

## **Abschlussbericht des ISPRAT-Projektes**

### **Wandel von Kompetenzen durch IT**

Neue Arbeitsorganisation mit vernetztem E-Government – Neue Kompetenzen?

*Prof. Dr. Hermann Hill (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer)*

*Prof. Dr. Tino Schuppan (IfG CC), Katrin Walter (IfG CC)*

## 0. Management Summary

IT spielt für die Modernisierung der öffentlichen Leistungserbringung eine nicht mehr wegzudenkende Rolle. Neue Organisationsformen entstehen, die auf einer technischen Vernetzung basieren (networked government). Konkrete Varianten dieser Art der Organisationsgestaltung sind beispielsweise One Stop Government und Shared Service Center. Durch diese Organisationsformen wird die Arbeitsebene massiv verändert, weil dort hohe Gestaltungsanforderungen in den Bereichen Technik, Organisation und Personal erforderlich sind. Kernfrage ist, wie sich die Arbeitsorganisation vor dem Hintergrund des IT-Einsatzes geändert hat und ob bzw. inwieweit mit neuen Kompetenzen für das Personal zu rechnen ist. Konkret wird gefragt, welche neuen Fähigkeiten, Fertigkeiten und Wissensanteile von Mitarbeitern und Führungskräften in der neuen Arbeitsorganisation gefordert werden.

Eine solche Perspektive der veränderten Arbeitsorganisation ist in der bisherigen Public-Management-Debatte nicht weit verbreitet, weil es dort eher um Steuerungs- und Managementfragen geht, so dass die Arbeitsebene weitestgehend außen vor war.

Konkret wurden für die Untersuchung einer veränderten Arbeitsorganisation zwei Dienstleistungszentren (Shared Service Center) auf Bundesebene und zwei Service Center für die Einheitliche Behördenrufnummer D115 (One Stop Government) ausgewählt, die in Einzelfallstudien analysiert wurden. Untersucht wurden die Bereiche Personal, Arbeitsteilung (u.a. zwischen Mensch-Maschine und Kooperation zwischen Mensch-Mensch) und Arbeitsaufgabe. Theoretischer Hintergrund bildet die im deutschsprachigen Raum wenig referenzierte „Street-level Bureaucracy“-Theorie, mit der die Arbeitsorganisation aus einer Policy-Sicht analysiert wird. Street-level bureaucrats – Personen im operativen Geschäft öffentlicher Verwaltungen – verfügen trotz detaillierter Verfahrensvorschriften und Handlungsanweisungen über ein hohes Maß an Autonomie, die als diskretionäre Handlungsspielräume bezeichnet werden. Dieser Ansatz dient dazu, zu überprüfen, ob bei IT-Verwendung Handlungsspielräume reduziert oder erweitert werden. Des Weiteren wird die Leadership-Diskussion im Governance-Kontext aufgegriffen, um zu analysieren, ob sich auch Tätigkeiten von Führungskräften durch eine veränderte Arbeitsorganisation ändern. Eine dritte theoretische Perspektive bildet der in der Systemtheorie diskutierte Ansatz der Grenzstellen von Organisationen. IT ermöglichte Organisationsformen bilden neue Grenzstellen aus, so dass auch neue Dilemmata, die an Grenzstellen auftreten, zu bewältigen sind. Die Grenzstellen-

inhaber (oder auch Boundary Spanner genannt) haben die Aufgabe, die ungefilterten und unbearbeiteten Informationen in die Sprache des jeweils anderen Systems zu übersetzen. Aus diesen Arbeitstätigkeiten und -handlungen, die an Grenzen stattfinden bzw. über sie hinausgehen, lassen sich geänderte Tätigkeiten und damit im Zusammenhang stehende Kompetenzen auch auf individueller Ebene ableiten.

Empirische Grundlage bilden bei den Shared Service Centern die Bereiche Beihilfe und Personalgewinnung aus der Bundesverwaltung. Hier erfolgt eine Bündelung von Prozessteilen mittels IT-Unterstützung und hoher Standardisierung bei den Abläufen. Im Bereich Beihilfe werden Anträge auf Beihilfe in Krankheits-, Geburts- und Pflegefällen für im In- und Ausland entstandene Aufwendungen bearbeitet, berechnet und festgesetzt. Der Bereich Personalgewinnung unterstützt Bundesbehörden mit Teilleistungen bei der Einstellung von Personal, wie z.B. bei der Erstellung von Anforderungsprofilen sowie Planung und Durchführung von Auswahlverfahren. Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen beiden Bereichen ist die Arbeitsteilung zwischen dem Dienstleistungszentrum und den Auftraggebern (Kundenbehörden). Im Beihilfe-Bereich bleibt weitestgehend die bisherige Arbeitsteilung erhalten. Es hat jedoch im Rahmen der bestehenden Arbeitsteilung für die Erledigung von Beihilfeaufgaben eine stärkere IT-Durchdringung stattgefunden. Hierdurch sind im Vergleich zur vorherigen Arbeitsorganisation gewisse „De-Skilling-Effekte“ sichtbar, weil nunmehr Arbeitsschritte in hohem Maße von der Software übernommen werden bzw. vorkonstruiert sind. Vorgegeben werden durch die IT-Anwendung die Reihenfolge der Bearbeitungsschritte, Berechnungsmodi, Prüfungen und Textbausteine, jedoch ersetzen diese nicht das fachliche Wissen über die Festsetzung und Auszahlung von Beihilfe. Darüber hinaus verringern sich Handlungsspielräume für Mitarbeiter; lediglich in wenigen Bereichen können sie die im Fachverfahren vorgegebenen Werte ändern.

Im Bereich der Personalgewinnung sind die Arbeitsprozesse zwischen dem Dienstleistungszentrum und dem Auftraggeber (der Kundenbehörde) sehr feingliedrig aufgesplittet. Diese Arbeitsteilung führt dazu, dass Arbeitszusammenhänge drohen, verlorenzugehen. Durch die rigide Arbeitsteilung lässt sich die Tendenz feststellen, dass der Sinnbezug zur Arbeit abnimmt. Dem wird im Bereich Personalgewinnung dadurch entgegen gewirkt, dass mit dem Auftraggeber detailliert abgesprochen wird, welche Vorleistungen der Kunde bereits erbracht hat, welche Arbeitsprozesse das Dienstleistungszentrum übernimmt und bei welchen konkreten (Teil-)Leistungen das Dienstleistungszentrum auf die Zuarbeit des Kunden ange-

wiesen ist. Diese Abstimmung wird mit jedem Kunden neu geführt. Darüber hinaus treten die Mitarbeiter im Bereich Personalgewinnung als Verkäufer von Leistungen und Prozessberater auf. Die Mitarbeiter sind gefordert, dem Kunden weitere Prozesse aus dem Bereich anzubieten bzw. mit ihnen diesbezüglich zu verhandeln. Dies verlangt von ihnen Kenntnisse und Fähigkeiten des Dienstleistungsmarketings.

In den D115-Service-Centern lassen sich einerseits Tendenzen der Überforderung und andererseits Tendenzen der Unterforderung feststellen. Überforderung der Mitarbeiter tritt bei unerwarteten Anrufen ein. Hierbei handelt es sich um Anfragen, die über das Leistungsspektrum der TOP100-Leistungen hinausgehen. Diese Anfragen können die D115-Mitarbeiter kaum mit dem bestehenden Wissensmanagement-System beantworten. Dies zeigt sich daran, dass z.B. die Informationsbestände wenig bürgernah aufbereitet sind. Dadurch entsteht für die D115-Mitarbeiter ein hoher „Übersetzungsaufwand“. Zur Kompensation bieten die Mitarbeiter dem Anrufer einen Rückruf an, um Zeit zu gewinnen, sich die Informationen in der Wissensdatenbank anzueignen. Daran zeigt sich, dass die Mitarbeiter die eigentlich vorgesehene simultane Auskunftsbereitstellung bei unerwarteten Anliegen nicht ohne Weiteres gewährleisten können. Neben dem mangelhaft ausgestalteten Informationssystem hat das Personal Probleme, Anfragen mit hohem Schwierigkeitsgrad zu beantworten. Teilweise haben die Mitarbeiter wenig Wissen über Verwaltungsstrukturen und -abläufe, weil sie zuvor in privaten Call Centern gearbeitet haben. Gleichzeitig war aber auch im Call Center Unterforderung bei Standardfragen zu beobachten, wie z. B. Fragen nach Öffnungszeiten einer Behörde oder Ansprechpartnern. Um diese einfachen Fragen beantworten zu können, ist das Informationssystem ausreichend gestaltet oder nach einer Einarbeitung gar nicht notwendig. Teilweise ist das Personal für die Beantwortung der Standardfragen überqualifiziert, denn einige Mitarbeiter haben eine IHK-Ausbildung zur Servicekraft im Dialogmarketing absolviert oder langjährige Call-Center-Erfahrungen im privatwirtschaftlichen Bereich.

Ein weiterer kritischer Punkt zeigte sich in der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Auskunftsebenen. Ist ein Anliegen zu speziell und kann dieses von der ersten Auskunftsebene nicht beantwortet werden, wird der Anrufer zur nächsten Auskunftsebene weitergeleitet. Die Kooperation gestaltet sich allerdings schwierig, weil die Fachbehörden sich wenig bereit zeigen, mit der ersten Auskunftsebene zusammenzuarbeiten. Um die mangelnde Kooperation zu umgehen, versuchen die Mitarbeiter der ersten Auskunftsebene, sich

stärker im Team auszutauschen. Auf diese Weise erhalten sie das für die Auskunft notwendige Wissen und sind weniger auf die Kooperation mit den verschiedenen Auskunftsebenen angewiesen.

Deutlich wurde, dass Mitarbeiter im Kontakt mit dem Anrufer trotz intensiver IT-Nutzung über Handlungsspielräume verfügen, die mit Kommunikationskompetenzen und subjektiven Fähigkeiten wie Empathie und Hilfsbereitschaft ausgefüllt werden. Diese Kommunikationskompetenzen können in den D115-Service-Centern nicht mittels organisatorischer Formalisierung, wie z.B. Gesprächsleitfäden, kompensiert werden.

Hinsichtlich der erforderlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten wird deutlich, dass die Mitarbeiter in mehrfacher Hinsicht neuen Anforderungen gegenüberstehen:

- Multitasking-Fähigkeit, z.B. Anruf beantworten und gleichzeitig das Wissensmanagement-System nutzen
- Höhere Informationsverarbeitungskapazität durch die Zunahme der zu verarbeitenden Informationsfülle an einem Arbeitsplatz
- Flexibilität durch schnell wechselnde Gesprächssituationen und Themen, die sich aus der Interaktion zum Bürger oder Auftraggeber entstehen
- Kooperationsfähigkeit, insbesondere weil mit den Fachbehörden zu kooperieren ist
- Mit Unerwartetem umgehen, weil Bürger-Anliegen nicht vorher bestimmbar sind
- Höhere Stressresistenz durch den häufigen Wechsel von Gesprächssituationen und hoher Arbeitsverdichtung

Inbesondere lassen sich Tendenzen einer Subjektivierung von Arbeit feststellen: Sie treten durch die Interaktion zum Bürger und die Kooperation zu den Auftraggebern auf. Es handelt sich um Grenzstellenarbeit, die nur begrenzt durch IT unterstützt werden kann. Daneben ist weiterhin die Facharbeit mit hoher Professionalität zu erbringen; teilweise haben sich durch die Spezialisierung, wie im Bereich Beihilfe, die fachlichen Anforderungen erhöht. Durch die Spezialisierung droht jedoch der Sinnzusammenhang verloren zu gehen, den insbesondere Führungskräfte vermitteln müssen. Darüber hinaus ist die Fähigkeit gefragt, die eigene Arbeit selbst zu kontrollieren und das Arbeitsergebnis zu reflektieren, um daraus ggf. den eigenen Qualifikationsbedarf selbst zu erkennen. Dies erfordert Eigeninitiative der Mitarbeiter, ihre Weiterbildung „selbst in die Hand zu nehmen“. Netwerkfähigkeit ist in beiden Organisationsformen notwendig, da andernfalls Shared Service Center und die D115 Service Center nicht funktionieren.

Die neuen Arbeitsstrukturen beeinflussen auch die Teamführung, weil trotz des vermehrten IT-Einsatzes mehr Kontrolle nicht möglich ist. Gerade durch die vermehrte Interaktion mit dem Bürger und die Kooperation gibt es im hohen Maße subjektive Arbeitsanteile. Diese lassen sich kaum durch IT unmittelbar steuern, weil die subjektiven Anteile nur begrenzt eine IT-Basis haben, die für führungsrelevante Daten genutzt werden könnten. Insgesamt zeigt sich, dass sich die neuen Arbeitsstrukturen kaum hierarchisch und direkt steuern lassen. Vielmehr wird deutlich, dass sich die interaktions- und kooperationsintensiven Strukturen einer hierarchischen Steuerung entziehen, so dass Vertrauen eine besondere Rolle spielt. Aus Sicht der Grenzstellen zeigt sich, dass die IT-Instrumente nur begrenzt genutzt werden können, um die Unsicherheit an der organisatorischen Grenzstelle zu absorbieren, so dass es erweiterter Kompetenzen bedarf. Gefragt sind Skills um mit Unsicherheit, Vieldeutigkeit, Informationsfülle und den wechselnden Gesprächssituationen umzugehen. Zudem wurde deutlich, dass widersprüchliche Anforderungen an das Arbeitshandeln durch die neuen Grenzstellen geschaffen werden, die ebenfalls nicht ohne Weiteres zu kompensieren sind. Am selben Arbeitsplatz sind sowohl starke Tendenzen der (Neo-)Taylorisierung mit De-Skilling-Effekten als auch Skilling-Effekte sichtbar. Die Gefahr ist, dass Über- und Unterforderung gleichzeitig eintreten, so dass die vernetzten Organisationsformen zu einem neuen Grenzstellendilemma führen. Hieraus ergeben sich nicht nur erhöhte Anforderungen an die Personalentwicklung, sondern auch an die Führung solcher Arbeitsorganisationen. Insbesondere stellt sich die Frage, wie zukünftig der Kompetenzerwerb stattfinden kann. Denn die neuen Kompetenzen sind nur begrenzt in formalen Weiter- und Fortbildungen zu vermitteln, so dass informelles Lernen im Arbeitsprozess und damit Selbstlernkompetenzen für die Arbeit in vernetzten Organisationsformen an Bedeutung gewinnen.

## Inhaltsverzeichnis

0.	Management Summary .....	2
1.	Einleitung: Kompetenzen in der veränderten Arbeitsorganisation .....	8
1.1	Zielsetzung .....	9
1.2	Stand der Forschung zu Kompetenzen für E-Government.....	11
1.3	Vorgehensweise.....	13
2.	Grundlagen zu Arbeitsanforderungen bei vernetztem E-Government.....	15
2.1	Gesamtorganisation: Vernetztes E-Government .....	15
2.2	Arbeitsorganisation: Begriff und Entwicklung.....	17
2.3	Kompetenzen: Begriffliche und konzeptionelle Klärung.....	21
2.4	Untersuchungsrahmen zur Erhebung von Kompetenzen .....	25
3.	Verwaltungswissenschaftliche Perspektiven.....	28
3.1	Policy-Sicht: Street-level Bureaucrats .....	28
3.2	Governance-Sicht: Leadership in Netzwerken .....	33
3.3	Systemtheoretische Sicht: Organisatorische Schnittstellen/Grenzstellen.....	36
3.4	Fazit: Untersuchungsperspektiven.....	41
4	Fallstudien.....	42
4.1	Methodische Herangehensweise.....	42
4.2	Shared Service Center für Unterstützungsprozesse.....	45
4.2.1	<i>Fall 1: Bundesverwaltungsamt (BVA)</i> .....	45
4.2.2	<i>Fall 2: Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV)</i> .....	58
4.3	Service Center für Einheitliche Behördenrufnummern .....	67
4.3.1	<i>Fall 3: D115-Service-Center in Berlin</i> .....	68
4.3.2	<i>Fall 4: D115-Service-Center in Hamburg</i> .....	78
4.4	Fazit aus den Fallstudien.....	86
5	Diskussion aus verwaltungswissenschaftlichen Perspektiven .....	88
5.1	Street-level Bureaucrats.....	88
5.2	Leadership in Netzwerken.....	90
5.3	Grenzstellenarbeit bei Bündelung .....	93
5.4	Fazit aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht.....	95
6	Szenarien für Arbeitsstrukturen und Kompetenzanforderungen .....	95
6.1	Subjektivierung von Arbeit: Der Mitarbeiter als „freier“ Unternehmer .....	98
6.2	Formalisierung von Arbeit: Der Mitarbeiter an der „elektronischen Leine“ .....	102
6.3	Modularisierung von Arbeit: Der individualisierte Prozessbearbeiter .....	106
7	Fazit und Konsequenzen für die Personalentwicklung im öffentlichen Dienst .....	109

## 1. Einleitung: Kompetenzen in der veränderten Arbeitsorganisation

Auf allen Ebenen des Staates und in allen Verwaltungszweigen spielt Informationstechnik (IT) eine nicht mehr wegzudenkende Rolle für die Modernisierung der öffentlichen Leistungserbringung. IT wird nicht nur (vermehrt) eingesetzt, sondern es besteht in Praxis wie Wissenschaft die Erwartung, mit dem IT-Einsatz neue Organisationsformen für die öffentliche Leistungserbringung zu etablieren, was bis hin zu einer Transformation von Arbeitsstrukturen führen kann. Wenn es um Transformation geht, sind Organisationsformen angesprochen, die stärker auf eine Vernetzung hinauslaufen (vgl. Schuppan 2011b). Auf der Basis einer technischen Vernetzung werden neue Formen der Arbeits- und Ressourcenteilung möglich, welche grundlegend die Leistungserbringung verbessern können. Ein Beispiel für die neuen Organisationsformen ist One-Stop-Government, das seit Jahren im Zusammenhang mit E-Government gefordert und auch zunehmend umgesetzt wird. Leistungen sollen möglichst an einer Stelle bereitgestellt werden, damit für Bürger und Unternehmen ein einfacher Zugang zu öffentlichen Leistungen besteht. Leistungen können jedoch nur dann von einer Stelle aus erbracht werden, wenn verschiedene öffentliche und ggf. auch private und öffentliche Träger zusammenwirken.

Ein konkretes Beispiel für One-Stop-Government ist die von der EU in der EG-Dienstleistungsrichtlinie festgelegte Anforderung, dass die EU-Mitgliedstaaten einen Einheitlichen Ansprechpartner einzuführen haben. Aus einer Hand sollen alle Leistungen, die im Zusammenhang mit der Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit erforderlich sind, elektronisch und aus der Ferne abgewickelt werden können. Eine weitere Organisationsform sind Shared Service Center, die insbesondere dazu dienen sollen, mittels IT Arbeitsabläufe so zu gestalten, dass Ressourcen zwecks Kosteneinsparungen an einer Stelle gebündelt werden. Wie auch immer die neuen vernetzten Organisationsformen ausgestaltet sind, sie basieren auf IT, neuer Arbeitsteilung und eher horizontalen, d.h. nicht hierarchisch angelegten Formen der Zusammenarbeit, an der möglichst mehr als zwei Träger beteiligt sind.

Den Ausgangspunkt dieser Studie bilden die in ersten Ansätzen empirisch sichtbaren neuen Organisationsformen und hier konkret die Arbeitsorganisation. Auf dieser Ebene sind hohe Gestaltungsanforderungen in den Bereichen IT, Organisation und Personal zu erfüllen. Diese Bereiche sind so aufeinander abzustimmen, dass die in den neuen Strukturen zum Einsatz kommenden Beschäftigten weder über- noch unterfordert sind, weil sich sonst die Effizienz-

und Effektivitätsziele der neuen Organisationsformen insgesamt nicht erreichen lassen. Das heißt, nicht nur die Ebene der Gesamtorganisation ist betroffen, sondern vernetzte Organisationsformen erfordern ebenso eine neue Gestaltung eines einzelnen Arbeitsplatzes.

Mit anderen Worten, die neuen Strukturen funktionieren nur dann, wenn die Mitarbeiter auch über die notwendigen Kompetenzen (im Sinne von Fähigkeiten, Fertigkeiten, Wissen) verfügen. Hinsichtlich der Kompetenzen geht es weniger um die Bedienfähigkeit von diversen IT-Anwendungen, sondern vielmehr wird nach denjenigen Kompetenzen gefragt, die aufgrund einer neuen Arbeitsorganisation entstehen.

Eine Perspektive der Arbeitsorganisation ist in der bisherigen verwaltungswissenschaftlichen bzw. Public-Management-Debatte nicht weit verbreitet, zumal es hier bisher eher um institutionelle Aspekte einer Steuerungs- und Managementfragen ging. Mit E-Government zeichnet sich jedoch ab, dass neue IT-basierte Organisationsformen in Kombination mit deren Steuerung völlig neuartige Organisationsgebilde hervorbringen, die bisher in der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion noch kaum im Blickfeld sind.

### **1.1 Zielsetzung**

In dieser Arbeit werden die von der Arbeitsebene ausgehenden Veränderungen durch E-Government untersucht, die speziell im Zusammenhang mit vernetzten Organisationsformen stehen. Hintergrund ist, dass die neuen vernetzten Organisationsformen auf einer Gesamtebene versprechen, effizienter und effektiver zu sein als die Leistungserstellung innerhalb einer Organisation. Bisher ist jedoch völlig unklar, wie die dazugehörigen neuen Arbeitsorganisationen gestaltet sind und welche Kompetenzanforderungen hieraus für die Mitarbeiter entstehen bzw. notwendig sind. Die für diese Studie zu beantwortende Forschungsfrage ist deshalb: *Wie hat sich die Arbeitsorganisation in den neuen durch IT-ermöglichten vernetzten Organisationsformen geändert und welche neuen Kompetenzen (Fähigkeiten, Fertigkeiten und Wissen) ergeben sich hieraus für Mitarbeiter und Führungskräfte?* Im Vergleich mit der bisherigen Arbeitsorganisation sollen neue Kompetenzanforderungen identifiziert werden, welche über die bisherigen Kompetenzen hinausgehen. Konkret soll herausgefunden werden, wie Mitarbeiter mit den neuen Arbeitsorganisationen umgehen und welche weiteren Konsequenzen

sich aus einer geänderten Arbeitsorganisation aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht ergeben.

Hintergrund für die Untersuchungsperspektive ist, dass IT-Systeme schon längst die Arbeitsorganisation, z.B. mit der Einführung elektronischer Vorgangsbearbeitungssysteme, geändert haben. In welcher Form wurde jedoch bisher kaum systematisch untersucht, zumindest nicht so, dass hieraus ohne Weiteres auf neue Kompetenzanforderungen geschlossen werden könnte.

Dafür ist es erforderlich, die Wirkungsweise der neu entstehenden Strukturen in ihrer Gänze auf der Arbeitsebene zu verstehen, zumal die Kompetenzfrage insgesamt ein Schlüssel für eine erfolgreiche Umsetzung ist. Nur wenn die neuen Kompetenzen für die entstehenden neuen Arbeitsorganisationen vorhanden sind, funktionieren auch die neuen Organisationsformen, weil sonst die Verwaltungsmitarbeiter nicht darin arbeiten können. Gleichzeitig besteht die Anforderung, dass die Arbeitsorganisation im Zusammenspiel mit den IT-Anwendungen so gestaltet ist, dass die Mitarbeiter und Führungskräfte die an sie gestellten Anforderungen auch erfüllen können. Denn was nützen neue IT-ermöglichte Strukturen, wenn die dafür erforderlichen Kompetenzen auf der individuellen Ebene nicht aufzubauen sind oder die Art, wie die Arbeitsorganisation gestaltet wurde, von vornherein demotivierend wirkt. Das heißt, Kompetenzen sind nicht nur statisch als Ausfluss festgeschriebener Arbeitsstrukturen zu betrachten, sondern die Arbeitsorganisation wie das gesamte Informationssystem sind als gestaltbar aufzufassen. Erforderliche Kompetenzen auf der Ebene der Arbeitsorganisation sind daher im Kontext jeweils beobachtbarer und möglicher organisatorischer und technischer Gestaltungsparameter zu beurteilen.

Von einer sich verändernden Arbeitsorganisation sind nicht nur die Mitarbeiter auf der Ausführungsebene, sondern auch Führungskräfte betroffen. Die neuen IT-ermöglichten Arbeitsorganisationen können beispielsweise Veränderungen in der Leitungsspanne sowie der Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten hervorrufen, so dass auch hier neue Kompetenzanforderungen entstehen können. Einzubeziehen sind auch Rückwirkungen von der Arbeitsorganisation auf Führungskonzepte und Führungskompetenzen, die in neuen elektronischen Strukturen Veränderungen unterworfen sind.

Generelle Ausgangsbeobachtung ist, dass es heute bereits massive Änderungen der Arbeitsorganisation im Zusammenhang mit dem IT-Einsatz gibt, die im hohen Maße das Denken

und Handeln der Mitarbeiter verändert. Zu nennen sind im Zusammenhang mit der IT-Verwendung insbesondere folgende Änderungen:

- Zunehmende Arbeitsteilung zwischen Organisationen (Vernetzung),
- neue Arbeitsteilung zwischen Mensch und Maschine,
- veränderte Interaktionsforderungen zwischen Bürger und Verwaltung sowie
- Zunahme der zu verarbeitenden Informationsfülle an einem Arbeitsplatz.

Diese Entwicklung bringt im hohen Maße Veränderungen für das Arbeitsverhalten mit sich, weil mit weiteren Änderungen zu rechnen ist, wie Sinnstiftung und Motivation. Auch werden eine Reihe von IT-Werkzeugen eingesetzt durch die sich ebenfalls Arbeitsgewohnheiten und Arbeitsformen ändern. Hinzu kommt, dass eine Veränderung der Arbeitsebene nicht nur neue fachliche Kompetenzen erfordert. Zu erwarten sind Veränderungen bei den methodischen und sozialen Kompetenzen, weil sich z.B. Kommunikationsmuster bei Vernetzung und Informatisierung ebenfalls verändern.

## **1.2 Stand der Forschung zu Kompetenzen für E-Government**

Der Zusammenhang zwischen IT-Einsatz und Kompetenzen wurde in der Literatur schon recht früh aufgegriffen: So wurde bereits in den 1970er Jahren – wie zu der Zeit typisch – deterministisch gefragt, ob IT zur Entwertung oder zur Aufwertung von Fähigkeiten und Fertigkeiten (De-Skilling oder Skilling) führt (Braverman 1974; Wood 1982, 1987; Penn/Scattergard 1985; Attewell 1987; Panteli/Corbett 2004). Ansonsten bezieht sich die Literatur vielfach auf die Fähigkeiten, IT-Anwendungen zu bedienen, um die es hier – entsprechend des Untersuchungsziels – nur am Rande geht.

Zu Kompetenzen im Kontext von E-Government sind ungefähr erst seit dem Jahr 2000 einzelne Artikel erschienen, wenngleich in international wissenschaftlich einschlägigen Konferenzen das Thema bisher de facto nicht präsent war, wie eine umfangreiche Auswertung von mehr als 500 Konferenzbeiträgen von 2003 bis 2010 ergeben hat. In der Literatur zielt der überwiegende Teil der Artikel häufig sehr einseitig auf IT-Kompetenzen ab (vgl. z.B. Kaiser 2004; Elovaara et al. 2004; Mundy/Kanjo/Mtema 2001), wobei jedoch betont wird, dass auch für Führungskräfte zunehmend IT-Architektur-Wissen erforderlich ist. Ein Teil der Artikel benennt auch nicht-technische Skill-Anforderungen, wobei das Prozessmanagement besonders hervorgehoben wird, da häufig auch bei den Führungskräften ein vertieftes Prozessver-

ständnis fehlt (vgl. z.B. Parrado 2005, S. 3). In nur wenigen Artikeln sind überhaupt Hinweise auf E-Government-Kompetenzen zu finden. Es handelt sich vielfach um Auflistungen von einzelnen Wissensanteilen, wenngleich in einigen Beiträgen auch auf veränderte soziale Kompetenzen im Zusammenhang mit E-Government verwiesen wird. Hervorgehoben werden unter anderem Team Leadership Skills, informelle Kommunikations- und Netzwerkfähigkeiten über Organisationsgrenzen hinweg und die Fähigkeit, in interdisziplinären Teams und Projekten zu arbeiten (vgl. z.B. Gupta 2003).

Einige Autoren verweisen darauf, dass neues interdisziplinäres Wissen erforderlich ist. Parrado betont beispielsweise, dass für E-Government Umsetzungsfähigkeiten mit integriertem Gestaltungswissen von IT und Organisation erforderlich ist. Konkret benennt er, dass Kenntnisse über fachliche Anforderungsanalysen an IT-Systeme sowie die Fähigkeit, technische Lösungen auf organisatorische Probleme anzuwenden, notwendig sind. Ähnlich wird in einer im Jahr 2005 vom European Institute for Public Administration (EIPA) veröffentlichten Studie argumentiert (vgl. European Institute for Public Administration 2005). Hierin wird darauf verwiesen, dass Führungskräfte die Fähigkeiten haben müssen, IT-Trends strategisch zu bewerten und Schlussfolgerungen für ihre organisatorischen Strategien zu ziehen (vgl. ähnlich auch Settles 2005 für den US-amerikanischen Raum).

Über die selektive Auflistung von einzelnen Wissensbestandteilen hinaus gibt es jedoch kaum systematisch angelegte Untersuchungen, welche Arten von Kompetenzen durch eine veränderte Arbeitsorganisation erforderlich werden. Es gibt zwar einige soziologisch inspirierte Arbeiten, die auf die veränderte Arbeitsebene unter IT-Einsatz eingehen (vgl. z.B. Pfeiffer 2001, 2010; Boes 2006; Boes/Pfeiffer 2006; Schmiede/Schilcher 2010; Baukrowitz/Boes/Schmiede 2001; Kleemann/Matuschek 2000), jedoch wenig auf die Problematik der dadurch veränderten Kompetenzen. Vielmehr handelt es sich um recht allgemein gehaltene techniksoziologische Beiträge zur Informatisierung der Arbeit. In der Bildungsforschung werden nur einige generelle Aussagen getroffen, welche Veränderungen das Internet mit sich bringt, teilweise gibt es Untersuchungen zu Kompetenzen für E-Business, die aber kaum empirisch ausgerichtet sind und auch nicht ohne Weiteres auf vernetztes E-Government übertragen werden können.

Insgesamt ist festzustellen, dass es nur wenige Beiträge gibt, die explizit auf Kompetenzanforderungen im Kontext von durch E-Government veränderte Arbeitsorganisation eingehen.

Allenfalls sind einige Hinweise auf Wissensanteile zu finden, die jedoch überwiegend auf Führungskräfte begrenzt sind. Eine arbeitsplatznahe Betrachtung von Kompetenzanforderungen ist bisher de facto nicht vorhanden; erst recht liegen keine empirischen Befunde vor. Damit wird deutlich, dass es insbesondere im Zusammenhang mit behördenübergreifendem E-Government einer weiteren Ermittlung und Konkretisierung von Kompetenzen bedarf, wozu diese Studie einen Beitrag leistet.

### **1.3 Vorgehensweise**

Die Studie ist entsprechend ihrer Zielsetzung explorativ angelegt, weil Wissen im Bereich veränderter Arbeitsorganisation und Kompetenzänderungen für den öffentlichen Sektor erst noch zu schaffen ist. Um neue Kompetenzen zu ermitteln, hält die Forschung zur beruflichen Bildung neben Interviews Methoden bereit, wie z.B. die arbeitsplatznahe Beobachtung oder analytisch-konzeptionelle Betrachtungen (vgl. Kaufhold 2006). Als empirische Grundlage für die Untersuchung neuer Arbeitsorganisationen und neuer Kompetenzen werden in dieser Arbeit Fallstudien herangezogen. Sie bieten Einblicke, wie sich bereits die Situation der Beschäftigten aufgrund neuer Arbeitsorganisation verändert hat und wie IT konkret zur Veränderung der Arbeitsorganisation bei vernetzten Organisationsformen beigetragen hat. Als konkrete Fälle vernetzter Leistungserstellung wurden je zwei Shared Service Center und zwei Service Center der Behördenrufnummer D115 ausgewählt, weil hier bereits entsprechende Änderungen sichtbar sind. Die Fallkonstellationen wurden ausgewählt und untersucht, weil es sich um unterschiedliche Arten der Vernetzung handelt. Methodisch wird der Fallvergleich innerhalb einer Vernetzungsart sowie zwischen verschiedenen Vernetzungsarten fallübergreifend vorgenommen, so dass der Verallgemeinerungsgrad der Aussagen erhöht werden kann.

