beantragen und in Empfang nehmen können. Möglichst ist dieser Ort durch eine Person markiert, die für den jeweiligen Bürger sichtbar das Leistungspaket zusammenstellt. Das können bei komplizierten Dingen ein Fallmanager oder gar ein Team sein, bei einfachen ein Schalter mit wechselnder Besetzung. Außerdem können es je nach Phase des Bürgerkontakts verschiedene Einheiten sein, für die erste Kontaktaufnahme beispielsweise ein (zentralisiertes) Callcenter oder ein nationales Internet-Portal wie in Österreich und jetzt auch in den ersten Bundesländern in Deutschland.

Diese realen oder virtuellen Orte sind gleichsam die „Ladentische“, auf die die gewünschten Waren aus dem Lager gebracht und dort zum Warenpaket zusammen gestellt werden. Für die Behörden sind das die „Front Offices“.

Front Offices können sich an einem oder mehreren Orten befinden, wie es bei auf Stadtteile verteilten Bürgerämtern der Fall ist (so in Heidelberg oder Nürnberg⁵³), sie können aber auch virtuell vorhanden sein, indem auf der Städtischen Internet-Seite ein Zugang für die Behandlung einer Lebenslage vorhanden **und** die Bearbeitung dann auch gebündelt ist (dies kann bei einfachen Dingen automatisch erfolgen, verlangt

50 Wir erkennen auch in der Privatwirtschaft eine gewisse Abkehr von der bisherigen funktionalen Arbeitsteilung, weil man den Kunden leicht aus dem Auge verliert und nur noch die verlangte (Teil-)Tätigkeit im Auge behält.

51 Lenk, Klee-Kruse (2000) S. 44 – 46 und KGSt (2002), S. 88 f.

52 Beispielsweise hat man mit der Zentralstelle zur Behebung von Wohnungsnotfällen die Kosten wesentlich reduzieren können (Ministerium (1999), S. 6). Nach Erinnerung des Autors aus einer Mitteilung der Stadt Köln handelt es sich um eine Reduktion auf ein Siebtel. Die Studie Accenture (2002) belegt zudem, dass Unternehmen und Bürger nur in geringem Maß bereit sind, mehr zu bezahlen. Die Kostenneutralität oder gar eine Einsparung spielen also für den Erfolg eine große Rolle.

53 Mit seinen Verwaltungsämtern.

aber bei nicht mehr ganz so einfachen Dingen koordinierte Sachbearbeitung). Als Lackmustest für die wirkliche Integration von Leistungen in einem Leistungspaket könnte man das Vorhandensein eines Formulars heranziehen, mit dem alle Leistungen, die in einer Lebenslage nötig sind, erfasst werden. Für eine Lebenslage können und wenn möglich sollten mehrere Front Offices vorhanden sein (ein oder mehrere reale Front Offices und ein virtuelles Front Office), um die Bürgerorientierung durch räumliche Nähe und durch unterschiedliche Darreichungsformen zu erreichen.

Für diese Front Offices sind Festlegungen zu treffen hinsichtlich Zugänglichkeit, Ausstattung, Öffnungszeit, Wartezeit, Bearbeitungsdauer, noch zu tolerierende Fehlerquote, Freundlichkeit, Standard- oder auch Sonderleistungen (gegen extra Gebühr), Bekanntgabe etc.⁵⁴ Bei der Einrichtung von Front-Offices und bei den hier angesprochenen Festlegungen zeigt sich, von welchen Voraussetzungen man auszugehen hat und wie die Behörde den Bürgern gegenüber treten will. Haben die Bürger Vertrauen in die Verwaltung? Hat die Verwaltung Vertrauen in die Bürger? Welches „Gesicht“ soll die Verwaltung haben?

7.8 Wenn angebracht „Back Offices“ festlegen bzw. schaffen

Für die zu erstellenden Leistungen, die zu einem Leistungspaket zusammengefasst werden, sind im wesentlichen folgende Gestaltungsmöglichkeiten denkbar:

- Die Leistungen werden im Front Office erstellt. Dann sind Back Offices nicht nötig. Dies führt zur Aufhebung oder zu einem Zurückdrängen der bisher üblichen Arbeitsteilung.
- Die Leistungen werden in Back Offices erstellt und an die Front Offices geliefert, die sie zu Leistungspaketen zusammenstellen.
- Beide Gestaltungsmöglichkeiten werden kombiniert.

Die Leistungserstellung im Front Office ist die in den zahlreichen Bürgerämtern, wenigen Zentralstellen zur Behebung von Wohnungsnotfällen und im Münchner Sozialbürgerhaus übliche. Dabei handelt es sich um

- einfache Verwaltungsvorgänge, die gewöhnlich an einem Schalter von einer Person sofort erledigt werden können (Anmeldung, Einträge in Personalausweise, Ummeldung des Autos, Registrierung des Hundes für die Hundesteuer, Wertmarke für das Müllgefäß, Gas, Wasser, Strom, Telefon, Anmeldung zum städtischen Kindergarten etc.),
- kompliziertere Verwaltungsvorgänge, die eine längere Betreuung verlangen, aber von einer Person oder gemeinsam von einem Team von Personen mit unterschiedlichen Fachkompetenzen erbracht werden können. Da kann es um die Vermeidung von Obdachlosigkeit oder um umfassende Hilfen für Sozialhilfeempfänger gehen. Wichtig ist dabei, dass die zusammengefasste und koordinierte Leistungserstellung die Treffgenauigkeit erhöht oder unnötige Leistungen vermeidet. Das ist oft der Fall, wenn es für den Erfolg auf das Mittun des Leistungsempfängers ankommt (indem beispielsweise gemeinsam aufgestellte und verabredete Hilfepläne umgesetzt werden)⁵⁵.

Diese Art der Leistungserstellung würde

- die bisherige Aufbauorganisation nach Politikbereichen, Gesetzen oder Verrichtungen ablösen und
- die Aufbauorganisation nach Funktionen (Personal, Organisation, Kasse, Innerer Dienst) weiter zurückdrängen⁵⁶.

Für alle anderen Leistungen wird es angebracht sein, Back Offices festzulegen oder zu schaffen. Das sind normalerweise die bisher für die Leistungen zuständigen Ämter⁵⁷.

⁵⁴ Diesen Festlegungen gegenüber den Bürgern müssen interne oder interorganisatorische Festlegungen zu den Back-Offices hin entsprechen. Siehe unter 7.9!

⁵⁵ Man spricht von Koppelungsprodukten.

⁵⁶ Letzteres gilt ohnehin für die Privatwirtschaft, vgl. Müller-Stewens/ Lechner (2003), S. 477, aber auch für die öffentlichen Einrichtungen, die sich im Zuge des New Public Management reformiert haben.

⁵⁷ Beispielsweise würden das Ordnungsamt, das Gesundheitsamt, die Lebensmittelüberwachung, das Bauordnungsamt, das Liegenschaftsamt, das Abfallwirtschaftsamt und möglicherweise andere Ämter Back Offices für das Front Office sein, das den angehenden Gastwirten hilft.

Für die Back Offices ergibt sich ein neues Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnis. Das Front Office ist Auftraggeber und das Back Office Auftragnehmer. Insoweit wird das Back Office zum internen Dienstleister, während es früher externer (Teil-)Dienstleister war. Allerdings ist der Bürger der zentrale Bezugspunkt für die Leistungserstellung. Das ist nicht ungewöhnlich. Beispielsweise ist das Personalamt Dienstleister für die personalanfordernden Stellen. Im Drittbezug hat es eine Servicefunktion den Beschäftigten oder den Bewerbern gegenüber.

Die technische Ausgestaltung der Leistungserstellung hat sich in den Rahmen für die Leistungserstellung des Leistungspaketes einzufügen. Dieser Anpassungsaufwand muss geleistet werden, lässt sich aber durch die Vereinfachung der Leistungserstellung kompensieren⁵⁸.

Back Offices

- erleichtern den Einbezug der Leistungen weiterer, gleich ob öffentlicher, privater oder dem Dritten Sektor angehörender Institutionen und
- lassen die jetzige Aufbauorganisation im wesentlichen intakt, verlangen also weniger Änderungsaufwand als die Verlagerung der Leistungserstellung in die Front Offices
- erlauben die Zusammenfassung von Back Offices nach wirtschaftlichen Kriterien (die räumliche Nähe zu den Bürgern hat für sie an Bedeutung verloren).

Die Gefahr bei der Leistungserstellung in Back Offices liegt im „Alles-so-Lassen-wie-ist“ mit der Folge, dass die aus der Geschäftsprozessoptimierung resultierenden Rationalisierungsgewinne nicht zustande kommen. Dieser Weg sollte deshalb nur gewählt werden, wenn die Vorteile auf der Hand liegen, sei es dass

- die Leistungen des Back Office in mehreren typischen Lebenslagen gefragt sind, also mehrere Front Offices als Auftraggeber auftreten,
 - die Fachlichkeit im Back Office Vorrang beansprucht,
 - die Leistungsübermittlung an das Front Office einfach, die Leistungserstellung selbst dagegen schwer ist⁵⁹,
- sei es, dass
- die Leistungserstellung bereits optimiert ist.

Darüber hinaus kann man die Leistungserstellung sowohl im Front Office vornehmen als auch einzelne Leistungen aus Back Offices hereinholen, quasi zukaufen, und aus Eigen- und Fremdleistungen das benötigte Leistungspaket zusammenstellen. Dies ist dann angebracht, wenn bestimmte Leistungen nicht in jeder Lebenslage benötigt werden, wenn die Fachlichkeit im Front Office nicht oder nicht wirtschaftlich vorgehalten kann, oder wenn die Leistungen dritter Institutionen in das Leistungspaket einbezogen werden sollen.

7.9 Front Offices und Back Offices verbinden

Die Verbindung der Front Offices mit den Back Offices ist wiederum eine der zentralen Gestaltungsaufgaben bei der Organisation nach typischen Lebenslagen. Mit ihr steht und fällt der Erfolg. Verbindliche Vereinbarungen über die Qualität der von den Back Offices beizutragenden Leistungen müssen getroffen werden, weil nur dann das Leistungspaket bürger-/kundengerecht zusammengestellt werden kann. Diese Vereinbarungen brauchen nicht justizibel⁶⁰, brauchen auch nicht unbedingt schriftlich festgelegt zu sein, müssen aber die interne „Gefahrtragung“ regeln, um Streitigkeiten zwischen Front und Back Offices zu vermeiden.

Bei diesen Vereinbarungen geht es um

- die voraussichtliche oder festgelegte Menge,

58 Gut beschrieben für die Stadt Modena Mele, Forghieri (2002), S. 172 f.

59 Alle drei Sachverhalte sind gut am Vermessungsamt darzustellen, das als externer Dienstleister für Private und als interner Dienstleister für viele kommunale Front Offices zur Verfügung steht, bei dem es auf die Professionalität der Geodäten ankommt und dessen Karten heute per Knopfdruck weitergegeben werden können.

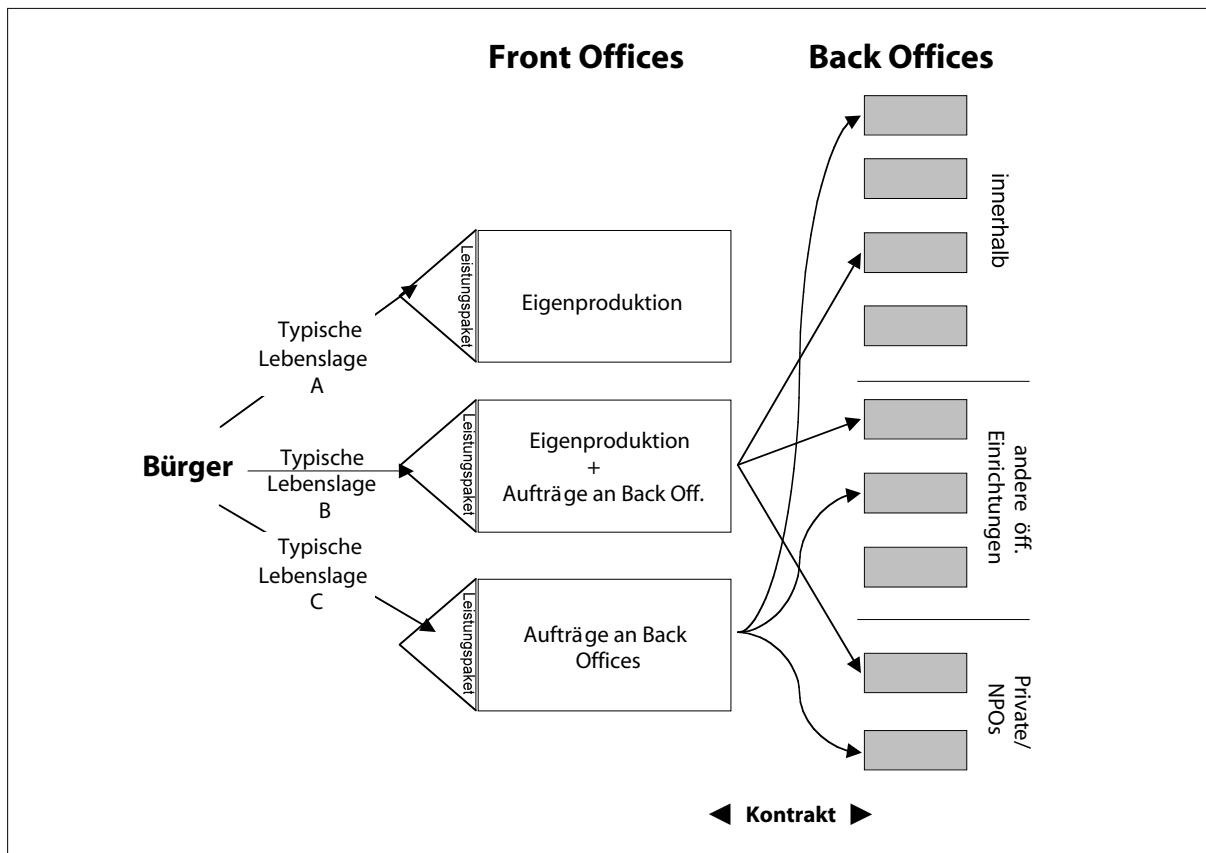
60 Plamper (2000a).

- die Qualität der erstellten Leistung – immer und sofort oder zu bestimmten Zeiten und mit x-Minuten/Stunden/Tagen Reaktionszeit? ohne oder mit geringer (vereinbarter) Fehlerquote? Übergabeort(e)? Übergabeart(en) (per E-Mail, mit Fax, per Brief, durch Boten, per Hand etc.)?
- den „Preis“ und
- die Haftung bei Schlechtleistung.

Diese Fragen sind außerordentlich ernst zu nehmen. Da aber noch wenige Erfahrungen vorliegen und in den wenigsten deutschen Behörden die Kontraktkultur ausgeprägt ist, wird man sich an diese Vereinbarungen herantasten und Lernschleifen einbauen müssen.

Hinzu kommt ein weiteres Anliegen, auf das sich Front Office und Back Office einigen müssen: die vom Front Office gewählte Politik beim Zusammenstellen des Leistungspaketes muss mit dem Back Office abgesprochen sein. Zur Erklärung soll wieder die Lebenslage „Gaststätte betreiben“ dienen. Das Front Office möchte dem angehenden Gastwirt entgegen kommen, während das für das Hinausstellen von Stühlen und Tischen zuständige Back Office Liegenschaftsamt eine restriktive Politik verfolgt, um den zahlreichen Fußgängern besser gerecht zu werden. Es bedarf also der Absprachen, die es bis heute nur selten gibt. Normalerweise laufen solche Dinge unkoordiniert nebeneinander her, bis der Konflikt ein akutes Stadium erreicht hat⁶¹, oder nehmen ihren Weg nach oben und werden mühsam von der Behördenleitung koordiniert.

In diesem Zusammenhang sind gemeinsam organisatorische Festlegungen zu treffen, weil die Schnittstellen zwischen Front Office und Back Office zueinander passen müssen. Dies ist eine Daueraufgabe: Das Back Office kann keine Personalversammlung anberaumen und seine Leistungen solange einstellen, wenn das Front Office diese Leistungen benötigt. Das Front Office kann nicht schließen, ohne dies mit dem Back Office abgesprochen zu haben. Nur so lässt sich vermeiden, dass man unnötig Kapazitäten vorhält und „Däumchen dreht“. Im Grunde werden hier selbstverständliche Dinge geregelt. Wie oft aber kommt dieses unkoordinierte Vorgehen heute noch als selbstverständlich vor!



61 In der ärgerlichsten Form werden die unterschiedlichen Standpunkte vor den Bürgern ausgebreitet. Sie werden aufgefordert oder fühlen sich bemüßigt, sich an die Behördenleitung zu wenden, die Politik einzuschalten oder gar den Rechtsweg zu beschreiten.

7.10 Lösungen für die Leistungen außerhalb der typischen Lebenslagen finden

Der oben ausgesprochenen Vermutung folgend, dass man mit einer begrenzten Zahl von typischen Lebenslagen den größten Teil des Verwaltungsgeschehens erfassen kann, folgt die weitere Vermutung, dass es einen Rest an Verwaltungsgeschehen geben wird, der nicht in typischen Lebenslagen untergebracht werden kann. Wie soll man ihn organisieren?

Dazu bieten sich verschiedene Möglichkeiten an, je nachdem man welchen Lösungsweg beschritten hat:

- Am Lebenslagenladentisch, dem Front Office, sind alle Aufgaben gebündelt. Dann kann man
 - Leistungen auch an diesem Ladentisch anbieten oder
 - in der dann stark verkleinerten Facheinheit belassen.Vorzuziehen ist die erste Möglichkeit, weil dort die Fachlichkeit ebenfalls vorgehalten wird.
- Es gibt ein Front Office, dem mehrere Back Offices zuliefern.
 - Da gibt es keine Probleme, wenn man die Back Offices insoweit auch zur Leistung für die Bürgerinnen und Bürger vorsieht. Sie sind also gleichzeitig interne Dienstleister für Front Offices und externe Dienstleister.
 - Man kann aber auch die verschiedenen Front Offices mit der Lieferung dieser Leistungen beauftragen, sie sozusagen als Vertriebskanäle außerhalb der Typischen Lebenslage benutzen. Dies bietet sich an, wenn man die Front Offices dezentralisiert hat und dieser Vertriebsweg für die Bürgerinnen und Bürger vorteilhafter ist. Für die Front Offices stellen diese Leistungen einen Teil ihrer normalerweise zu erbringenden Leistungspakete dar.

7.11 Führungsaufgaben bei der Umsetzung: Kontextgesteuertes Selbstmanagement

Nötig ist die Antwort auf die Frage, wie die Behörde die Organisation nach typischen Lebenslagen verwirklichen kann, wenn dabei bisher unübliche Anforderungen an sie selbst und an die Beschäftigten gestellt werden. Eine gehörige Führungsaufgabe steht an. Sind die Entscheidungen gefallen und ist die Richtung bestimmt, kann die Antwort nur lauten: im kontextgesteuerten Selbstmanagement⁶²! Die Beschäftigten finden die Zusammenarbeit für das Erstellen von Leistungspaketen selbst, nachdem sie dazu die Möglichkeiten erhalten haben und Anreize ausgelobt worden sind. Was Möglichkeiten und Anreize sind, muss der Phantasie überlassen bleiben und darf nicht durch die Vorgesetzten oder die Personalvertretung zu eng gefasst oder in Frage gestellt sein. Wichtig sind aber sauber vorbereitete Kostenpläne, die als Grundlage für das Projektbudget und für die in den einzelnen Bereichen erforderlichen Maßnahmen geeignet sind.

Nötig ist weiter die ständige Förderung durch die Vorgesetzten, sowohl was die materiellen und die sozialen Arbeitsbedingungen (Socio Tech Approach⁶³) als auch was das gemeinsame Lernen (Social Learning Theory⁶⁴) angeht. Wird ein Teil vernachlässigt, so leidet auch der andere – mit schlechteren Ergebnissen.⁶⁵ Oft wird der Zeitfaktor eine Rolle spielen. Dann muss garantiert sein, dass alle Leistungssteile⁶⁶ zeitgerecht eintreffen – unabhängig von Urlaub, Dienstbesprechung oder anderen Aufgaben. Schnell gelangt man an den Punkt, an dem auch die außerdienstliche Sphäre berührt ist (Erledigung am Abend oder am Wochen-

62 Hier handelt es sich um eine systemtheoretische Sichtweise auf Verhalten und nichtdirektive Verhaltensbeeinflussung in Betrieben.

63 Woodward (1965).

64 Bandura (1977).

65 Manz/Sims (1995).

66 Willke (2001), S. 128.

ende von zu Hause aus) oder an dem neue Techniken nötig sind (um bei einem Hausbesuch eine Abfrage in Sekundenschnelle zu erledigen).

In solchen Situationen sind wir weitaus mehr auf Output- und Outcome-Kontrolle angewiesen, wobei sich die Vorgesetzten damit abfinden müssen, dass sie die Verantwortung für das Leistungspaket kaum mehr zuordnen können. Der Leistungserbringer im Front Office ist nämlich auf die Leistungen aus den einzelnen Back Offices angewiesen, ohne dass die Hierarchie ihn (über die Kontextsteuerung hinaus) dabei unterstützen könnte. Das wird augenfällig, wenn als Back Office auch fremde Leistungserbringer (private oder öffentliche Institutionen, auch Individuen) in Frage kommen⁶⁷. Die Lieferung kann dann nur aufgrund vertraglicher oder quasivertraglicher Vereinbarung erfolgen.

Der Erfolg gedeiht in einem Klima der Kooperation mit der selbstverständlichen Bereitschaft Feedback in Empfang zu nehmen und Feedback zu geben.