Für die Zielsetzung der Studie ist es erforderlich, dass neue Kompetenzen nicht nur empirisch, sondern – zu einem gewissen Anteil – auch prospektiv ermittelt werden, um herauszufinden, welche zukünftigen Anforderungen erforderlich sind bzw. sein könnten. Hierzu werden ausgehend von den empirischen Ergebnissen einige Extremszenarien abgeleitet, die mögliche Zukünfte, jedoch keine Prognose darstellen. Ein solcher Ansatz ist deshalb erforderlich, weil heute entsprechende Kompetenzänderungen noch nicht unmittelbar aus veränderten Tätigkeiten ableitbar sind. So bedarf die vernetzte Verwaltung bspw. neuer Auftrag-

geber- und Auftragnehmerkompetenzen, die aber noch nicht in sehr hohem Maße ausgeprägt sind. Für die Szenarienbildung wurden die Einschätzungen von Experten zu Veränderungen der Arbeitsorganisation und notwendigen Kompetenzen einbezogen. Befragt wurden Unternehmensberater, einschlägige Wissenschaftler und Führungskräfte der Verwaltung, die mit E-Government betraut sind. Die Ergebnisse wurden bei der Entwicklung der Szenarien berücksichtigt.

### *Gang der Darstellung*

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: Nach der Einleitung werden im Kapitel 2 die Grundlagen zum vernetzten E-Government, zur Arbeitsorganisation und Kompetenzen mit und ohne IT-Einsatz gelegt. Das Kapitel endet mit einem Untersuchungsrahmen, der zur Analyse der Fallstudien bzgl. geänderter Arbeitsorganisation, Tätigkeiten und Kompetenzen herangezogen wird.

Im Kapitel 3 werden theoretische Grundlagen vorwiegend aus verwaltungswissenschaftlicher bzw. verwaltungsorganisatorischer Sicht gelegt. Es werden Theorien und Konzepte verwendet, die Ansatzpunkte für die Untersuchung einer geänderten Arbeitsorganisation bieten und als weiter gefasster Erklärungs- und Analyserahmen dienen. Konkret wird der Ansatz der Street-level Bureaucrats, Führung (Leadership) bei Vernetzung und aus systemtheoretischer Sicht der Ansatz der Grenzstellen herangezogen. Aus den jeweiligen Ansätzen werden für die weitere Forschung Orientierungshypothesen abgeleitet.

Kapitel 4 stellt den empirischen Teil dar. Es werden jeweils zwei Fallstudien analysiert, die vernetzte Organisationsformen darstellen: dazu zählen zwei Fälle von Shared Service Centern des Bundesverwaltungsamts und zwei Fälle für Service Center, die in zwei großen Städten in Deutschland bei der Einheitlichen Behördenrufnummer D115 zum Einsatz kommen. Die Analyse bezieht sich auf Aspekte geänderter Arbeitsorganisation und geänderter Tätigkeiten, mit den hieraus resultierenden neuen Kompetenzen.

Einen fallübergreifender Vergleich mit weiterer Reflexion erfolgt vor dem Hintergrund der verwaltungswissenschaftlichen Perspektiven in Kapitel 5. Analysiert wird, ob bzw. bis zu welchem Grad die Arbeitsorganisation sich geändert hat und was die daraus folgenden verwaltungsorganisatorischen Implikationen sind, um auch theoriegeleitete Aussagen zu einer veränderten Arbeitsorganisation mit dazugehörigen Kompetenzen treffen zu können.

In Kapitel 6 werden Szenarien für die veränderte Arbeitsorganisation zur vernetzten Verwaltung mit den dazugehörigen Kompetenzen entwickelt. Es handelt sich um voneinander abweichende Extremszenarien, um die Spannbreite der Entwicklung mit Gestaltungsräumen für die Arbeitsorganisation aufzuzeigen. Hiervon ausgehend lassen sich Handlungsnotwendigkeiten für die Praxis aufzeigen, um ein jeweiliges Szenario zu erreichen oder auch zu vermeiden. Kernaussagen der Studie werden im Kapitel 7 zusammengefasst und Handlungskonsequenzen für die Personalentwicklung aufgezeigt.

## **2. Grundlagen zu Arbeitsanforderungen bei vernetztem E-Government**

### **2.1 Gesamtorganisation: Vernetztes E-Government**

In den letzten Jahren wurden die Potenziale von E-Government zunehmend in einer vernetzten Form organisationsübergreifender Zusammenarbeit gesehen (vgl. Lenk/Schuppan/Schaffroth 2010; Hill 2004; Brüggemeier et al. 2006). Der Vernetzungsbegriff ist nicht nur auf technischer Ebene zu verstehen, sondern auf Ebene der Organisation, wobei eine Sicht der Geschäftsprozesse erforderlich ist. Einzelne Prozessschritte lassen sich über Organisationsgrenzen hinweg verteilen, so dass die organisatorische Vernetzung entsteht, die jedoch erst durch IT ermöglicht wird. Diese Art der Vernetzung ist kein Selbstzweck, sondern hat diverse Vorteile (bspw. Effizienz, Kosteneinsparung), je nachdem, welche Ausprägung die Vernetzung annimmt.

Eine im Kontext von E-Government weit verbreitete Vernetzungsform wird durch eine Trennung in Front und Back Office bei der Erbringung von Bürgerdiensten erreicht. Sie dient im Wesentlichen dazu, die öffentliche Leistungserbringung bzw. Teile davon herauszulösen und an einer Stelle (im Front Office) zu bündeln, um den Zugang für Bürger zu öffentlichen Leistungen zu erleichtern (vgl. Lenk 2002, S. 92; Lenk 2004, S. 69 ff.; Schuppan 2006; S. 44 ff.; Reiner mann 2002). Kooperation erfolgt hier, um One Stop Government umzusetzen (vgl. Schuppan 2008, S. 67). Das Front Office, welches ein elektronischer oder auch physisch erreichbarer Zugang sein kann, übernimmt die Distribution und das Back Office die Produktion der Leistungserbringung. Kooperations- bzw. Vernetzungsanforderungen ergeben sich dadurch, dass Front- und Back-Office-Prozesse bzw. Module über mehrere Organisationen verteilt ausgeführt werden können, wobei sich die Übertragung der Front-Office-Prozesse nach den Zielgruppenanforderungen richtet. Vernetzung entsteht, da keine Verwaltungsstel-

le für sich in der Lage ist, eine effektive Leistungserbringung sicherzustellen, weil moderne Verwaltungsstrukturen generell hochgradig ausdifferenziert sind. Eine konkrete Ausprägung von One Stop Government ist der telefonische Zugangskanal, der über eine Einheitliche Behördenrufnummer (EBN) erreichbar ist. „Eine EBN ist eine kurze bzw. gut einprägsame Telefonnummer, über die ein umfassender Zugang zu öffentlichen Leistungen besteht. [...] Über eine nationale EBN können Bürger und Unternehmen unabhängig von administrativen Zuständigkeiten die Verwaltung kontaktieren.“ (IfG.CC 2010, S. 10). Ein Call Center ist ein Ort bzw. eine selbstständige Organisationseinheit, an dem Anrufe in großem Umfang entgegengenommen werden. Verschiedene Anliegen von Bürgern, die traditionell an unterschiedliche Verwaltungen bzw. deren Abteilungen gerichtet sind, werden auf das Call Center übertragen (vgl. D’Alessio/Oberbeck 1999, S. 161).

Shared Service Center stellen eine weitere Variante vernetzter Leistungserbringung dar (vgl. Schuppan 2010, S. 274), die sich auf Unterstützungsprozesse bezieht. Hier erfolgt die Bündelung von vorzugsweise repetitiven Prozessschritten, die in einer neuen Produktionsstätte – dem Shared Service Center (SSC) – ausführt werden (vgl. Kagelmann 2007, S. 49 f.; Dressler 2007, S. 25; Schulman et al. 1999, S. 9 ff.; Quinn/Cooke/Kris 2000, S. 11 ff.). Die Bündelung wird vorgenommen, um Economies of Scales zu erreichen (vgl. Schuppan 2010, S. 274). Durch die Bündelung von Prozessteilen kann ein hoher Grad an Spezialisierung erreicht werden, so dass gegenüber der bisherigen Leistungserstellung Kosten reduziert und die Qualität beibehalten bzw. erhöht werden kann. Typische Einsatzbereiche für Shared Service Center sind: Personalwesen (z.B. Lohn-, Gehalts- und Reisekostenabrechnung), Finanzen (z.B. Buchhaltung), Facility Management, IT, Fuhrpark und Beschaffung. Prozessmodularisierung und eine genaue Abgrenzung der Prozesse zwischen der Partnerbehörde und dem SSC sind Voraussetzung, dass überhaupt eine neue Arbeitsteilung über Ressortgrenzen hinweg möglich ist. SSC sind so weit institutionalisiert – obwohl sie in öffentlicher Trägerschaft bzw. innerhalb der Verwaltung verbleiben –, dass sie über eine gewisse Autonomie verfügen. SSC sind teilverselbständigt und agieren als Auftragnehmer, die mehreren Verwaltungen, die zu Einkäufern und damit zu Auftraggebern werden, ihre Services anbieten. Als Grundlage dieser Auftraggeber-/Auftragnehmer-Beziehung sowie als wichtiges Steuerungselement werden zwischen dem Auftraggeber und Auftragnehmer (SSC) so genannte Service Level Agreements (SLAs) vereinbart. Hierbei handelt es sich um ergebnisorientierte Verträge, die den

Leistungsumfang, die Qualität sowie die Verrechnungspreise für die Leistungen genau definieren (vgl. Burr 2002; Kagelmann 2007, S. 115f.).

Welche Form der Vernetzung auch immer in Betracht kommt, sie funktioniert nur dann, wenn die Arbeitsorganisation nicht nur unter IT-Gesichtspunkten ausgestaltet ist. Im empirischen Teil der Studie werden Shared Service Center und die Einheitliche Behördenrufnummer als eine spezifische Ausprägung von One Stop Government untersucht. Dabei geht es jedoch weniger um die Gestaltung der Gesamtorganisation, sondern um die Strukturen und Abläufe im Arbeitsumfeld einzelner Mitarbeiter, einschließlich der Ausgestaltung der jeweiligen Arbeitsplätze.

## **2.2 Arbeitsorganisation: Begriff und Entwicklung**

Als wesentliche Bereiche der Arbeitsorganisation sind die Art der Arbeitsaufgaben, die Aufgabenteilung zwischen Menschen sowie zwischen Menschen und IT mit der dazugehörigen Kommunikation zu betrachten. In Bezug auf vernetztes E-Government stellt sich die Frage, welche konkreten Aufgaben mit welcher Art von IT auf welche Weise durch eine Person bzw. Gruppe erledigt wird, wobei auch auf der Arbeitsebene die Beziehung zu anderen Organisationen bzw. Organisationseinheiten von Interesse ist.

Die Arbeitsorganisation der öffentlichen Verwaltung orientierte sich lange Zeit an den Bürokratieprinzipien nach Max Weber und ist als Pendant zur tayloristischen Arbeitsteilung zu sehen (vgl. Baethge/Oberbeck 1986, S. 26 ff.). Danach wird eine Aufgabe nach Verrichtungen bzw. Funktionen in ihre einzelnen Elemente zerlegt, gebündelt (Synthese) und Stellen zugeteilt. Der Idealfall der tayloristischen Arbeitsteilung ist dann erreicht, wenn der Arbeiter möglichst kleine Arbeitsschritte an wenigen Objekten mit wenigen Hilfsmitteln oft wiederholt und dabei möglichst am gleichen Ort bleiben kann. Neben der Arbeitszergliederung gab es auch einen technischen Grund, den Gesamtprozess in verrichtungsorientierter Weise zu zerlegen: Die Ablaufgestaltung war häufig durch die Sicht des Produktionsprozesses geprägt. Denn bei den physischen Orten handelt es sich oft um Maschinen, die an Orte gebunden sind, so dass es vorteilhafter ist, die Verrichtungen zu bündeln. Das Prinzip der verrichtungsorientierten Arbeitsorganisation hat auch wesentlich die Arbeitsorganisation der öffentlichen Verwaltung geprägt: obwohl hier Maschinen viel weniger zur Ortsabhängigkeit führen, wurden in der Verwaltung die Verrichtungen konzentriert, wie z.B. schreiben, regist-

rieren, rechnen, kontrollieren an verschiedenen Objekten (z.B. Texte), die häufig mit entsprechender Technik (Schreibmaschine, Rechenautomat, etc.) ausgeführt wurden. Auf diese Weise sollten technische und Humanressourcen effizient genutzt werden, weil hierdurch die Mitarbeiter hochgradig spezialisiert werden. Vielfach handelt die öffentliche Verwaltung bis heute in diesen gewachsenen und verfestigten bürokratischen Arbeitsstrukturen, bei der die Aufbaustruktur mit der Verrichtungsspezialisierung vorrangig ist und danach erst die Gestaltung von Abläufen als nachgeordnete Aktivität folgt. Rigide Arbeitsteilung, hoher Grad an Formalisierung, lange Durchlaufzeiten sowie komplizierte Mitzeichnungsverfahren sind wesentliche Merkmale, die bis heute die Arbeitsorganisation der Verwaltung vielfach prägen, auch unter Einsatz von IT. Das heißt, obwohl die Verwaltung fast ausschließlich Informationen verarbeitet, weil sie Entscheidungen produziert (vgl. Lenk 2004, S. 65ff.), orientieren sich ihre Abläufe stark an der tayloristischen Arbeitsteilung der materiellen Güterproduktion. Daran hat sich auch im Rahmen managementorientierter Reformen des Neuen Steuerungsmodells nicht viel geändert. Offensichtlich bereitet es Schwierigkeiten, die Ebene der Arbeitsorganisation den neuen Steuerungsbedingungen anzupassen (vgl. Brüggemeier/Röber 2010). Der hohe Anfangselan der NSM-Bewegung konnte nicht auf die Produktionsebene durchschlagen, so dass auf die bisherige Art der Vorgangsbearbeitung mit ihrer Verrichtungsorientierung nur eine neue Steuerung aufgesetzt wurde.

Mit dem Aufkommen von E-Government hat jedoch die Arbeitsebene – insbesondere durch die Prozessorientierung und zumindest auf der Ebene der Reformrhetorik und Konzeption – eine gewisse Aufmerksamkeit erhalten. Es hat sich in der Reformpraxis des E-Governments ein Verständnis durchgesetzt, Geschäftsprozesse der Verwaltung möglichst mit dem ITEinsatz neu zu gestalten. De facto sind jedoch wenige Projekte zu finden, bei denen tatsächlich Geschäftsprozesse organisationsübergreifend geändert, Prozessverantwortung etabliert und bestehende Zuständigkeiten in Frage gestellt wurden. Erfahrungen auf kommunaler Ebene (vgl. Schuppan 2012) zeigen die Schwierigkeiten der Umsetzung, wenngleich es hier nicht zu einer bewussten Neugestaltung der Arbeitsorganisation gekommen ist. Damit wird deutlich, dass zwar mit der Sicht auf die Geschäftsprozesse und die vernetzte Zusammenarbeit die Produktionsebene der Verwaltung angesprochen ist, jedoch nicht zwangsläufig die Gestaltung der Arbeitsorganisation, die sich auf einzelne Mitarbeiter und die Art der IT-Nutzung bezieht. Hinzu kommt, dass zahlreiche E-Government-Projekte vielfach technikzentriert sind und die organisatorische Gestaltungsperspektive kaum ins Blickfeld genom-

men wird. Das gilt für die Gestaltung der Prozesse wie für die Arbeitsorganisation. Zwar spielen die Möglichkeiten der Vernetzung mit E-Government aus einer Modernisierungssicht für die Praxis eine zunehmend wichtigere Rolle (vgl. hierzu: Brüggemeier 2004; Schuppan/Reichard 2004) und erhalten erhöhte Aufmerksamkeit, jedoch nicht zwangsläufig die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsorganisation.

#### *IT-ermöglichte Veränderungen der Arbeitsorganisation*

Eine besondere Rolle für die Veränderung der Arbeitsorganisation spielt IT, wofür jedoch erhebliche Gestaltungsleistungen nicht-technischer Art erforderlich sind. Im Regelfall erfordert die Einführung von IT Änderungen der Arbeitsorganisation und auch der Arbeitsinhalte, so dass es einer sozio-technischen Gestaltung bedarf (vgl. hierzu Rolf et al. 2006). Entscheidend ist, dass die Ausführung von Informationsarbeit eng im Zusammenwirken von Mensch, IT und auszuführender Aufgabe zu sehen ist, weil sonst nicht deutlich wird, welche Gestaltungsformen der Arbeitsorganisation prinzipiell möglich sind (vgl. Lenk 2004, S. 36). Hierfür bietet es sich an, von einem Mensch-Maschine-System auszugehen, dass sich als Triade von Benutzer, Aufgabe und Werkzeug (Maschine) im Rahmen der Arbeitsumgebung verstehen lässt. Zwischen Menschen und IT soll eine optimale Arbeitsteilung entstehen, bei der IT diejenigen Arbeitsschritte wahrnimmt, die von Menschen nicht besser ausgeführt werden können. Dazu ist die Mensch-Computer-Interaktion so zu gestalten, dass sie an die sensomotorischen und kognitiven Fähigkeiten und Prozesse des Menschen anknüpft (Wandmacher 1993, S. 1). Dabei werden die kognitive Prozesse beim Menschen als Informationsverarbeitungsprozesse aufgefasst und in die Aufnahme, Bearbeitung, Speicherung, Aktivierung und Verwendung von Informationen unterteilt (vgl. Zühlke 2004; Herczeg 2005). Entlang der einzelnen Schritte der Informationsverarbeitung lässt sich analysieren, welche Schritte Mensch und IT jeweils übernehmen (können). Beispielsweise stellt die wissensbasierte Handlungsebene sehr hohe kognitive Anforderungen, da es um Aufgaben im Bereich des Problemlösens geht, so dass diese Menschen vorbehalten sind. Dagegen lassen sich einfache Rechenoperationen durch die Technik ausführen. Ebenfalls am Modell der menschlichen Informationsverarbeitung setzen die Gestaltungsanforderungen einer benutzergerechten Schnittstelle an, womit sich die Software-Ergonomie (Usability Engineering) beschäftigt. Die meisten Informationen werden visuell über einen Bildschirm wahrgenommen, deren

Verarbeitung aufwändig im Gehirn erfolgt, und deren Gestaltgesetze von der Software-Ergonomie zu berücksichtigen sind (vgl. hierzu: Dahm 2006, S. 59).

IT-Anwendungen können recht unterschiedlich zur Gestaltung der Arbeitsorganisation verwendet werden. Zwei extreme Formen der Arbeitsorganisation lassen sich pointieren: So lässt sich mit IT die Verrichtungsorientierung zurücknehmen, so dass sich beispielsweise mehr Informationen an einem Arbeitsplatz verarbeiten lassen und größere Handlungsspielräume gegeben werden können (vgl. Dejonckheere/Flecker/Van Hootegem 2001, S. 3). Im Ergebnis könnten mehr Arbeitsschritte auf einen Mitarbeiter übertragen werden, so dass ganzheitliche Sinnbezüge bei der Arbeitsgestaltung mittels IT (wieder-)hergestellt werden. Möglich sind auch neue Formen der Teamarbeit, der Dezentralisierung und der Kollaboration bei IT-Verwendung. Mitarbeiter könnten beispielsweise bei Nutzung von Informationsmanagementsystemen selbst Entscheidungen treffen, die ggf. ohne IT nur Führungskräften oder Spezialisten vorbehalten waren. Zwar ist die Delegation von Entscheidungen und die Steigerung von Autonomie einzelner Mitarbeiter oder Teams kein vorrangiges Ziel beim IT-Einsatz, es fällt jedoch leichter, Entscheidungsbefugnisse zu delegieren oder organisationsübergreifend zu kooperieren. Diese Form der Organisation wird auch als so genannte High-Road-Organisation bezeichnet (vgl. hier und im ff. Brödner/Latniak 2002). Sie sind durch einen niedrigen Grad der Arbeitsteilung, ein hohes Maß an Selbstorganisation und Delegation von Verantwortung gekennzeichnet und v.a. bei wissensintensiven Tätigkeiten vorzufinden. Derartige Gestaltungsformen der Arbeitsorganisation, die auch als post-neotayloristisch bezeichnet werden, sind meist bei hoch qualifizierten Fach- und Führungskräften vorzufinden, wie z.B. Wissenschaftler, Ingenieure, Expertenberufe, Lehrer. Menschen in diesen Arbeitsformen werden auch als Wissensarbeiter oder „Intrapreneure“ bezeichnet (vgl. Faust/Jauch/Notz 2000; Voß/Pongratz 1998; Pongratz/Voß 2003, 2004).

Daneben besteht als anderes Extrem die Möglichkeit, dass tayloristische Arbeitsformen weiter fortbestehen bzw. sich verstärken. Diese Form der Arbeitsorganisation wird auch als „Low-Road“ bezeichnet, weil sie zu einer rigiden (neo-)tayloristischen Arbeitsteilung mit hohem Grad an Standardisierung tendieren. Teilweise wird auch von neuer Industrialisierung im Dienstleistungssektor gesprochen, weil ein hoher Grad an Spezialisierung, Automatisierung und Standardisierung sichtbar wird. Diese Arbeitsformen werden im Privatsektor mit kostenorientierten Flexibilisierungsstrategien in Niedriglohnbranchen sowohl im Fertigungs- als auch im Dienstleistungsbereich begründet. IT kann diese Arbeitsformen ver-

stärken, so dass es zu einer Ausweitung der Taylorisierung kommt, weil eine kleingliedrige Arbeitsteilung möglich wird und der daraus resultierende Koordinations- und Steuerungsaufwand mittels IT sich ebenfalls reduzieren lässt (vgl. ähnlich: Murray/Willmott 1997, S. 165). In ähnlicher Weise betrachtet Picot Arbeitsformen, die explizit auf die Möglichkeiten von IT Bezug nimmt. Er geht jedoch von einer Modularisierung der Arbeitsorganisation aus, wobei sich die Modulbildung v.a. an den Mitarbeitern und die zu ihrer Unterstützung verfügbare IT orientiert. Danach unterscheidet Picot zwischen Aufgabenintegration, wonach ein gesamter Prozess im Wesentlichen durch einen einzigen Mitarbeiter durchgeführt wird (Autarkiemodell). Als zweites benennt er das Kooperationsmodell, bei dem von Anfang an die Aufgabe einem teilautonomen Team übertragen wird, so dass die Koordination und Kooperation zwischen den Gruppenmitgliedern stattfindet. Nach Sicht Picots bietet das Kooperationsmodell gute Voraussetzungen, die Kreativitäts- und Leistungspotenziale des Menschen in hohem Maße zur Entfaltung zu bringen, seine Motivation zu fördern und die Leistungsbereitschaft zu erhöhen (Picot/Reichwald/Weigand 2001).

### **2.3 Kompetenzen: Begriffliche und konzeptionelle Klärung**

Zentrales Element von Arbeitsorganisationen sind Menschen mit ihren jeweiligen Kompetenzen. Kompetenzen bestehen aus einem Konglomerat von Wissen, Fähigkeiten/Fertigkeiten, Motiven sowie emotionalen Dispositionen. Kompetent zu sein bedeutet, in der Lage zu sein, die von der (Arbeits-)Organisation formulierten Anforderungen zu erfüllen, wobei Ziele einer Person mit ihren Bedürfnissen, Werten oder Einstellungen ebenso eine Rolle spielen (vgl. Kaufhold 2006, S. 107). Kompetenz bezieht sich damit – im Gegensatz zum Qualifikationsbegriff – auf die ganze Person, so dass auch die individuelle Selbstorganisationsfähigkeit einbezogen wird. Der Qualifikationsansatz ist im Vergleich zum Kompetentansatz statisch, bezieht sich auf formale Abschlüsse und geht von einem fremd gesteuerten Lernen aus, so dass der Kompetenzbegriff besser geeignet ist, personelle Anforderungen auf der Arbeitsebene zu untersuchen. Denn es kommt nicht nur darauf an, was eine Person formal für Qualifikationen hat, sondern tatsächlich in einer bestimmten Arbeitssituation leistet oder leisten müsste.

Kompetenzen umfassen nicht nur Faktenwissen, sondern sind wesentlich Erfahrungswissen, das eher implizit vorliegt und deshalb besonders schwer zu erheben ist. Der Aspekt der Fä-

higkeiten bezieht sich auf die Gesamtheit der notwendigen personenbezogenen Voraussetzungen, die erforderlich sind, um eine bestimmte Handlung tatsächlich auszuführen (vgl. Strube 1996, S. 185). Das heißt, es gibt so viele Fähigkeiten/Fertigkeiten wie Handlungen. Demzufolge gibt es unterschiedliche Fähigkeiten, wie z.B. emotionale, intellektuelle, kognitive oder spezifische wie Kommunikationsfähigkeit. Die motivationalen und emotionalen Aspekte von Kompetenzen sind relevant, weil durch sie die Wahrnehmung und Bewertung einer Handlungssituation beeinflusst wird, was dazu führt, dass Personen verschiedene Ziele verfolgen (vgl. Rheinberg 2004, S. 21). Um das Verhalten erklären zu können, werden Ergebnisse aus der Motivationsforschung herangezogen und weitere Bedingungen der Person und der Situation berücksichtigt (in Anlehnung an Lewin 1936 und Murray 1938). Die Erhebung von Motiven ist jedoch schwierig und kann – wenn überhaupt – häufig nur indirekt aus vertieften Analyse der Wechselwirkung von Persönlichkeitsmerkmalen und situativen Faktoren indirekt erschlossen werden (vgl. Rheinberg 2000, 2004). Noch schwieriger als Motivation sind Emotionen im Rahmen der Kompetenzforschung zugänglich: sie gehen zwar mit Handlungsimpulsen einher, zeigen sich allerdings nicht immer in offenem Verhalten. Hinzu kommt, dass gleiche Emotionen unterschiedliche Auswirkungen auf verschiedene Menschen und selbst unterschiedliche Auswirkungen auf denselben Menschen in unterschiedlichen Situationen haben (vgl. Izard 1981, S. 26).

Bei der Beurteilung von Kompetenzen, die von einer neuen Arbeitsorganisation ausgehen, sind möglichst alle Elemente von Kompetenzen zu erheben, was jedoch kaum zu leisten ist, zumal die Wissens Elemente nicht unabhängig voneinander sind. Wissen nützt wenig, wenn die Fähigkeit der Umsetzung in einer konkreten Arbeitssituation fehlt. Letzteres hängt wiederum von Motiven und emotionalen Dispositionen ab. Aufgrund seiner subjektiven und schwer zugänglichen Aspekte bereitet der Kompetenzansatz zwar in der Erhebung Schwierigkeiten, allerdings können hierdurch am ehesten die geänderten Anforderungen auf personeller Ebene erfasst werden. Kompetenz muss demnach über den Umweg der Tätigkeiten bzw. Handlungen und Selbsteinschätzung ermittelt werden. Zur Tätigkeitsanalyse lässt sich auf Methoden und Verfahren der Arbeits- und Organisationspsychologie zurückgreifen, weil hier konkrete Variablen zur Analyse von Tätigkeiten bereits existieren (vgl. Hacker 1998, S. 19). Im Mittelpunkt stehen die diversen Wechselbeziehungen zwischen der Person und ihren zu bewältigenden Aufgaben, wobei für die Arbeitspsychologie die personellen Leistungsvoraussetzungen zur Aufgabenausführung relevant sind (vgl. Gebert/Rosenstiel 1996,

S. 271). Unter Tätigkeiten werden Vorgänge verstanden, „mit denen Menschen ihre Beziehungen zu Aufgaben und ihren Gegenständen, zueinander und zur Umwelt verwirklichen“ (Hacker 1998, S. 50). Das Handeln wird demnach nicht nur von der jeweiligen Arbeitstätigkeit, sondern auch von den gegebenen Ausführungsbedingungen beeinflusst. Erst in der Arbeitstätigkeit entwickeln sich Fähigkeiten, Fertigkeiten, Einstellungen und Kenntnisse. Verändern sich Arbeitstätigkeiten, Aufgaben, Arbeitsmittel sowie Bedingungen der Arbeitsumgebung, verschieben sich auch individuelle Qualifikationsstrukturen bzw. Kompetenzanforderungen (vgl. Frieling/Sonntag 1999, S. 41).

Variablen, die aus der Arbeitspsychologie für die Tätigkeitsanalysen herangezogen werden können, sind insbesondere Vielfalt von Teiltätigkeiten, Variabilität der Tätigkeit, Routinegrad/Automatisierbarkeit, Ganzheitlichkeit einer Aufgabe oder Grad der Autonomie bei der Aufgabenausführung (vgl. Hackman/Oldham 1975, 1976; Hacker/Richter 1990, Baarss et al. 1981, Hacker/Iwanowa/Richter 1983). Weitere Variablen wurden für Verfahren entwickelt, bei denen subjektive Aspekte bei der Arbeitsanalyse eine Rolle spielen. Dazu zählt beispielsweise die Arbeitsbelastung, die durch zu hohes Arbeitsvolumen (quantitative Überforderung) oder zu hohen Schwierigkeitsgrad (qualitative Überforderung) entstehen kann (Udriis und Alioth 1980). Ob und wie eine Aufgabe bewältigt wird, hängt letztlich vom Verhalten der Akteure ab, insbesondere wenn in einer Situation bspw. zwischen verschiedenen Handlungsalternativen zu selektieren und der Situation einen entsprechenden Sinn zuzuweisen ist (vgl. Parsons 1994, S. 53).

Für die Analyse von Kompetenzen ist von besonderer Bedeutung, ob Menschen in einer Arbeitssituation über- oder unterfordert sind, weil das Rückschlüsse auf Kompetenzen erlaubt. Überforderung kann beispielsweise durch verzögerte Bearbeitung oder hohe Fehlerhäufigkeit sichtbar werden.

#### *Kompetenzarten – klassisch und dynamisch*

Erforderliche Kompetenzen können ganz unterschiedlicher Art sein. Klassisch werden Fach-, Methoden-, Personal- und Sozialkompetenzen unterschieden (vgl. hierzu umfassend: Erpenbeck/Rosenstiel 2007; Gnahs 2007). Nicht nur fachliches Wissen und Können ist in bestimmten Situationen gefragt, sondern auch personale Kompetenzen, wie Kommunikationsfähigkeit, die insbesondere von Aspekten wie Persönlichkeitsmerkmalen, Motiven, Werthaltungen

gen und Einstellungen abhängen. Methodisch kommt es darauf an, Problemstrukturen zu erkennen und Arbeitsmethoden in verschiedenen Kontexten einzusetzen. Die klassischen Kompetenzarten werden jedoch in den letzten Jahren als allein nicht mehr ausreichend in Frage gestellt (vgl. Hill 1997, 2001, 2003, 2008, 2011). Vielmehr werden mit Hinweis auf die zunehmend dynamische Umwelt mit wechselnden Aufgabenanforderungen so genannte dynamische Kompetenzen gefordert (vgl. Teece/Pisano/Shuen 1997, S. 516). Diese Art von Kompetenzen werden unter Begriffen wie Dynamic Capabilities (vgl. Eisenhardt/Martin 2000; Zollo/Winter 2002; Easterby-Smith/Lyles/Peteraf 2009; Barreto 2010), adaptive Kompetenz, Metakompetenzen (vgl. Klein/Edge/Kass 1991; Erpenbeck et al. 2006) oder Second-order-Kompetenzen (vgl. Danneels 2008) diskutiert. In der Literatur wird die Notwendigkeit dynamischer Kompetenzen häufig dem Gesamtunternehmen (vgl. Schreyögg/Kliesch-Eberl 2007) und individuell dem Management zugewiesen, jedoch nur selten für die Arbeitsebene thematisiert. Beispielhaft können Rothaemel und Hess genannt werden, die feststellen, „...that future research needs to consider the role of individuals when studying antecedents to a firm’s dynamic capabilities in particular, and firm performance in general“ (Rothaemel/Hess 2007, S. 915).