7.12 Bürgerkommunikation

Neben der herausfordernden Führungsaufgabe ist für die ganze Zeit der Umsetzung der Organisation nach typischen Lebenslagen die Bürgerkommunikation als Daueraufgabe zu nennen. Zwischen den Bürgern und den Behörden ist ein vertrauensvolles Beziehungs- und Kommunikationsgeflecht herzustellen, die die Neugier auf das Neue, die Bereitschaft zum Mittun, das kritische Hinterfragen und das Vorschlagen von Verbesserungen sichert. Diese Bürgerkommunikation ist von allen Beschäftigten der beteiligten Institutionen zu leisten und darf sich keineswegs auf die Führungsebenen beschränken. Es sind umfassende interne Schulungen angezeigt, wenn Vertrauen aufgebaut und erhalten werden kann.

In der Bürgerkommunikation kommen in besonderer Weise die Zielgruppen – Mittelstand, Arbeitssuchende, Bauende, Kulturbeflissene, Behinderte – ins Spiel, was Zielgruppensegmentierung verlangt.

7.13 Wertzuwachs überprüfen

Wie immer bei organisatorischem Wandel darf man bei ihm nicht stehen bleiben, sondern hat zu überprüfen, ob der Wandel Erfolg hatte, das heißt der gewünschte Wertzuwachs für die Bürger eingetreten ist – sei es anhand von internen Prozessverbesserungen, von größerer Zufriedenheit der Bürger oder auch von stärkerer Nutzung von Angeboten, an deren Nutzung die öffentlichen Hände ein Interesse haben (im Bereich der Prävention beispielsweise).

Die Evaluation ist von Anfang an mit zu bedenken, um später die richtigen Messgrößen abgreifen zu können.

⁶⁷ Lenk/Klee-Kruse (2000) sprechen bekanntlich von Multifunktionalen Serviceläden.

8. Wieviel High Tech? Wie E-Government?

Nur am Rande gestreift wurde bisher die Frage, welches Maß an Technik angebracht ist, um bei der Organisation nach typischen Lebenslagen optimale Ergebnisse zu erreichen. So wurde zunächst behauptet⁶⁸, dass es eigentlich auf den Technikeinsatz überhaupt nicht ankomme, weil man sich ja einen großen Raum vorstellen könne, in dem alle Leistungen hergestellt und zu den Lebenslagenladentischen gebracht, bzw. in dem die Leistungen an den Lebenslagenladentischen hergestellt, verpackt und vertrieben werden. Auf der anderen Seite bringen der gezielte Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik und der Weg zu E-Government⁶⁹ weitreichende Vorteile mit sich:

- Weitere Kommunikations- und Transaktionsmöglichkeiten sind gegeben und damit auch weitere Darreichungsformen für die Leistungspakete. Das E-Mail kommt hinzu, erleichtert für viele die Kommunikation und erspart Behördengänge⁷⁰. Damit einher gehen Kontakte mit der Behörde von jedem Ort aus und möglicherweise Rund-um-die-Uhr-Öffnungszeiten.⁷¹
- Organisationen lassen sich flexibler gestalten, weil virtuelle Verbindungen schnell hergestellt und verändert werden können.
- Die internen Geschäftsprozesse lassen sich mit Hilfe der Informations- und Kommunikationstechniken wesentlich verbessern durch
 - Zugriffe auf vorhandene Datensätze
 - Paralleles Abarbeiten statt sequentiell Abarbeiten
 - Zugriffe auf bisher nicht oder nur schwer zugängliche Informationen
 - Modellierung der Geschäftsprozesse (work-flow) mit Benutzerführung, Checklisten, Entscheidungsbäumen
 - Entscheidungshilfen und damit zusätzlichen Möglichkeiten der Entscheidung durch Sachbearbeiter statt durch Vorgesetzte (möglich erscheinen auch Entscheidungsautomatisierungen in eindeutigen Wenn/Dann-Beziehungen)
 - Einbau von Kontrollschleifen.

„Kennzeichnend für die Service-Transformation ist eine Modernisierung von behördlichen Prozessen hinter dem virtuellen Angebot.“⁷² „... die Produktionsgewinne besserer Managementmethoden halten sich in relativ engem Rahmen, wenn nicht die eigentlichen Produktionsprozesse verändert werden. Eine Reorganisation der Geschäftsprozesse ist mithin der Ansatz, über den E-Government zum Tragen kommt.“⁷³ In der Verbesserung der internen Geschäftsprozesse liegen wesentliche Leistungsverbesserungs- und gewaltige Kostensenkungspotentiale. Die Leistungsverbesserung ist in einer Reduzierung der Fehlerquote, schnellerer Leistungserstellung und einem gezielten Eingehen auf Kundenwünsche zu sehen. Die Kostensenkung liegt im Eliminieren aller unnötigen Prozessschritte, im sekundenschnellen Zugriff, im Nicht-mehr-laufen-müssen begründet.⁷⁴

68 Siehe oben 5.

69 Kammer (2003) bietet ein optimistisches und gleichzeitig realistisches Szenario für die kommenden 10 Jahre.

70 Auch wenn 75 % aller Befragten sich vorstellen können, „in Zukunft gänzlich ohne Besuch eines Amtes ihre anfallenden Verwaltungskontakte zu erledigen“, so muss die „Möglichkeit des persönlichen Verwaltungsbesuches .. weiterhin angeboten werden und darf nicht komplett wegfallen.“ – (Bertelsmann Stiftung, Call NRW, Accenture (2003), S. 10 f).

71 „Heutzutage muss der Web-Auftritt für Bürger und Unternehmen auch tatsächlich einen zusätzlichen Wert darstellen. Dieser bemisst sich an geringeren Bearbeitungszeiten und Kosten sowie der durchgängigen Verfügbarkeit der Angebote.“ – Siehe Accenture (2003), S. 7.

72 Accenture (2003), S. 7.

73 Lenk (2003), S. 215.

74 In solchen Vorteilen schlagen sich auch die Vorschläge im Rahmen von E-Government Strategien nieder. An die Organisation nach typischen Lebenslagen ist aber noch nicht gedacht. Beispielhaft ist Microsoft/ Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen/ Bertelsmann Stiftung 2003. Es handelt sich bei den acht Teilprojekten um solche wie Personenstandswesen, Steuerwesen, Gewerberegister. Alle sind weit entfernt von Lebenslagen.

Im Ergebnis ist deshalb ein umfassender Einsatz der Informations- und Kommunikationstechniken zu empfehlen, weil er Leistungsverbesserungen und vor allem Kostensenkungen erwarten lässt, wenn man die Geschäftsprozesse neu gestaltet⁷⁵. Wie viel davon zum Tragen kommt, ist am konkreten Fall zu untersuchen und zu entscheiden.

Die Verbindung von Bürgerwünschen und E-Government zahlt sich offensichtlich auch dergestalt aus, dass man mit den zur Verfügung stehenden Mitteln sorgsamer, sprich besser und erfolgreicher umgeht⁷⁶.

75 Die jüngste Accenture-Studie, Accenture (2003), weist darauf hin, dass die Wertschöpfung größere Bedeutung erlangt, dass Qualität wichtiger wird und dass die Beziehungen mit den Bürgern wichtiger werden: „E-Government und Customer Relationship Management (CRM) wachsen zusammen.“ (S. 6) – ähnlich auch KGSt (2003a) und Hill (2003), S. 743.

76 Accenture (2003) weist auf S. 17 darauf hin, dass Kanada bei geringem Mitteleinsatz außerordentlich erfolgreich agiert hat. Zur wirtschaftlichen Seite auch Kammer (2003), S. 185.

9. Exkurs: „Lebenslagennetze“ als brauchbare Alternative?

Die Frage, welche Leistungen von welchen Privatunternehmen und öffentlichen Händen in die Lebenslagenleistungspakete einbezogen werden, ist theoretisch leicht, doch aller Wahrscheinlichkeit nach in der Praxis schwer zu beantworten.

Selbstverständlich lassen sich Leistungen der Behörde einbeziehen, bei der der jeweilige Lebenslagenladeinstisch angesiedelt ist.

Darüber hinaus lassen sich Leistungen von Tochterunternehmen einbeziehen⁷⁷. In dieser Hinsicht kann man sogar behaupten, dass die Organisation nach typischen Lebenslagen die aus anderen Gründen sinnvolle Verselbständigung von Einheiten erleichtert: die Bürger finden die Leistung der verselbständigte Einheit ebenfalls im Leistungspaket.

Weiterhin lassen sich Leistungen von anderen öffentlichen Händen einbeziehen, des Landkreises, der Bundesagentur für Arbeit⁷⁸, der Versorgungsämter, der Sozialversicherungen, der Polizei, des Zolls, der Hochschulen und von vielen mehr. Der Phantasie sind keine Grenzen gesetzt. Es kommt allein auf die Bedeutung der Typischen Lebenslage und auf die Gestaltungsmöglichkeiten und vor allem den Gestaltungswillen der zu beteiligenden öffentlichen Hände an.⁷⁹

Schließlich sind Non-Profit-Organisationen und private Unternehmen zu nennen, deren Leistungen in das Leistungspaket für die Typische Lebenslage einbezogen werden sollen. Hier tut sich allerdings das Wettbewerbsproblem auf, weil verschiedene Einrichtungen diese Leistungen erbringen können (private Bestattungsunternehmen, Sparkassen und Banken, kirchliche und private Kindergärten, private Versicherungen, private Statikbüros, kirchliche oder private Krankenhäuser, Altenheime, Familienberatungs- oder Drogenberatungsstellen, Technische Überwachungsvereine). Hier muss die Behörde entweder alle interessierten und kompetenten Einrichtungen zur Leistungserbringung zulassen⁸⁰ oder mit Hilfe einer Ausschreibung den oder die geeigneten Leistungserbringer auswählen. Je mehr die Leistungen elektronisch übermittelt werden können, um so leichter wird es sein, alle geeigneten Leistungserbringer als Back Offices einzubeziehen und so die Wahlmöglichkeiten der Bürger unangetastet zu lassen.

In allen diesen Fällen kommt es auf eine Vereinbarung an, die die Leistungserbringung möglichst präzise umschreibt, um sicher zu gehen, dass die Leistung wie vorgesehen in das Leistungspaket getan werden kann. Diese Vereinbarung enthält auch die Kompensation, die der Leistungserbringer erhält – sei es eine Pauschale oder ein Einzelpreis, sei er pauschaliert oder spitz abgerechnet.

Im Ergebnis finden wir selbständige Einheiten, die sich zur Lösung eines Bürgeranliegens zusammenge schlossen haben. Diese Verbindung ist im privatwirtschaftlichen Bereich nichts Außergewöhnliches, wenn man an die Allianzen der Fluggesellschaften denkt. Sie erhält aber eine andere Bedeutung, wenn öffentlichen Hände öffentlich-rechtlich oder gar hoheitlich agieren. Hier sind die Behörden entweder aus eigener Kompetenz tätig – Bund, Länder, Kommunen im Selbstverwaltungsbereich – oder sie haben die Kompetenz vom zuständigen Gesetzgeber erhalten und können sie nicht ohne weiteres an andere übertragen. Was tun?

77 Dass dies bereits auf Hindernisse stößt, ist leider Tatsache. So sind in vielen Bürgerämtern die Stadtwerke mit ihren Leistungen (Strom, Gas, Wasser, Fernwärme) nicht einbezogen – nicht weil dies nicht möglich wäre, sondern weil die Stadtwerke genügend Kraft haben, sich der Leistungsbündelung im Bürgeramt zu entziehen.

78 Bisher gab es vereinzelt die auch räumliche Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialhelferträgern. Zur Ausgestaltung der Zusammenarbeit KGSt (2003b).

79 Man kann hier von Public-Public Partnerships sprechen. Siehe Lenk (2003), S. 214.

80 Sie wird hier ein Akkreditierungsverfahren vorschalten müssen, um die Kompetenz der Leistungserbringer zu gewährleisten.

- Das Problem löst sich, wenn die öffentlichen Hände die Möglichkeit haben, solche Aufgaben anderen zu übertragen (das geht beispielsweise im kommunalen Bereich mit öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen; zwischen den Bundesländern sind Staatsverträge möglich, die solche Übertragungen direkt vorsehen oder erlauben).
- Besteht diese Möglichkeit nicht, so bleibt noch das Arrangement, nach der jede öffentliche Hand ihren Anteil am Leistungspaket selbst zu verantworten hat und lediglich die Übermittlung durch die Behörde, bei der das Front Office angesiedelt ist, vorgenommen wird.
- Weiter kann man Zwittereinrichtungen schaffen, die sowohl Teil der Behörde A als auch Teil der Behörde B sind.⁸¹
- Schließlich ist zur Absicherung der Organisation nach typischen Lebenslagen zu erwägen, ob nicht eine Generalklausel der Gesetzgeber solche Vereinbarungen generell gestattet.

Weiterhin kommt es immer öfter zu interorganisatorischen Zusammenschlüssen in Vereins- oder Gesellschaftsform mit Privaten, Institutionen des Dritten Sektors und öffentlichen Händen zur Hilfe in bestimmten Lebenslagen. Das Front Office, mehr als Anlauf- denn als Leistungsstelle gedacht (also mit Agentenfunktion), ist dort und nicht in einer Behörde angesiedelt⁸².

81 In Bayern und Baden-Württemberg ist dies mit den Landratsämtern der Fall. Sie sind sowohl staatliche Verwaltungsbehörden als auch Kreis-Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die Oberfinanzdirektionen sind sowohl Bundes- als auch Landesbehörden.

82 Bei Portafamilia.de stehen Verwaltungen, die Justiz, die Anwaltschaft und Familienberater zur Vermeidung negativer Scheidungsfolgen zur Verfügung. Siehe www.integrierte-mediation.net/index.php?menu_id=167 (aufgerufen am 19. 12. 2003).

10. Und die Kosten?

Dass man die Kosten genauer betrachtet, ist angesichts der Finanznot der meisten öffentlichen Hände mehr als verständlich. Außer der Tatsache, dass der Änderungsaufwand – wenn auch befristet – zusätzliche Kosten verursacht, kann man vermuten, dass die neue Organisation nach typischen Lebenslagen zusätzliche Dauerkosten verursacht, weil

- Front-Offices – oft zusätzlich – eingerichtet werden,
- zusätzliche Vorhaltungen nötig sind, um die Rechtzeitigkeit der Leistungserstellung sicherzustellen,
- möglicherweise Vorteile der bisherigen Arbeitsteilung rückgängig gemacht werden.

Die Kosten des Änderungsaufwands sind zunächst durch kluges Projektmanagement in Grenzen zu halten.

Was die zusätzlichen Dauerkosten angeht, so sind sie aufzulisten und bei Alternativen in deren Auswahl einzubeziehen. Ein Anteil an den Dauerkosten kann in der notwendigen Flexibilisierung der Organisation (Lebenslagen ändern sich, die Leistungsbündel müssen neu zusammengestellt werden) begründet sein.

Die spannendere Frage ist hier aber, welche Einsparungen diesen Dauerkosten entgegengestellt werden können.

Unmittelbare Einsparungen ergeben sich vor allem bei der Neugestaltung der Geschäftsprozesse. Hier ist ohnehin die Vermutung zu wiederholen, dass in den Geschäftsprozessen ein gewaltiges Rationalisierungspotential steckt.⁸³ Dieses Potential gilt es schon deshalb zu heben, um die Bündelung der Leistungen zum jeweiligen Leistungspaket zu erleichtern. Aber es geht auch um die Verringerung der Betriebskosten. Bereits mit der Aufhebung der oft übertriebenen Arbeitsteilung sind Kosten zu sparen, weil Informationen nicht weitergegeben werden müssen und vor allem weil die Vorhaltungskosten geringer sind. Der Pool von Beschäftigten zur gegenseitigen Vertretung ist größer geworden.

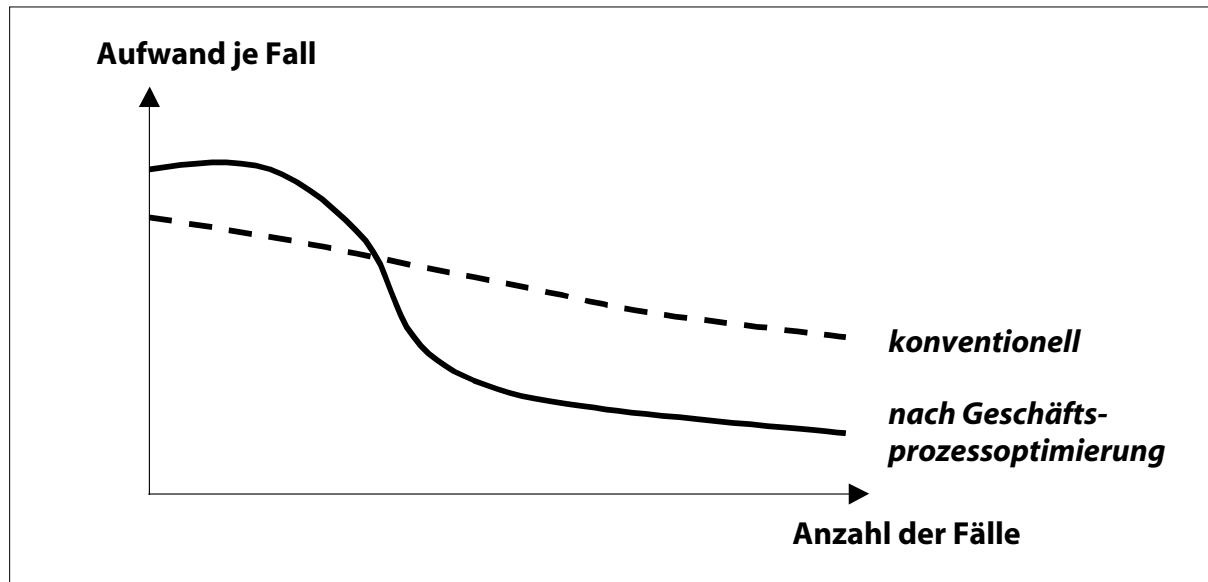
Je mehr man mit Technikunterstützung arbeitet, um so höher ist zwar der Änderungsaufwand, um so geringer sind allerdings die Kosten des späteren Betriebes. Deshalb empfiehlt es sich, bei der Neugestaltung der Geschäftsprozesse besonders sorgfältig vorzugehen und vorher eine Rechnung aufzumachen, in der der Änderungsaufwand als Investition betrachtet wird und ihm die dauernden Ersparnisse durch

- das Abschaffen aller unnötigen Verfahrensschritte und
- die Vereinfachung der Geschäftsprozesse

gegenübergestellt werden. Hier macht sich besonders der Wegfall der zahlreichen Erfassungen ein- und derselben Daten in diversen Datensätzen bemerkbar. Es kommt nur noch zu einer einzigen Datenerfassung. Bereits nach kurzer Zeit müsste sich diese Investition amortisieren.

Auch hier spielt die Häufigkeit der Typischen Lebenslage eine Rolle, je häufiger sie vorkommt und je umfassender die Prozesse zu automatisieren sind, umso wirtschaftlicher ist die Maßnahme.

⁸³ Ich habe mehrfach darauf hingewiesen: „Es bleibt ein Effizienzsteigerungspotential, das in besonderer Weise das Bohren dicker Bretter verlangt, nämlich die Geschäftprozessoptimierung ... In der Konsequenz stellt die Geschäftsprozessoptimierung die heutige Ablauf- und die heutige Aufbauorganisation sowohl in der Horizontalen (Ämter, Abteilungen) als auch in der Vertikalen (Hierarchien) in Frage. Auffallend wenige Kommunen gehen die Geschäftsprozessoptimierung an.“ – Plamper (2000c), S. 135 f [hier in der korrekten Version].



Hinzu kommen die durch die Neugestaltung der Geschäftsprozesse eintretenden Leistungsverbesserungen durch Bündelung, Beschleunigung und zusätzliche Darreichungsformen. Sie lassen sich nur schlecht in Zahlen fassen und sollten nicht in die Rechnung einfließen.

11. Beratung und Unterstützung

Die Organisation nach typischen Lebenslagen ist über die genannten Ansätze hinaus noch nirgendwo verwirklicht. Für die klassische Organisationsarbeit ist zwar die Geschäftsprozessoptimierung, bzw. das Reengineering von zentraler Bedeutung, weil die Fachleute wissen, dass vor allem in Bürobereichen noch das größte Rationalisierungspotential in den Geschäftsprozessen steckt. Doch geschieht erstaunlich wenig, wahrscheinlich weil das Bohren dicker Bretter verlangt wird und die Widerstände gewöhnlich beträchtlich sind⁸⁴.

Ausgangspunkt für die tatsächliche Reorganisation, also für den zweiten Schritt, ist die Prozessbetrachtung ausgehend von den im Leistungspaket enthaltenen Leistungen zurück zu den einzelnen Leistungserstellern (Back Offices oder Front Offices) und nach vorne weisend zu den Bürgern, deren sich in einer Lebenslage artikulierende Bedürfnisse befriedigt werden sollen. Verfahrenswege und Informationswege sind auf das Nötige zu verkürzen und so der Ressourcenverbrauch zu verringern.

Dieser in der Geschäftsprozessoptimierung liegende zentrale Ansatz der Organisation nach typischen Lebenslagen sollte in den Einheiten mit Hilfe von Projektgruppen gestaltet und von zentraler Seite (durch eine Organisationseinheit oder von außen) unterstützt werden. Vor allem ist darauf zu achten, dass der Einbau von Informations- und Kommunikationstechniken zukunftsweisend und wirtschaftlich erfolgt.

Weitere Beratungs- und Unterstützungsbedarfe können sich ergeben, wenn Lebenslagen ermittelt und daraus typische Lebenslagen herausgefiltert werden. Je nach gewählter Vorgehensweise, bedarf es sozialwissenschaftlichen Know Hows, das in manchen größeren Behörden vorhanden sein mag, in kleineren dagegen kaum.

Wie stets ist Beratungs- und Unterstützungsbedarf nur dann gegeben, wenn die Behörde selbst diese Kapazität nicht aufweist und sie auch nicht beschafft werden kann oder soll. Er ist am wahrscheinlichsten dann nötig, wenn es um

- die Initiierung der Organisation nach typischen Lebenslagen,
- das Herausarbeiten der typischen Lebenslagen,
- das Zusammenbinden verschiedener Einheiten in Front und Back Offices,
- die Geschäftsprozessoptimierung mithilfe der Informations- und Kommunikationstechniken,
- die vertragliche Ausgestaltung der Leistungserbringung von Back Offices zu Front Offices
- und um die Erfolgsmessung

geht. Nur in einigen Bereichen wird man dabei auf bekannte Verfahrensweisen zugreifen können. Manche wären auch für Berater und Unterstützer Neuland.