In der Literatur werden recht unterschiedliche Aspekte von Dynamic Capabilities hervorgehoben, die auch Bezüge zur individuellen Ebene und auch zur Arbeitsorganisation aufweisen. Genannt wird die Fähigkeit zur Informationsgewinnung und -verarbeitung (Information Capabilities), die insbesondere bei zunehmender Vernetzung erforderlich ist, weil die Unterscheidung zwischen innen und außen unklarer wird. Es ist nicht mehr schwierig, spezifische Informationen zu erhalten, sondern zu entscheiden, welche Information aus der Informationsflut welche Priorität hat. Ein „Zuviel“ an Informationen kann beim Nutzer zur Handlungsunfähigkeit führen, weil die Orientierung verloren geht. Als weiteren Kernaspekt von dynamischen Kompetenzen wird die Fähigkeit zu selbst organisiertem Lernen (Dynamic Learning Capabilities) benannt, das aus dem Arbeitsprozess heraus entsteht (Eberl 2009, S. 30 f.). Das Individuum muss motiviert und fähig sein, sein Wissen und Können selbstständig im laufenden Arbeitsprozess zu erweitern; dies erfolgt wesentlich durch selbst organisierte Lernprozesse, da mit zunehmender Veränderungsdynamik der Umwelt vorhandene Kompetenzen schneller veralten. Kompetenzen sind flexibel und schnell zu akquirieren, in den Arbeitsprozess zu integrieren und laufend während des Arbeitens zu rekonfigurieren und zu

erneuern. Dies setzt jedoch voraus, den Wert neuer Informationen und neuen Wissens zu erkennen, diese aufzunehmen und anzuwenden.

Als weiteres werden im Zusammenhang mit Dynamic Capabilities neue Handlungsspielräume seitens der Mitarbeiter und die Zunahme von Eigenverantwortlichkeit auf der Arbeitsebene genannt (vgl. z.B. Witt 2008, S. 106). Nicht nur die Aufgaben und Selbststeuerung auf der Ausführungsebene verändern sich, sondern auch die Management-Aufgaben. Nach Picot et al. sind nicht mehr Anweisung, Kontrolle und Entscheidung die vorrangigen Tätigkeiten des Managers, sondern die Unterstützung der Mitarbeiter und das Beziehungsmanagement nach außen (vgl. Picot/Reichwald/Wiegand 2001, S. 466), womit bereits Aspekte von Leadership angesprochen sind (vgl. Kapitel 3.2).

Neben der Fähigkeit zum selbstorganisiertem Lernen wird noch häufig der Umgang mit Unsicherheit als notwendiger Kompetenzaspekt bei dynamischer Umwelt und schnell verändernden Aufgaben benannt. Das trifft nicht nur für Führungskräfte (vgl. Eisenhardt/Martin 2000, S. 1119), sondern auch für die Arbeitsebene zu. Gefordert ist, mit einem hohen Grad an Unsicherheit in einer Arbeitssituation umzugehen und hierauf angemessen reagieren zu können. Denn Mitarbeiter und Führungskräfte haben bei der Ausführung ihrer Arbeit weder vollständige noch absolut genaue Informationen, wenn sie mit der Umwelt interagieren. Auch wenn die Diskussion zu neuen Kompetenzen sich (noch) nicht explizit auf die Arbeitsorganisation bezieht, so gibt sie einige Hinweise, die auch für die Ausführungsebene relevant sind.

## **2.4 Untersuchungsrahmen zur Erhebung von Kompetenzen**

Die einzelnen, für die Untersuchung relevanten Bereiche – vernetztes E-Government, Arbeitsorganisation und Kompetenzen – sind in einem Gesamtansatz zu integrieren und aufeinander zu beziehen. Festzustellen ist, dass der IT-Einsatz zur vernetzten Leistungserbringung nicht nur Änderungen für die Gesamtorganisation erfordert, sondern auch diverse Veränderungen auf der Ebene der Arbeitsorganisation erfordert. Bisher ist empirisch weitestgehend unklar, wie die neuen Arbeitssysteme ausgestaltet sind und welche Prozesse in welcher Form dort ablaufen. Insbesondere stellt sich für den empirischen Teil der Untersuchung die Frage, ob die Änderung der Gesamtorganisation auch zu Änderungen in der Arbeitsorganisation geführt hat und welche geänderten Tätigkeiten damit einhergehen. Poin-

tiert ist zu fragen, ob es zu einer (Neo-)Taylorisierung – wie es Shared Service Center nahe legen – kommt oder zu einer Individualisierung und Subjektivierung bei der Tätigkeitsausführung, d.h. Strukturen sich posttayloristisch entwickeln. Beides kann durch entsprechende IT-Verwendung ermöglicht und verstärkt werden.

Weiterhin ist davon auszugehen, dass die Tätigkeits- und damit Kompetenzanforderungen in neo-taylorisierten Arbeitsorganisationen weniger anspruchsvoll sind als in dynamischen Arbeitsorganisationen. Arbeitsorganisationen, die Raum für einen hohen Anteil an Subjektivität lassen und weniger formalisiert sind, erfordern eher höhere Kompetenzen. Bei standardisierten Arbeitsformen sind eher geringere Kompetenzen auf der Ausführungsebene erforderlich, so dass hier tendenziell Unterforderung und Demotivation eintreten wird. Die Notwendigkeit von dynamischen Kompetenzen lässt sich aus der dynamischen Umwelt mit sich schnell wandelnden Aufgaben/Tätigkeiten und einer weniger eindeutigen bzw. standardisierten Arbeitsorganisation herleiten. Mit anderen Worten, je dynamischer die Umwelt und die daraus resultierenden Aufgabenanforderungen, desto eher werden dynamische Kompetenzen erforderlich sein.

Dynamische Kompetenzen auf der Arbeitsebene sind bisher kaum aufgegriffen worden; sie wurden bisher fast ausschließlich für eine gesamte Organisation/ein gesamtes Unternehmen und auf der individuellen Ebene fast ausschließlich für Führungskräfte thematisiert. Ob, in welchem Maße und in welcher Form dynamische Kompetenzen (Dynamic Capabilities) auf der Ausführungsebene durch neue Arbeitsorganisationen erforderlich werden, bildet deshalb einen Kern der Studie. Zu den neuen Kompetenzen zählt nicht nur Wissen, sondern es zählen v.a., Fähigkeiten und Wissen situationsbedingt bei sich schnell wechselnden Anforderungen, die aus dynamischen Umwelten resultieren, einzubringen. Die Fallstudienanalyse vollzieht sich damit in folgenden Schritten:

- Analyse der Arbeitsorganisation, bestehend aus den Bereichen Personal, IT-Verwendung und Aufgabe,
- Analyse der Tätigkeiten, die sich durch die neue Arbeitsorganisation ändern und
- Analyse der daraus erforderlichen (neuen) Kompetenzen.

Die Beziehung aller drei Aspekte stellt sich wie folgt dar: Ausgangspunkt bildet die Analyse der Arbeitsorganisation mit dem zum Einsatz kommenden Personal (jeweilige Qualifikation

und Vorerfahrungen), die Arbeitsteilung zwischen Mensch und Maschine, zwischen Menschen sowie den wahrzunehmenden Aufgaben bzw. den ausgeführten Tätigkeiten. IT wird dabei nicht getrennt als einzelne Variable betrachtet, weil der arbeitsorganisatorische Verwendungszusammenhang, d.h. die konkrete Nutzung einer bestimmten Art von IT relevant ist. Die nachfolgende Darstellung fasst die jeweiligen Aspekte und Beziehungen, die der weiteren Analyse als Untersuchungsrahmen (Abbildung 1) zugrunde liegen, zusammen.

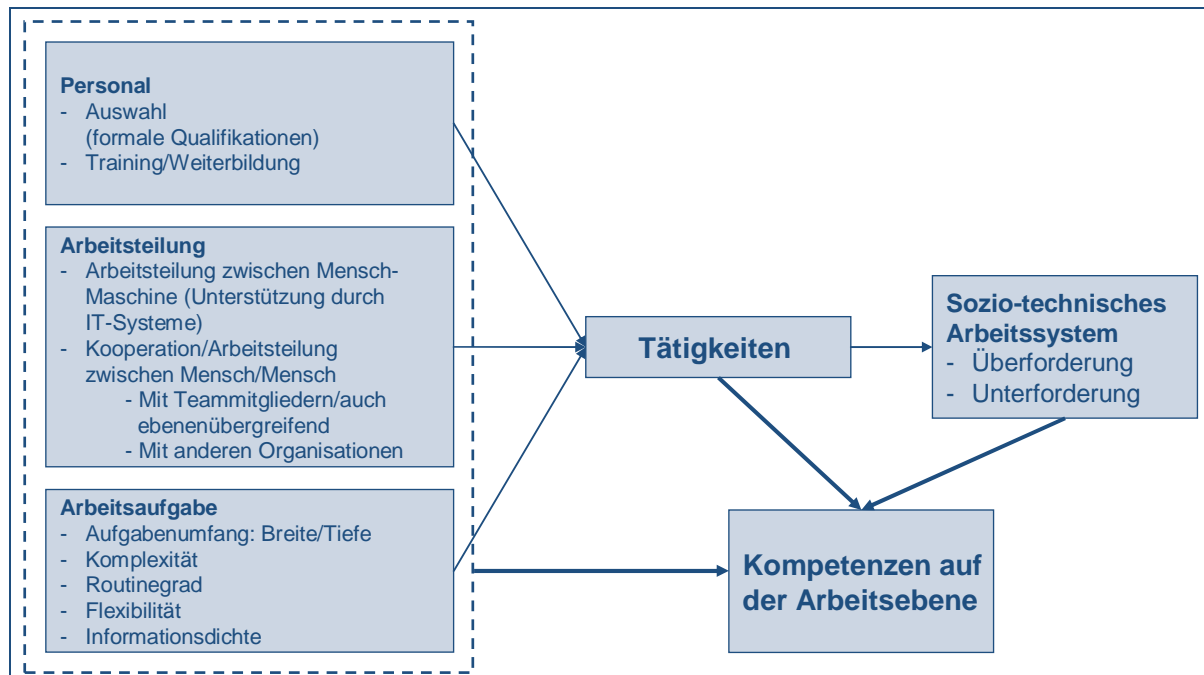


Abbildung 1: Untersuchungsrahmen

Aus der Analyse der Arbeitsorganisation resultieren Tätigkeitsanforderungen, die Rückschlüsse auf die notwendigen Kompetenzen zulassen, wobei hierbei immer auch die Rückbindung auf die adäquate Gestaltung der Arbeitsorganisation notwendig ist. Tätigkeiten können dazu führen, dass Mitarbeiter über- und/oder unterfordert sind, woraus sich Hinweise auf erforderliche Kompetenzen ergeben. Ob jedoch mangelnde Kompetenzen bei einer Überforderung bei veränderter Arbeitsorganisation ausschlaggebend sind, kann nicht ohne Weiteres beurteilt werden, weil eine unzureichende soziotechnische Gestaltung ebenfalls zur Überforderung/Unterforderung führen kann. Im Ergebnis kann eine gesamte Arbeitsorganisation so gestaltet sein, dass aufgrund unzureichender Gestaltung der Arbeitsorganisation Über- oder ggf. auch Unterforderung auf der Tätigkeitsebene entsteht, was die Funktions- bzw. Leistungsfähigkeit der gesamten vernetzten Leistungserstellung beeinflusst.

### 3. Verwaltungswissenschaftliche Perspektiven

In diesem Kapitel wird eine verwaltungswissenschaftliche Einbettung vorgenommen, um über die engere Betrachtung der Arbeitsorganisation hinaus weitergehende theoriegeleitete Hypothesen und Aussagen ableiten zu können. Zwar spielen die Themen Arbeitsorganisation und Kompetenzen in den Verwaltungswissenschaften insgesamt eine eher randständige Rolle, es gibt jedoch einige Theorien und Konzepte, die sich auf das Thema anwenden lassen bzw. einige Bezugspunkte aufweisen. Konkret werden in diesem Kapitel folgende Ansätze herangezogen:

- Als erstes wird die Theorie der Street-level Bureaucrats herangezogen, weil hier, wenn auch aus einer breiteren Sicht, bereits Hinweise für eine veränderte Arbeitsorganisation vor dem Hintergrund des IT-Einsatzes thematisiert wird.
- Weiterhin gibt es in den Verwaltungswissenschaften in der Diskussion um Public Governance eine verstärkte Debatte über Leadership bei Netzwerken, die eine gewisse Anschlussfähigkeit zur Vernetzung im Kontext von E-Government aufweist. Diese Diskussion dient in der vorliegenden Studie insbesondere dazu, veränderte Tätigkeiten von Führungskräften bei und in Netzwerken zu identifizieren, auch wenn in der Governance-Debatte IT de facto keine Rolle spielt.
- Als Drittes werden aus systemtheoretischer Sicht Merkmale von Grenzstellen thematisiert, die Organisationen ausbilden, um mit ihrer Umwelt zu agieren. Vernetzte Organisationsformen entwickeln neuartige IT-ermöglichte Grenzstellen zur ihrer Umwelt, so dass hieraus neue Anforderungen auch auf individueller Ebene diskutiert werden können.

#### 3.1 Policy-Sicht: Street-level Bureaucrats

Die Arbeitsorganisation wird von der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung weitestgehend ignoriert. Basierend auf dem Policy-Cycle spielt zwar die Implementation eine Rolle (vgl. Blum/Schubert 2009), aber die individuelle Arbeitsplatzgestaltung mit der Arbeitsumgebung und die dafür erforderlichen IT-Systeme sind für die Mehrheit der Policy-Forscher nicht von originärem Interesse. Nur in einem Teil der politikwissenschaftlichen Forschung hat die Arbeitsebene bereits in den 1970er Jahren mit der so genannten „Street-

level-Bureaucracy-Theorie“ eine gewisse Aufmerksamkeit erhalten. Sie geht wesentlich – aber nicht nur – auf den US-amerikanischen Politikwissenschaftler Michael Lipsky zurück. Seine Ausführungen beziehen sich auf die Phase der Politikimplementierung des Policy-Cycles und insbesondere darauf, ob und wie Verwaltungsmitarbeiter auf operativer Ebene Handlungsspielräume und -strategien entwickeln und nutzen. So haben Verwaltungsmitarbeiter an der Schnittstelle zum Bürger Handlungs- und Interpretationsspielräume, die ggf. auch der intendierten politischen Absicht zuwiderlaufen können. Unter „Street-level Bürokraten“ und -Bürokratien“ versteht Lipsky „public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work ... Public service agencies that employ a significant number of street-level bureaucrats in proportion to their work force are called street-level bureaucracies“ (Lipsky 2010, S. 3). Typische Street-level Bürokraten sind z.B. Lehrer, Polizisten, Anwälte, Richter, Mitarbeiter in Wohlfahrtseinrichtungen oder Sozialarbeiter. Oft werden sie auch als „front-line-workers“ bezeichnet, wenngleich diese Bezeichnung auch für andere Verwaltungsstellen mit Kontakt nach außen verwendet wird.

Auf die Arbeitsorganisation nimmt die Street-level-Bureaucracy-Theorie insofern Bezug, als dass hier eine einfache Steuerung über Anweisungen als nicht ohne Weiteres möglich angesehen wird. Denn die Street-level Bürokraten sind oft mit Problemen konfrontiert, die sich nicht zweifelsfrei einer (gesetzlichen) Bestimmung zuordnen lassen, so dass keine eindeutige Grundlage für eine Entscheidung vorliegt. Vielmehr ist ein erheblicher Handlungs- und Interpretationsspielraum gegeben, den die Street-Level-Bürokraten auszufüllen haben, oder wie es Lipsky selbst ausdrückt: „Street-level bureaucrats have discretion because the nature of service provision calls for human judgement that cannot be programmed and for which machines cannot substitute.“ (Lipsky 1980, S. 161). Zu den Handlungsspielräumen der Street-level Bureaucrats gehört die Möglichkeit, den Informationsfluss zwischen sich und den Bürgern zu steuern – auch zu manipulieren, indem sie bspw. keine eindeutigen und nur schwer verständliche Informationen an den Bürger abgeben oder auch Informationen vor-enthalten. “S/he can influence the bureaucracy by controlling the alternatives and information coming from the client. This critical and unavoidable dependency is the primary resource of the street-level bureaucrat“ (Prottas 1978, S. 294).

Aufgrund der großen Entscheidungsspielräume, die den Street-Level-Bürokraten zur Verfügung stehen, und weil es keine standardisierten Lösungen oder routinisierten Verfahren gibt, können sie ihre Arbeit weitestgehend selbst organisieren. Wie sie ihre Arbeit ausführen, orientiert sich nicht an formalen Regeln und Festlegungen. Denn es ist nicht möglich, umfassende Vorgaben zu machen, wie Street-level Bureaucrats sich verhalten sollen oder wie sie welches Anliegen bearbeiten sollen, weshalb sie Aufgaben in hoher Eigenständigkeit erledigen. Für die Arbeitsorganisation heißt es, dass sie weniger eindeutig, weniger formal ist und hohe Anforderungen an die individuelle Selbststeuerung und Kompetenzen stellt (vgl. Lipsky 1980, S. 147). Gefragt sind nicht nur fachliche Kompetenzen (u.a. Anwendung und Auslegung von Gesetzen), sondern auch subjektive Fähigkeiten wie Empathie, Hilfsbereitschaft und Kommunikationskompetenz. Damit gibt es einen hohen Grad an Subjektivierung bei der Arbeitsorganisation und der Aufgabenausführung.

Der Handlungsspielraum auf der Ausführungsebene beeinflusst auch die Führung von Street-level Bureaucrats, da es kaum Informationen darüber gibt, wie ein Street-level Bürokrat tatsächlich seine Aufgaben ausführt: „Under the best conditions, only a small part of their behavior can be overseen and so the alienations resulting from close supervision may, in many cases, actually lead to decreased rather than increased compliance.“ (Prottas 1978, S. 301). Mit anderen Worten, den Führungskräften ist es kaum möglich, das Verhalten der Street-level Bürokraten zu überwachen. Hierin liegt zugleich ein schwer zu lösendes Spannungsfeld: Einerseits ist den Street-level Bürokraten ein großer Handlungsspielraum zu gewähren, um die Anliegen der Bürger bearbeiten zu können; andererseits bedeuten große Handlungsspielräume Kontrollverluste für die Führungskräfte. Enge Vorgaben über ordnungsgemäßes Verhalten oder Anreizsysteme lösen das Problem von fehlenden Kontrollmechanismen nur unzureichend. Eine wichtige Funktion können eher weiche Kontrollmechanismen übernehmen, wie z.B. Vertrauen und informale Vereinbarungen. Weil den Führungskräften keine ausreichenden Kontrollmöglichkeiten zur Verfügung stehen, ist auf Seiten der Street-level Bürokraten eine verstärkte Selbstkontrolle notwendig. Mithin bleibt festzuhalten, dass die klassische Theorie der Street-level Bureaucrats durch eine weniger formale Arbeitsorganisation, einen hohen Grad an Subjektivität, eine geringe Standardisierung und hohe Unsicherheit bei Führungskräften gekennzeichnet ist.

Für die Fragestellung der vorliegenden Studie ist relevant, inwieweit die Merkmale der Street-level Bureaucracy unter Einsatz von IT erhalten bleiben oder sich verändern und wenn ja, in welche Richtung. In seinem Beitrag „Street level Bureaucracy in an Information Age“ beschäftigt sich Snellen mit der Frage, was sich auf IT-Basis für die Street-level Bureaucrats ändert, geht jedoch noch wenig auf die Vernetzung und die Möglichkeiten des Internets ein (vgl. Snellen 1998). Snellen hebt hervor, dass durch IT-Verwendung generell die Manipulationsmöglichkeiten und Interpretationsspielräume zurückgedrängt werden können (Snellen 1998, S. 500). Eine besondere Rolle spielt für Snellen die Automatisierung, weil insbesondere Routinefälle automatisch beurteilt und bewertet werden (vgl. Snellen 1998, S. 501). Muss eine Entscheidung weitergehend begründet werden, kommen vordefinierte Textbausteine zum Einsatz. Führungskräfte entscheiden dann nur noch die Fälle mit höherem Schwierigkeitsgrad. Außerdem stehen den Führungskräften über Monitoring-Systeme bessere Kontrollmöglichkeiten zur Verfügung, so dass ggf. auftretende Abweichungen korrigiert werden können. Damit sinkt nach Snellen die Unsicherheit bei Führungskräften in Bezug auf die Steuerung der Arbeitsebene.

Eine differenziertere Perspektive als Snellen auf die Street-level Bureaucrats bei IT-Nutzung nehmen Bovens und Zouridis (2002) ein, indem sie die klassischen Street-level Bureaucrats um die Screen-level und System-level Bureaucrats ergänzen. Kennzeichnend für die Screen-level Bureaucrats ist, dass der Kontakt zu den Bürgern über den Computerbildschirm erfolgt: „Public servants can no longer freely take to the streets, they are always connected to the organization by the computer.“ (Bovens/Zouridis 2002, S. 177). Die Screen-level Bureaucrats ähneln im hohen Maße den Überlegungen von Snellen, wonach nur einige Arbeitsprozesse standardisiert und automatisiert sind, wie z.B. die Eingabe von Kundendaten in ein elektronisches Formular. Die Interaktion zum Bürger bleibt dagegen nur bedingt standardisierbar. Außerdem können Führungskräfte Inhalte der elektronischen Dokumente kontrollieren und nach definierten Kriterien auswerten, was den Kontrollverlust der Führungskräfte reduziert. Die Arbeit der Screen-level Bürokraten wird somit transparenter. Wissensmanagement-Systeme und digitalisierte Entscheidungsvorgaben begrenzen den Umfang der Handlungsfreiheit stark: „Many decisions are no longer made at the street level by the worker handling the case; rather, they have been programmed into the computer in the design of the software“ (Bovens/Zouridis 2002, S. 177).

Die nächste Stufe der IT-Durchdringung wird mit den System-level Bürokraten erreicht. Es werden nicht nur Kundendaten aufgenommen und gespeichert, wie in der Anfangszeit der Automatisierung, sondern der gesamte Prozess der Entscheidungsfindung wird durch IT unterstützt und kontrolliert. Die System-level Bürokratie beschäftigt drei Gruppen von Mitarbeitern mit jeweils unterschiedlichen Kompetenzanforderungen: (1) Systementwickler und

-manager, die für den Prozess der Datenverarbeitung verantwortlich sind, (2) Führungskräfte, die die Leistungserbringung kontrollieren und (3) Informationsmanager oder Helpdesk-Mitarbeiter, die an der Schnittstelle zum Bürger agieren. „The hundreds of individual case managers have all vanished. Their pivotal role in the organization has been taken by systems and process designers“ (Bovens/Zouridis 2002, S. 180).

Die Grenzen zu anderen Organisationen bzw. Organisationseinheiten sind flüchtig; Kundendaten werden ausgetauscht und ein Großteil von Prozessen zu anderen Organisationen ausgelagert. Die Systementwickler und IT-Experten sind als Pendant zu den früheren Street-level Bürokraten zu sehen, weil sie mit ihren Entscheidungen die Politikimplementation beeinflussen. Diesen System-level Bürokraten stehen große Handlungsspielräume zur Verfügung, wenn sie gesetzliche Vorgaben in Algorithmen und Entscheidungsbäume als grafische Darstellung von Entscheidungsregeln umsetzen. Ihre Entscheidungen sind ausschlagend für den Umfang und die Qualität von Maßnahmen und Zuwendungen, die die öffentliche Verwaltung bereitstellt.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass der Ansatz der Street-level Bureaucrats zwar nicht unmittelbar auf die Gestaltung der Arbeitsorganisation eingeht, jedoch einige Hinweise für die Charakteristika der Arbeit bei Bürgerdiensten liefert. Insbesondere sind Handlungsspielräume notwendig, weil sich die konkreten Arbeitsanforderungen erst in Interaktion mit dem Bürger ergeben. Das erfordert hohe fachliche wie soziale Kompetenzen der Mitarbeiter. Deutlich wird, dass IT insgesamt Handlungsspielräume reduziert und die Kontrollmöglichkeiten erhöht, was Implikationen für die Arbeitsorganisation hat. Folgende Hypothesen lassen sich ableiten:

*H1 – Die zunehmende Informatisierung auf der Arbeitsebene führt zu einer zunehmenden Vorstrukturierung von Arbeit, so dass sich hierdurch Handlungsspielräume und damit Kompetenzanforderungen für Mitarbeiter verringern.*

*H2 – Mit zunehmendem IT-Einsatz ergeben sich erweiterte Kontrollmöglichkeiten für die Führungskräfte, so dass die Unsicherheit gegenüber der Arbeitsebene gleichermaßen reduziert wird.*

### **3.2 Governance-Sicht: Leadership in Netzwerken**

Leadership ist im öffentlichen Sektor generell ein vernachlässigtes Themenfeld, wird jedoch zunehmend im Kontext von Public Governance diskutiert. Leadership, ganz allgemein, ist die wechselseitige Interaktion von Führendem und Geführtem, um Ziele der Organisation zu erreichen. Beispielsweise definiert der Politikwissenschaftler Burns Leadership wie folgt: “Leadership is exercised when persons [...] mobilize [...] institutional, political, psychological, and other resources so as to arouse, engage, and satisfy the motives of followers” (Burns 1978, S. 18). Mit dem Governance-Begriff wird jedoch verbunden, dass Leadership nicht mehr nur innerhalb einer Organisation stattfindet, sondern in und bei netzwerkartigen Arrangements, was zu neuen Anforderungen führt. Zwar werden in der Governance-Debatte die Netzwerkdiskussion und die erforderlichen Leadership-Anforderungen häufig auf Policy-Netzwerke bezogen (vgl. z.B. Peters/Pierre 1998, S. 225 f.; Chrislip/Larson 1994; Klijn/Koppenjan/Termeer 1995; Klijn/Koopenjan 2000), jedoch zunehmend auch auf Netzwerke der Leistungserbringung (vgl. Argranoff/McGuire 2001; Crosby/Bryson 2005; Milward/Provan 2003, 2006; Silvia/McGuire 2010; Crosby/Bryson/Stone 2010), so dass eine Nähe zu vernetztem E-Government besteht. Die Grundaussage in Bezug auf Leadership ist in der Governance-Diskussion, dass eine ausschließlich organisationsinterne Führung bei zunehmender Vernetzung nicht mehr ausreicht. Auch die Führung von Teams, die in organisationsübergreifenden Zusammenhängen arbeiten, ändert sich. Insofern werden Leadership in Netzwerken einige Besonderheiten zugeschrieben, es wird jedoch kaum auf die Frage einer geänderten Arbeitsorganisation Bezug genommen.

Generell wird Leadership im Zusammenhang mit Netzwerken mit Begriffen wie Shared Leadership (Crosby/Bryson 2005; Pearce/Conger 2003; Pearce 2004), Collaborative (Argranoff/McGuire 2001; Morse 2007; Mandell/Keast 2009) oder Cross boundary Leadership (Ready 2004; Shamir 1999; McDaniel/Carr 2005) umschrieben. Ein Schwerpunkt der Diskussion liegt dabei auf Führung von Netzwerken und stellt auf neue Führungstätigkeiten ab, wie z.B. ein Netzwerk zu etablieren, weiterzuentwickeln und in seiner Gänze zu steuern ist (vgl. Jackson/Stainsby 2000, S. 11; Silvia 2011, S. 70, McGuire/Silvia 2009). Häufig werden im Ein-

zelenen Tätigkeiten wie Moderationsfähigkeit, Vertrauensaufbau, Aktivieren von Netzwerkmitgliedern, Förderung des Informationsaustauschs genannt (vgl. Huxham/Vangen 2000; Vangen/Huxham 2003; Silvia 2011). Von einzelnen Autoren wird auch insgesamt ein neues Denken gefordert, das sich auf das Netzwerk bezieht: „The new leaders must think systemically, influence others without relying on organizational authority, and share responsibility and accountability with other crossboundary participants. To be effective cross-boundary leaders must appreciate cultural and organizational differences, and appreciate, create, and take advantage of networks that rely on technology, management, policy, and people“ (Bonous-Hammarth 2001). Für den Aufbau von Netzwerken wird übereinstimmend hervorgehoben, dass Führungskräfte insbesondere Vertrauen schaffen müssen (vgl. z.B. McGuire/Silvia 2009). Betont wird auch, dass in klassischen Organisationen die Führenden- und Geführtenrollen von vornherein formal festgelegt, während Führungsrollen und Aufgaben bei Netzwerken i.d.R. nicht festgelegt sind, sondern erst im Prozess der Zusammenarbeit entstehen. Erst in der konkreten Interaktion zeigt sich, welcher (Netzwerk-)Akteur in welcher Situation eine Führungsrolle innehat.

Entsprechend der Zielsetzung der Studie geht es jedoch eher um die Führung innerhalb von Netzwerken und insbesondere um neue Führungstätigkeiten, die durch eine vernetzte Arbeitsorganisation entstehen. Diesbezüglich gibt es zwar einige Hinweise auf Führungstätigkeiten, die bei der Führung von Netzwerken als auch für die Führung in Netzwerken gelten, wie z.B. Vertrauen aufbauen (vgl. u.a. Ancona et al. 2007; Hill 2007; Ibarra/Hunter 2007; Sull/Spinosa 2007) oder Moderation, jedoch sind diese nicht sehr konkret formuliert, so dass sie sich nicht ohne Weiteres empirisch überprüfen lassen.

Mit zunehmender Vernetzung wird als Herausforderung für Führungskräfte gesehen, dass die Menge an zu verarbeitenden Informationen steigt, was die Unsicherheit erhöht (vgl. Koppenjan/Klijn 2004). Informationen müssen nicht nur innerhalb, sondern auch über Organisationsgrenzen hinweg gesammelt und ausgewertet werden, so dass erweiterte Fähigkeiten in Bezug auf die Verarbeitung von Informationen erforderlich sind.

Weiterhin werden Tätigkeiten genannt, wie beispielsweise die Interaktion zwischen relativ autonomen und eigenverantwortlich handelnden Mitgliedern des Teams zu initiieren. Insgesamt soll Führung in Netzwerken eher durch Kommunikation, Koordination und Verhandlung stattfinden als durch formale Hierarchie und autorisierte Weisungen (vgl. Agra-

noff/McGuire 2001; McGuire/Silvia 2009), was auch generell in der neueren Führungsliteratur thematisiert wird. Daher ist die Abgrenzung von Führungstätigkeiten in Netzwerken und modernen Führungstätigkeiten zunehmend schwierig, weil Führung per se Aspekte der Umwelt einzubeziehen hat. Insbesondere Crosby und Bryson (2005) benennen generelle Führungstätigkeiten und Führungsfähigkeiten, die sehr stark der Diskussion bei Führung in Netzwerken ähneln. Genannt wird beispielsweise persönliche Führung, was bedeutet, sich selbst und andere zu verstehen bzw. zu steuern. Bezogen auf Teamführung bezeichnen die Autoren das Aufbauen von produktiven Arbeitsgruppen als relevant, und unter dem Aspekt der organisatorischen Führung heben sie das Pflegen von Beziehungen in und außerhalb von Organisationen hervor, wodurch der Netzwerkaspekt besonders deutlich wird. Schließlich stellt Crosby selbst explizit den Bezug von Führung und Netzwerken her: "They will need the ability to recognize, span, and construct boundaries, and to integrate groups and organizations in common endeavors while respecting their distinctive identities and practices." (Crosby 2010, S. S71).

Explizit auf geänderte Kompetenzen bei Führungskräften gehen Mumford, Campion und Morgeson (2007) – aber auch weitere Autoren, wie z.B. Connelly et al. (2000) und Zaccaro/Kemp/Bader (2004) ein, jedoch ohne diese im Zusammenhang mit einer Vernetzung und geänderten Arbeitsorganisation zu sehen. Sie unterscheiden zwischen kognitiven, zwischenmenschlichen, kaufmännischen/betriebswirtschaftlichen und strategischen Fähigkeiten, die jedoch auch Bezüge zur Vernetzung aufweisen. So verweisen sie auf neue kognitive Fähigkeiten wie Informationen zu sammeln, zu verarbeiten und zu verbreiten, aber auch die Fähigkeit, aktiv zu lernen, d.h. die neuen Informationen zu begreifen und ihre Folgen und Auswirkungen für die Arbeit der Führenden zu erfassen. Diese Fähigkeit ermöglicht es dem Führenden, sein Verhalten und seine Strategien entsprechend den neuen Informationen anzupassen sowie mit plötzlich auftretenden, nicht-routinierten und dynamischen Situationen umzugehen. Solche Fähigkeiten werden unabhängig vom Vernetzungskontext thematisiert, die jedoch mit zunehmender Vernetzung steigen.