84 Siehe erste Hinweise: KGSt (1998). Im KGSt-Handbuch (1999) finden sich weitere Hinweise (Kapitel 13, S. 16 – 23).

12. Einwände oder: Warum ist noch wenig geschehen?

Nachdem man die Organisation nach typischen Lebenslagen als wünschenswert erkannt und die Gestaltungsschritte aufgezeigt hat, kommt man an einer Antwort auf folgende Frage nicht vorbei: Warum ist bisher, wenn man von zahlreichen Bürgerämtern, wenigen One-stop-Agencies für Wirtschaftsförderung und einigen anderen lebenslagenbezogenen Organisationslösungen absieht, so wenig geschehen? Gibt es bisher unbeachtete Einwände, die die Organisation nach typischen Lebenslagen von vornherein in Frage stellen?

Hier lohnt sich eine Auseinandersetzung mit solchen Einwänden.

12.1 Kaum Druck von Seiten der Nutznießer, der Bürger, von Seiten der Verbände oder von Politikern

Nur vereinzelt erhalten die Behörden Druck von Seiten der Nutznießer in Richtung Organisation nach typischen Lebenslagen. Lediglich gut organisierte Bereiche wie die örtliche Wirtschaft oder die an Baumaßnahmen Beteiligten, wie beispielsweise die Architektenkraft am Ort, haben Forderungen in diese Richtung artikuliert – deshalb One-Stop-Agencies für Wirtschaftsförderung oder Baubürgerämter. Die große Zahl der Bürgerämter ist auf Initiative der Verwaltungschefs (so in Unna) und erst später auch der Politiker entstanden.

Dies ist nicht ungewöhnlich, weil die Bürger erst Präferenzen artikulieren können, wenn sie Alternativen vor sich sehen. Auch in der Privatwirtschaft ist es nicht anders – und oft zeigt sich erst in der Abstimmung mit den Füßen, welche Lösung die Kunden bevorzugen. Nur in wenigen Fällen (zwischen Krankenkassen, zwischen Schulen oder Hochschulen, zwischen verschiedenen Kulturangeboten) haben aber die Bürger im öffentlichen Bereich Wahlmöglichkeiten. So ist es nur verständlich, dass sie keine Wünsche in Richtung Organisation nach typischen Lebenslagen artikulieren. Lediglich der allgemeine Anstieg der Zufriedenheit mit den Kommunen⁸⁵, die Verwaltungsreform mit Leistungsverbesserung und größerer Wirtschaftlichkeit verbunden und sich in diese Richtung organisiert haben, könnte ein Hinweis darauf sein. Umgekehrt ist festzuhalten, dass der fehlende Bürgerdruck nicht darauf schließen lässt, dass sich die Bürger diese Organisationsform nicht wünschten, wenn sie als Alternative vor ihnen stünde.

12.2 Kein Druck, eher Widerstand von den Beschäftigten

Anzunehmen ist, dass das Ansinnen, die ganze Verwaltung nach typischen Lebenslagen zu organisieren, eher Widerstände bei den Beschäftigten hervorruft. Struktur und Prozesse stehen nicht nur in Frage, sie müssen neu geordnet werden, will man sowohl das Optimum für die Bürger herausholen als auch das vorhandene Rationalisierungspotential ausschöpfen.

Wenn man davon ausgeht, dass

- es auch in Zukunft im wesentlichen keine Kündigungen bei den öffentlichen Händen geben wird,
- der Änderungsaufwand finanziert werden muss, was bei den kritischen Haushaltsslagen der öffentlichen Hände trotz der absehbaren Einsparungen schwer zu erreichen ist,
- Geschäftsprozesse nicht von heute auf morgen optimiert sind,

sollte dieser Widerstand bei den Beschäftigten zu überwinden sein.

⁸⁵ Allensbach-Umfragen: Köcher (2000) und Allensbach (2002).

Ein besonderes Problem dürfte die Notwendigkeit darstellen, die Aufbauorganisation zu überprüfen. Sie stellt nämlich das meist mühsam austarierte Machtgefüge unter den Spitzenkräften (und damit verbunden das politische Machtgefüge) in Frage. Hier allerdings sollte es möglich sein, diese Machtgefüge entweder unangetastet zu lassen oder sie einvernehmlich neu auszutarieren. Außerdem besteht viel Bewahrungs- spielraum – vor allem dann, wenn man sich den bisherigen Verwaltungsaufbau als Reservoir für Back Offices vorstellt, dem die Front Offices vorgelagert werden.

12.3 Vorrang anderer Reformen

Vor allem die Kommunen haben sich in den letzten Jahren reformiert. Ob genügend, braucht an dieser Stelle nicht erörtert zu werden. Das Neue Steuerungsmodell der KGSt stand dafür ebenso Pate wie ein neues Rechnungswesen, das den Ressourcenverbrauch dokumentiert, wie interkommunale Leistungsvergleiche, Bürgerhaushalte, die Bürgerkommune, das strategische Management und eine bessere politische Steuerung. Also an jeder Ecke Reformbaustellen! So ist es verständlich, wenn man keine neue Baustelle mehr aufmachen will.

Unverständlich ist aber, dass sich die öffentlichen Hände so selten an die Optimierung der Geschäftsprozesse machen, weil hier weitere große Leistungsverbesserungs- und Rationalisierungspotentiale schlummern. Die Organisation nach typischen Lebenslagen würde die längst fällige Geschäftsprozessoptimierung klar und eindeutig auf die Bürger hin ausrichten.

12.4 E-Government als technisches Thema

Viele Behörden sehen E-Government als technisches Thema (Portal, Information, Ansätze der Transaktion) und haben den Ehrgeiz, Leistungen ganz auf elektronischem Weg zu erstellen und auszuliefern.⁸⁶ Dieses Ziel verstellt ihnen den Blick auf die Belange der Bürgerinnen und Bürger.

Das Lebenslagenkonzept zur Ausrichtung der elektronisch leichter zu handhabenden Trennung von Front- und Back-Offices bietet aber die Gewähr, dass die Belange der Bürgerinnen und Bürger im E-Government ernst genommen werden.⁸⁷

12.5 Typische Lebenslagen: Kalter Kaffee!

Die ganz Fortschritten mögen einwenden, dass der hier gemachte Vorschlag kalter Kaffee im Vergleich zu den absehbaren blühenden E-Government-Landschaften sei, und man deshalb diesen Weg nicht mehr zu beschreiten brauche. Schließlich sei abzusehen, dass jede und jeder mit jedem vernetzt sein würde und man deshalb diese beschwerliche Neuorganisation nicht mehr auf sich zu nehmen brauche.

Beide Reformen – hin zu E-Government, hin zur Organisation nach typischen Lebenslagen – ergänzen sich. Falsch wäre aber die Meinung, die Organisation nach typischen Lebenslagen sei in E-Government enthalten. Hierzu bietet sich die jüngst von Kammer entworfenen Szenarien⁸⁸ als Messlatte an. Ein Szenario lautet „E-Government in der gesamten Metropolregion Hamburg“⁸⁹: die fiktive Sabine Schön erledigt im Jahr 2006 in Hamburg ihre mit dem Umzug von Segeberg nach Lauenburg verbundenen Angelegenheiten. Dies ist Organisation nach typischen Lebenslagen über die Verwaltungsgrenzen hinweg. E-Government macht's möglich. Im zweiten einschlägigen Szenario „Die Verwaltungsagentur wurde eingeführt“ geht Frau Demirel im Jahr 2008 zu Ali Kalil, ihrem Gemüsehändler um die Ecke, der die Dienstleistungen der Hamburger Verwaltung elektronisch anbietet, um dort eine Verlängerung ihrer Aufenthaltsgenehmigung bei einer Verwaltungsangestellten (der Stadt oder von Ali Kalil, ist nicht ersichtlich) zu erhalten. Wie vorher, nur diesmal

86 Lenk (2002) S. 88, Lenk (2003) S. 213.

87 Lenk (2003). S. 216.

88 Kammer (2003).

89 Kammer (2003), S. 184.

Zusammenarbeit zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Gemüsehändler. E-Government macht's möglich. Die anderen Szenarien haben mit der Organisation nach typischen Lebenslagen nichts zu tun.

Die hier vertretene Organisation nach typischen Lebenslagen geht über die dargestellten Entwicklungen hinaus, weil

- ⇒ es verschiedene Distributionswege, Vertriebskanäle oder Darreichungsformen auch in Zukunft geben wird,
- ⇒ weitaus kompliziertere Lebenslagen zu organisieren sind als die in den Szenarien dargestellten,
- ⇒ nicht alle Anliegen auf elektronischem Wege erledigt werden können – einmal im Verhältnis Bürger – Behörde und zum andern innerhalb der Behörde oder der Behörden.

Schließlich ist wieder darauf hinzuweisen, dass der Weg zu interorganisatorischen Lösungen (hier zwei Bundesländer und die Zusammenarbeit mit Privaten) beschwerlich ist, nicht weil die technischen Möglichkeiten nicht gegeben wären, sondern weil der Wille selten vorhanden ist und/oder Widerstand von der Basis die Lösung zum Scheitern bringt⁹⁰.

12.6 Existenzängste wegen der Lebenslagennetzwerke

Wir müssen davon ausgehen, dass die zwischenbehördliche Zusammenarbeit oder gar die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten sowie Non-Profit Organisationen außerordentlich schwer zu erreichen ist⁹¹. Die Gründe dafür kann man nur vermuten, und wahrscheinlich liegen sie in den Existenzängsten der einzelnen Einrichtungen begründet: man befürchtet, ganz geschluckt zu werden, wenn man einen Teil seiner Selbständigkeit aufgibt.

Diese Ängste sind zwar verständlich, dürften aber unbegründet sein. Schließlich stehen Forderungen nach einer weitergehenden Aufgliederung der öffentlichen Hände in Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions (FOCJ) im Raum⁹². Sie erscheinen aber auch aus der Erfahrung heraus unbegründet: die öffentlichen Hände sind erfahrungsgemäß reformresistenter als private Unternehmen.

12.7 „Agenten“ als Ersatz (als bessere Alternative?) für die Organisation nach typischen Lebenslagen

Seit langem kennen wir Situationen, in denen sich die Bürger gerne Dritter bedienen, die für sie Angelegenheiten erledigen. Es gibt auch Situationen, wo sie sich Dritter bedienen müssen, weil sie selbst nicht dazu in der Lage sind.

- ⇒ So sind in Export-/Import-Angelegenheiten Agenten dazwischen geschaltet, die die Behördengänge erledigen. Dies scheint in Hamburg ebenso der Fall zu sein wie in New York oder in Djibouti⁹³.
- ⇒ So gibt es die bereits erwähnten Versicherungsämter vor Ort, die für die Sozialversicherten Auskünfte erteilen, Berechnungen vornehmen, Sachverhalte aufklären, Anträge erstellen und weiterleiten.
- ⇒ In vielen Krankenhäusern gibt es einen sozialfürsorgerischen Dienst, der Kranke in Reha-Einrichtungen, Alten- oder Pflegeeinrichtungen weiterverweist oder für das häusliche Umfeld die nötigen Dienstleistungen organisiert.