Auch wenn im Ergebnis die Leadership-Literatur nicht unmittelbar auf geänderte Führungstätigkeiten aufgrund von vernetzter Arbeitsorganisation eingeht, so zeigt sich, dass generell die Vernetzung die Tätigkeiten von Führungskräften ändert und neue Kompetenzen erfordert. Bezogen auf die Zielsetzung der Studie ist insbesondere relevant, dass sich auch die

interne Arbeitsorganisation dahingehend ändert, als die Teamführung von zunehmender Unsicherheit durch Vernetzung geprägt ist. Als Zusammenhang lässt sich folgende Hypothese ableiten:

*H 3: Mit zunehmender Vernetzung steigt auch die Unsicherheit bezogen auf die teambezogene interne Führung. Insbesondere nimmt mit zunehmender Vernetzung die Menge an zu verarbeitender Information zu, was neue Tätigkeitsanforderungen an Führungskräfte stellt.*

Für die Analyse der Fallstudien ist relevant, ob diese Unsicherheit in den neuen Arbeitsorganisationen zu beobachten ist und wenn ja, bis zu welchem Ausmaß und wie die Führungskräfte auf diese Unsicherheit reagieren.

Weiterhin kann aus der Literatur geschlossen werden, dass an einem einzelnen Arbeitsplatz durch die Vernetzung bisherige Arbeitszusammenhänge verlorengehen, woraus neue Führungstätigkeiten entstehen. Folgender Zusammenhang lässt sich ableiten:

*H 4: Je vernetzter die Leistungserbringung stattfindet, desto stärker besteht die Notwendigkeit, den Sinnbezug und die Motivation auf der Arbeitsebene bei der teambezogenen Führung herzustellen.*

### **3.3 Systemtheoretische Sicht: Organisatorische Schnittstellen/Grenzstellen**

Als dritte Sicht auf die neuen Arbeitsorganisationen mit ihrer Vernetzung lässt sich zur theoretischen Einbettung die Diskussion um organisatorische Grenzstellen heranziehen. Organisationen bilden Grenzstellen zu ihrer Umwelt aus, die spezifische Funktionen erfüllen, was insbesondere von der soziologischen Systemtheorie thematisiert wird. Nach Luhmann ist die Organisation als System „intern so stark ausdifferenziert, daß der Verkehr mit Außenstehenden nicht in gleicher Weise Sache aller Mitglieder ist, sondern besonderen Stellen aufgetragen wird“ (Luhmann 1995, S. 220). Damit sind Grenzstellen Einheiten einer Organisation, die diese mit ihren Umwelten verbinden und mit dieser in den Austausch treten. Sowohl Shared Service Center als auch One-Stop-Government bilden neue Grenzstellen zu ihrer Umwelt aus, weil durch die jeweilige Bündelung ein neuer Zuschnitt von Leistungen nach außen geschaffen wird.

Generell kommen Grenzstellen zwei wesentliche Funktionen zu: Einerseits müssen Organisationen flexibel genug sein, um auf Änderungen in der Umwelt reagieren zu können. Andererseits stellen Organisationen eigenständige soziale Gebilde dar, die vor der Umwelt ge-

geschlossen sein müssen, um innerhalb der Organisation Stabilität zu gewährleisten. Damit tritt an Grenzstellen der Organisation ein strukturelles Problem auf: „Das System bildet sich durch Grenzziehung gegenüber einer Umwelt (Geschlossenheit), ist aber an seiner Grenze mit Umwelten konfrontiert (Offenheit)“ (Tacke 1997, S. 5). Schließt sich die Organisation gegenüber ihrer Umwelt wird Erwartungssicherheit, Konsistenz und Stabilität hergestellt; dagegen werden durch Öffnung der Organisation Neuigkeiten erzeugt, was jedoch zu erhöhter Unsicherheit und dem Risiko der Destabilisierung führt. Hieraus entstehen an Grenzstellen Dilemmata zwischen Stabilität und Flexibilität sowie zwischen Informationsaufnahme und -abwehr.

Für Mitarbeiter an Grenzstellen bedeuten diese Dilemmata – unabhängig von der Organisationsform – widersprüchliche Anforderungen an das Arbeitshandeln. Zudem sind Grenzstelleninhaber stärker Umweltinformationen ausgesetzt als Mitarbeiter, die nicht in Grenzstellen der Organisation beschäftigt sind. Die Grenzstelleninhaber empfangen die Informationen bzw. Verhaltenserwartungen, die von der Umwelt an das System herangetragen werden, unverfälscht, bevor die Information dann mehrere Organisationsabteilungen „durchläuft“ und sich die Information dann mehr und mehr den Annahmen der Organisation über die Umwelt angeglichen hat. Grenzstelleninhaber „schleusen“ Informationen in das System, die u.U. unerwartet oder sogar unerwünscht sind. Durch ihre Arbeit an den Grenzstellen erfahren die Mitarbeiter zuerst, ob die Programme, die das System entwickelt hat, in die Umwelt hineinpassen oder nicht mehr stimmig sind, was die Grenzstelleninhaber dem System weiterleiten (vgl. Luhmann 1995, S. 222). Die Grenzstelleninhaber sichten die Informationen aus der Umwelt und bringen diese in eine Sprache, die das System versteht. Daher werden Grenzstellen auch oftmals als Antennen zur Warnung des Systems verstanden (vgl. Luhmann 1995, S. 224). Es werden nicht alle Informationen an das System weitergegeben, sondern nur die, die für das System als relevant erachtet werden, so dass sich das System auf die Bearbeitung dieser spezifischen Informationen beschränken und eher unwichtige Informationen vernachlässigen kann.

Damit wird deutlich, dass Inhabern von Grenzstellen, die auch als Boundary Spanner bezeichnet werden, besondere Aufgaben und damit Kompetenzen (vgl. Williams 2002) zukommen. Kernaspekt ist, dass gerade für Boundary Spanner Kompetenzen und subjektive Dispositionen eine wichtige Rolle spielen, um mit den widersprüchlichen Logiken an Grenz-

stellen zwischen Umwelt und Organisation (so genanntes organisationelles Dilemma) umgehen zu können. Adams (1980) hat fünf Klassen von solchen „boundary activities“ entwickelt:

- 1 „transacting the acquisition of organizational inputs and the disposal of outputs“,
- 2 „filtering inputs and outputs“,
- 3 „searching and collecting information“,
- 4 „representing the organization to its external environment“
- 5 „protecting the organization and buffering to its external environment“.

Beim ersten Punkt geht es darum, „Inputs aufzunehmen und Outputs weiterzugeben“, was mit Transaktionsbeziehungen zu externen Partnern verbunden ist, welche durch soziale Verhandlungen gekennzeichnet sind. Die Grenzstelle verhandelt mit einem anderen System, so dass mitunter ein Zwischensystem mit eigenen Regeln und Verhaltenserwartungen ausgebildet wird. Mit der Klasse zwei ist die Aufgabe verbunden, In- und Outputs zu filtern. Gemeint sind hier informationelle Inputs wie z.B. Kundendaten. Um vollständige und richtige In- und Outputs zu gewährleisten, müssen sich Grenzstelleninhaber an rigide Vorgaben in Form von Codierungsschemata halten. In der dritten Aufgabenklasse geht es um das Suchen und Sammeln von Informationen. Da Organisationen im Allgemeinen nur über begrenztes Wissen über ihre Umwelten verfügen, werden Grenzstellen zu „Voraussetzungen des Wissens über die Umwelt“ (Tacke 1997, S. 27). Adams unterscheidet zwei Typen der Informationsverarbeitung. Zum einen beschaffen Grenzstelleninhaber operative Informationen; diese sind für laufende Entscheidungen der Organisation notwendig. Zum anderen ist es Aufgabe der Grenzstelle, neue Informationen über die Umwelt für die Organisation zu gewinnen. Jedoch sind diese Informationen mehrdeutig, d.h. in einem ersten Schritt sind Grenzstelleninhaber gefordert, diese Mehrdeutigkeit zu reduzieren, um verständliche und bedeutsame Informationen gewinnen zu können. In diesem Zusammenhang spricht Weick (1993, 1995; Weick/Sutcliffe/Obstfeld 2005) von enactment-Prozessen. Enactment bedeutet, „daß der Handelnde sich in unanalysierbaren Umwelten erst an den *Folgen* seines Handelns ein verständliches Bild über die Umwelt machen kann“ (Tacke 1997, S. 27). Repräsentationsaufgaben (Klasse 4) haben die Funktion „to generate social support and legitimation for the organization“ (Adams 1980, S. 245). Durch die Entwicklung von Grenzstellen werden Orga-

nisationen sichtbarer. Grenzstellen stehen aber auch „...unter dem Rollendruck, die fragile Balance zwischen selektiver Information nach außen und funktionsnotwendiger Glaubwürdigkeit zu jonglieren...“ (Tacke 1997, S. 24). Informationen werden zu einem freien Gut; insbesondere Grenzstelleninhaber sind vor zu viel Information zu schützen. In der Aktivitätsklasse fünf, die Adams als „protecting“ und „buffering“ bezeichnet, ist es Aufgabe von Grenzstellen, externe Einflüsse abzuwehren – wie z.B. abweichende Erwartungshaltungen und Ansprüche. Auf diese Weise wird die Autonomie der Organisation gesichert. Die Organisation ist jedoch einem Dilemma ausgesetzt: kurzfristig kann sich die Organisation vor einem „information overload“ schützen; langfristig ist es risikoreich, wenn sich die Organisation nicht anpasst.

Auch wenn der konkrete Bezug zur Arbeitsorganisation fehlt, zeigen die Organisationsdilemmata die geänderten Tätigkeiten, die an Grenzstellen entstehen. Shared Service Center oder One Stop Government sind Organisationsformen, mit denen eine neue Grenzziehung zur Umwelt erfolgt. Diesbezüglich gibt es bereits Untersuchungen, die sich auf Call Center im Privatsektor beziehen (vgl. Kleemann/Matuschek 2008, S. 48 ff.; Gundtoft/Holtgrewe 2000; Matuschek/Arnold/Voß 2007). Brose und Holtgrewe haben vier unterschiedliche Handlungsdilemmata an der Grenzstelle bei Call Centern identifiziert (vgl. Holtgrewe 2001):

- **Perspektivdilemma:** In der Interaktion mit dem Kunden werden potenziell divergierende Interessen ausgehandelt. Die Mitarbeiter übernehmen die Kundenperspektive und identifizieren zunächst einmal deren Wünsche und Bedürfnisse. Gleichzeitig übermitteln sie dem Kunden die Perspektive der Organisation.
- **Wissensdilemma:** Aufgrund ihrer Zuständigkeit oder Kompetenzen können Mitarbeiter an Grenzstellen oftmals Probleme bzw. Anfragen nicht umfassend lösen. Dennoch müssen sie in der Lage sein, die Anfragen so weit zu definieren, dass sie entsprechende Informationssysteme nutzen oder die Anfrage an zuständige Fachabteilungen weiterleiten können. Hierzu ist Orientierungs- und Navigationswissen erforderlich, um die Problemlösungen vorzubereiten.
- **Verantwortungsdilemma:** Mitarbeiter an Grenzstellen verantworten Entscheidungen des Systems gegenüber der Umwelt, auf die sie nur begrenzten Einfluss haben. Damit werden sie zu Repräsentanten des Systems. Für Kunden ist die Grenzstelle *die* Organisation.

- Vertrauensdilemma: An der Grenzstelle wird die Vertrauenswürdigkeit des Systems entscheidend mitproduziert. Jede Interaktion mit dem Kunden „braucht gewissermaßen Injektionen interpersonellen Vertrauens“ (vgl. Holtgrewe 2001), wobei die Entwicklung solchen Vertrauens an Grenzstellen oftmals behindert wird. Bei wiederholten Interaktionen gelangt der Kunde in der Regel nicht zum selben Mitarbeiter an der Grenzstelle.

Diese organisationellen Dilemmata führen nicht zwangsläufig zu Belastungen der Mitarbeiter an Grenzstellen, stellen aber spezifische Arbeitsanforderungen dar. „Es ist durchaus möglich, diese Anforderungen zu erfüllen, indem man kompetente Balanceakte vollbringt“ (Holtgrewe/Kerst 2002, S. 146). Grenzstelleninhaber müssen also kompetent genug sein, um sich zwischen den divergierenden Anforderungen bewegen zu können. Zusammengefasst handelt es sich um ein Bewegen im Dilemma (vgl. Holtgrewe/Kerst 2002, S. 148).

Weiterhin spielt die Kontrolle von Grenzstelleninhabern eine Rolle: Anhand von „Call Center als organisationelle Grenzstelle“ wird deutlich, dass Call-Center-Arbeit nur begrenzt reglementiert und kontrolliert werden kann. Holtgrewe und Kerst sprechen jedoch von einer Reglementierung und Kontrolle „auf eine gewissermaßen gedämpfte ‚dilemmabewusste‘ Weise“ (Holtgrewe/Kerst 2002, S. 154), d.h. standardisierte Leitfäden und Kontrollmechanismen werden immer wieder flexibel angewandt und modifiziert. Werden z.B. Leitfäden in Call Centern eingesetzt, dienen diese eher als Nachschlagewerke oder Checklisten. Sie werden entsprechend der Situation abgewandelt und keineswegs akribisch abgearbeitet, wobei mit steigendem Schwierigkeitsgrad der Dienstleistung die Standardisierung der Gesprächsführung abnimmt. Auch die kennzahlenbasierten Systeme, mit denen eine Vielzahl von Daten in Call Centern erhoben werden, kommen nur begrenzt zum Einsatz (vgl. Holtgrewe/Kerst 2002, S. 154). Die Daten und Kennziffern dienen lediglich zur Kapazitäts- und Personalplanung sowie für Auswertungen über längere Zeiträume.

Als Untersuchungshypothese lässt sich aus dem Ansatz der Grenzstellen folgender Zusammenhang ableiten:

*H5: Je stärker die Bündelung der Leistungserbringung durch eine Grenzstelle erfolgt, desto anspruchsvoller ist die Arbeit mit den zu bewältigenden Dilemmata an Grenzstellen, die an die Boundary Spanner erhöhte Anforderungen stellt.*

Weiterhin kann in Bezug auf den Grad der Standardisierung ausgehend von der Call Center-Forschung folgender Zusammenhang formuliert werden:

*H6: Zunehmende IT-Nutzung/Unterstützung an Grenzstellen beseitigt nicht die Dilemmata an Grenzstellen. IT kann nur begrenzt genutzt werden, um die Arbeit an Grenzstellen zu standardisieren.*

In der Konsequenz bleiben die aufgezeigten Dilemmata auch bei Informatisierung erhalten und führen zu erhöhten Kompetenzanforderungen.

### **3.4 Fazit: Untersuchungsperspektiven**

Auch wenn die aufgezeigten Ansätze nur bedingt unmittelbar auf die Arbeitsorganisation eingehen, bieten sie weitergehende Perspektiven für die Fragestellung der Studie. Vielfach werden bereits neue Tätigkeiten thematisiert, von denen sich indirekt auf geänderte bzw. neue Kompetenzen schließen lässt. Insgesamt wird deutlich, dass die Arbeitsorganisation nicht im Mittelpunkt der jeweiligen Perspektiven steht, jedoch einige Schlüsse für die Führung wie für Mitarbeiter der Arbeitsebene gezogen werden können.

- *Änderung durch Informatisierung:* Aus Policy-Sicht wird deutlich, dass die bisherige Arbeitsebene nur begrenzt standardisierbar ist. Neuere Ansätze, die IT berücksichtigen, zeigen jedoch deutliche Änderungen, wie die Diskussion um die System-level Bureaucrats aufzeigt, weil sie in hochgradig standardisierten Systemen arbeiten und Architekten diese Arbeitsstrukturen vorgeben. Hierbei wird die Automatisierung besonders hervorgehoben, die Handlungsspielräume einengt. Diejenigen, die die Arbeitsebene bestimmen, sind die System-Entwickler, weniger die Mitarbeiter in den neuen Strukturen.
- *Änderung durch Vernetzung:* In der Leadership-Diskussion zeigt sich, dass Führung bei und in Netzwerken sowohl neue Anforderungen an die Führungskräfte wie auch an die Geführten stellt. In Bezug auf die vernetzte Arbeitsorganisation ist die Führung in Netzwerken relevant, die insbesondere mit Aspekten wie Sinnbezug herstellen verbunden ist. Generell bedeutet Führung in Netzwerken größere Unsicherheit, wobei nicht eindeutig ist, ob diese durch IT Einsatz steigt oder reduziert wird.

- Änderung durch neue *Bündelung*: Vernetztes E-Government führt zur Ausprägung neuer Grenzstellen zur (organisatorischen) Umwelt. Die Funktion der Grenzstellen mit deren Änderung lässt sich aus systemtheoretischer Sicht einbetten. Aus geänderten Tätigkeiten der Boundary Spanner lassen sich erhöhte Kompetenzanforderungen vermuten. Insbesondere sind bei Organisationsformen größere Dilemmata zu erwarten, die es zu überbrücken gilt.

Alle drei Untersuchungsperspektiven bieten einen weitergehenden Analysehintergrund, weil über die unmittelbare Ebene der Arbeitsorganisation hinausgegangen werden kann.

## 4 Fallstudien

### 4.1 Methodische Herangehensweise

Die Fallstudienmethodik wird verwendet, weil hier die Erkenntnissuche im Vordergrund steht (vgl. Yin 2009). Gerade weil die Zusammenhänge zwischen Arbeitsorganisation, Aufgabe und Personal nicht eindeutig sind, ist die umfassende Beschreibung der konkreten realen Situationen gut geeignet, um zu einem Wissensfortschritt beizutragen. Im Vordergrund der Fallstudien steht daher die Beschreibung und Analyse, weniger der Test von Hypothesen. Soweit möglich, werden durch Fallvergleich in Einzelaspekten kausale Zusammenhänge hergestellt (vgl. Peters 1998). Ziel ist es, in Anbetracht des geringen Wissensstandes zur Arbeitsorganisation in der öffentlichen Verwaltung ein möglichst ganzheitliches und damit realistisches Bild zu entwerfen, weshalb möglichst viele Dimensionen in die Analyse einbezogen wurden.

Zwar ist eine statistische Generalisierbarkeit der Fallstudienresultate nicht möglich, eine analytische Verallgemeinerung kann jedoch vorgenommen werden. Die empirischen Ergebnisse werden in Bezug auf die veränderte Arbeitsorganisation und Kompetenzen sowie vor dem Analysehintergrund der verwaltungswissenschaftlichen Perspektiven generalisiert. Um Fallstudienresultate analytisch generalisieren zu können, ist es notwendig, die Fälle nach der so genannten Replikations- und nicht – wie bei der quantitativen Vorgehensweise – nach der Stichprobenlogik auszuwählen. Die Replikationslogik beschreibt die Art der Auswahl weiterer Fälle in Relation zur ersten Fallstudie. Auswahlkriterium der Fälle war nicht, wie in der quantitativen Forschung, Repräsentativität, sondern Informationsreichtum. Konkret wurden Fälle, bei denen IT-ermöglichte Organisationsformen auf der Ebene der Leis-

tungserbringung umgesetzt wurden, ausgewählt. Dabei handelt es sich um Shared-Service-Einrichtungen beim Bund sowie um zwei Call Center der einheitlichen Behördenrufnummer zweier großer deutscher Städte. Zunächst wird innerhalb einer Fallgruppe und anschließend zwischen den beiden Fallgruppen ein Fallvergleich vorgenommen. Dadurch, dass jeweils zwei unterschiedliche Fallpaare mit jeweils zwei gleichen Vernetzungsformen ausgewählt wurden, wird ein Fallvergleich von ähnlichen und unterschiedlichen Fällen möglich, so dass die Generalisierbarkeit erhöht wird.

Die Datenerhebung für die Fälle erfolgte im Zeitraum von Dezember 2010 bis September 2011. Wesentliche Grundlage der Datenerhebung bildeten Interviews auf der Basis halbstandardisierter Fragebögen. Der Interviewleitfaden setzte sich aus drei Teilen zusammen: Einstiegsfragen zur Einleitung in das Thema, Leitfadenfragen zur Arbeitsorganisation sowie zu erforderlichen Kompetenzen. Für Führungskräfte und Mitarbeiter wurden jeweils unterschiedliche Interviewleitfäden entwickelt. Die Interviews dauerten jeweils ca. eineinhalb Stunden und wurden nach Zustimmung der Interviewpartner mit einem Diktiergerät aufgezeichnet und im Anschluss transkribiert. Jedem Interviewpartner wurde ein Code zugewiesen, um die Anonymität zu gewährleisten. Die transkribierten Aussagen der Interviewpartner wurden den einzelnen Fragen zugeordnet (strukturierte Zusammenfassung). In einem weiteren Schritt wurde jedes strukturierte Protokoll einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen (Einzelauswertungen jedes Protokolls). Zunächst wurden diejenigen Aussagen identifiziert und extrahiert, die für die im Untersuchungsrahmen definierten Perspektiven (Arbeitsorganisation, IT-Verwendung, Personal und Kompetenzen) relevant waren. Die Inhalte dieser Aussagen wurden anschließend abstrahiert und zu Fallbeschreibungen verdichtet, um diese im Weiteren vergleichend zu analysieren. Insgesamt wurden bei den D115-Service-Centern fünf Führungskräfte (Teamleiter) und vier Service-Center-Mitarbeiter befragt. In der zweiten Form der Vernetzung wurden Shared Service Center als zwei gleiche Fälle, die jedoch unterschiedliche Leistungen erbringen, untersucht. Die Shared Service Center sind jeweils unterschiedlichen Behörden des Bundes zugeordnet. Untersucht wurden die Aufgabenbereiche Berechnung der Beihilfezahlung im Krankheitsfall für die Bediensteten anderer Bundesbehörden und Unterstützungsleistungen, die das Bundesverwaltungsamt (BVA) für andere Behörden bei der Personalgewinnung erbringt. Befragt wurden in den Shared Service Centern insgesamt fünf Führungskräfte und sechs Mitarbeiter, wobei die Interviews im Bei-

hilfereich im September 2011 und im Bereich der Personalgewinnung im Dezember 2010 durchgeführt wurden.

Über die Interviews hinaus wurden Dokumente zur Einführung der jeweils neuen Organisationsform, wie Projektberichte und Konzeptionen sowie – soweit vorhanden – Monitoring- und Evaluationsberichte inhaltlich analysiert. Gerade weil die Erkenntnisse zur neuen Arbeitsorganisation noch gering sind, wurde die Untersuchung auf eine breite Basis von Daten gestellt (vgl. Kromey 2006, S. 535f.). Bei der Inhaltsanalyse werden aus jeder Art von Bedeutungsträgern durch systematische und objektive Identifizierung ihrer Elemente Schlüsse gezogen (Kromrey 2006, S. 319). Schließlich kam noch die teilnehmende Beobachtung zum Einsatz, d.h. die Beobachtung des Verhaltens von Personen in ihrer Arbeitsumgebung (Friedrichs 1990, S. 288). Der Fokus der Beobachtungen war, wie Tätigkeiten ausgeführt und wie welche IT-Anwendungssysteme in welcher Weise angewendet wurden. Die Beobachtung folgte keinem standardisiertem Schema, sondern eher dem spontanen Interesse des Beobachters, was insbesondere bei der Erfassung qualitativer Sachverhalte üblich ist (vgl. Lamnek 2005, S. 559f.). Für die Untersuchungspersonen war der Beobachter als solcher erkennbar, d.h. die Personen kannten den Zweck der Anwesenheit des Beobachters. In den D115-Service-Centern war es möglich, über ein Headset Anrufe und damit konkrete Anliegen von Bürgern mitzuhören und so die daraus resultierende Reaktion der Mitarbeiter mitverfolgen zu können. Hierdurch waren Aspekte des Handelns beobachtbar, die in Interviews nicht zugänglich gewesen wären (vgl. Lamnek 2005, S. 562). In den Dienstleistungszentren (Shared Service Centren) fand dagegen keine teilnehmende Beobachtung statt, weil es hier nur eingeschränkt möglich ist, das Handeln der Mitarbeiter am Arbeitsplatz zu beobachten. Jedoch wurden anhand von Demo-Versionen der jeweiligen IT-Anwendung Tätigkeiten der Mitarbeiter bei der Aufgabenausführung demonstriert. Die unterschiedlichen Methoden der Datenerhebung wurden kombiniert, um eine Daten-Triangulation und damit eine höhere Validität sicherzustellen.

Die Falldarstellung folgt zwecks besserer Vergleichbarkeit einem identischen Aufbau:

- Zuerst wird kurz die administrative Ausgangslage beschrieben, wie Entstehung, Aufgaben und Struktur der jeweiligen Behörde bzw Organisationseinheit.
- Danach wird die neue Form der vernetzten Leistungserbringung auf der Ebene der Gesamtorganisation mit ihren jeweiligen vernetzten Leistungsstrukturen beschrieben. Es

werden die Hintergründe der Einführung mit Zielsetzung, die wesentlichen Umsetzungsschritte sowie der erreichte Umsetzungsstand beschrieben.

- Im dritten Schritt erfolgt dann eine vertiefte Beschreibung und Analyse der Arbeitsorganisation. Kernfrage ist, inwieweit sich mit der Einführung der vernetzten Leistungserstellung auch die Arbeitsorganisation, bezogen auf die Bereiche Arbeitsteilung, Personal und Aufgaben, verändert hat. Ein weiterer Aspekt, der hinzugenommen wird, ist die Teamführung/Teamsteuerung, weil sie sich ebenfalls durch die Arbeitsorganisation verändern könnte.
- Im vierten Schritt wird dann diskutiert, wie die neue Arbeitsorganisation insgesamt zu charakterisieren ist, ob bzw. inwieweit es zu Tätigkeitsänderungen gekommen ist und welche möglichen Konsequenzen für die Kompetenzen der Mitarbeiter aus der geänderten Arbeitsorganisation und den geänderten Tätigkeiten folgen.
- Im fünften Schritt folgt ein Vergleich der jeweiligen Vernetzungstypen (Shared Service untereinander und Call Center untereinander), um (weitergehende) Generalisierungen bezogen auf die Aspekte Gestaltung der Arbeitsorganisation, geänderte Tätigkeiten und neue Kompetenzen vornehmen zu können.

## 4.2 Shared Service Center für Unterstützungsprozesse

### 4.2.1 Fall 1: Bundesverwaltungsamt (BVA)

#### 4.2.1.1 Ausgangslage mit Rahmenbedingungen

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) wurde bereits Anfang der 1960er Jahre auf Basis eines Errichtungsgesetzes als so genannte Querschnittsbehörde für alle Bundesressorts gegründet. Gründungsidee war, dass sich Bundesministerien auf ihre politischen Kernaufgaben konzentrieren und zwecks Kosteneinsparung administrative Aufgaben an einer Stelle in einer Bundesbehörde zusammengefasst werden. Das BVA untersteht dem Bundesministerium des Innern und erbringt mit ca. 2.400 Mitarbeitern so genannte Unterstützungsleistungen für andere Bundesbehörden. Zu den Kunden zählen u.a. das Bundespräsidialamt, das Bundeskanzleramt, alle Bundesministerien sowie viele nachgeordnete Behörden. Das BVA erbringt recht unterschiedliche Leistungen, so z.B. die Auszahlung von Zuwendungen, die Abwick-

lung von Bildungskrediten oder Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. Außerdem betreibt das BVA das Ausländerzentralregister, ist wesentlich für das Auswärtige Amt am Visaverfahren mit jeweils mehreren Millionen Anfragen im Jahr beteiligt und ist weiterhin die staatliche Vergabestelle für Berechtigungszertifikate für die Nutzung der Daten aus dem Neuen Personalausweis. Die Wahrnehmung solcher Fachaufgaben für andere Bundesbehörden stand vor der Neuausrichtung im Vordergrund beim BVA; das hat sich seit Mitte der 1990er zunehmend geändert. Innerhalb des BVA wurde 1998 ein Dienstleistungszentrum (DLZ) errichtet, um die Bündelung von administrativen Unterstützungsaufgaben für andere Bundesbehörden voranzutreiben. Die Bearbeitung von Beihilfe und der finanziellen Unterstützung in Krankheits-, Geburts-, Pflege- und Todesfällen für Beamte war einer der ersten Aufgaben, die im neuen Dienstleistungszentrum des BVA gebündelt wurden. Darüber hinaus erbringt das DLZ weitere Leistungen, wie die Auszahlung der Bezüge oder die Abwicklung von Reisekosten. Diese Aufgaben wurden bisher von jeder Bundesbehörde selbst ausgeführt und werden nun an einer Stelle durch das DLZ erbracht. War die Leistungserbringung anfangs noch auf das BMI mit seinen nachgeordneten Behörden begrenzt, werden beispielsweise seit 1999 Beihilfeanträge für alle Ressorts bearbeitet.

Zusätzlich zum DLZ entstand 2009 das Verwaltungs-Service-Zentrum (VSZ), um klassische Querschnittsaufgaben in den Bereichen Personal-, Finanz-, und Reisemanagement sowie Controlling/Kosten- und Leistungsrechnung in Form von Shared Services abzuwickeln. Diesem ist auch die im Weiteren näher zu untersuchende Arbeitsorganisation im Bereich Personalgewinnung zugeordnet. In der Abbildung 2 ist das Organigramm des BVA mit dem Dienstleistungszentrum und Verwaltungs-Service-Zentrum zusammengefasst.

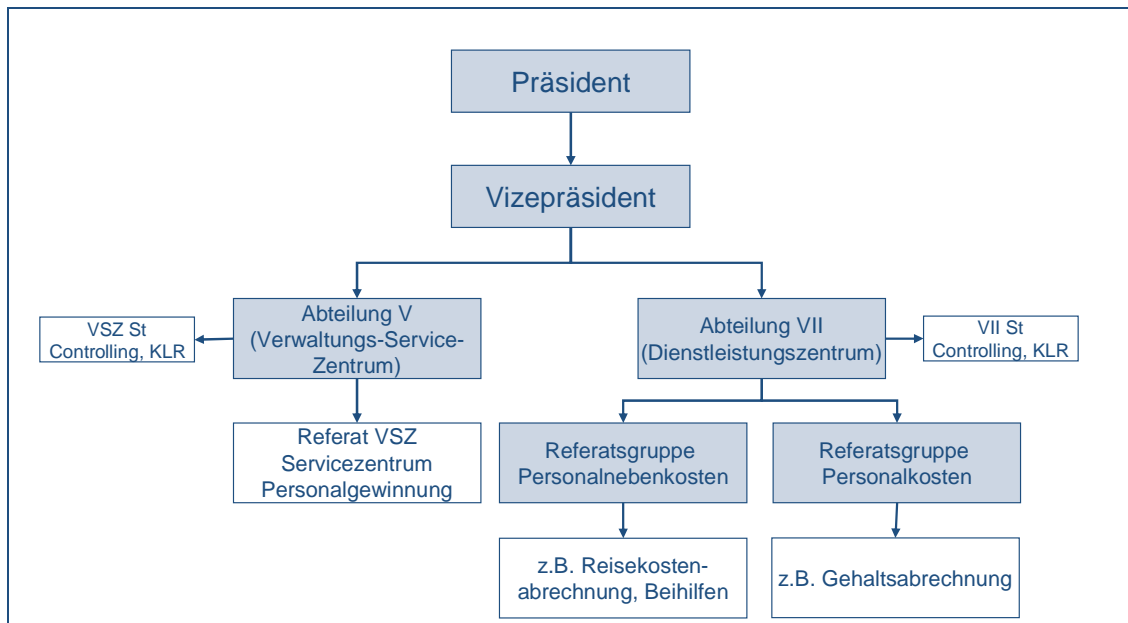


Abbildung 2: Organigramm des Bundesverwaltungsamtes (Auszug)

#### 4.2.1.2 (Gesamt-)Organisation des Shared Service-Bereichs

Ausgangspunkt für die Neuausrichtung des BVA in Richtung Shared Service Center ist eine Initiative der Bundesregierung aus dem Jahr 2007. In ihrem Modernisierungsprogramm für die Bundesverwaltung „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ hat die Bundesregierung Shared Service Center als wichtigen Baustein definiert. Das Programm sieht im Handlungsfeld „Organisation“ u.a. Folgendes vor: „Durch die Bündelung von standardisierbaren Dienstleistungen (Shared Services) in wenigen im Wettbewerb stehenden Dienstleistungszentren können Kosten gesenkt, zugleich der Service verbessert und nicht zuletzt eine einheitliche Rechtsanwendung gesichert werden“ (Bundesministerium des Innern 2006, S. 16).