90 Siehe Fountain (2001).

91 Siehe Fountain (2001) aufgrund ihrer bereits erwähnten Untersuchungen von Reformprojekten in der amerikanischen Bundesverwaltung, in denen es auf die Koordination verschiedener Bundesbehörden ankam. Beispielsweise war es nicht möglich, ein elektronisches Dokument für die Einfuhr von Waren in Häfen und Flughäfen einzuführen, das den Bestimmungen aller involvierten Behörden gerecht würde. Dieses Dokument hätte den Import wesentlich erleichtert, der heute von Agenten begleitet und teuer bezahlt werden muss.

92 Frey, Eichenberger (1999), Eichenberger (2000), Eichenberger (2003).

93 Siehe dazu die Fallstudie aus den U.S.A. „The International Trade Data System“ von Fountain (2001), S. 107 – 146.

- ⇒ Im Umkreis der Ausländerbehörden gibt es zahlreiche „Agenten“, die des Deutschen kaum mächtige Ausländer oder Aussiedler durch den Behördenschlängel führen.
- ⇒ Wer denkt nicht an die Autohändler, die An-, Um- oder Abmeldung eines Autos vornehmen und bei seiner Umrüstung die Genehmigung einholen.
- ⇒ Schließlich sind die Bestattungsunternehmen darauf spezialisiert, für die Angehörigen eines Toten die Behördengänge zu erledigen.
- ⇒ Oft übernehmen auch Rechtsanwälte Agentenaufgaben.
- ⇒ In Entwicklungsländern ist es viel öfter gang und gäbe, Agenten die nötigen Behördengänge erledigen zu lassen. Sie wissen welches Zubrot man wem zuzustecken hat, um eine Sache schnell und richtig erledigt zu bekommen.

Für die Behörden stellt die Einschaltung von Agenten oftmals eine Erleichterung dar: die Agenten kennen sich aus, lösen Sprachprobleme und leisten zeitraubende Über- und Umsetzungsdienste, die sonst von den Behörden erbracht werden müssen. Dieser positiven Seite der Agententätigkeit stehen eindeutige Nachteile gegenüber: Haben die Personen, die sich keinen Agenten leisten können, überhaupt noch Chancen, zu ihrem Recht zu kommen? Verleitet die Agententätigkeit nicht dazu, die staatliche Tätigkeit komplizierter zu machen als sie sein müsste (dies sogar im stillen Einvernehmen mit den Agenten)?⁹⁴

Dennoch: Wie die Versicherungsämter für alle Zweige der Sozialversicherung von Staats wegen eingeschaltet sind, so kann man sich ein System von behördlich bestellten Agenten vorstellen.

Es lohnt an dieser Stelle, das Wirken der Agenten mit den Front-Offices zu vergleichen. Der Unterschied ist augenfällig. Die Agenten werden für die Bürger gegen die Behörden tätig, stehen also auf der Seite der Bürger. Die Front-Offices sind dagegen Teile der Leistungserbringer, der Behörden oder wie in einem der erwähnten Hamburger Szenarien eines Ladens⁹⁵. Daraus wird schnell deutlich, dass die Einschaltung von Agenten keinen Ersatz für die Organisation nach typischen Lebenslagen darstellen kann.

Anders könnte es sich mit „virtuellen Agenten“ verhalten, mit deren Hilfe die erforderlichen Leistungen von den verschiedenen Leistungserbringern abgerufen werden. Solche virtuellen Agenten gehen über die heute schon vorhandenen Internetportale hinaus, weil sie in der Lage sind, die virtuelle Leistungserbringung zu koordinieren und zu vereinfachen. Diese virtuellen Agenten würden nicht zur Domäne der Leistungserbringer gehören, sondern wären zwischen Bürger und Behörden sowie anderen Leistungserbringern gesetzt.

Gegen diese Entwicklung ist aus Bürgersicht überhaupt nichts einzuwenden. Sie kann überall dort zum Tragen kommen,

- ⇒ wo Bürger in der Lage sind oder mit Hilfe des virtuellen Angebots in die Lage versetzt werden, das Leistungspaket für ihre – dann nicht mehr typische, sondern individuelle – Lebenslage zusammenzustellen, und
- ⇒ wo Leistungen auf elektronischem Weg erbracht werden können.

Insoweit kann sie die Organisation nach typischen Lebenslagen ersetzen. Wir müssen uns aber im klaren sein, dass nur ein kleiner Teil der öffentlichen Dienstleistungen dazu gehören kann. Der weitaus größere Teil mag zwar intern elektronisch unterstützt werden, braucht aber die persönliche Beziehung der Behörde zu den Bürgern.

94 So wünschen sich auch Rechtsanwälte eher keine Rechts- und Rechtswegvereinfachungen.

95 Kammer (2003).

12.8 Schließlich: Datenschutz

Dieses Argument gegen die Organisation nach typischen Lebenslagen ist schon deshalb ernst zu nehmen, weil es zur bisher nicht vorhandenen bzw. zu einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Einheiten einer Behörde oder zwischen mehreren Behörden oder gar zwischen Behörden, Institutionen des Dritten Sektors und Privaten kommen muss. Schon heute ist die „Einheit der Verwaltung“ durch Vorschriften des Datenschutzes durchbrochen.

Dem Argument kann man nur begegnen, indem man die Vorteile der Zusammenarbeit aufzeigt, den Datenfluss offen legt und interne Festlegungen trifft, wie man mit der nun größeren Datenfülle verantwortungsvoll umzugehen hat. Dann sollte das Einverständnis der Bürger zu erhalten sein.

13. Exkurs: Die Bürger als Mitgestalter des Gemeinwesens

Die Organisation nach typischen Lebenslagen fasst die Bürger als Kunden, als Leistungsempfänger oder als Verpflichtete ins Auge: als Steuer- oder Gebührenzahler, als zur Beseitigung eines ordnungswidrigen Zustandes Verpflichtete, als Leistungsempfänger, als Inanspruchnehmer öffentlicher Einrichtungen. Hier manifestieren sich typische Lebenslagen. Die Bürger sind aber auch Mitgestalter des Gemeinwesens, indem sie sich über Wahlen und Abstimmungen hinaus an Planungen beteiligen (Ko-Planer) oder öffentliche Leistungen ganz oder zum Teil selbst erbringen (Ko-Produzenten). Im kommunalen Bereich sprechen wir von Bürgerkommune⁹⁶ und in den etwas höheren Gefilden von Zivilgesellschaft⁹⁷.

Wir wissen, dass die meisten Bürger interessengeleitet als Mitgestalter des Gemeinwesens agieren: sie sind Eltern und sorgen sich um die kindergerechte Ausgestaltung ihres Wohnumfeldes, Jugendliche stehen vor dem Schulabschluss und suchen Eingang in eine Berufskarriere, in der Nachbarschaft halten sich einige obdachlose und bettelnde Alkoholiker auf, die eigentlich versorgt werden müssten, chronisch Kranke suchen Anschluss an Selbsthilfegruppen, Kinder und Eltern freuen sich auf einen Spielplatz auf einem noch offenen Gelände, ältere Personen brauchen Hilfe beim Einkaufen etc.

Die Anknüpfung an Lebenslagen ist in diesen Fällen weiter nach vorne gelagert: hin zu den latenten Zuständen als Kinder, Schüler, Eltern, Nachbarn, chronisch Kranke oder schlicht als Verantwortung für die Gemeinschaft empfindende Menschen. Für die öffentlichen Hände ist die Kenntnis von diesen Lebenslagen wichtig, um die Bürger als Mitgestalter des Gemeinwesens erreichen zu können. Auch diese Lebenslagen gehen nur selten mit der Aufbauorganisation der Behörden konform und verlangen eigens dafür eingereichtete Anknüpfungs- oder Verbindungsstellen, die die Beziehung zu den Bürgern herstellen und aufrechterhalten⁹⁸. Solche Beziehungen zwischen Bürgern und Behörden sind außerordentlich vielfältig, sodass sich dafür kein einheitliches Raster bilden lässt. Sie können sehr eng sein und umfassende Betreuung, manchmal auch Steuerung seitens der Behörden verlangen oder auch sehr lose sein, wo die Behörde lediglich wissen muss, da ist ein Bürger, auf den sie in bestimmten Fällen zu gehen kann.

Wichtig erscheint hier, dass die Behörde, so sie Bürgerkommune oder Zivilgesellschaft will und ihr Auftrag auch dafür in Frage kommt, offen ist für solche latenten Lebenslagen und

- glaubwürdig Signale aussendet mit der Aufforderung, sich als Ko-Planer oder Ko-Produzenten zur Verfügung zu stellen,
- sich selbst als Kooperationspartner in Planung und Produktion geriert⁹⁹ und damit Vertrauen aufbaut,
- sowie auch hier die im E-Government liegenden Potentiale umfassend nutzt¹⁰⁰.

96 Plamper (2000b), Bogumil, Holtkamp, Schwarz (2003).

97 Plamper (2000b); Osthorst, Prigge (2003) haben im Titel ihres Werkes gleich beide Begriffe untergebracht.

98 Hierfür stehen gute Beispiele aus dem Projekt CIVITAS – Netzwerk bürgerorientierter Kommunen in Deutschland zur Verfügung: www.buergerorientierte-kommune.de.

99 Es sind alle Bereiche des Managements berührt.

100 Jüngst Kubicek, Westholm, Wind (2003).

14. Folgefrage: Kompetenzen neu verteilen?

Wiederum ein Gedankenexperiment! Angenommen die Verwaltung, gleich ob Kommune, Staat, öffentliche Einrichtung wie eine Universität oder eine gesetzliche Krankenkasse oder privatwirtschaftlich organisierte Tochter wie die Verkehrsbetriebe, wäre nach typischen Lebenslagen organisiert, welche Konsequenzen hätte dies für den Staatsaufbau? Schließlich würde diese Organisationsform über verschiedene Behörden und über die Ebenen unseres Staates hinwegreichen. Man könnte auf die Idee kommen, den Staatsaufbau mit den typischen Lebenslagen so weit wie möglich zu harmonisieren: dann wären die Kompetenzen neu zu verteilen. Wie bräuchten eher Antworten auf Governance-Fragen und weniger auf Management-Fragen.

Von einer Kompetenzreform allein hervorgerufen durch die Organisation nach typischen Lebenslagen wäre aber abzuraten. Es spielen nämlich viele verschiedene ökonomische und nichtökonomische und oft gegensätzliche Faktoren in die Kompetenzzuordnungen hinein:

- Nutzenkreise
- Fiskalische Äquivalenz (Einheit soll sowohl über Ausgaben als auch über Einnahmen entscheiden können)
- Subsidiarität
- Clubgüter
- Externalitäten, Spillovers
- Economies of Scale
- Bürgernähe
- Freiheit der Bürger (Konsumentensouveränität)
- Mobilität
- Horizontale und vertikale Machtaufspaltung¹⁰¹.