Bereits im Jahr 2007 wurde im Bundesverwaltungsamt eine Projektgruppe zum Aufbau des VSZ errichtet, aus der dann 2009 die gleichnamige Abteilung hervorging. Sie sollte von Anfang an als Shared Service Center aufgebaut werden, bei der zu erbringende Unterstützungsleistungen genau definiert werden, wobei entsprechend des Shared-Service-Konzepts, die „entscheidungshaltigen Anteile“ der Leistung bei der bisherigen Behörde verbleiben. Im Rahmen der Umsetzung wurden die Geschäftsprozesse aufgenommen, Leistungen definiert und abgegrenzt. Ursprünglich war geplant, dass spätestens Ende 2009 alle Bundesministerien und deren Geschäftsbereiche ihre Querschnittsaufgaben als kostengünstige, wettbe-

werbsfähige, kunden- und qualitätsorientierte sowie transparente Leistungen von spezialisierten Dienstleistungszentren beziehen können, was jedoch nicht gelang: Nicht nur, dass die Ziele zu ambitioniert waren, sondern auch für die möglichen Auftraggeberbehörden, also die Behörden, die die Aufgaben abgeben sollten, bestanden dafür nur wenig Anreize (vgl. Schuppan 2011). Trotzdem hatte im Jahr 2011 der Bereich Personalgewinnung 37 Auftraggeberbehörden als Kunden.

Unterstützungsleistungen, die beim BVA neu als Shared Services aufgebaut wurden, waren Dienstleistungen aus dem Bereich Personalgewinnung, wofür im VSZ ein eigenes Referat eingerichtet wurde. Aufgaben, die im Rahmen der Personalgewinnung einer Entscheidung bedürfen, wie z.B. die Entscheidung über die Einstellung eines Bewerbers, verbleiben bei der Auftraggeberbehörde, um Verantwortung weiterhin in den Behörden zu belassen. In der nachfolgenden Abbildung ist das Prinzip der neuen Arbeitsteilung auf der Ebene der Geschäftsprozesse zwischen der Auftraggeberbehörde und dem Referat Personalgewinnung beim Verwaltungs-Service-Zentrum illustriert.

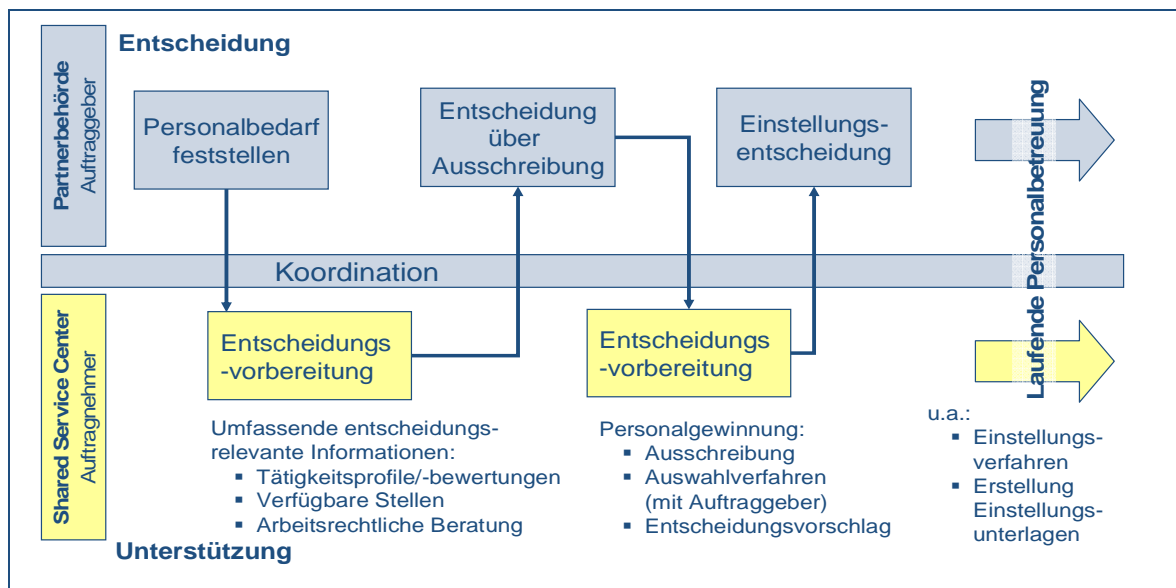


Abbildung 3: Prozess-Splitting zwischen Partnerbehörde und Shared Service Center am Beispiel Personalgewinnung (Prinzipdarstellung) in Anlehnung an das Bundesverwaltungsamt (internes Dokument)

Deutlich wird, dass durch das Servicezentrum im Rahmen der Personalgewinnung nur vorbereitende bzw. unterstützende und nachbereitende Tätigkeiten durchgeführt werden, wie z.B. die Ausschreibung vornehmen oder Erstsichtung von Bewerbungsunterlagen. Mit dem Aufbau der Personalgewinnung als Shared Service wurde auch ein neues IT-System mit ei-

nem Online-Bewerbungssystem eingeführt, über das im Jahr 2010 insgesamt 931 Stellenbesetzungsverfahren abgewickelt wurden, bei denen mehr als 98.000 Bewerbungen eingingen.

Die Übertragung der Aufgaben auf das VSZ durch die Behörden erfolgt auf freiwilliger Basis, weil kein Anschlusszwang besteht. Die Steuerung findet jedoch nicht über Service Level Agreements statt, so dass keine ergebnisorientierten Verträge für die Erbringung der Leistungen bei der Personalgewinnung vorliegen. Derzeit gibt es noch keine Preise für einzelne Leistungen; zudem sind Leistungsumfang und die Qualität nicht oder nicht hinreichend definiert. Die für das VSZ Personalgewinnung erforderlichen Haushaltsmittel werden im Rahmen des Haushaltsplans zur Verfügung gestellt bzw. die Auftraggeberbehörden finanzieren die Stelle des an das VSZ abgegebenen Personals. Das VSZ insgesamt und damit auch der Bereich Personalgewinnung wird klassisch gesteuert, d.h. das Bundesministerium des Innern setzt übliche Instrumente der Fach-, Dienst- und Rechtsaufsicht sowie Weisung ein, die sich im Allgemeinen jedoch für die Steuerung eines SSC als nur wenig wirksam erweisen.

Das Referat Personalgewinnung besteht insgesamt aus neun Teams, von denen vier keine festen Auftraggeberbehörden haben, weil Leistungen in der Personalgewinnung nicht regelmäßig anfallen. Insbesondere ist die Anzahl der zu besetzenden Stellen aufgrund von Personalfluktuations nicht abschätzbar, so dass eine feste Zuordnung von Sachbearbeitern zur selben Auftraggeberbehörde nicht möglich ist. Jeder Mitarbeiter im Referat Personalgewinnung ist für ca. 15 Auftraggeberbehörden verantwortlich. Zwei Teams bearbeiten ausschließlich Aufgaben für jeweils eine Auftraggeberbehörde, weil sie regelmäßig Leistungen der Personalgewinnung in Anspruch nehmen. Weiterhin gibt es noch zwei so genannte Grundsatz-Teams, die projektbezogen arbeiten, wenn es z.B. um die Weiterentwicklung des Online-Bewerbungsverfahrens geht. Ein weiteres Team setzt sich aus Bürosachbearbeitern (mittlerer Dienst) zusammen, das die anderen Teams bei der Erledigung ihrer Aufgaben unterstützt.

#### **4.2.1.3 Gestaltung der Arbeitsorganisation**

##### *Aufgaben*

Mit der neuen Arbeitsteilung zwischen den Auftraggeberbehörden und dem Bereich Personalverwaltung haben sich auch die Aufgaben der einzelnen Mitarbeiter im Referat Personal-

gewinnung geändert. Folgende wesentliche Fachaufgaben werden im Bereich der Personalgewinnung von einem einzelnen Mitarbeiter wahrgenommen:

- Stellenausschreibung: Anforderungsprofile erstellen, Ausschreibungstexte formulieren und gestalten, Beratung bei der Auswahl von Veröffentlichungsmedien,
- Vorbereitung der Personalgewinnung: Bedarfsabfrage bei Behörden, Ausschreibungen veröffentlichen,
- Bearbeitung von Bewerbungseingängen: Bewerbungen annehmen, erfassen und vergleichend auswerten, Korrespondenz mit den Bewerbern,
- Organisation von Auswahlverfahren: Auswahlverfahren (z.B. teilstrukturierte Interviews, Gruppendiskussionen, Konfliktübungen, Präsentationsübungen) konzipieren, logistische und organisatorische Planung der Auswahlverfahren, bei der Durchführung unterstützen und
- Öffentlichkeitsarbeit: allgemeine Informationsschriften für Bewerber erstellen.

Im Vergleich mit der bisherigen Aufgabenerledigung, die den gesamten Bereich der Personalverwaltung umfasste, hat sich durch die Konzentration auf den Bereich Personalgewinnung die Aufgabenbreite wesentlich reduziert. Mitarbeiter spezialisieren sich damit auf die Teilaufgabe Personalgewinnung, wobei im Referat keine weitere Arbeitsteilung stattfindet. Trotz der Spezialisierung zeigt sich, dass die Aufgaben der Personalgewinnung im Einzelnen recht unterschiedlich sind. Das Spektrum reicht von einfachen Tätigkeiten mit hohem Routinegrad, wie die Erstellung von Online-Stellenausschreibung bis hin zur Planung und Durchführung von (anspruchsvollen) Assesment-Centern. Ein Mitarbeiter im VSZ Personalgewinnung führt demnach zwar nur einzelne Prozessschritte der Personalgewinnung aus, jedoch sind diese von den Tätigkeiten recht unterschiedlich. Hinzu kommt, dass eine stärkere Aufgabenteilung stattgefunden hat, so dass die gesamte Prozesskette bzw. das Gesamtergebnis nicht mehr ohne Weiteres erkennbar ist. Gleichfalls wird die Arbeitsdichte von den Mitarbeitern als sehr hoch wahrgenommen, weil die Auftraggeberbehörden oft enge Zeitvorgaben setzen, deren Einhaltung gerade im Bereich der Personalgewinnung von Bedeutung ist.

Über die unmittelbaren Fachaufgaben hinaus, die im Zusammenhang mit der Personalgewinnung stehen, führen die Mitarbeiter im VSZ Personalgewinnung auch Beratungsaufgaben/Verhandlungsaufgaben aus. Die Mitarbeiter beraten, informieren und klären (interes-

sierte) Auftraggeberbehörden auf, welche Vorteile die Erledigung von Aufgaben durch das VSZ hat. Dabei müssen die Mitarbeiter in der Lage sein, „alt eingesessene Personaler“ von ihrem Leistungsangebot zu überzeugen. Weiterhin müssen die Sachbearbeiter der Personalgewinnung den bestehenden Auftraggeberbehörden weitere Leistungen vorschlagen, die durch das VSZ wahrgenommen werden können. Damit wird ein Rollenwechsel deutlich, weil die Mitarbeiter neben den Fachaufgaben als „Verkäufer“ bzw. „Vertriebler“ auftreten. In der Beratung/Verhandlung mit den Behörden ergeben sich einige Herausforderungen: Die Vorschläge der Mitarbeiter werden oftmals von den Auftraggeberbehörden abgelehnt bzw. zeigen sich die Behörden eher unwillig, weitere Leistungen abzugeben. Vorteile, die mit einem Shared Service Center möglich sind (z.B. Qualitätsverbesserungen, Kosteneinsparungen), sind dadurch schwer umsetzbar, was der Weiterentwicklung des VSZ Personalgewinnung entgegensteht. Hat ein Auftraggeber der Nutzung des VSZ zugestimmt, müssen die Mitarbeiter weitere Verhandlungen führen. Mit dem Auftraggeber ist detailliert abzustimmen, welche Vorleistungen durch ihn erbracht werden, welche Arbeitsprozesse das VSZ übernimmt und bei welchen konkreten (Teil-)Leistungen das VSZ auf die Zuarbeit der Auftraggeberbehörde angewiesen ist. Diese Abstimmung wird mit jedem Kunden neu geführt. Hierfür stehen den Mitarbeitern im VSZ keine Handlungsanweisungen zur Verfügung; es gibt auch keine anderen organisatorischen Formalisierungen.

Weiterhin sind während der Prozessausführung Koordinations- und Abstimmungstätigkeiten zwischen Auftraggeberbehörden und dem VSZ erforderlich. Diese Aufgaben werden tendenziell als besonders herausfordernd wahrgenommen, weil Prozessschritte und -abläufe nicht ausreichend aufeinander abstimmbar sind. Teilweise versuchen Auftraggeberbehörden dem VSZ ihre individuellen Prozessschritte vorzugeben, um nicht ihre Prozesse anpassen zu müssen, so dass die Skalenvorteile mit dem VSZ kaum erzielbar sind. Die Mitarbeiter des VSZ Personalgewinnung versuchen daher, optimierte Prozesse und Abläufe in die Auftraggeberbehörden zu transferieren bzw. die Geschäftsprozesse durch Verhandlungs- und Überzeugungsarbeit anzugleichen. Damit nehmen die Mitarbeiter organisationsübergreifend Änderungsprozesse vor.

In welcher Reihenfolge der Mitarbeiter des VSZ Personalgewinnung die Aufgaben für welche Auftraggeberbehörde erledigt, bleibt ihnen überlassen, so dass diesbezüglich ein erweiterter Handlungsspielraum besteht. Einen Arbeitsplan mit den Aufgaben und den dazuge-

hörigen Terminen erstellt der Mitarbeiter selbst; dieser wird eigenständig nach Wichtigkeit und Terminen strukturiert. Der große Handlungsspielraum ergibt sich auch daraus, dass einige Bewerbungsverfahren zwei Wochen dauern und andere bis zu drei Monaten. Ebenso nimmt der Mitarbeiter die Abstimmung und Koordination mit den Auftraggeberbehörden selbst vor. Der Referatsleiter greift nicht ein bzw. gibt keine Vorgaben. Im VSZ Personalgewinnung fordert der ständige Wechsel zwischen verschiedenen Auftraggeberbehörden als Kunden und Aufgabeninhalten von den Mitarbeitern große Flexibilität. Den Mitarbeitern steht kein fest definierter Arbeitsablauf zur Verfügung: Die Aufgaben, an denen die Auftraggeberbehörden mitwirken und bei denen sie entscheiden müssen, welche Aufgaben das VSZ ausführt, ergeben sich je nach ausgewähltem Modul Zeitvorgaben, die individuell mit jeder Auftraggeberbehörde abgestimmt werden. Zudem führen die Mitarbeiter verschiedene Aufgaben (verschiedene Stufen der Personalgewinnung) für verschiedene Auftraggeberbehörden parallel aus, was die Arbeit sehr abwechslungsreich gestaltet. Weiterhin finden Auswahlgespräche, an denen Mitarbeiter als Kommissionsmitglieder teilnehmen, häufig in Köln oder Berlin statt, was von den Mitarbeitern Flexibilität in Bezug auf Reisetätigkeit erfordert. Nicht zuletzt hat auch im Bereich der Personalgewinnung die Fülle an zu verarbeitender Information zugenommen, insbesondere die Anzahl der täglich zu verarbeitenden E-Mails ist erheblich gestiegen. Manche der Mitarbeiter sprechen von einer „E-Mail-Flut“, die nach den Aussagen befragter Führungskräfte von jüngeren Mitarbeitern leichter als von älteren Mitarbeitern bewältigt wird. Hierbei besteht die Herausforderung für die Mitarbeiter, wichtige von weniger wichtigen E-Mails zu unterscheiden. Oftmals sind die Mitarbeiter auch nicht ausreichend sensibilisiert, zu erkennen, welcher Inhalt einer E-Mail welche Folgen für ihre Arbeit hat.

### *Arbeitsteilung*

Im Bereich Personalgewinnung sind die Prozesse der Facharbeit zwischen dem SSC und Auftraggeberbehörde zum Teil sehr feingliedrig aufgespalten, was den Aufwand in der Kommunikation mit der Auftraggeberbehörde erhöht. Die Auftraggeberbehörde erhält zwar einen standardisierten Katalog, aus dem sie „modulartig“ Leistungen der Personalgewinnung auswählen kann. Um jedoch einzelne Arbeitsinhalte und Termine genau festzulegen, findet eine intensive Abstimmung zwischen der Auftraggeberbehörde und dem VSZ Personalgewinnung statt, die überwiegend per E-Mail und telefonisch erfolgt. Eine gemeinsame

IT-Anwendung zur Koordination und Abstimmung über das zu erbringende Leistungsspektrum steht nicht zur Verfügung. Bei jedem Auftrag einer Behörde ist es erforderlich, Arbeitsinhalte und Termine festzulegen und abzustimmen, weil jede Auftraggeberbehörde ein anderes Leistungsspektrum beim VSZ Personalgewinnung in Auftrag gibt. Hierfür gibt es keinen standardisierten Arbeitsablauf. Weiterhin entsteht Abstimmungs- und Koordinationsaufwand, weil die Auftraggeberbehörde bei Aufgaben der Personalgewinnung weiterhin mitwirkt, wenn es beispielsweise um folgende Fragen geht: Wo und wie soll die Stellenausschreibung veröffentlicht werden? Was sollen die formellen Ausschlusskriterien bei eingehenden Bewerbungen sein? Welche Bewerber sollen zu einem Auswahlgespräch eingeladen werden? Weiterhin müssen die Mitarbeiter mit den Bewerbern sowie mit den zu beteiligenden Gremien der Auftraggeberbehörden kommunizieren.

Kern der IT-Unterstützung innerhalb des Referats Personalgewinnung bildet das Online-Bewerbungssystem „BaSys“, mit dem das Bewerbungsverfahren weitestgehend abgewickelt werden kann. Bewerber geben ihre Daten über das Internet direkt in das System ein; dann folgt eine Vorauswahl von Bewerbern auf der Basis von zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer vereinbarten Kriterien; die Auftraggeberbehörden wählen in die engere Auswahl kommende Bewerber aus, die dann wiederum vom Referat Personalgewinnung aufgefordert werden, umfangreiche Bewerbungsunterlagen schriftlich einzureichen. Die eingehenden Bewerbungen werden von der Auftraggeberbehörde ausgewertet und die einzuladenden Bewerber bestimmt, wobei die Einladung zum Auswahlgespräch durch das VSZ erfolgt. Die nicht berücksichtigten Bewerber erhalten eine Absage.

Die Auftraggeberbehörden haben keinen Zugriff auf das Online-Bewerbungssystem; sie können daher nicht auf bereits eingegebene Daten der Bewerber zugreifen. Zwar können sich die Bewerber online bewerben und es erfolgen bestimmte Auswertungen online, die Abstimmungen und der Austausch zwischen Auftraggeber- und Auftragnehmerbehörde finden jedoch ohne oder kaum mit IT-Unterstützung statt. Vielmehr erfolgt eine intensive persönliche Abstimmung, weil es der Zuarbeit bei Entscheidungen von den Auftraggeberbehörden bedarf, was sich auch nur begrenzt durch IT ersetzen lässt. Im Ergebnis sind die Arbeitsschritte im VSZ weniger durch die IT-Unterstützung als durch die Auftraggeberbehörden vorgegeben, die versuchen, ihre Abläufe beizubehalten.

### *Personal*

Generell gibt es im Verwaltungs-Service-Zentrum des BVA für die Personalauswahl kein spezielles Anforderungsprofil, in dem erforderliche Fähigkeiten und Kompetenzen eines Mitarbeiters beschrieben sind. In den Teams des Referats Personalgewinnung sind Mitarbeiter beschäftigt, die eine Ausbildung für den allgemeinen gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst absolviert haben; weitere Mitarbeiter sind Diplom-Verwaltungswirte (Fachhochschulabschluss). Einige Mitarbeiter wurden auch gegen ihren Willen in das Referat Personalgewinnung umgesetzt, als dieses neu eingerichtet wurde. Neu eingestellte Mitarbeiter werden am Arbeitsplatz eingearbeitet, was ca. zwei bis drei Monate dauert. Eine Einführungsschulung, in der die Mitarbeiter einen Überblick über das BVA, das Referat und dessen Aufgaben erhalten, wird nicht angeboten. In der täglichen Arbeit nehmen die Mitarbeiter an eignungsdiagnostischen Schulungen teil, um die Auftraggeberbehörden besser bei Auswahlgesprächen unterstützen zu können. Die Mitarbeiter führen an, dass ihnen keine weiteren Schulungen angeboten werden, in denen sie u.a. ihre Kommunikationsfähigkeiten verbessern können, wengleich sie in ihrer täglichen Arbeit besonders viel mit Auftraggeberbehörden und Bewerbern kommunizieren. Bedingt durch die heterogene Personalstruktur ist die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter sehr unterschiedlich, auch im Hinblick auf die neuen Kommunikationserfordernisse.

#### **4.2.1.4** *Geänderte Tätigkeiten der Teamführung*

In den neuen Leistungsstrukturen kontrollieren die Referatsleiter regelmäßig die Anzahl der durchzuführenden Aufträge sowie die Anzahl der Auftragsanfragen von Auftraggeberbehörden, die von den Mitarbeitern selbst dokumentiert werden. Ersichtlich ist, für wie viele Auftraggeberbehörde der Mitarbeiter verantwortlich ist, welche Aufgaben bis wann zu erledigen sind und wie der aktuelle Arbeitsstand ist. Zeigt sich ein Arbeitsrückstand, werden durch den Referatsleiter und die Mitarbeiter gemeinsam die Ursachen ermittelt und Lösungen erarbeitet sowie deren Umsetzung koordiniert. In zweiwöchentlich stattfindenden Referats- und monatlichen Teambesprechungen werden Arbeitsaufträge, -inhalte und Arbeitsstände der jeweiligen Mitarbeiter besprochen. Neben dem internen Monitoring durch den Referatsleiter werden verschiedene Kennzahlen von der Stabstelle „Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung“ des VSZ erhoben und ausgewertet. Diese werden in Quartalsberichten

aggregiert dargestellt. Angesichts der zeitversetzten Veröffentlichung dienen diese Berichte lediglich Dokumentationszwecken und können weniger als Führungsinstrument genutzt werden, weil die Daten zum Zeitpunkt der Veröffentlichung bereits veraltet sind. Zudem bemängeln die Führungskräfte, dass die erhobenen Kennzahlen zu abstrakt sind, um daraus geeignete Führungsmaßnahmen ableiten zu können.

Weiterhin gehört es zu den Aufgaben der Führungskräfte, neue Auftraggeberbehörden zu gewinnen und diese bezüglich der Abgabe von (Teil-)Leistungen aus dem Bereich Personalgewinnung zu beraten. Hierfür nehmen Führungskräfte regelmäßig an Psychologieschulungen teil, um sich die Fähigkeiten und Wissen anzueignen, wie man Auftraggeberbehörden berät und überzeugt. Für Mitarbeiter auf der Ausführungsebene werden solche Schulungen nicht angeboten, weil die Führungskräfte die entsprechende Vermittlung vornehmen und als Multiplikatoren wirken sollen. Weiterhin wird von den Führungskräften erwartet, dass sie auch Kenntnisse bzgl. der Ausführungsebene haben, um diese Strukturen weiterzuentwickeln, insbesondere, um das Leistungsspektrum des Bereichs Personalgewinnung zu erweitern. Hierzu fordern Führungskräfte auch Ideen und Vorschläge von Mitarbeitern ein und versuchen, sie zum Mitdenken anzuregen, was jedoch aufgrund der heterogenen Personalstruktur im Referat nur partiell gelingt.

#### **4.2.1.5 *Diskussion in Bezug auf geänderte Tätigkeiten und Kompetenzen***

Die Arbeitsorganisation im Referat Personalgewinnung zeigt, dass es neue Tätigkeiten gibt, die speziell aus der neuen interorganisatorischen Arbeitsteilung resultieren. Zunächst zeigt sich, dass keine einfache (Neo-)Taylorisierung der Arbeit erfolgt ist, wenngleich es hierfür einige Hinweise gibt. Zwar hat die Arbeitsteilung zugenommen, weil der Bereich Personalgewinnung nur noch Teilaufgaben der gesamten Personalarbeit wahrnimmt; auch hat eine gewisse Automatisierung durch das Online-Bewerberportal stattgefunden. Es sind aber neue Tätigkeiten als „Kehrseite“ der neuen vernetzten Arbeitsteilung hinzugekommen, die Handlungsspielräume erweitert und Kompetenzanforderungen erhöht bzw. verändert haben.

Bei der unmittelbaren Ausführung der Fachaufgaben kann eine Spezialisierung durch neue Arbeitsteilung bestätigt werden. Hieraus entstehen intensivere Formen der Kommunikation, denen bisher nicht durch entsprechende Weiterbildungsangebote begegnet wird. Es werden gegenwärtig lediglich Weiterbildungen im Bereich der Ausführung von Fachaufgaben ange-

boten, jedoch nicht für die Entwicklung der erforderlichen sozialen und personalen Kompetenzen wie Selbstorganisation, Verhandlungsgeschick, Kommunikation etc. Denn aus der vernetzten Konstruktion des Shared Service Centers resultieren neue Tätigkeiten, die über die Ausführung der Fachaufgaben hinausgehen. Deutliche Hinweise gibt es, dass die Fachaufgaben nur dann qualitätsgerecht durch das Referat Personalgewinnung ausgeführt werden können, wenn ein Verständnis für den gesamten Prozessablauf vorhanden ist. Insbesondere müssen trotz bzw. wegen der Arbeitsteilung die vor- und nachgelagerten Prozessteile, die außerhalb der Behörde ausgeführt werden, ebenfalls mitgedacht werden, was auf der Arbeitsebene ein organisationsübergreifendes Denken in ganzheitlichen Zusammenhängen erfordert.

Weiterhin sind auch eine ganze Reihe neuer Aufgaben für die Mitarbeiter hinzugekommen, deren Ausführung einige Schwierigkeiten bereitet. Zu nennen sind insbesondere der erhöhte Abstimmungsaufwand mit den Partnerbehörden, die Beratungsleistungen für die Inanspruchnahme weitergehender Dienstleistungen des VSZ sowie die Professionalisierung des Personalgeschäfts selbst, was durch die Spezialisierung eingetreten ist. Gerade durch die neue Arbeitsteilung hat der Abstimmungsaufwand sehr stark zugenommen, was an die Mitarbeiter erhöhte Kommunikationsanforderungen stellt. Der Vertrieb von Leistungen der Personalgewinnung erfordert außerdem Verhandlungsgeschick und Verkaufskompetenzen, was bisher in diesem Aufgabenbereich überhaupt nicht gefragt war.

Der Abstimmungsaufwand erhöht sich zwar auch dadurch, dass die Prozesse zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer noch wenig IT-unterstützt sind, so dass noch vielfach manueller Aufwand entsteht. Erhöhter Verhandlungs- und Überzeugungsaufwand entsteht aber auf der Ausführungsebene v.a. dadurch, weil Auftraggeber versuchen, ihre bisherigen Prozesse beizubehalten. Doch das Shared-Service-Center-Konzept funktioniert nur, wenn Leistungen gleichartig für möglichst viele Behörden erbracht werden. Schaffen es die Mitarbeiter des Referats Personalgewinnung nicht, die standardisierten Prozesse in der Auftraggeberbehörde durchzusetzen, reduzieren sich die Vorteile der Shared-Service-Konstruktion. In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass beim Auftraggeber vielfach kaum die Kompetenzen vorhanden sind, Aufträge zu erteilen. Mitarbeiter der Auftraggeberbehörden müssen Prozesse genau definieren, sich auf neue Arbeitsprozesse einlassen und sich auf ihre verbleibenden Prozesse beschränken, damit keine „Schattenverwaltung“, d.h. doppelte Bearbeitung

von Aufgaben entsteht. Dieser Mangel an Kompetenzen muss durch die Auftragnehmerbehörde abgedeckt werden, so dass es de facto zu einer Rollenumkehrung kommt, zumindest in der ersten Zeit der Zusammenarbeit.

Deutlich wird, dass in der neuen Arbeitsorganisation ein hohes Maß an Fähigkeit zur Selbstorganisation an die Mitarbeiter gestellt wird, weil es trotz Standardisierung und IT-Unterstützung eine der Hauptaufgaben bleiben wird, mit dem Auftraggeber zu kommunizieren und ihn zu beraten. Auch die individuelle Gestaltung der Arbeitsorganisation bleibt den Mitarbeitern überlassen, was die Reihenfolge und zeitliche Organisation ihrer Aufträge angeht. Damit sind zwar die internen Prozessabläufe vorstrukturiert, aber nicht Kooperation/Arbeitsteilung mit den Auftraggeberbehörden, so dass hieraus im hohen Maße auszufüllende Handlungsspielräume und eine neue Flexibilität entstehen. Mithin ist trotz der rigideren interorganisatorischen Arbeitsorganisation und stärkeren IT-Unterstützung eine höhere Subjektivität bei der Arbeitsausführung entstanden, die ein zunehmendes Maß an Eigenverantwortung einhergehend mit Selbstkontrolle/Selbstreflexion der Mitarbeiter fordert.

In der nachfolgenden Tabelle sind die neuen Tätigkeiten und Kompetenzen zusammengefasst:

Tätigkeiten/Anforderungen	Kompetenzen
Vertrieb	Verhandlungsgeschick/Verkaufsfähigkeiten Dienstleistungsmarketing
Übernahme der neuen Prozesse	Verhandlungsgeschick zwecks Standardisierung gegenüber dem Auftraggeber
Wahrnehmung spezialisierter Fachaufgaben, Professionalisierung	Prozessübergreifendes Denken Vertiefende Fachkompetenzen, spezialisierte Kenntnisse durch die Bündelung
Einstellen auf neue Auftraggeber durch häufigen Wechsel von Auftraggebern	Soziale Kompetenzen, insbesondere ausgeprägte Kommunikationsfähigkeiten
Stärkere Freiheit bei der Arbeitsausführung	Fähigkeit, sich selbst zu organisieren, Selbstreflexion, Selbstmanagement

Im Ergebnis ist die Dichotomie High- und Low-Road-Organisation sowie Skilling und De-Skilling für den Bereich Personalgewinnung zu einfach und wird der Charakterisierung der neuen Arbeitsorganisation kaum gerecht. Zwar hat auf der Ebene der Facharbeit eine Spezialisierung stattgefunden, aber gleichzeitig auch eine starke Professionalisierung, die eine neue Tiefe von Fachkompetenzen mit sich bringt. Wesentliche Veränderungen resultieren aus dem Vernetzungscharakter des Organisationsmodells, die auf der Sachbearbeiterebene zu massiven Änderungen in ihrer täglichen Arbeit führt. Durch die vernetzte Arbeitsteilung sind neue Unsicherheitszonen entstanden, die erweiterte soziale, personale aber auch fachliche Kompetenzen erfordern. Es ist neben der Standardisierung eine Subjektivierung auf der Arbeitsebene eingetreten, die nicht durch die Facharbeit selbst hervorgerufen wurde, sondern durch die Vernetzung. An einem Arbeitsplatz sind somit Tendenzen der Formalisierung sowie der Subjektivierung erkennbar, die ein gewisses Spannungsfeld aufzeigen. Damit lassen sich auch für den Shared-Service-Center-Bereich dynamische Kompetenzanforderungen auf der Arbeitsebene erkennen, die bisher noch kaum auf der Weiterbildungsebene umgesetzt sind.

#### **4.2.2 Fall 2: Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV)**

##### **4.2.2.1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen**

Das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) wurde am 1. Januar 2006 als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen gegründet. Das BADV wurde u.a. mit der Zielsetzung gegründet, Dienstleistungen für andere Bundesbehörden an einer Stelle zu bündeln und das für Personaldienstleistungen notwendige Fachwissen vorzuhalten. Auch sollte die bestehende fragmentierte Behördenstruktur in einer Behörde zusammengefasst werden. Die Gründung des BADV geht auf die im Jahr 2003 von der Bundesregierung beschlossene „Initiative Bürokratieabbau“ zurück, die u.a. einen Umbau der Behördenstruktur der Bundesverwaltung vorsieht. Das BADV ging aus zwei Vorgängerbehörden hervor: dem Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen (BARoV) und dem Dienstleistungszentrum des ehemaligen Bundesamtes für Finanzen. Die Aufgaben der Vorgängerbehörden werden in eigenen Abteilungen im BADV weiterge-

führt, wenngleich einige Aufgaben, wie die zur Regelung offener Vermögensfragen, an Bedeutung verlieren. Das BADV hat ca. 1.800 Mitarbeitern und ist bundesweit an zwölf Standorten mit so genannten Hauptstandorten in Berlin und Bonn vertreten. Mittlerweile nehmen im BADV Personaldienstleistungen, wie die Festsetzung, Berechnung und Auszahlung von Personalleistungen, z.B. Beihilfe, Reise- und Umzugskosten, Trennungsgeld, Kindergeld sowie Bezüge, den größten Anteil der Aufgabenwahrnehmung ein. Ausgeführt werden diese Aufgaben in der Abteilung D (Dienstleistungszentrum; vgl. Abbildung 4), das für ca. 300 Dienststellen des Bundes diverse Personaldienstleistungen erbringt. Die Abteilung D gliedert sich in neun fachlich abgegrenzte Referate, in denen insgesamt ca. 430 Mitarbeiter beschäftigt sind.

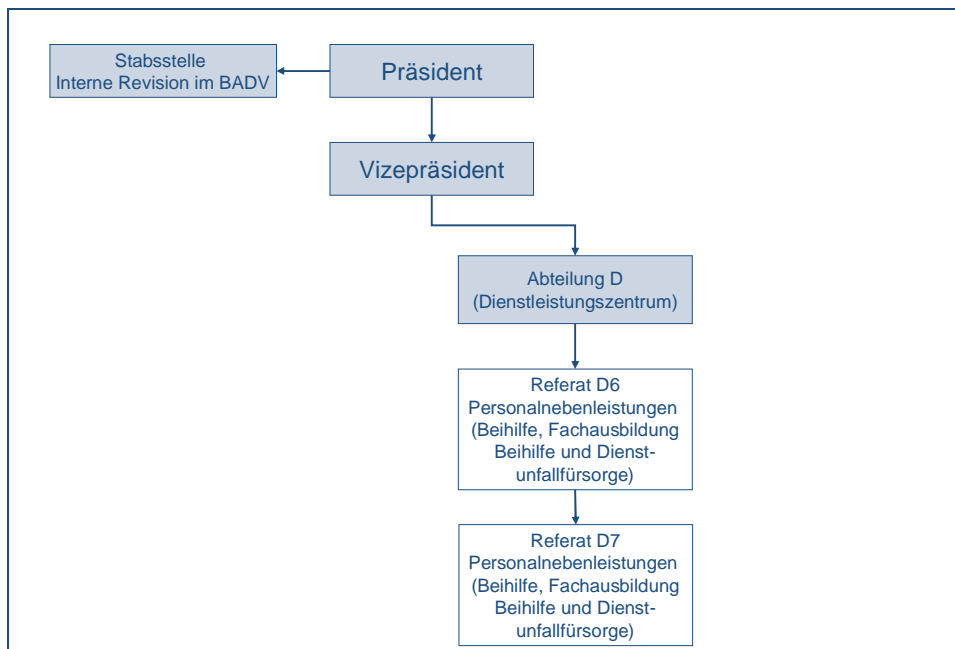


Abbildung 4: Organigramm des Bundesamtes für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (Auszug)

#### 4.2.2.2 (Gesamt-)Organisation des Shared Service-Bereichs

Wichtige Aufgaben im Bereich Personaldienstleistungen sind die Festsetzung, Berechnung und Auszahlung von Beihilfe, die öffentliche Arbeitgeber ihren Beamten als eigenständige beamtenrechtliche Krankenfürsorge (Krankheits-, Pflege- und Geburtskosten) gewähren. Ausgeführt wird die Beihilfebearbeitung durch zwei, an verschiedenen Standorten verteilte Referate, die jeweils von einem Referatsleiter geführt werden. Jedes Referat setzt sich aus fünf bis sechs Teams zusammen, wobei jedem Team ca. fünf Mitarbeiter und ein Sachge-

bietsleiter angehören. Der Sachgebietsleiter nimmt die sachliche und rechtliche Schlussprüfung (stichprobenartig) der Beihilfebescheide vor. Im Erhebungszeitraum hatten beide Beihilfe-Referate insgesamt 64 Auftraggeber, darunter u.a. das Auswärtige Amt, das Bundesministerium der Justiz und der Bundesrat. Jährlich werden ca. 133.000 Beihilfeanträge (Angaben aus dem Jahr 2010) bearbeitet. Seit Gründung des BADV ist die Anzahl der Beihilfeanträge um zehn Prozent gestiegen.

Wie beim BVA erfolgt die Beihilfebearbeitung nicht auf der Basis ergebnisbezogener Verträge zwischen BADV und den jeweiligen Auftraggeberbehörden. Bisher erfolgt die Leistungserbringung des BADV auf der Grundlage von Pauschalzuweisungen, die durch das Finanzministerium geleistet werden. Bei der Beihilfe handelt es sich um eine Leistung, die das Dienstleistungszentrum des ehemaligen Bundesamtes für Finanzen vor der Gründung des BADV ausgeführt hatte. Die Beihilfebearbeitung haben die Auftraggeberbehörden bisher selbst ausgeführt oder diese war bereits auf das ehemalige Dienstleistungszentrum beim Bundesamt für Finanzen übertragen. Mit der Gründung des BADV und der Einführung des Dienstleistungszentrums wurde die IT-Unterstützung mit einem neuen, eigens entwickelten IT-Fachverfahren – **Automatisierte Beihilfe-Bearbeitung auf Arbeitsplatzcomputern (ABBA)** – verbessert. Eine Weiterentwicklung ist die Einführung einer elektronischen Akte (**elektronische Beihilfebearbeitung in der Verwaltung – eBiV**), deren Einführung zum Zeitpunkt der Datenerhebung vorgenommen wurde. Ziel des Projektes ist es, die Beihilfebearbeitung durchgehend vom Posteingang über die Bearbeitung bis hin zum Postausgang medienbruchfrei abzuwickeln. Dieses Projekt wurde in die Umsetzungspläne 2008 und 2009 des Regierungsprogramms „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation und E-Government 2.0“ aufgenommen, so dass dieses Projekt eine besondere Bedeutung für den Bund hat. Im Juli 2010 wurde ein Scanzentrum für die Digitalisierung der Eingangspost in Bad Homburg aufgebaut, so dass ab Januar 2011 mit der probeweisen Einführung der „eBiV“ begonnen werden konnte. Weiterhin ist geplant, ein Kundenportal aufzubauen, über das die Beihilfeberechtigten die Möglichkeit erhalten, online ihre Beihilfeanträge zu stellen oder Bearbeitungsstände abzufragen. Geplant war, „eBiV“ in der zweiten Jahreshälfte 2011 vollständig im BADV einzuführen, so dass diese Änderung bei der Datenerhebung noch nicht berücksichtigt werden konnte.

Neben der Beihilfebearbeitung wird in einem Referat die dazugehörige Fachausbildung auf der Basis eines praxisorientierten Schulungsprogramms durchgeführt. Teilnehmer sind Auszubildende und Mitarbeiter der eigenen wie auch fremder Behörden von Bund und Ländern. Im Jahr 2010 wurden beispielsweise sechs Lehrgänge „Fachausbildung zum Beihilfefestsetzer“ mit ca. 45 Teilnehmern, 14 fachbezogene Workshops mit ca. 300 Teilnehmern und drei Informationsveranstaltungen mit ca. 100 Teilnehmern durchgeführt. Die Anzahl der Behörden und Institutionen, die Leistungen aus dem Bereich „Fachausbildung/Weiterbildung“ in Anspruch nehmen, steigt – wie die Beihilfebearbeitung selbst – ebenfalls stetig an.

#### 4.2.2.3 *Gestaltung der Arbeitsorganisation*

##### *Aufgaben*

Im Dienstleistungsbereich Beihilfe werden auf der Ausführungsebene folgende Fachaufgaben wahrgenommen:

- Formelle Prüfung des Beihilfeantrages (z.B. der Mitarbeiter prüft, ob der Antragsteller überhaupt beihilfeberechtigt ist),
- Prüfung der Rechnungsbeträge nach den Beihilfevorschriften und den entsprechenden Richtlinien,
- Berechnung der Kostenerstattung,
- Auszahlung der Beihilfe und
- fachliche Beratung sowie Unterstützung der Antragsteller.

Alle Aufgaben werden jeweils von einem Mitarbeiter ausgeführt. Lediglich die Bearbeitung von Inlands- und Auslandsbeihilfe (Auszahlung von Beihilfe für im Inland bzw. Ausland tätige Beamte) wird von unterschiedlichen Mitarbeitern wahrgenommen, weil bei im Ausland arbeitenden Beamten sehr spezielle Regeln zu beachten sind. Besonderheiten sind z.B., dass Arzt- und Krankenhausbelege in verschiedenen Sprachen verfasst sind, so dass es Schwierigkeiten bereitet, inhaltliche Richtigkeit der Belege nachzuweisen. Innerhalb der beiden Bereiche wird jeweils das Prinzip der so genannten Poolbearbeitung verfolgt, d.h. die Mitarbeiter bearbeiten – unabhängig von einem Zuordnungskriterium – die Anträge aller Antragsteller.

Neben der Beihilfebearbeitung übernehmen die Mitarbeiter von 09:00-15:00 Uhr telefonische Beratung. Ca. 80 % der eingehenden Anrufe sind Routinefälle, die ohne weitere Recherchen beantwortet werden können. Die restlichen 20% der Anfragen erfordern einen hohen zeitlichen Aufwand, weil vertiefte Fachkenntnisse und weitere Recherchen erforderlich sind. Häufig gehen so viele Anrufe ein, dass es kaum möglich ist, Beihilfeanträge tagesaktuell zu bearbeiten. In der Praxis besteht die Schwierigkeit, der Bearbeitung von Beihilfeanträgen und den Beratungsaufgaben (per Telefon oder E-Mail) gleichermaßen gerecht zu werden, weil Beratung und Bearbeitung von Anträgen von allen Mitarbeitern im Beihilfebereich wahrgenommen werden.

Insgesamt gilt die Beihilfebearbeitung – unabhängig in welcher Organisationsform ausgeführt – als anspruchsvolle Aufgabe, weil die Rechtsmaterie zum Teil recht kompliziert und es sich fachlich um eine spezifische Materie handelt. Es sind nicht nur diffizile Regelungen des einschlägigen SGB V (Sozialgesetzbuch Fünftes Buch) zu beachten, sondern auch zahlreiche Richtlinien und Verordnungen, wie z.B. die Gebührenordnungen für Ärzte oder Zahnärzte, die häufigem Wandel unterliegen. Die inhaltliche Bearbeitung der Beihilfeanträge selbst hat sich jedoch mit der Einführung des Dienstleistungszentrums kaum verändert. Zugunommen hat die zu verarbeitende Informationsfülle durch die Hotline und elektronische Mail-Kommunikation, die es bei der bisherigen Sachbearbeitung in dem Umfang und in der Dichte nicht gegeben hat.

### *Arbeitsteilung*

Bei der Beihilfebearbeitung findet zwischen dem Dienstleistungszentrum und der Auftraggeberbehörde im Gegensatz zur Personalgewinnung im BVA keine neue Arbeitsteilung statt. Beamte reichen beim Dienstleistungszentrum ihre Beihilfeanträge ein, die dann dort vollständig von einem Mitarbeiter bearbeitet werden, so dass keine weitergehende Prozessausführung bzw. Entscheidung von der Auftraggeberbehörde erforderlich ist. Zwischen den Mitarbeitern gibt es nur eine geringe Arbeitsteilung; lediglich ein fachlicher Austausch zu schwierigen Fällen findet statt. Eine Arbeitsteilung findet insofern statt, indem die Beihilfeanträge aus dem Ausland von getrennten Teams bearbeitet werden.

Mit der Errichtung des Dienstleistungszentrums und den Beihilfereferaten wurde auch eine neue Software für die Bearbeitung der Beihilfeanträge installiert. Hierdurch werden weite

Arbeitsschritte der Bearbeitung, die bisher manuell durchgeführt wurden, durch IT unterstützt. Nur wenige Prüfschritte, wie die Eingangsprüfung der Anträge nach Vollständigkeit oder die Prüfung der generellen Anspruchsberechtigung, finden ohne IT-Unterstützung statt. Insgesamt werden die Bearbeiter von Beihilfeanträgen eng durch die Anwendung geführt. Beispielsweise gibt es Auswahlmöglichkeiten für Entscheidungsoptionen, vorgefertigte Textbausteine und diverse Berechnungsmöglichkeiten, so dass nicht nur der Workflow, sondern auch inhaltliche Entscheidungen mit der Einführung der neuen Leistungsstrukturen stark vorgeprägt sind. Insbesondere die Berechnung und Auszahlung von Beihilfe werden streng durch die Fachanwendung vorgegeben (u.a. durch Auswahlfelder). Die Auszahlung wird zusätzlich erleichtert, weil zwischen Fachanwendung und den Kassenverfahren des Auswärtigen Amtes und der Bundesfinanzverwaltung eine Datenschnittstelle besteht. Dort werden automatisch Zahlungsanweisungen, Buchungsbelege und Buchungsdatenträger für die Bundeskasse erstellt, die auch für die Auszahlung von Beihilfe zuständig ist. Die vom Fachverfahren im Rahmen der Beihilfeberechnung ermittelten Werte können weiterhin durch den Bearbeiter geändert werden, wenn z.B. besondere Umstände des Antragstellers und/oder Rechtsänderungen zu berücksichtigen sind, so dass weiterhin Handlungsspielräume auf der Ausführungsebene gegeben sind.

### *Personal*

Der Großteil der ca. 50 Mitarbeiter, die im Dienstleistungsbereich Beihilfe beschäftigt sind, arbeitete bereits im Dienstleistungszentrum des früheren Bundesamtes für Finanzen. Dort waren sie entweder für die Beihilfebearbeitung oder die Festsetzung von Löhnen zuständig, so dass sie bereits über gewisse Vorkenntnisse verfügten. Zu einem Großteil wurden diese Mitarbeiter in das Dienstleistungszentrum des BADV übernommen. Für diese Mitarbeiter hat eine Einarbeitung am neuen Arbeitsplatz stattgefunden. Anders bei neu eingestellten Mitarbeitern, die in der Regel über einen Abschluss für den mittleren nichttechnischen Verwaltungsdienst verfügen und in einigen Fällen über medizinische Vorkenntnisse verfügen, weil sie beispielsweise als Arzthelferin gearbeitet haben. Neu eingestellte Mitarbeiter nehmen zunächst an einem 13-tägigen Schulungsprogramm teil, welches zentral vom Sachgebiet „Aus- und Weiterbildung“ durchgeführt wird. Spezialthemen, wie z.B. der Aufbau und die Beurteilung einer Arzt- oder Zahnarztrechnung, werden von den Mitarbeitern des Sachge-

biets selbst unterrichtet. Nicht selten kündigen jedoch neu eingestellte Mitarbeiter nach der Einarbeitung, weil das Beihilfethema als zu anspruchsvoll empfunden wird. Darüber hinaus können die Mitarbeiter des Dienstleistungszentrums an speziellen Trainings teilnehmen, in denen sie ihre mündliche Kommunikation verbessern können oder lernen, mit Konfliktgesprächen am Telefon umzugehen. Diese Kommunikationstrainings werden von der BAKöV (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung) angeboten und durchgeführt. Neben den formalen Einstellungskriterien werden seitens der Führungskräfte folgende Anforderungen an die Mitarbeiter der Beihilfebearbeitung gestellt: IT-Grundkenntnisse, hohe Lernbereitschaft, Interesse für das Aufgabengebiet, selbstorganisiertes Arbeiten, Lernen am Arbeitsplatz, Kommunikationsfähigkeit, Stressresistenz und Serviceorientierung.

#### **4.2.2.4 Führung und Steuerung der Teamorganisation**

Im BADV werden die Meldungen über die Rückstände in der Beihilfebearbeitung automatisiert aus dem Fachverfahren heraus erzeugt. Nicht nur die Sachbearbeitung selbst wird durch die IT-Anwendung unterstützt, sondern die Führungskräfte können diverse Auswertungen vornehmen, wie z.B. Anzahl der eingegangenen Beihilfeanträge, Anzahl der bearbeiteten Beihilfeanträge oder Bearbeitungsdauer. Für jeden einzelnen Antrag können sich die Führungskräfte den Bearbeitungsstatus anzeigen lassen; sie greifen jedoch erst dann ein, wenn die Bearbeitungsdauer von Anträgen acht Tage überschreitet. Wie und wann der Beihilfearbeiter den Antrag innerhalb der vorgesehenen Bearbeitungszeit erledigt, bleibt ihm überlassen. Obwohl es technisch möglich ist, ist es den Führungskräften nicht gestattet, die Vielzahl der bereits im Fachverfahren erhobenen Kennzahlen (wie z.B. Anzahl der eingehenden Anträge, Bearbeitungszeit) mitarbeiterbezogen auszuwerten und diese Daten für individuelle Leistungs- und Verhaltenskontrollen zu nutzen. Informationen, die eine individuelle Leistungsbewertung erlauben, werden jedoch informell bereitgestellt. Auch bei einer zukünftig workflowgesteuerten Bearbeitung von Anträgen sollen Kennzahlen nicht genutzt werden, um einzelne Mitarbeiter zu kontrollieren/zu überwachen.

Die Referate Beihilfe sind bis zu 50 Mitarbeiter groß und über mehrere Standorte in Deutschland verteilt, so dass die Referatsleiter auf die Unterstützung der Sachbearbeiter (so genannte Mittelebene) angewiesen sind. Die Sachbearbeiter haben einen engeren Kontakt zu den Beihilfearbeitern und nehmen unmittelbar Prüf- und Kontrollaufgaben bei der Aufgabenaus-

führung wahr. Demnach kann der Sachbearbeiter die Leistung eines Mitarbeiters besser einschätzen als der Referatsleiter. Bei Fragen zu Anträgen mit hohem Schwierigkeitsgrad wendet sich der Beihilfebearbeiter an den Sachbearbeiter; ein Antrag gelangt also nur in sehr seltenen Fällen zum Referatsleiter. Referatsleiter haben deshalb weniger Wissen über den operativen Bereich.

#### 4.2.2.5 *Diskussion von neuen Kompetenzen*

Die Arbeitsteilung im Bereich Beihilfe hat sich im BADV gegenüber den Vorgängerorganisationen kaum geändert. Es werden im gleichen Arbeitsumfang wie bisher umfassend Beihilfeleistungen für die Behörden erbracht, so dass keine Tätigkeitsänderungen eingetreten sind. Es hat jedoch innerhalb der bestehenden Arbeitsteilung für die Erledigung von Beihilfeaufgaben eine stärkere IT-Durchdringung stattgefunden. Es handelt sich zwar nicht um eine (Neo-)Taylorisierung im Sinne einer weitgehenden Automatisierung, jedoch um eine starke Informatisierung mit einer Standardisierung von Abläufen. Hierdurch sind im Vergleich zur vorherigen Arbeitsorganisation gewisse „De-Skilling-Effekte“ sichtbar, weil nunmehr Arbeitsschritte von der Software übernommen werden. Vorgegeben werden durch die IT-Anwendung die Reihenfolge der Bearbeitungsschritte, Berechnungsmodi, Prüfungen und Textbausteine, jedoch ersetzen diese nicht das fachliche Wissen über die Festsetzung und Auszahlung von Beihilfe. Darüber hinaus verringern sich Handlungsspielräume für Mitarbeiter; lediglich in wenigen Bereichen können sie die im Fachverfahren vorgegebenen Werte ändern. Selbst Aufgaben, die eigentlich einer Entscheidung des Mitarbeiters bedürfen, werden durch Entscheidungsvorschläge vom Fachverfahren übernommen. Insgesamt haben sich Handlungsspielräume auf der Ebene der Ausführung verringert, wenngleich auch weiterhin im Beihilfebereich spezifische Fachkompetenzen erforderlich sind.

Weitere Veränderungen in den Tätigkeiten zeigen sich an der Schnittstelle zum Antragsteller von Beihilfe. Die Einrichtung einer Hotline und die Neuausrichtung des Beihilfebereichs als Dienstleistungszentrum haben wesentlich den Umfang der Beratung und der Kommunikation nach außen erhöht. Mitarbeiter auf der Arbeitsebene sind viel mehr als bisher gefordert, Entscheidungen zu erklären und die Antragsteller zu beraten; zudem hat sich durch die Hotline die Erreichbarkeit erhöht. Auf diese neuen Anforderungen hat das BADV bereits mit Schulungsangeboten reagiert. Eine Akquise-Beratung der potenziellen Auftraggeberbehörde

wie im BVA findet im Beihilfebereich des BADV nicht auf Mitarbeiterebene statt, weil sie mit potenziellen Auftraggeberbehörden keinen Kontakt haben.

In der nachfolgenden Tabelle sind die neuen Tätigkeiten und Kompetenzen zusammengefasst:

Tätigkeiten/Anforderungen	Kompetenzen
Kaum geänderte Tätigkeiten, sogar Verringerung des Handlungsspielraums bei der Bearbeitung	Abnehmende fachliche Kompetenzen
Beratung und Service-Orientierung	Erweiterte Kommunikationsfähigkeiten und Beratungskompetenzen
Selbstbestimmtes Arbeiten	Selbstorganisation und Selbstmanagement, Fähigkeit, sich selbst zu organisieren, Selbstreflexion, Selbstmanagement

Insgesamt wird deutlich, dass sich die Tätigkeiten auf der Ausführungsebene in der Form geändert haben, als Mitarbeiter stärker durch IT unterstützt werden, Bearbeitungsschritte vorgegeben werden und sich die Interaktion und Kommunikation hin zum Antragsteller erhöht hat. Durch die Art der IT-Nutzung ist gerade bei Standardanträgen bei der Beihilfebearbeitung eine gewisse Unterforderung sichtbar, die aus der hohen Formalisierung der Arbeitsschritte resultiert. Dennoch ist auch in der Beihilfebearbeitung die Fähigkeit zur Selbstorganisation und zum Selbstmanagement gefragt, weil es dem Mitarbeiter selbst überlassen bleibt, in welcher Reihenfolge die Beihilfeanträge bearbeitet werden und wie die Kommunikation zum Antragsteller stattfindet. Hierfür gibt es keine Vorgaben oder organisatorische Formalisierungen. Weiterhin entscheiden Mitarbeiter selbst, an welchen Weiterbildungsmaßnahmen und Trainings sie teilnehmen, so dass auch die Fähigkeit gefragt ist, die eigene Arbeit selbst zu kontrollieren, um hieraus Qualifizierungsbedarf selbst zu erkennen. Nicht zuletzt hat sich im Beihilfebereich des BADV gezeigt, dass die Projektarbeit zur Weiterentwicklung der Beihilfebearbeitung und der Leistungsstrukturen seit der Neuausrichtung hin zu einem Dienstleistungszentrum deutlich zugenommen hat. Mitarbeiter auf der Ausführungsebene sind vielmehr gefragt, Ideen zur Verbesserung und Weiterentwicklung

einzubringen, was es bisher in dieser Form nicht gab. Hierdurch ist nicht nur eine Doppelbelastung für die Mitarbeiter entstanden, sondern auch Teamfähigkeit gefragt.

### **4.3 Service Center für Einheitliche Behördenrufnummern**

Auf dem ersten IT-Gipfel der Bundesregierung im Dezember 2006 in Potsdam wurde von der Bundesregierung die Idee aufgegriffen, eine national einheitliche Behördenrufnummer (EBN) für Deutschland aufzubauen. Der Grundgedanke ist, dass Bürger über eine kurze bzw. leicht zu merkende Einwahlnummer (115), die deutschlandweit gültig ist, zu allen Verwaltungsleistungen unabhängig von Zuständigkeiten Auskünfte erhalten. „Eine EBN ist eine kurze bzw. gut einprägsame Telefonnummer, über die ein umfassender telefonischer Zugang zu öffentlichen Leistungen besteht. [...] Über eine nationale EBN können Bürger und Unternehmen unabhängig von administrativen Zuständigkeiten die Verwaltung kontaktieren.“ (IfG.CC 2010, S. 10). Im März 2009 startete der D115-Pilotbetrieb, der im April 2011 in den Regelbetrieb überging; zu dieser Zeit war die EBN für 15 Mio. Einwohner in Deutschland freigeschaltet. Zum Vergleich: In Europa existiert in ca. der Hälfte der EU-Mitgliedstaaten eine einheitliche Behördenrufnummer; wie z.B. in Frankreich (Rufnummer „39 39“), Spanien (Rufnummer „060“) oder Malta (Rufnummer „153“) (vgl. IfG.CC 2010).

Entgegengenommen werden die Anrufe der Bürger von einem Call Center, das eine eigene Organisationseinheit ist, die in großem Umfang Anrufe entgegennimmt und möglichst viele Anfragen beantwortet. Über die „115“ können Bürger Informationen zu den TOP100-Verwaltungsleistungen erfragen. Es handelt sich vielfach um so genannte Orientierungsinformationen, um den Bürger auf seinen Besuch in der Verwaltung vorzubereiten, wie z.B. Öffnungszeiten, mitzubringende Unterlagen oder Anspruchsvoraussetzungen für eine Leistung. Können Mitarbeiter eine Anfrage nicht beantworten, wird das Wissensmanagement-System herangezogen oder die Anfrage wird an Sachbearbeiter der Fachbehörden zur Weiterbearbeitung weitergeleitet. Damit unterscheidet sich das Call Center von einer Telefonzentrale, in der Anrufe lediglich weitergeleitet werden, aber keine eigenständige Auskunft erteilt wird.

Die D115-Struktur sieht eine organisations- und ggf. ebenenübergreifende Kooperation zwischen Kommunen, Ländern und dem Bund vor, was zu verschiedenen Service Levels (Auskunftsebenen) in der Organisationsstruktur (dreigliederige Servicearchitektur) führt (siehe

Abbildung 5). Können Anrufe auf der ersten Auskunftsebene mittels des Wissensmanagement-Systems (kommunales D115-Call-Center) nicht beantwortet werden, erfolgt die Weiterleitung des Anliegens an eine zweite Auskunftsebene, die ggf. den Anruf an eine dritte Auskunftsebene weiterleitet.

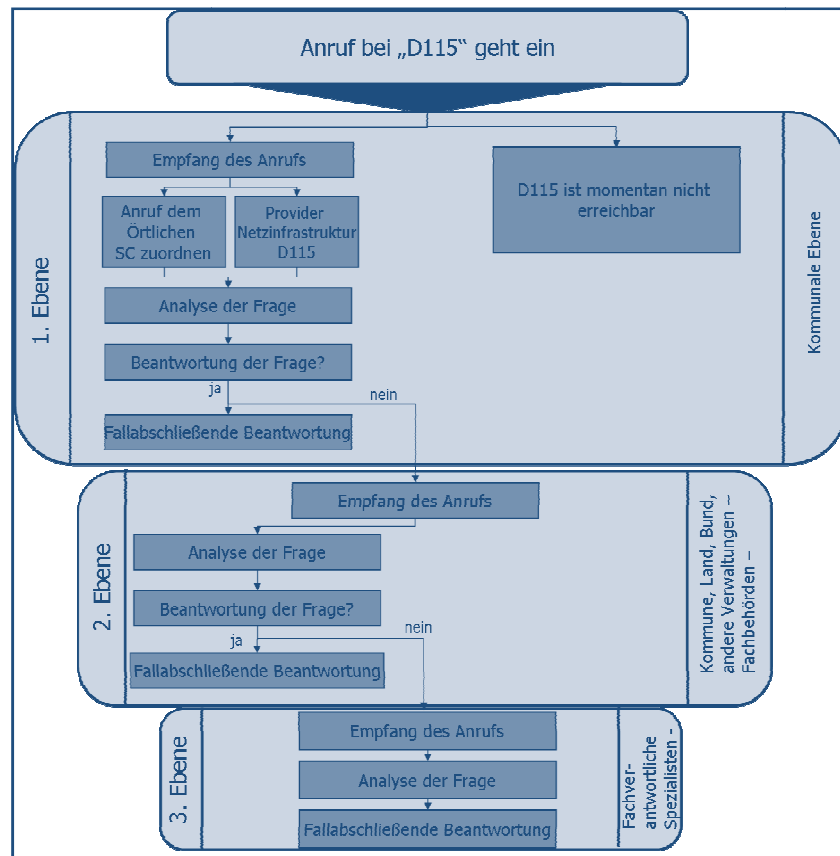


Abbildung 5: D115-Organisationsstruktur

### 4.3.1 Fall 3: D115-Service-Center in Berlin

#### 4.3.1.1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

In Berlin wurde bereits Ende der 1990er Jahre mit der Einführung einer zentralen Einwahlnummer („900“) begonnen, um die telefonische Erreichbarkeit der Verwaltung zu verbessern. Seinerzeit durgeführte Analysen ergaben, dass von 7.500 Anrufen bei einem Bezirksamt ca. 70 Prozent für die Abwicklung über ein Call Center geeignet sind. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Bezirksamtern beantworteten überwiegend Standardfragen wie z.B. zu Öffnungszeiten oder Ansprechpartner einer Behörde. Eine Weiterentwicklung der zentralen Einwahlnummer fand 2007 statt, als das IT-Dienstleistungszentrum (ITDZ Berlin) den zent-

ralen Auskunft-, Beratungs- und Vermittlungsdienst – das „Berlin Telefon 900“ – in Betrieb nahm. Damit wurden nach und nach die dezentralen Vermittlungsstellen aufgelöst. Die Mitarbeiter aus den Vermittlungsstellen der Bezirksämter wurden in das Service Center von „Berlin Telefon“ übernommen. Somit gehört „Berlin Telefon“ neben den Service Centern in Hamburg und Köln/Bonn zu den Vorreitern des telefonischen Auskunftsdienstes in Deutschland.

Die Rufnummer „900“ ist ein zentraler Zugang zu den Dienstleistungen und Informationen aller Fachabteilungen der Berliner Verwaltung. Bürger werden über die Rufnummer „900“, nicht nur zu zuständigen Mitarbeitern weitervermittelt, sondern erhalten bereits einfache Auskünfte und Beratungsleistungen. Hierbei handelt es sich um standardisierte Auskünfte, wie z.B. die Zuständigkeit einer Behörde, Öffnungszeiten, Ansprechpartner. Durch diese standardisierten Auskünfte sollen die an „Berlin Telefon“ teilnehmenden Berliner Behörden deutlich entlastet werden. Darüber hinaus sparen die Ämter durch die Zentralisierung der Telefondienste sowohl Telefon- als auch Personalkosten.

#### **4.3.1.2 (Gesamt-)Organisation des Service Centers**

Im Juni 2007 hat der Senat von Berlin beschlossen, die einheitliche Behördenrufnummer „115“ in Berlin einzuführen, was zu den E-Government-Leitprojekten der Berliner Verwaltung gehört, und sich für die Mitarbeit im Bundesprojekt „D115“ beworben. Das Land Berlin wurde aufgrund der guten Ausgangssituation als qualifizierte Modellregion ausgewählt und wirkte von Beginn an beim Auf- und Ausbau der bundeseinheitlichen Behördenrufnummer mit. Mit dem „Berlin Telefon“ existierte bereits ein gut ausgebautes und etabliertes Service Center in Berlin. Im März 2009 wurde der Pilotbetrieb aufgenommen, wobei auf die Erfahrungen aus dem Berlin-Telefon zurückgegriffen werden konnte. Allerdings bestanden damit zwei parallele Lösungen in Berlin, was die Anforderungen an die Mitarbeiter erhöht hat, weil es neben dem neuen D115-Zugang weiterhin die berlinweite Behördenrufnummer gab. Erschwerend kommt hinzu, dass sich beide telefonische Zugänge hinsichtlich ihrer Erreichbarkeit und ihres Angebots unterscheiden. Das Berlin-Telefon ist montags bis freitags von 07:00 bis 19:00 Uhr; D115 ist werktags von 08:00 bis 18:00 Uhr telefonisch erreichbar. Betreiber des D115-Service-Centers ist das ITDZ Berlin, das zugleich der zentrale IT-Dienstleister für die Berliner Verwaltung ist. Für beide Service Center gibt es einen gemeinsamen Leiter,

der über langjährige Erfahrungen im Bereich des Telefondienstes verfügt und direkt dem ITDZ-Vorstand und dem Geschäftsbereichsleiter zugeordnet ist. Neben dem Service-Center-Leiter gibt es zwei so genannte Betriebsmanager, denen wiederum die Teamleiter mit den Service-Center-Mitarbeitern nachgeordnet sind. In Berlin gibt es ein D115-Team, das sieben Mitarbeiter umfasst; im gesamten Service Center („Berlin Telefon“ und D115) arbeiten 129 Mitarbeiter. Die folgende Abbildung fasst die Aufbauorganisation zusammen.