Diese Faktoren wären überlagert durch die Organisation nach typischen Lebenslagen und diese wiederum wäre abhängig von der zu findenden Art der Zusammenarbeit verschiedener öffentlicher Einrichtungen. So kommt man leicht zur Antwort auf das Gedankenexperiment: Die Organisation nach typischen Lebenslagen ist kein geeigneter Ausgangspunkt für eine Neuverteilung der Kompetenzen¹⁰². Doch ist mit neuen Zuschnitten des Institutionenengelages zu rechnen. Eine größere vertikale und horizontale Integration erscheint ebenso möglich wie eine weitere Dezentralisierung.

101 Berücksichtigend Zimmerman (1999) S. 28 – 49.

102 Dass es andere gute Gründe für eine Neuverteilung der Kompetenzen gibt, sei hier nur erwähnt. Nicht von ungefähr gewinnt die Diskussion um die deutsche Version des Föderalismus an Dynamik. Die Hans-Böckler-Stiftung fördert das Projekt „Organisatorische Gestaltungspotentiale durch E-Government: Neue Strukturen und ihre Bedeutung für das Institutionenengelge des öffentlichen Sektors.“ Siehe www.orggov.de.

15. Organisation nach typischen Lebenslagen: wo in der Verwaltungsreform verortet?

Nach diesen Ausführungen zum Nutzen und zur Machbarkeit der Organisation nach typischen Lebenslagen, sei noch die Frage beantwortet, wo diese Organisationsform im Rahmen der Verwaltungsreformbemühungen zu verorten ist.

Diese Organisation hat eindeutig mit der Schnittstelle zwischen Bürgern und Verwaltung zu tun – und zwar auf der Leistungserbringungsseite. Es gehört damit zu den Reformmaßnahmen, die unmittelbar die Qualität der Leistungen verbessern wollen (Qualitätsmanagement, Servicegarantien, Beschwerdemanagement). Mittelbar wohnt dieser Organisation über die Optimierung der Geschäftsprozesse ein großes Rationalisierungspotential inne, hat also mit dem Streben nach größerer Effizienz zu tun. Die organisatorische Neuordnung schafft neue interne Leistungsbeziehungen, für die das Kontraktmanagement einschlägig ist.

In Managementkategorien gedacht, wird man die Organisation nach typischen Lebenslagen dem Funktionalen Management und da dem Organisations- und Informationsmanagement zuzuordnen haben.

Wenn man das System öffentlichen Managements betrachtet und dafür das Modell für einen kommunalen Managementansatz¹⁰³ heranzieht, wird man erkennen, dass alle Modellelemente von Bedeutung sind – die des normativen, des strategischen und des operativen Managements. In allen lassen sich Anknüpfungspunkte finden.

Wenn man daran geht, den Staatsaufbau zu verändern oder die Zusammenarbeit mit Einrichtungen des Dritten Sektors oder mit Privatunternehmen zu suchen, dann sind Governance-Fragen berührt.

103 Heinz (2000), S. 23.

16. Ergebnis

Die Organisation nach typischen Lebenslagen ist ein geeignetes Prinzip, um die Leistungen für Bürger bürgergerecht zu erbringen. Die Behörden nehmen die Lebenslagen der Bürger in den Blick und nicht einzelne Leistungen, die sich gewöhnlich aufgrund von Gesetzen ergeben. Sie ersparen den Bürgern umständliche Behördengänge und vielfältigen Schriftverkehr. Sie haben eine Stelle, das Front Office, an das sie sich in ihrer jeweiligen Lebenslage wenden.

Diese Organisation verlangt die Einrichtung von Front Offices (Lebenslagenladentischen) und gegebenenfalls Back Offices und ein festgelegtes und durchstrukturiertes Zusammenspiel von Front und Back Offices. Die damit zusammenhängende Gestaltungsaufgabe ist wesentlich größer, weil die Geschäftsprozesse optimiert werden müssen. Mit ihr lassen sich aber auch größere Einsparungen erzielen, die die Kosten für die Änderung hereinspielen und wesentlich größer sein können als mögliche Mehrkosten für den Betrieb der Front Offices. Die heutigen und absehbaren Informations- und Kommunikationstechniken können zur Leistungssteigerung und zur Kostenreduzierung genutzt werden. Geschäftsprozessoptimierung und e-Government erhalten durch die Organisation nach typischen Lebenslagen ihre inhaltliche Ausrichtung. Mit beiden lässt sich außerdem eine größere Flexibilität der Organisationen erreichen.

Zusätzlich zur Neuorganisation sind Vereinbarungen zur Leistungserstellung der einzelnen Back Offices nötig. Mit Hilfe der Geschäftsprozessoptimierung und der Vereinbarungen sind auch organisationsexterne Back Offices möglich – nicht nur aus der öffentlichen Verwaltung sondern auch aus der Privatwirtschaft oder von Non-Profit Organisationen (multifunktionale Serviceläden).

In dieser Gestaltungsaufgabe dürfen aber auch die wesentlichen Hindernisse für die Organisation nach typischen Lebenslagen zu sehen sein: Da sich mit Sicherheit die Abläufe und mit großer Wahrscheinlichkeit die Strukturen ändern, ist eine Änderung der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten notwendig. Deshalb ist erfahrungsgemäß von der Seite der Beschäftigten eher Widerstand zu erwarten. Bei einer Änderung der Aufbauorganisation sind auch die gewöhnlich mühsam austarierten Machtgefüge unter den leitenden Mitarbeitern und womöglich der Politik tangiert. Da die Zusammenarbeit verschiedener Behörden oder gar der Einbezug von Privaten und Non-Profit Organisationen nicht (wie in einer Behörde) erzwungen werden kann, liegen hier besondere Herausforderungen.

Die Organisation nach typischen Lebenslagen bietet sich heute zur übergreifenden Gestaltung öffentlicher Leistungen an, weil bei der gegebenen Finanzkrise eine Welle der Geschäftsprozessoptimierung ohnehin ins Haus steht, um die in den Prozessen steckenden größeren Einsparpotentiale realisieren zu können, und gleichzeitig die Bürgerorientierung umfassend weiter voran zu treiben.

Der Vorschlag zielt auf zwei Vorgehensstufen:

- Erste Stufe: typische Lebenslagen festlegen! Auf dieser Stufe ist lediglich die Bereitschaft von Behörden und möglichst anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen nötig, eine Untersuchung, welche Lebenslagen sich für die Organisation nach typischen Lebenslagen eignen, zu unterstützen.
- Zweite Stufe: Nach typischen Lebenslagen organisieren! Diese Stufe stellt eine große Herausforderung für die beteiligten Institutionen dar, weil Geschäftsprozesse neu gestaltet und verbunden werden müssen.

17. Literatur

- Accenture** in Zusammenarbeit mit der Bayerischen Staatskanzlei (2002), Was-will-der-Buerger.de, Online-Angebot und –Nachfrage im öffentlichen Sektor, www.was-will-der-buerger.de.
- Accenture (2003)**, E-Government 2003: Ergebnisse einer internationalen Vergleichsstudie, www.accenture.de/index2.html?/6presser/index.jsp?link=/6presser/pi_pps_egovernment_0603.jsp.
- Dilek **Albayrak**, Klaus **Grimmer**, Thomas **Kneissler** (2003), Kommunalverwaltungen in den neuen Ländern – Befunde, Folgerungen, Wege, Berlin.
- Institut für Demoskopie **Allensbach** (2002), Service in Deutschland: Mehr Klagen über Bahn und Banken, Leichte Verbesserung in der Gemeinde- und Stadtverwaltung, Allensbacher Berichte 2002/19, www.ifd-allensbach.de, (gesehen am 7. Juli 2003).
- Albert **Bandura** (1977), Social Learning Theory, Englewood Cliffs, N.J.
- Bertelsmann Stiftung** (Hrsg.) (2000), Kooperation statt Konkurrenz – Studie über die Zusammenarbeit von Sozial- und Arbeitsämtern, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung, Call NRW, Accenture** (2003), Standortfaktor Verwaltung: E-Government und Kundenservice in Nordrhein-Westfalen, www.callnrw.de, (gesehen am 23. Oktober 2003).
- Jörg **Bogumil**, Lars **Holtkamp**, Gudrun **Schwarz** (2003), Das Reformmodell Bürgerkommune: Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Berlin.
- Michael **Broussine** (1999), The Chief Executive at the Boundary – New Perspectives Created by „Joined Up“ Government. Discussion Paper. Bristol Business School. University of the West of England, Bristol.
- Laura **Caccia**, Giovanni **Valotti** (Hrsg.) (2000), Lo sportello unico per le imprese – Una guida in sei mosse, Milano.
- Deutscher Städetag** (2003), Interkommunale Kooperation – Möglichkeiten zur Verbesserung der Verwaltungsleistungen, DST Beiträge zur Kommunalpolitik, Reihe A, Heft 31, Köln.
- Reiner **Eichenberger** (2000), Föderalismus: Eine politisch-ökonomische Analyse der Vorteile, Widerstände und Erfolgsbedingungen, in: Verwaltung & Management 2000 (Heft 1), S. 18 – 28.
- Reiner **Eichenberger** (2003), Fruchtbare Föderalismusreformen: Jenseits herkömmlicher Rezepte, in: Peter Bußjäger (Hrsg.), Moderner Staat und innovative Verwaltung, Wien 2003, S. 81 – 101.
- Jane E. **Fountain** (2001), Building the Virtual State – Information Technology and Institutional Change, Washington, D.C. 2001.
- Bruno S. **Frey**, Reiner **Eichenberger** (1999), The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions, Cheltenham 1999.
- Rainer **Heinz** (2000), Kommunales Management – Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Schäffer-Poeschel, Stuttgart 2000.
- Hermann **Hill** (2003), eGovernment – Mode oder Chance zur nachhaltigen Modernisierung der Verwaltung? -, in: Bayerische Verwaltungsblätter 2003, S. 737 744.
- Wolfgang **Hinte**, Gerhard **Litges**, Werner **Springer** (1999), Soziale Dienste: Vom Fall zum Feld, Berlin 1999.
- Wolfgang **Hinte**, Gerhard **Litges**, Johannes **Groppe** (2003), Sozialräumliche Finanzierungsmodelle – Qualifizierte Jugendhilfe auch in Zeiten knapper Kassen, Berlin 2003.
- Initiative 21**, E-Town 2002 – Deutschlands digitale Hauptstädte, in: www.initiatived21.de, Juni 2002, Berlin.
- Matthias **Kammer** (2003), Norddeutsche Verwaltungen im Jahre 2013, in: Verwaltung & Management, 2003 (Heft 4), S. 182 – 185.

KGSt (1986) KGSt-Bericht 16/1986, Das Bürgeramt Unna, Köln 1986.

KGSt (1998) KGSt-Bericht 8/1998, Geschäftsprozessoptimierung: Eine Wegbeschreibung, Köln 1998.

KGSt (1999a) KGSt-Materialien 5/1999, Das Sozialbürgerhaus in München. Eine neue Dienstleistungsorganisation.