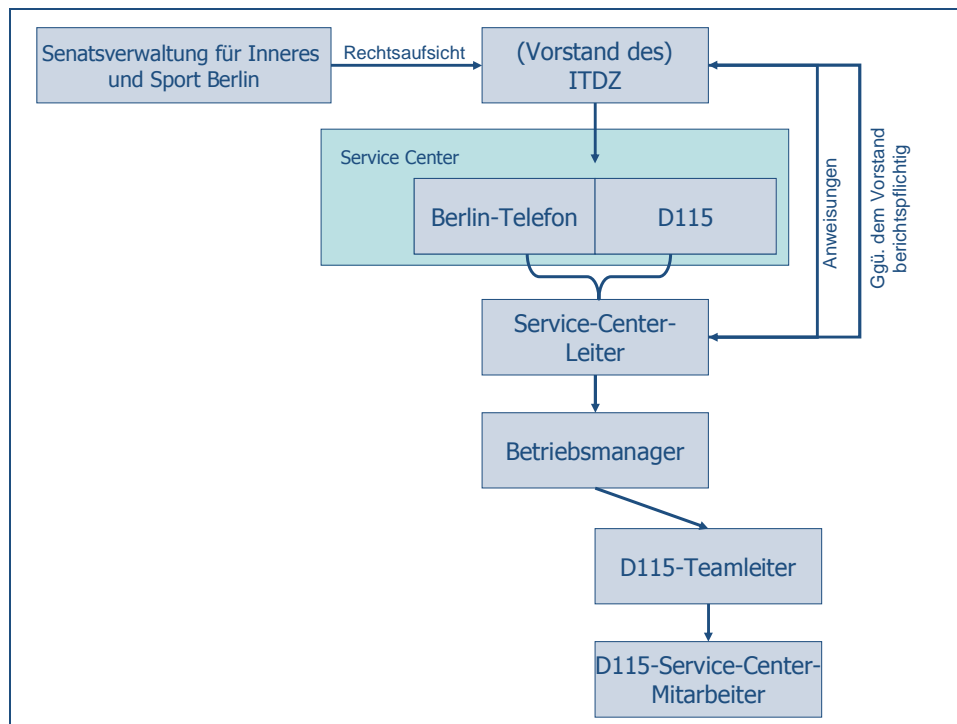


Abbildung 6: Organigramm des D115-Service-Centers in Berlin

#### 4.3.1.3 Gestaltung der Arbeitsorganisation

##### Aufgaben

Im D115-Service-Center Berlin führen die Mitarbeiter folgende Aufgaben aus:

- Auskünfte zu TOP100-Leistungen<sup>1</sup> erteilen,
- Recherche in der D115-Wissensdatenbank – entsprechend dem Anliegen des Anrufers – nach geeigneten Informationen,

<sup>1</sup> TOP100-Leistungen sind die am häufigsten nachgefragten Leistungen auf kommunaler Ebene. Die Eingrenzung auf zunächst TOP100-Leistungen basiert auf Analysen in bestehenden kommunalen Call Centern und Telefonzentralen.

- Telefonische Weiterleitung des Anrufers an weitere Auskunftsebenen: Dies ist immer dann der Fall, wenn Service-Center-Mitarbeiter Anliegen nicht fallabschließend bearbeiten können, weil die Informationen im Wissensmanagement nicht oder nicht ausreichend vorhanden sind. Innerhalb des D115-Verbunds übergibt der Mitarbeiter das Gespräch „qualifiziert“ an die nächste Auskunftsebene, d.h. der Service-Center-Mitarbeiter skizziert dem Mitarbeiter der nächsten Auskunftsebene das Anliegen des Anrufers, bevor das Gespräch weitergeleitet wird.
- Aufnahme des Anliegens (z.B. Kontaktdaten des Anrufers) in ein so genanntes Ticket (vgl. Abbildung 7) und elektronische Weiterleitung innerhalb des D115-Verbunds. Das Ticket wird anschließend von der annehmenden Stelle im D115-Verbund bearbeitet.

Da D115 eine einheitliche Behördenrufnummer ist, sind alle Anfragen zu beantworten, so dass die Themenbreite der Anliegen hoch ist. In Berlin kommt hinzu, dass die Mitarbeiter des D115-Service-Centers gleichzeitig Anfragen für das Berlin-Telefon beantworten, so dass ein zusätzlicher Aufwand entsteht, weil sie mit zwei unterschiedlichen Systemen arbeiten. Allerdings geben die Service-Center-Mitarbeiter vielfach nur Informationen, z.B. zu Zuständigkeiten oder Öffnungszeiten, erforderlichen Formularen und gesetzlichen Grundlagen an den Anrufer weiter. Bei Routineauskünften wie auch die Weiterleitung der Anrufe zur zweiten Auskunftsebene handelt es sich eher um einfache Tätigkeiten, was ca. 80 Prozent der täglich 80-120 eingehenden Anrufe sind. Für die Beantwortung von Standardfragen genügt im Regelfall eine einfache Recherche in der Wissensdatenbank. Service-Center-Mitarbeiter versuchen jedoch auch, weitergehende Auskünfte zu erteilen, die über Standardanfragen hinausgehen und hierfür selbst weitergehende Recherchen im Behördenintranet oder im Internet durchführen.

Bzgl. der Informationsverarbeitung zeigt sich, dass Service-Center-Mitarbeiter ständig neue Informationen aus verschiedenen Quellen aufnehmen, verarbeiten und weitergeben, z.B. von Anrufern, aus den Wissensdatenbanken, von Sachbearbeitern und angeschlossenen D115-Verbundteilnehmern. Zudem werden neue Informationen von den Mitarbeitern an den Teamleiter weitergeleitet, der die Informationen selektiert, deren Richtigkeit prüft und in die zentrale Wissensdatenbank einstellt. Über aktuelle Informationen werden die Service-Center-Mitarbeiter entweder vom Teamleiter, per E-Mail oder direkt über eine Anzeige in der Wissensdatenbank informiert. Es kommt vor, dass während eines Telefonats neue In-

formationen in der Wissensdatenbank angezeigt werden, welche die Service-Center-Mitarbeiter unmittelbar an den Anrufer weitergeben. Insgesamt zeigt sich, dass eine hohe Informationsfülle für Service-Center-Mitarbeiter zu verarbeiten ist, was die Mitarbeiter zum großen Teil als Herausforderung ansehen. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Unsicherheit bei der Aufgabenerledigung deutlich zugenommen hat, gerade bei Anfragen ohne Routinecharakter. Bevor ein Anruf eingeht bestehen Unsicherheiten, ob die Service-Center-Mitarbeiter auch in der Lage sind, die gewünschten Informationen zu erteilen, weil Service-Center-Mitarbeiter auch ad hoc auf unerwartete Anliegen reagieren müssen. Beispielweise rufen Bürger an, die fälschlicherweise die „115“ anstatt die Notrufnummern „110“ oder „112“ gewählt haben. Sind die Anrufer nicht mehr in der Lage, die richtige Notrufnummer selbst zu wählen, was bei potenziellen Selbstmördern bereits vorgekommen ist, leitet der Service-Center-Mitarbeiter den Anrufer an die Leitstelle der Feuerwehr weiter.

### *Arbeitsteilung*

Die gesamte Service-Center-Konstruktion ist hochgradig kooperationsintensiv, weil zwischen mehreren Auskunftsebenen bei Anliegen mit hohem Schwierigkeitsgrad per se Zusammenarbeit vorgesehen ist. Es handelt es sich um Anfragen, die über das Leistungsspektrum der TOP100-Leistungen hinausgehen, weil sie kaum auf der Basis des bestehenden Informationssystems beantwortet werden können. Im Berliner D115-Service-Center vermeiden es Mitarbeiter Anfragen, die sie nicht fallabschließend beantworten können, an die zweite Auskunftsebene weiterzuleiten. Stattdessen versuchen Mitarbeiter auf der ersten Auskunftsebene, die Anfragen zu beantworten und beschaffen sich hierfür erforderliches Wissen selbst. Hintergrund ist, dass die Service-Center-Mitarbeiter befürchten, dass sie nicht erfahren, welche Informationen an den Anrufer weitergegeben werden, so dass sich ihre Informationsbasis nicht verbessert. Können die Mitarbeiter der Service Center die Anfragen nicht unmittelbar beantworten, schlagen sie dem Anrufer vor, sie zu einem späteren Zeitpunkt zurückzurufen. Auf diese Weise gewinnen die Mitarbeiter des Service Centers Zeit, sich selbst die Informationen aus erster Hand von den Sachbearbeitern der Fachämter zu besorgen und so ihre eigene Wissensbasis zu verbessern. Allerdings zeigen sich Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit den Sachbearbeitern der Fachämter, weil sie sich wenig auskunftsbereit zeigen und nicht offen sind, den Mitarbeitern des Service Centers die Lösungen für ein An-

liegen zu erklären. Deshalb nutzen die Mitarbeiter des Service Centers auch kaum das elektronische Ticket-Verfahren (vgl. Abbildung 7).

Die Mitarbeiter des Service Centers vermeiden die elektronische Weiterleitung von Anliegen, weil sie auf diese Weise keine Informationen erhalten, wie das Anliegen bearbeitet wurde.

Um die mangelnde Kooperation zu umgehen, versuchen die Service-Center-Mitarbeiter sich stärker im Team auszutauschen, um an das für die Auskunft erforderliche Wissen zu gelangen.

Manchmal findet während eines Telefonats mit dem Bürger ein Austausch mit den Teamkollegen statt. Die Zusammenarbeit im Team ist in Berlin insgesamt gut entwickelt und wird als Kern für eine qualitätsgerechte Informationsabgabe gesehen. Deshalb werden Gespräche am Arbeitsplatz auch von den Führungskräften gefördert. Die Zusammenarbeit im Team wird als notwendig erachtet, weil hierdurch die aufwändigere Kooperation mit den Fachämtern vermieden werden kann. Service-Center-Mitarbeiter recherchieren selbständig zu neuen Themen – unabhängig von einem konkreten Anliegen – um ihre Informationsbasis zu verbessern.

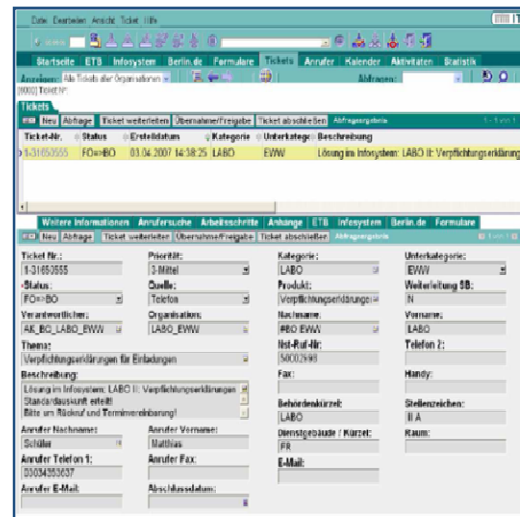


Abbildung 7: Elektronisches Ticket-System

Bzgl. der Mensch-Maschine-Arbeitsteilung spielt im Service Center das Wissensmanagement-System eine besondere Rolle, weil sonst die Auskünfte nicht von einer Stelle aus gegeben werden können. Allerdings sind die Informationen in der D115-Wissensdatenbank sprachlich und optisch sehr verdichtet – ähnlich einem Gesetzestext – und wenig strukturiert aufbereitet. Die Informationsaufbereitung wird von den Mitarbeitern als unübersichtlich empfunden und als „Textwüste“ beschrieben, so dass eine Informationsrecherche sich während des Telefonats mitunter als schwierig erweist. Hinzu kommt, dass durch das Berlin-Telefon zwei Lösungen und damit auch zwei getrennte Wissensmanagement-Systeme existieren, in dem die Informationen unterschiedlich aufbereitet sind. Die Service-Center-Mitarbeiter wechseln zwischen Informationsquellen mit Stichpunkten und ausformulierten Sätzen. In beiden Wissensmanagement-Systemen sind die Informationen nicht so aufbereitet,

Bzgl. der Mensch-Maschine-Arbeitsteilung spielt im Service Center das Wissensmanagement-System eine besondere Rolle, weil sonst die Auskünfte nicht von einer Stelle aus gegeben werden können. Allerdings sind die Informationen in der D115-Wissensdatenbank sprachlich und optisch sehr verdichtet – ähnlich einem Gesetzestext – und wenig strukturiert aufbereitet. Die Informationsaufbereitung wird von den Mitarbeitern als unübersichtlich empfunden und als „Textwüste“ beschrieben, so dass eine Informationsrecherche sich während des Telefonats mitunter als schwierig erweist. Hinzu kommt, dass durch das Berlin-Telefon zwei Lösungen und damit auch zwei getrennte Wissensmanagement-Systeme existieren, in dem die Informationen unterschiedlich aufbereitet sind. Die Service-Center-Mitarbeiter wechseln zwischen Informationsquellen mit Stichpunkten und ausformulierten Sätzen. In beiden Wissensmanagement-Systemen sind die Informationen nicht so aufbereitet,

dass sie unmittelbar an den Anrufer weitergegeben werden könnten, sondern erst in „Bürgersprache“ übersetzt werden müssen, was sich für die Mitarbeiter als schwierig erweist.

### *Personal*

Die Personalauswahl für die Tätigkeit im D115-Service-Center gestaltete sich schwierig, da intern kaum qualifiziertes Personal zur Verfügung stand. Mitarbeiter aus den bereits bestehenden Teams des Berlin-Telefon konnten zwar übernommen werden, jedoch brauchten auch diese eine Einarbeitungszeit, weil D115 ein breiteres Leistungsspektrum anbietet und weitergehende Kooperationen über die verschiedenen Auskunftsebenen hinweg erfordert. Die ausgewählten Mitarbeiter von „Berlin Telefon“ waren hoch motiviert, in das D115-Team zu wechseln. Besonders die Aufgabe, Auskünfte zu Verwaltungsleistungen aller Verwaltungsebenen zu geben, betrachteten sie als Herausforderung. Es war jedoch weiteres Personal für das D115-Team erforderlich, wofür Zeitarbeitskräfte ohne Verwaltungshintergrund eingestellt wurden.

Die Service-Center-Mitarbeiter wurden – unabhängig von ihrem Hintergrund – in einer eintägigen Schulung auf die D115-Tätigkeit vorbereitet. Gegenstand der Schulung waren Informationen zu den TOP100-Leistungen und die D115-Verbundteilnehmer. Die in dieser Vorbereitungsschulung vermittelten Inhalte waren jedoch – nach Einschätzung der Service-Center-Mitarbeiter – nicht ausreichend, um die Bürgeranliegen über das breite Leistungsspektrum hinweg zu klären. In der Anfangszeit waren die Mitarbeiter auf sich alleine gestellt. Insbesondere diese Zeit war durch gegenseitiges Helfen und Lernen am Arbeitsplatz gekennzeichnet, zumal bis auf die Einführungsschulung keine weitere D115-Schulung stattfand. Für die Weiter- und Fortbildung sind die Service-Center-Mitarbeiter selbst verantwortlich, da sie selbst über die Teilnahme an Maßnahmen entscheiden, die sie dem Teamleiter vorschlagen. Nach Einschätzung der Führungskräfte zeigen die Service-Center-Mitarbeiter jedoch eher geringe Bereitschaft, an einer Weiterbildung teilzunehmen.

#### **4.3.1.4 Führung und Steuerung der Teamorganisation**

Die unmittelbare Führung des D115-Teams erfolgt durch Teamleiter, denen eine Reihe von über das IT-System generierten Kennzahlen zur Verfügung steht, wie z.B. Anzahl und Dauer

der Anrufe oder Wartezeit des Anrufers. Allerdings ist es nur möglich, diese Kennzahlen für das gesamte Team zu ermitteln, weil der Personalrat gegen eine mitarbeiterbezogene Auswertung ist. Damit stehen der Teamführung zwar mehr Kennzahlen zur Verfügung, allerdings wird hierdurch die Steuerungsfähigkeit nur bedingt erhöht. Insbesondere bestehen Unsicherheiten, wie die einzelnen Mitarbeiter im Service Center die Aufgaben ausführen und wie sie gegenüber dem Bürger agieren. Zwar ist ein kooperativer Führungsstil von den Teamleitern vorgesehen, allerdings stehen kaum neuere Führungs- und Steuerungsinstrumente zur Verfügung. So werden keine Zielvereinbarungen mit Mitarbeitern getroffen, die als Grundlage für Mitarbeitergespräche dienen könnten. Auch Instrumente der Qualitätssicherung stehen nur begrenzt oder nicht zur Verfügung, wie beispielsweise Mystery Calls, die nicht zulässig sind<sup>2</sup>. Auch dürfen die Teamleiter nicht die Anrufe mithören, wie es beispielsweise bei Call Centern im privaten Sektor üblich ist. Teamleiter haben lediglich die Möglichkeit, sich neben die Service-Center-Mitarbeiter zu setzen, um die Telefonate mitzuhören. Dabei achtet der Teamleiter besonders auf den Sprachgebrauch und den Umgang mit den Wissensdatenbanken und gibt hierzu Rückmeldung bzw. regt Trainings an, die zentral organisiert sind. Teamleiter stehen ständig im Kontakt mit den Mitarbeitern, wenn es um Fragen der Aufgabenerledigung geht; Teambesprechungen finden eher unregelmäßig statt. Standardisierte Dialogskripte mit vorformulierten Sätzen für die Gesprächsführung – wie in privaten Call Centern vielfach üblich – sind nicht vorhanden. Die Kommunikation zwischen dem Anrufer und Service-Center-Mitarbeiter sowie das Gesprächsverhalten eines Mitarbeiters entziehen sich weitestgehend den Vorgaben und Kontrollen der Führungskräfte. Sie können nur feststellen, wenn weniger Anrufe angenommen wurden als vertraglich vereinbart, was jedoch unterschiedliche Ursachen haben kann, wie z.B. Ausfall des IT-Systems. Die Teamleiter haben nur die Möglichkeit, an die Service-Center-Mitarbeiter zu appellieren, mehr Anrufe entgegenzunehmen. Die Kooperation über Behördengrenzen bzw. zentraler Ansprechpartner für Kooperationsbehörden ist der Leiter des Service Centers.

---

<sup>2</sup> „Mystery Calls“ sind Testgespräche, bei denen Telefonate ohne Wissen der Service-Center-Mitarbeiter simuliert werden und die Qualität der Auskünfte nach vorgegebenen Kriterien beurteilt wird. Sie bieten die Möglichkeit, die Gesprächsverläufe auszuwerten und zu analysieren, um den Informationsstand bzw. die Informationssysteme, die fachliche Kompetenz sowie die Serviceorientierung der Mitarbeiter des Service Centers zu überprüfen. In privatwirtschaftlichen Call Centern sind Mystery Calls ein gängiges Instrument des Qualitätsmanagements.

#### 4.3.1.5 *Diskussion neuer Tätigkeiten und Kompetenzen*

Die neue Arbeitsorganisation im Service Center ist nicht durchgängig als High Road-Organisation zu beurteilen, d.h. es sind nicht durchgängig anspruchsvolle Tätigkeiten mit hohen Kompetenzen und hohen Handlungsfreiheiten zu beobachten. Vielmehr wird deutlich, dass trotz der hohen Aufgabenbreite, die das Call Center zu bewältigen hat, weiterhin ein hoher Anteil an Routineanfragen zu behandeln ist, die ohne größeren Rechercheaufwand zu bewältigen sind. Allerdings wird auch deutlich, dass die Anforderungen an das fachliche Wissen sowie Kenntnisse über Verwaltungsstrukturen und -abläufe zugenommen haben. Gezeigt hat sich, dass gerade Mitarbeiter ohne Verwaltungserfahrung längere Einarbeitungszeit brauchten. Über die fachliche Ebene hinaus wurden weitergehende Tätigkeitsanforderungen deutlich, die aus der häufigeren und geänderten Interaktion zum Bürger resultieren. Es gibt sehr unterschiedliche und schnell wechselnde Gesprächssituationen, so dass diesbezüglich eine hohe Flexibilität erforderlich ist. Insbesondere müssen Mitarbeiter schnell und unter hohem Zeitdruck Themen wechseln können und sich in schneller Abfolge auf neue Gesprächspartner einlassen. Ein Wechsel ist auch zwischen Routine- und unerwarteten Situationen erforderlich, so dass diesbezüglich die Flexibilitätsanforderungen ebenfalls gestiegen sind. Als zusätzliche Schwierigkeit hat sich gezeigt, dass die Informationen im Wissensmanagement-System unzureichend aufbereitet sind, so dass es gerade bei weniger routinisierten Anfragen kaum möglich ist, Informationen qualitätsgerecht während des Telefonats an den Anrufer abzugeben. Hier ist die sozio-technische Gestaltung unzulänglich, so dass die Mitarbeiter im Arbeitsalltag Ausweichmechanismen entwickelt haben, wie z.B. späterer Rückruf, was allerdings auch die Service-Qualität wegen der verzögerten Reaktionszeit verringert. Gleichzeitig erhöht die unzureichende Informationsaufbereitung die Anforderungen an die Mitarbeiter, weil sie vom im Wissensmanagement befindlichen Fachtext in die Bürgersprache „übersetzen“ müssen.

Deutlich wird, dass der Gesprächsverlauf kaum vorstrukturiert werden kann, die Aufgaben sind zu vielfältig und die Art der Anfragen unvorhergesehen, was die IT-Unterstützung kaum kompensieren kann, so dass ein hoher Handlungsspielraum besteht. Gezeigt hat sich, dass bei Anfragen, die keinen Standardcharakter aufweisen, die Anforderungen an die Service-Center-Mitarbeiter hinsichtlich der Menge der zu verarbeitenden Informationen (aufnehmen, filtern, interpretieren) gegenüber bisherigen Stellen an der Schnittstelle zum Bürger besonders hoch sind. Das erfordert hohe kognitive Fähigkeiten, weil sonst die Informations-

verarbeitung nicht zu bewältigen ist (Information Capabilities). Erschwerend kommt hinzu, dass Mitarbeiter nicht nur eine große Informationsfülle zu bewältigen haben, sondern es sind simultan zum Gespräch mit dem Bürger Recherchen durchzuführen, was ein „Multitasking“ erfordert.

Für Anfragen, die aufgrund ihres Schwierigkeitsgrades nicht ohne Weiteres beantwortet werden können, werden zudem weitere Tätigkeitsänderungen erforderlich, weil sie Kooperation mit dem Fachbehörden erfordern. Für die Weiterleitung von Anliegen an die beteiligten Fachbehörden mit dem elektronischen Ticket-System ist ein standardisiertes Verfahren vorgesehen, das jedoch von Service-Center-Mitarbeitern kaum genutzt wird, weil sie sonst vom Informationsfluss abgeschnitten werden. Überdies versuchen die Service-Center-Mitarbeiter die Kooperation zu vermeiden, indem sie selbst recherchieren, weil sie die Mitarbeiter der Fachbehörden als wenig kooperationsbereit erleben. Die mangelnde Kooperationsbereitschaft wird in Berlin durch vertiefte eigene Recherche der Service-Center-Mitarbeiter kompensiert, so dass sie in der Lage sind, umfassendere Auskünfte abzugeben als eigentlich vorgesehen ist. Eigene Recherchen werden auch deshalb von den Service-Center-Mitarbeitern verstärkt vorgenommen, um einer möglichen Unterforderung entgegenzuwirken, die sich gerade bei den Routineanfragen zeigt. Deshalb erfragen die Mitarbeiter die notwendigen Informationen bei den Fachbehörden, um sich so weiterzubilden, was auf adaptive Kompetenzen verweist, weil ein flexibles Lernen im Arbeitsprozess stattfindet. Damit zeigt sich, dass nicht nur in der Interaktion zum Bürger, sondern die Kommunikation auch beördenintern zu den Fachbehörden wenig standardisierbar ist. Gefragt sind ausgeprägte Kommunikationsfähigkeiten, Verhandlungskompetenz und Konfliktfähigkeit. Diese Aufgaben sind für die Call-Center-Mitarbeiter wenig berechenbar, was Fähigkeiten erfordert, mit erhöhter Unsicherheit an der Schnittstelle zum Bürger wie zu den anderen Auskunftsebenen umzugehen. Gleichzeitig ist Kooperationsfähigkeit gefragt, weil Anfragen nicht nur weitergeleitet werden, sondern die Mitarbeiter sich selbst die Informationen beschaffen, um diese dann an die Bürger abzugeben.

In der nachfolgenden Tabelle sind die neuen Tätigkeiten und Kompetenzen zusammengefasst:

Tätigkeiten/Anforderungen	Kompetenzen
Interaktion zum Bürger	Flexibilität, Multitasking-Fähigkeiten,

	mittler-Kompetenz“, tungskompetenz, „Ertragen von Unsicherheit“
Kooperation zu den Fachbehörden	Adaptive Fähigkeiten (Unterforderung entgegenwirken), Verhandlungskompetenz, Konfliktfähigkeit, Netzwerkkompetenz
Informationsbeschaffung	Recherchefähigkeit, Orientierung in elektronischen Räumen, Recherche in unterschiedlichen Wissensdatenbanken
Selbstbestimmtes Arbeiten	Fähigkeit zu selbstorganisiertem Lernen → <i>Dynamic Learning Capabilities</i> ; insbesondere informelles Lernen am Arbeitsplatz

### 4.3.2 Fall 4: D115-Service-Center in Hamburg

#### 4.3.2.1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

Der Ausbau des telefonischen Zugangs zu öffentlichen Leistungen – der in Hamburg am häufigsten von allen Zugängen genutzt wird – ist ein wichtiges Modernisierungsthema. In der E-Government-Strategie setzte die Hamburger Finanzbehörde von Anfang an auf die Entwicklung unterschiedlicher Zugangskanäle zu öffentlichen Leistungen (Mehrkanalstrategie). Daher hat der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg Mitte Juli 2003 beschlossen, einen behördenübergreifenden zentralen Telefondienst aufzubauen, um die telefonische Erreichbarkeit und Servicequalität der Hamburger Verwaltung zu verbessern. Auslöser waren u.a. die Ergebnisse, die im Rahmen einer Kommunikationsanalyse in einem Hamburger Bezirksamt ermittelt wurden: Im Durchschnitt erreichten nur 40 von 100 Anrufen die zuständige Stelle in der Verwaltung, die dem Anrufer die gewünschte Information geben konnte. Mit der Einrichtung des so genannten telefonischen HamburgServices sollte die Verwaltung für Bürger besser zu erreichen sein; gleichzeitig sollten die Sachbearbeiter in den Fachämtern von der Auskunftserteilung entlastet werden. Nach einer einjährigen Vorbereitungs- und Pilotphase wurde im September 2004 der Betrieb von HamburgService aufgenommen. In einer ersten Ausbaustufe wurden alle Aufgaben der bezirklichen Telefonzentralen über-

nommen; nach Abschluss einer zweiten Ausbaustufe sind auch fast alle Fachbehörden über den telefonischen HamburgService unter der Rufnummer „040 – 428 280“ erreichbar. Aufgrund des fachlichen Bezugs zu den Kundenzentren der Bezirke und den umfassenden Kompetenzen der Bezirksverwaltung wurde der telefonische HamburgService als Bestandteil der Bezirksverwaltung beim Bezirksamt Wandsbek, Dezernat Bürgerservice, eingerichtet.

#### **4.3.2.2 (Gesamt-)Organisation des Service Centers**

Das E-Government-Referat der Finanzbehörde war Initiator, mit dem telefonischen HamburgService als „Pilot-Service-Center“ am bundesweiten Projekt „Einheitliche Behördenrufnummer 115“ teilzunehmen. Die Teilnahme wurde 2008 vom Hamburger Senat beschlossen, u.a. mit dem Ziel, eine in der Bundesrepublik Deutschland führende Position im E-Government einzunehmen. Mit dem vorhandenen telefonischen und gut etablierten HamburgService lagen bereits gute Voraussetzungen vor, die einheitliche Behördenrufnummer „115“ einzuführen, so dass der Pilotbetrieb im März 2009 begann. Besondere Herausforderung dabei war, dass das Bundesministerium des Innern zahlreiche technische Anforderungen an die Pilot-Service-Center stellte, die nicht ohne Weiteres erfüllt werden konnten. Schwerpunkt in der technischen Umsetzung war es, die Schnittstelle zwischen der bereits für den HamburgService bestehenden Recherchesoftware und der D115-Wissensdatenbank zu programmieren, um für die Mitarbeiter im Service Center eine einheitliche Benutzeroberfläche bereitzustellen.

Wie in Berlin unterscheiden sich auch der telefonische HamburgService und die einheitliche Behördenrufnummer „115“ in ihrer Erreichbarkeit. Der telefonische HamburgService steht den Anrufern montags bis freitags von 07:00 bis 19:00 Uhr zur Verfügung; dagegen ist D115 werktags von 08:00 bis 18:00 Uhr telefonisch erreichbar, was den Vorgaben des D115-Feinkonzepts entspricht. Im ersten Jahr des Betriebs von „115“ gingen ca. 120.000 Anrufe bei D115 in Hamburg ein.

Eine weitere Ausbaustufe von D115 in Hamburg war die Kooperation mit der Landeshauptstadt Kiel. Seit Juni 2011 werden Anfragen aus Kiel von den Service-Center-Mitarbeitern in Hamburg beantwortet, d.h. das D115-Service Center Hamburg übernimmt für Kiel die 1. Auskunftsebene. Die Service-Center-Mitarbeiter können mit Hilfe der gemeinsam erstellten

Wissensdatenbank auf alle Behördenanliegen, auch zu kommunalen Leistungen in Kiel, Auskunft geben.

Der Betrieb von „115“ ist – wie der bereits existierende telefonische HamburgService auch – organisatorisch dem Bezirksamt Wandsbek zugeordnet. Unterstützt wird der Service-Center-Leiter durch einen so genannten Supervisor, der die Vertretung übernimmt und dem die fachliche Betreuung der Software obliegt. Die Service-Center-Mitarbeiter sind in fünf Teams organisiert, die jeweils von einem Teamleiter geführt werden (vgl. Abbildung 8). Eine Besonderheit im Service Center Hamburg ist, dass von den 86 Service-Center-Mitarbeitern zehn sehbehindert sind.