KGSt (1999b) KGSt-Materialien 8/1999, Bürgerämter – eine Materialsammlung, Köln 1999.

KGSt (2002) KGSt-Bericht 5/2002, "Lebenslagen": Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht, Köln 2002.

KGSt (2003a), Nicht die Homepage im Internet ist E-Government, sondern die technikinduzierte Verwaltungsreform, www.kgst.de/menu_links/aktuelles/aktuelles/kgst_chefinformation_e_government_strategisch_nutzen_und_hartz_auf_die_fuesse_stellen_mit_zwei_positionspapieren/positionsnummer_e_government_homepage.pdf (gesehen am 5. Mai 2003).

KGSt (2003b), E-Government: Hartz auf die Füße stellen, www.kgst.de/menu_links/aktuelles/aktuelles/kgst_chefinformation_e_government_strategisch_nutzen_und_hartz_auf_die_fuesse_stellen_mit_zwei_positionspapieren/positionsnummer_hartz_auf_die_fuesse_stellen.pdf (gesehen am 5. Mai 2003).

KGSt-Handbuch (1999), Organisationsmanagement, Köln 1999.

Renate **Köcher (2000)**, Von der Behörde zum modernen Dienstleister – Erwartungen und Erfahrungen der Bürger in den Kommunen, www.kgst.de/menu_links/produkte/sonstige_veroeffentlichungen/weitere_beitraege_und_dokumentationen/von_der_behoerde_zum_modernen_dienstleister/moderne_dienstleister.pdf (gesehen am 7. Juli 2003).

Herbert **Kubicek**, Hilmar **Westholm**, Martin **Wind (2003)**, Stand und Perspektiven der Bürgerbeteiligung im Internet – Von verstreuten Einzelangeboten zur mandantenfähigen Beteiligungsplattformen, in: Verwaltung & Management, 2003 (Heft 2), S. 68 – 77.

Klaus **Lenk (2002)**, Electronic Service Delivery – A driver of public sector modernisation, in: Information Polity 7 (2002) S. 87 – 96.

Klaus **Lenk (2003)**, Perspektiven für eine neue Verwaltungsorganisation durch E-Government, in: Die Gemeinde – Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein, Jg. 55, 2003, S. 213 – 219.

Klaus **Lenk**, Gudrun **Klee-Kruse (2000)**, Multifunktionale Serviceläden – Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter, Berlin 2000.

Charles C. **Manz**, Henry P. **Sims Jr. (1995)**, Führung in selbststeuernden Gruppen, in: Alfred Kieser, Gerhard Reber, Rolf Wunderer, Handwörterbuch der Führung, 2. Auflage, Stuttgart 1995, Sp. 1873 – 1894.

Valentina **Mele**, Claudio **Forghieri (2002)**, The Modena E-network for Strengthening Local Governance and Citizen Participation, in: Tony Bovaird, Elke Löffler, Salvador Parrado-Diez, Developing Local Governance Networks in Europe, Baden-Baden 2002.

Microsoft, Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Bertelsmann Stiftung (2003), Pilotprojekt e-Government NRW: Städte und Gemeinden auf dem Weg zum virtuellen Rathaus – Dokumentation, Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, KGSt, Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen **(1999)**, Zentrale Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit und zur Sicherung dauerhafter Wohnverhältnisse – Ein Praxisleitfaden für Kommunen, Köln.

Günter **Müller-Stewens**, Christoph **Lechner (2003)**, Strategisches Management: Wie strategische Initiativen zum Wandel führen, 2. Auflage, Stuttgart 2003.

Winfried **Osthorst**, Rolf **Prigge (2003)**, Die Großstadt als Bürgerkommune – Eine Fallstudie über die Entwicklung des zivilgesellschaftlichen Engagements und der kommunalen Demokratie in der Freien Hansestadt Bremen, Bremen + Boston 2003.

Harald **Plamper (2000a)**, Kontraktmanagement – Neues aus neuen Untersuchungen, in: Verwaltung & Management Heft 4/2000, S. 234 – 239.

Harald **Plamper (2000b)**, Bürgerkommune: Was ist sie? Was soll sie sein? Was ist zu tun?, Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 32, Düsseldorf 2000.

Harald **Plamper (2000c)**, Die Umsetzung des neuen Steuerungsmodells in den Kommunen, in: Klaus König, Klaus-Dieter Schnappauf (Hrsg.), Die deutsche Verwaltung unter 50 Jahren Grundgesetz, Baden-Baden 2000 S. 131 – 139.

Harald **Plamper (2001)**, Verwaltungsökonomische Fragen des E-Government, in: Michael Potacs, Paolo **Rondo Brovetto** (Hrsg.), Beiträge zur Reform der Kärntner Landesverwaltung, Wien 2001, S. 103 – 117.

Klaus **Plate (1994)**, Kommunale Wirtschaftsförderung in Heidelberg: Die Idee der One-Stop-Agency, in: Konrad Morath (Hrsg.), Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung – Reformkonzepte, Reformpraxis, Bad Homburg 1994, S. 109 – 112.

Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (2000/2001), Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit, Band III: Über-, Unter- und Fehlversorgung, Gutachten 2000/2001.

George **Tsebelis (2002)**, Veto Players: How Political Institutions Work, New York + Princeton 2002.

Richard **Veryard (2002)**, Joined-up Services, in: www.users.globalnet.co.uk/~rxv/government/services.htm (aufgerufen am 18. 01. 2003).

Helmut **Willke (2001)**, Systemtheorie III: Steuerungstheorie, 3. Auflage, Stuttgart 2001.

Joan **Woodward (1965)**, Industrial Organisation: Theory and Practice, London + Oxford 1965.

Horst **Zimmermann (1999)**, Kommunalfinanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Baden-Baden 1999.

18. Dank

Einen Vorläufer dieser Studie diskutierten am 27. Oktober 2003

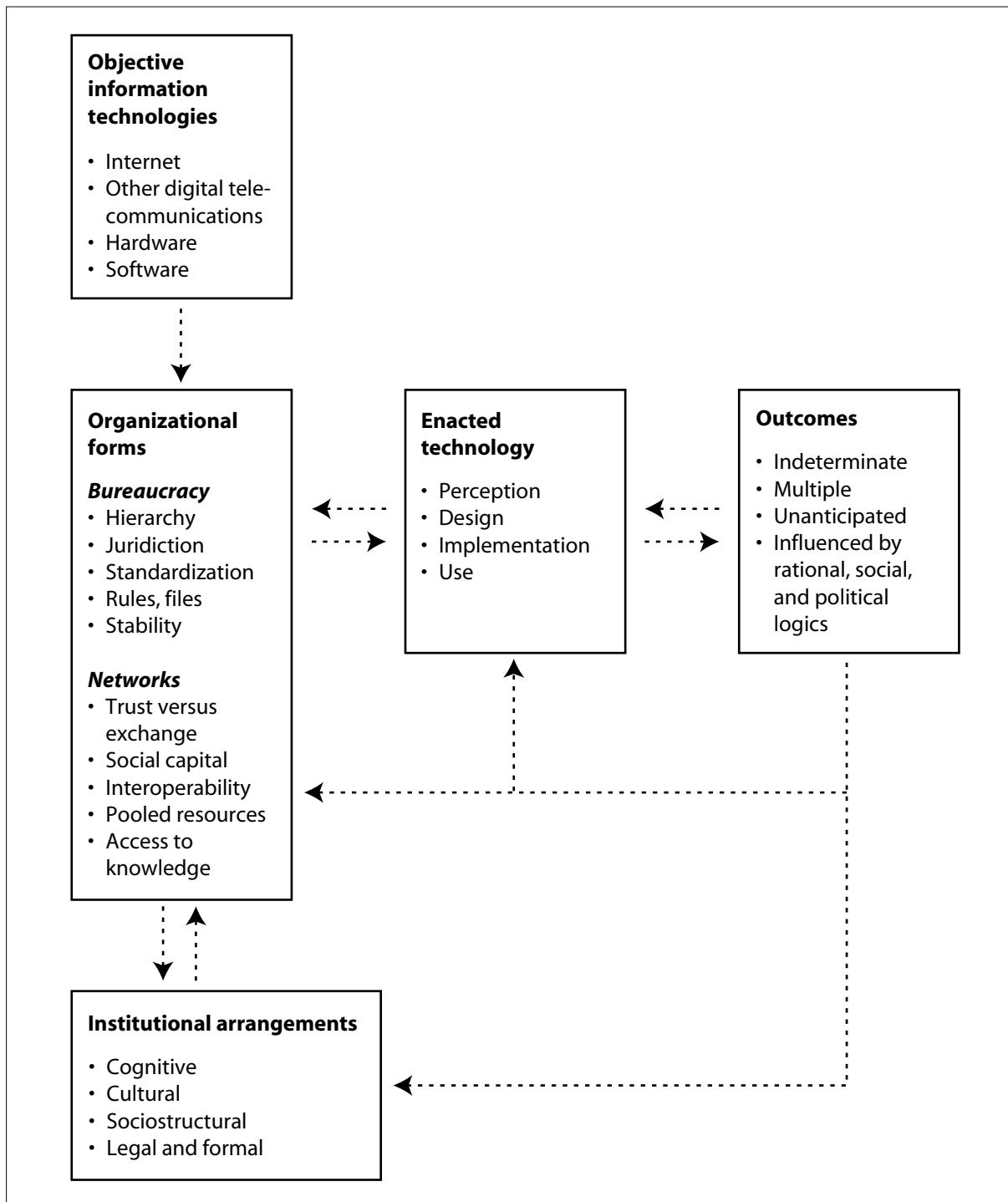
- Volker Grünewald, Forschungsreferent in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
- Jens Loff, Geschäftsführer der pls Ramboll Management, Hamburg
- Francesco Longo, Professore Associato der Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano
- Thomas A. H. Schöck, Kanzler der Universität Erlangen-Nürnberg
- Alexander Turrini, Ricercatore an der Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano
- Stefan Wiesner, Mitglied des Vorstandes der condat AG, Berlin.

Ihnen allen ist für die lebhafte Diskussion und die wertvollen Hinweise zu danken, der Hans-Böckler-Stiftung darüber hinaus für die großzügige Unterstützung des Treffens.

Außerdem ist **Klaus Lenk**, ordentlicher Professor an der Universität Oldenburg, und **Martin Brüggemeier**, Professor an der Fachhochschule für Wirtschaft und Technik Berlin für ihre kritischen Hinweise zu danken.

19. Anhang

Anhang 1: Technology Enactment Framework aus Fountain 2001, S. 91



Dieses Schema ist deshalb für diese Machbarkeitsstudie von Bedeutung, weil es auf die Um- und Irrwege (ungewollte oder von manchen gewollte) bei einer Organisationsänderung zeigt.

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen, Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Strukturpolitik, Mitbestimmung, Erwerbsarbeit, Kooperativer Staat und Sozialpolitik. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Im Magazin „Mitbestimmung“ und den „WSI-Mitteilungen“ informiert die Stiftung monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der homepage www.boeckler.de bietet sie einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung
Abteilung Öffentlichkeitsarbeit
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefax: 0211/7778 - 225
www.boeckler.de

**Hans Böckler
Stiftung** ■ ■ ■

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