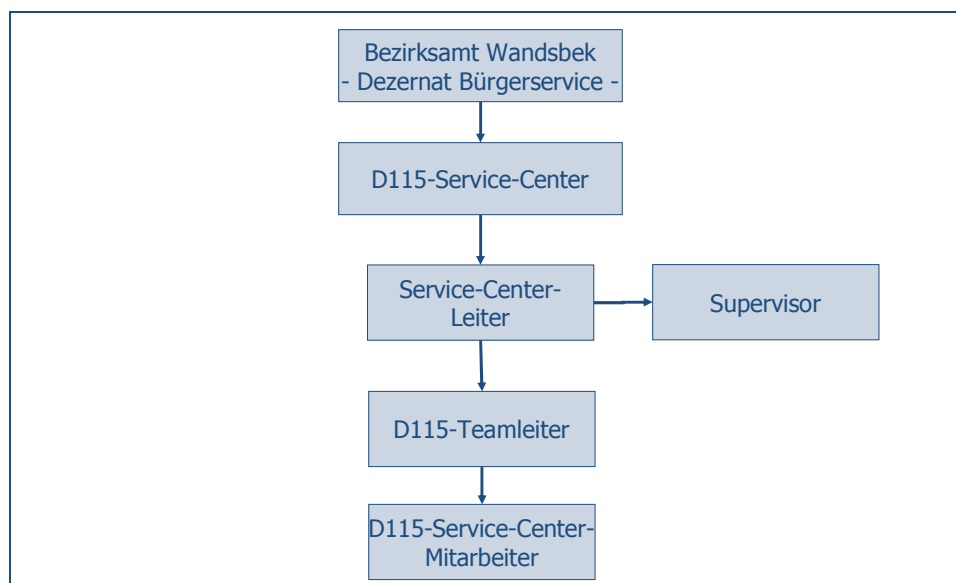


Abbildung 8: Organigramm des D115-Service-Centers in Hamburg

#### 4.3.2.3 Gestaltung der Arbeitsorganisation

##### *Aufgaben*

Die generellen Aufgaben, die die Service-Center-Mitarbeiter in Hamburg ausführen, sind mit denen in Berlin weitestgehend gleich. Es gibt jedoch einige Unterschiede: So gibt es in Hamburg kein elektronisches Ticket-System, mit dem Anliegen weitergeleitet werden können. Auch unterscheidet sich der Umgang mit bestimmten Situationen: Es werden einfache Fragen wie die Öffnungszeiten oder Ansprechpartner einer Behörde mit dem bestehenden Wissensmanagement abgewickelt. Schwierigkeiten bereitet jedoch, das Gespräch mit dem Anrufer zu führen, gleichzeitig in der Wissensdatenbank nach den entsprechenden Informationen zu recherchieren, diese zu verstehen und für den Anrufer

verständlich umzuformulieren, was insbesondere bei komplexeren Anfragen kaum ohne Gesprächsunterbrechung zu leisten ist. Um sich der anspruchsvollen Simultanität und dem Zeitdruck zu „entziehen“, bieten die Service-Center-Mitarbeiter dem Anrufer einen Rückruf an, um sich für die Recherche Zeit zu verschaffen. Auch um mit der Informationsflut umzugehen, haben die Service-Center-Mitarbeiter Wege gefunden. Sie notieren sich die neuen Informationen und sammeln diese in selbst angelegten Ordnern, um bei Bedarf nachschlagen zu können, auch wenn das den Anweisungen der Führungskräfte widerspricht. Bei jeder Auskunft ist die Wissensdatenbank zu nutzen und handschriftliche Notizen sollen möglichst unterbleiben.

### *Arbeitsteilung*

Im Service Center Hamburg gibt es – wie in Berlin auch – wegen des bereits bestehenden Hamburger Telefonzugangs zwei Wissensmanagement-Systeme, die jedoch über eine einheitliche Suchfunktion integriert ist. Außerdem besteht über diese Suchfunktion auch Zugang zu einem verwaltungsweiten Hamburger Informationssystem (HaSi – HamburgService Informationssystem), so dass für die Service-Center-Mitarbeiter eine umfassende Wissensbasis zur Verfügung steht. Die Darstellung der Informationen sind in Hamburg – im Unterschied zu Berlin – gleich strukturiert, so dass für die Service-Center-Mitarbeiter die Handhabung der Datenbestände einfach ist. Allerdings sind die Informationen sprachlich und optisch sehr verdichtet dargestellt, so dass es für die Service-Center-Mitarbeiter schwierig ist, während des Telefonats die relevanten Informationen herauszufinden und in bürgernahe Sprache zu übersetzen. Umgekehrt müssen die Service-Center-Mitarbeiter die Anliegen der Bürger in die Sprache des Wissensmanagement-Systems übersetzen, um die relevanten Antworten zu erhalten, was den Mitarbeitern wiederum Schwierigkeiten bereitet. Die Service-Center-Mitarbeiter gehen unterschiedlich mit der unzulänglichen Informationsdarstellung um: Einige Mitarbeiter lesen die Texte wörtwörtlich vor, weil sie Probleme haben, die Texte in bürgernahe Sprache zu übersetzen. Andere Mitarbeiter versuchen, Zeit zu gewinnen und bieten dem Anrufer einen Rückruf an, was

insbesondere bei den Mitarbeitern zu beobachten ist, die vorher in der Privatwirtschaft tätig waren.

Im Service Center Hamburg ist die Kooperation mit den Teamkollegen deutlich geringer ausgeprägt als in Berlin. Können Service-Center-Mitarbeiter Anliegen eines Anrufers nicht fallabschließend beantworten, sind sie angewiesen, diese an den Teamleiter weiterzuleiten; gleiches gilt, wenn ein Mitarbeiter das Anliegen nicht versteht. Durch diese vertikale Kooperation wird ein Austausch innerhalb eines Teams eher verhindert.

Die Service-Center-Mitarbeiter in Hamburg haben auch die Möglichkeit, sich bei Anliegen mit einem hohen Schwierigkeitsgrad Informationen bei den anderen Auskunftsebenen zu beschaffen, was jedoch kaum geschieht. Das liegt u.a. daran, dass die Sachbearbeiter sich wenig auskunftsbereit zeigen; sie geben den Mitarbeitern im Service Center zu verstehen, dass sie mit ihrer Anfrage gerade die Fallbearbeitung stören, was wiederum die Service-Center-Mitarbeiter kaum motiviert,



Abbildung 9: Arbeitsplatz im D115-Service-Center Hamburg

ein weiteres Mal bei den Sachbearbeitern anzurufen. Während es die Service-Center-Mitarbeiter in Berlin vermeiden, die Anrufer an die zweite Auskunftsebene weiterzuleiten, ist dies in Hamburg umgekehrt: In der täglichen Arbeit leiten die Mitarbeiter den Anrufer sehr oft telefonisch weiter. Die telefonische Weiterleitung ist – im Vergleich zur Selbstrecherche – mit dem geringsten Aufwand verbunden.

### *Personal*

Im Unterschied zu Berlin gibt es im D115-Service-Center Hamburg spezielle Personalauswahlverfahren mit entsprechenden Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofilen. Formale Anforderung für die Arbeit im Service Center ist eine abgeschlossene Ausbildung zum Verwaltungsfachangestellten, eine abgeschlossene kaufmännische Ausbildung oder entsprechend lange praktische Erfahrungen in Büroberufen. Bei der Einstellung sind bereits umfangreiche Kenntnisse über den Aufbau, die Struktur, Aufgaben und Dienstleistungen der

Hamburger Verwaltung sowie über die föderale Struktur und Organisation der Bundesrepublik Deutschland erforderlich, die mündlich im Vorstellungsgespräch abgefragt werden. Der Großteil der im Service-Center beschäftigten Mitarbeiter hat eine Ausbildung in der Privatwirtschaft absolviert und war lange Zeit dort tätig, so dass sie eher über geringe Vorkenntnisse zur Verwaltung verfügen. Zudem ist Einstellungsvoraussetzung, dass der Bewerber in der Lage ist, im Internet nach Informationen zu recherchieren und hierfür Suchstrategien entwickeln kann. In Personalauswahlverfahren wird besonderen Wert auf einen guten sprachlichen Ausdruck gelegt. Weitere Anforderungen sind: Flexibilität, Lern- und Veränderungsbereitschaft, hohe Belastbarkeit, ausgeprägte Dienstleistungsorientierung und Teamfähigkeit. Im Service Center werden speziell Mitarbeiter gesucht, die in der Privatwirtschaft ihre Ausbildung absolviert und dort auch gearbeitet haben. Dahinter liegt die Vermutung, dass diese Mitarbeiter kunden- und serviceorientierter sind als Bewerber, die in der öffentlichen Verwaltung tätig sind.

Vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit im Service Center werden die Mitarbeiter umfassend qualifiziert. Speziell für neue Mitarbeiter gibt es ein eigens entwickeltes Schulungsprogramm, das sechs bis acht Wochen dauert. Erst wenn die Mitarbeiter dieses Programm absolviert haben, dürfen sie erste Anrufe entgegennehmen. Nach den Einführungsveranstaltungen finden regelmäßig Fortbildungsschulungen zu folgenden Themen statt: Aufbau der Hamburger Verwaltung, D115, Infosuche (es werden praktische Übungen durchgeführt, um Recherchestrategien in den Informationssystemen zu verbessern) und Gesprächsführung. Diese Schulungen werden von Mitarbeitern, die im Service Center für den Bereich „Schulung/Coaching“ zuständig sind, durchgeführt. Weiterhin finden Hospitationen am Arbeitsplatz oder in Fachbehörden statt. Die Erfahrungen, die der Mitarbeiter bspw. in einer Fachbehörde gesammelt hat, gibt er an seine Kollegen im Service Center weiter. Zudem gibt es so genannte Kombinationsschulungen, d.h. der Teamleiter bereitet ein Thema inhaltlich vor und die Mitarbeiter üben parallel am PC. Zu neuen Themengebieten bzw. bei rechtlichen Änderungen werden sehr zeitnah Schulungen durchgeführt, was von den Service-Center-Mitarbeitern geschätzt wird. Schulungen zu den Themen „Konfliktmanagement“ und „Selbstbehauptung“ werden vom Zentrum für Aus- und Fortbildung (ZAF) der Freien und Hansestadt Hamburg angeboten. Trotz der umfassenden Weiterbildungsmaßnahmen äußern die Service-Center-Mitarbeiter, dass ihnen oft Hintergrundwissen zu Informationen fehlt. Jedes Team erhält monatlich einen Schulungsplan, in den sich die Service-Center-

Mitarbeiter eintragen können, an welcher Schulung sie teilnehmen wollen. Dies wird von den Mitarbeiter selbst entschieden.

#### **4.3.2.4 Führung und Steuerung der Teamorganisation**

Wie in Berlin sind die Teamleiter für die Führung der Service-Center-Mitarbeiter verantwortlich. Im Service Center werden – im Gegensatz zu Berlin – Gesprächsleitfäden eingesetzt, wobei diese keine standardisierten Sätze enthalten; die Mitarbeiter müssen diese während eines Gesprächs nicht strikt befolgen. Die Service-Center-Mitarbeiter können die Kommunikation mit dem Anrufer weiterhin eigenständig gestalten. Nach Einschätzung der Führungskräfte führt es nicht zu einem Kontrollverlust, dass die Kommunikation zwischen Anrufer und Service-Center-Mitarbeiter nicht vollumfänglich kontrollierbar ist. Für die qualitative Kontrolle der Gesprächsführung ist der Teamleiter verantwortlich, der in unmittelbarer räumlicher Nähe zu den Mitarbeitern sitzt. So können die Teamleiter Gespräche der Mitarbeiterin/der Mitarbeiterin mithören und bei Abweichungen von vereinbarten Gesprächsverhalten eingreifen und nach dem Telefonat unmittelbare Rückmeldung geben.

Ein quantitatives Kontrollinstrument stellt das Reporting-System dar, mit dem eine Vielzahl von Kennzahlen (u.a. Anzahl der Anrufe, durchschnittliche Gesprächsdauer, durchschnittliche Nachbearbeitungszeit, nachgefragte Themen) erfasst werden. Bei diesen Kennzahlen handelt es sich um anonymisierte Zahlen, die nur teambezogen ausgewertet dürfen. Die Kennzahlen dienen zu Reporting- und Statistikzwecken sowie zur internen Leistungsabrechnung. So ist beispielsweise die Anzahl der Anrufe für die Personaleinsatzplanung relevant. Von Anfang an wird den Mitarbeitern offen gelegt, welche Kennzahlen durch das Reporting-System erhoben werden. Einer der befragten Führungskräfte spricht in diesem Zusammenhang vom „gläsernen Agenten“, weil fast jede Tätigkeit der Mitarbeiter durch das Reporting-System mit Zeitwerten erfasst wird.

Neben der Führung von Mitarbeitern ist es Aufgabe des Service-Center-Leiters, das Service Center nach außen zu repräsentieren. Können Anliegen im Service Center noch nicht fallabschließend beantwortet werden (z.B. aufgrund fehlender Informationen in der Wissensdatenbank), tritt er aktiv an die entsprechenden Fach- und Bezirksamter heran. Ziel des Leiters ist es, dem Anrufer mehr Informationen zu Verwaltungsleistungen anzubieten. Daneben hat

auch die Projektarbeit zugenommen, weil die vorhandenen Leistungsstrukturen kontinuierlich zu verbessern sind.

#### 4.3.2.5 *Diskussion der neuen Kompetenzen*

Im Vergleich zu Berlin unterscheiden sich die Tätigkeitsanforderungen im Service-Center Hamburg kaum. Auch hier müssen die Mitarbeiter über eine ähnlich fachliche Breite an Wissen verfügen, das IT-System nutzen können und mit den verschiedenen Auskunftsebenen kooperieren. Genauso ist in der Interaktion zum Bürger Flexibilität gefragt, um mit den schnell wechselnden Gesprächssituationen umgehen zu können. Auch der Grad an Unsicherheit ist gestiegen, insbesondere an der Schnittstelle zum Bürger, so dass Mitarbeiter hier mit unvorhergesehenen Situationen umgehen muss. Deutlich wurde jedoch, dass trotz der ähnlich gestalteten Arbeitsorganisation in Hamburg und Berlin in Einzelbereichen recht unterschiedlich damit umgegangen wird. Insbesondere ist in Hamburg die Kooperation im Team geringer als in Berlin ausgeprägt. Gleichfalls ist die Kooperation mit den anderen Auskunftsebenen eher statisch, weil Anrufe lediglich weitergeleitet werden. Ein Informationsaustausch zwischen den Auskunftsebenen findet in Hamburg kaum statt, zumindest deutlich weniger als in Berlin. Obwohl das Wissensmanagement-System in Hamburg mit der einheitlichen Suchfunktion und gleichen Strukturierung von Inhalten deutlich leichter zu bedienen ist, bereitet die Informationsverarbeitung bei den Mitarbeitern deutlich größere Schwierigkeiten, insbesondere Tätigkeiten simultan durchzuführen. Letzteres bereitet in beiden Service Centern Schwierigkeiten, wenngleich in Berlin damit besser umgegangen wird. Eine mögliche Erklärung ist, dass im Service Center Berlin die Mitarbeiter aktiver Informationen recherchieren, eigenständiger arbeiten und auch aktiv auf die anderen Auskunftsebenen zugehen, um sich Informationen zu verschaffen, die dann an die Bürger direkt abgegeben werden.

In Hamburg ist das Schulungs- und Trainingsangebote für die Service-Center-Mitarbeiter deutlich ausgebauter als in Berlin. Auffällig ist jedoch in Hamburg, dass insbesondere diejenigen Mitarbeiter, die von Beginn an im Service Center Hamburg beschäftigt sind, weniger gut mit den sich ständig verändernden Informationen umgehen können als diejenigen, die mit der D115-Einführung neu eingestellt wurden. Die Maßnahmen zur Personalentwicklung sind zwar in Hamburg besser als in Berlin ausgebaut, aber vermutlich kaum ausreichend,

wenn Personal aus der Privatwirtschaft eingestellt wurde. Damit zeigt sich, dass Netzwerk- kompetenz in der Arbeitsorganisation eine herausragende Fähigkeit ist. Auch scheinen die Teams in Hamburg weniger eigenständig arbeiten zu können als in Berlin, was die geringere Kooperation im Team erklären könnte.

Auffällig ist, dass sowohl in Hamburg wie auch in Berlin Tendenzen der Überforderung wie Unterforderung gleichzeitig auftreten, wenngleich in Berlin dynamischer auf die Anforderungen reagiert wird. In beiden Fällen haben die Mitarbeiter Wege entwickelt, wie sie den erhöhten Kompetenzanforderungen ausweichen können, wie z.B. späterer Rückruf beim Bürger oder einfaches Vorlesen der Information aus dem Wissensmanagement-System. Trotzdem ist die Simultanität/Multitasking-Fähigkeiten in Berlin höher ausgeprägt. Deutlich wird jedoch, dass die Service-Center-Mitarbeiter die eigentlich vorgesehene simultane Auskunftsbereitstellung bei unerwarteten Anliegen nicht mehr gewährleisten können, so dass sich hier Tendenzen der Überforderung zeigen. Außerdem sind Mitarbeiter des Service Centers gefordert, eigenständig ihren Schlungsbedarf zu ermitteln, was eine kritische Reflexion der eigenen Arbeitsleistung erfordert. Insgesamt stellen sich die Kompetenzanforderungen in Hamburg ähnlich wie in Berlin dar.

#### **4.4 Fazit aus den Fallstudien**

Insgesamt lässt sich die These, dass Shared Service Center zur Unterforderung und tendenziell zur Dequalifizierung und D115-Service-Center zur Überforderung führen, so dass höhere Qualifikationsanforderungen entstehen, in dieser Einfachheit nicht bestätigen. Es gibt in beiden Organisationsformen Tendenzen der Über- wie der Unterforderung, wenngleich diese immer vor dem Hintergrund der jeweiligen individuellen Voraussetzung bei den Mitarbeitern zu beurteilen sind. Kernfrage ist, wie die neue Arbeitsorganisation zu charakterisieren ist und ob diese zu neuen Kompetenzanforderungen im Vergleich zur bisherigen Arbeitsorganisation geführt hat.

Bei den beiden untersuchten Fällen zu Shared Service Centern wurde deutlich, dass bei der Bearbeitung gewisse Tendenzen der (Neo-)Taylorisierung zu beobachten waren. Im Bereich der Hilfebearbeitung hat eine starke Automatisierung stattgefunden, wenngleich sich die Arbeitsteilung nicht geändert hat. Im Bereich der Personalgewinnung kam es zu einer Spezialisierung durch neue Arbeitsteilung zwischen dem Shared Service Center und den Auf-

traggeberbehörden. Das Referat Personalgewinnung hat sich auf einige wenige Arbeitsschritte spezialisiert, die durch ein Online-Recruitingverfahren unterstützt werden. Im Bereich der Personalgewinnung haben sich jedoch weitere Tätigkeitsänderungen an der Schnittstelle zu den Auftraggeberbehörden ergeben, die neue Kompetenzen erfordern. Zu nennen sind die Akquise neuer Behörden auf Mitarbeiterebene, die intensive Beratung und erweiterte Kommunikationsfähigkeiten. Hier gibt es deutliche Hinweise auf dynamische Kompetenzen, weil die Mitarbeiter über einen großen eigenständigen Arbeitsbereich verfügen, der kaum durch Führungskräfte kontrolliert werden kann. Im Bereich der Beihilfe hat zwar die Vorstrukturierung von Abläufen durch die intensivere IT-Unterstützung zugenommen, jedoch sind auch hier Handlungsspielräume in der Arbeitsorganisation entstanden, die durch erweiterte Kompetenzen zu füllen sind.

Die Untersuchung der Arbeitsorganisation der Service Center der einheitlichen Behördenrufnummer hat gezeigt, dass sich trotz weitestgehend ähnlicher Leistungsstrukturen die Arbeitsweise unterscheidet. In Hamburg tragen eine bessere Personalentwicklung und ein besseres Wissensmanagement-System nicht unbedingt dazu bei, dass die Service-Center-Mitarbeiter besser mit den Tätigkeitsanforderungen als in Berlin umgehen können. Deutlich wurde, dass in beiden Service Centern die Mitarbeiter zum Teil erhebliche Probleme hatten, die fachliche Breite bei der Informationsbereitstellung sicherzustellen. Probleme bereiten insbesondere Anfragen mit höherem Schwierigkeitsgrad, weil sie recherche- und/oder kooperationsintensiv sind. Hier zeigt sich in beiden Fällen, dass die weiteren Auskunftsebenen wenig kooperationsbereit sind, so dass die Netzwerkfähigkeit, d.h. die Fähigkeit über Organisationsgrenzen hinweg zu kooperieren, wenig ausgeprägt ist. In Berlin haben die Mitarbeiter des Service Centers die mangelnde Kooperationsbereitschaft dadurch kompensiert, indem sie aktiv die Informationen der anderen Auskunftsebenen eingeholt haben, um sich so gezielt selbst Wissen anzueignen, was Hinweise auf dynamische Kompetenzen gibt.

Insgesamt wird deutlich, dass trotz zum Teil intensiver IT-Unterstützung ein einfaches De-Skilling nicht zu beobachten war, wenngleich es durch die IT-Unterstützung einige Tendenzen hierzu gibt. Vielmehr ist festzustellen, dass durch die neue Arbeitsteilung eine vermehrte Subjektivierung von Arbeitsstrukturen eingetreten ist, die höhere Kompetenzen an Schnittstellen erfordern, entweder zum Bürger oder zu den Auftraggeberbehörden. Gewisse De-Skilling- und Skilling-Effekte treten gleichzeitig auf, so dass sich die neue Arbeitsorganisation keineswegs spannungsfrei darstellt. In jedem Fall wird deutlich, dass ein „mehr“ an

Fachwissen nicht ausreichend ist, um den neuen Tätigkeitsanforderungen in den neuen vernetzten Organisationsformen gerecht zu werden. Der Wechsel an Aufgaben, Kunden und die Dynamik der fachlichen Anforderungen haben in einer Form zugenommen, dass vermehrt neue Kompetenzen erforderlich sind, damit die neuen Organisationsformen auch funktionieren.

## **5 Diskussion aus verwaltungswissenschaftlichen Perspektiven**

In diesem Kapitel werden die empirischen Befunde vor dem Hintergrund der verwaltungswissenschaftlichen Perspektiven analysiert, um die entstehenden Arbeitsorganisationen theoretisch weitergehend zu reflektieren. Aus der Analyse lassen sich weitergehende Generalisierungen in Bezug auf veränderte Arbeitsorganisation und Tätigkeitsanforderungen treffen.

### **5.1 Street-level Bureaucrats**

Ausgehend von der Theorie der Street-level Bureaucrats ist nicht nur zu klären, ob Handlungsspielräume bei informatisierten Arbeitsstrukturen zu- oder abgenommen haben, sondern ob bei Informatisierung Handlungsspielräume auf neue Akteure, wie z.B. die Software-Entwickler, übergegangen sind. Mit der Sicht der Street-level Bureaucrats ist im Kern die Frage angesprochen, ob bzw. inwieweit und mit welchen Konsequenzen Handlungsspielräume durch Software eingeschränkt wurden. In der neueren Literatur zu Street-level Bureaucrats vor dem Hintergrund der IT-Durchdringung wird durchweg bejaht, dass Handlungsspielräume eingeengt werden und Kompetenzen an die neuen Software-Architekten übergegangen sind. In dieser Literatur wird allerdings nur die Informatisierung, jedoch nicht damit ermöglichte weitere Organisationsformen betrachtet.

Basierend auf den untersuchten Fällen von vernetztem E-Government lässt sich eine Eingrenzung von Entscheidungsspielräumen nicht ohne Weiteres bejahen, sondern ist differenziert zu beurteilen. Im Beihilfefall ist eine solche Eingrenzung des Handlungsspielraums und eine engere Führung durchaus zu beobachten, weil es hier zu einer entsprechenden IT-Unterstützung, jedoch ohne neue Arbeitsteilung gekommen ist. Entscheidungsvorgaben, Auswahlmenüs und elektronisch zur Verfügung gestellte Arbeitshilfen sowie Leitfäden geben Tätigkeiten vor, so dass Handlungen stark vordeterminiert werden. Insofern ist im Bei-

hilfefall die von Snellen sowie Bovens und Zouridis festgestellte Eingrenzung des Handlungsspielraums zu bestätigen.

Weiterhin haben die Führungskräfte durch die intensivere IT-Nutzung bessere Kontrollmöglichkeiten, die jedoch aus rechtlichen Gründen nur bedingt genutzt werden können. Eine Subjektivierung innerhalb der neuen Arbeitsstrukturen hat nur im begrenzten Umfang durch die Einrichtung einer Hotline und die damit einhergehende Zunahme der Beratungstätigkeit gegenüber dem Antragsteller stattgefunden. Für den Beihilfefall ist im Ergebnis eine Verschiebung hin zu einer System-level Bureaucracy weitestgehend zu bejahen.

Anders im Bereich der Personalgewinnung: Zwar handelt es sich hier ebenfalls um eine Bündelung von Aufgaben, allerdings hat diese an der Schnittstelle zu den Auftraggeberbehörden zu einer neuen Arbeitsteilung geführt. Es handelt sich um kooperationsintensive Organisationsformen, die Implikationen für die Arbeitsorganisation und deren Handlungsspielräume haben. Zwar sind im Bereich der Personalgewinnung durch das eRecruiting-System Tendenzen der Formalisierung und der Standardisierung von Arbeitsabläufen zu beobachten, allerdings hat die Subjektivierung durch die neue interorganisatorische Arbeitsteilung zugenommen. Die Interaktion mit den Auftraggeberbehörden lässt sich nicht ohne Weiteres in standardisierter Form durch Software abbilden, so dass hier neue Handlungsspielräume entstanden sind, wie z.B. durch die Akquisetätigkeit.

Spätestens beim One Stop Government mittels telefonischer Zugänge wird deutlich, dass in den Service Centern die Subjektivität bei der Arbeitsausführung aufgrund der Aufgabebreite kaum gestiegen ist. Die Standardanfragen lassen sich mehr oder weniger gut mit dem bestehenden Wissensmanagement-System bewältigen, auch wenn die unzureichend gestaltete Mensch-Maschine-Schnittstelle Probleme bereitet. Für Standardanfragen hat sich der Handlungsspielraum der Mitarbeiter verringert; für alle anderen Anfragen wirkt IT nur begrenzt handlungsdeterminierend. Schwierige Anfragen lassen sich kaum standardisieren oder gar automatisieren. Im Gegenteil, es wurden recht dynamische und auch unterschiedliche Mechanismen von den Mitarbeitern der Arbeitsebene entwickelt, wie mit den Unzulänglichkeiten bei der sozio-technischen Gestaltung umgegangen werden kann. Im Fall der Service Center für D115 zeigt sich, dass Handlungsspielräume sich am stärksten vergrößert haben und die Kontingenz des Handelns zugenommen hat. So wird in Berlin und Hamburg mit dem Wissensmanagement-System recht unterschiedlich bei schwierigen Anfragen umgegangen.

Damit wird deutlich, dass der IT-Einsatz nicht zwangsläufig zu System-level Bureaucrats führt, was letztlich einer einfachen Automatisierungs- und Standardisierungsvortellung gleich käme. Es kommt darauf an, welche neuen Arten von Aufgaben in der jeweiligen Organisation ausgeführt werden und ob bzw. zu welcher Art von neuer Arbeitsteilung und damit Vernetzung es gekommen ist. In diesen Arbeitsstrukturen verändert sich auch die Teamführung, weil mehr Kontrolle kaum möglich ist. Gerade die subjektiven Arbeitsanteile lassen sich nicht unmittelbar steuern, weil hierfür auf IT-Basis keine führungsrelevanten Daten erhoben werden können. Zwar wird die unmittelbare Sachbearbeitung durch Daten abgebildet oder lässt sich abbilden, jedoch nicht die Arbeit an den Schnittstellen zu den Auftraggeberbehörden. Das gilt umso mehr im D115-Service-Center in der Interaktion zum Bürger, wonach die Qualität der Anliegensklärung und Beratung sich nur sehr bedingt durch Kennzahlen darstellen lässt.

*Im Ergebnis spricht wenig für die Hypothese, wonach mit zunehmender IT-Unterstützung eine Einengung von Handlungsspielräumen bei der Ausführung von Arbeitsprozessen einhergeht und der Handlungsspielraum auf System-level Bureaucrats übergeht (H1). Trotz intensiver IT-Unterstützung haben die Handlungsspielräume gerade bei komplexeren Aufgabenanforderungen zugenommen. Ebenfalls lässt sich nicht bestätigen, dass für die Führungskräfte die Kontrollmöglichkeiten zunehmen. Vielmehr zeigt sich, dass durch die Vernetzung die Unsicherheit verstärkt wird, auch bei IT-basierter Vernetzung (H2). Dagegen lässt sich aus den Fallstudien folgende Hypothese generieren, deren Überprüfung weitere Forschung erfordert: Trotz zunehmender IT-Unterstützung steigt mit zunehmender (organisatorischer) Vernetzung und bei dynamischer Aufgabenerledigung (schnell wechselnde Aufgabenanforderungen) der Grad der Subjektivierung, der Handlungsspielräume erhöht. Damit ist die Annahme, dass der IT-Einsatz zur Entwicklung einer System-level Bureaucracy führt zu einfach und wird den vielfältigen Informatisierungsvarianten und den damit einhergehenden organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten nicht gerecht.*

## **5.2 Leadership in Netzwerken**

Sowohl in den Shared-Service-Center-Fällen wie auch in den Service Centern der einheitlichen Behördenrufnummer hat sich gezeigt, dass es Hinweise auf eine veränderte Teamführung gibt, wenngleich in unterschiedlicher Weise. Eine veränderte Arbeitsorganisation hat

zwangsläufig Implikationen für die Teamführung, die jedoch von weiteren Faktoren abhängt, wie z.B. Leitungsspanne, Art der wahrgenommenen Aufgaben (z.B. einfache Routineaufgaben oder komplexe Aufgaben) oder Art der Informationsbereitstellung. Kernfrage ist, ob die Teamführung mit einer zunehmenden IT-Unterstützung und Vernetzung hierarchisch oder eher kooperativ ausgerichtet ist. Weiterhin ist zu beantworten, ob und inwieweit überhaupt eine Führung ausgehend von einer zunehmenden Vernetzung über Organisationsgrenzen hinweg stattgefunden hat.

Anhand der Fälle wurde deutlich, dass sich im Beihilfebereich wenig an der Führung geändert hat, zumal es sich hier um eine standardisierte Aufgabenwahrnehmung handelt, die zudem nicht zu einer neuen Arbeitsteilung an der Schnittstelle zu den Auftraggeberbehörden geführt hat. Im Beihilfebereich wird eine stärkere Serviceorientierung in der Form angestrebt, dass weitere Behörden gewonnen werden müssen, die die Beihilfearbeitung in Anspruch nehmen. Hierfür sind einige Akquiseaktivitäten auf Führungsebene erkennbar, jedoch war keine Führung oder Steuerung über die eigenen Organisationsgrenzen hinaus erkennbar, wie sie in der Leadership-Literatur benannt werden. Führungskräfte agieren eher in ihrer klassischen Auftraggeberfunktion und üben weniger Führung im Netzwerk aus, die bei vernetztem E-Government erforderlich ist. Ähnliches war im Bereich der Personalgewinnung zu beobachten, wo es jedoch zu einer neuen Arbeitsteilung kam, die allerdings empirisch wenig Rückwirkungen auf die Teamführung erkennen ließ. Führung fand eher stark aufgabenbezogen über Kennzahlen statt. Zwar wurden durch die IT-Unterstützung verbesserte Kennzahlen, wie z.B. über Arbeitsrückstände und Bearbeitungsdauer, erhoben. Allerdings werden diese verspätet sowie nur für das gesamte Team ermittelt und können deshalb lediglich bedingt als Führungsgrundlage verwendet werden. Weiterhin wurde im Bereich der Personalgewinnung deutlich, dass für die Teamleiter die Unsicherheit gestiegen ist.

Weiterhin zeigte sich in Bezug auf die D115-Service-Center, dass trotz gleicher Arbeitsteilung und Leistungsstrukturen unterschiedliche Führungsmuster zu beobachten sind. Während in Hamburg die Führung eher hierarchisch ausgerichtet stattfindet, ist im Service Center Berlin eine größere Freiheit für die Arbeitsebene gegeben. In Berlin gibt es einen viel stärkeren Austausch im Team als in Hamburg, was in Berlin die flexiblere Handhabung mit unvorhergesehenen Situationen erklären könnte. Eine Führung über Organisationsgrenzen, die sich auf die Kooperationsbereitschaft der anderen Auskunftsebenen richtet, war in keinem

der Fälle zu beobachten. Insgesamt zeigt sich bei den Service Centern, dass diese sich kaum hierarchisch und direkt steuern lassen. Vielmehr wird deutlich, dass sich die kooperationsinterven Strukturen einer hierarchische Steuerung entziehen, so dass Aufgaben wie Vertrauen herstellen, aber auch Moderationsfähigkeit bezogen auf die Entwicklung von Teamstrukturen erforderlich sind. Als weiter zu überprüfende Hypothese lässt sich folgender Zusammenhang ableiten: Je vernetzter Strukturen und je schwieriger die zu bewältigenden Aufgaben sind, desto eher ist auch innerhalb der Teams eine hierarchische Steuerung weniger wirksam.

Insgesamt zeigen die Fälle, dass es trotz zunehmender IT-Unterstützung nicht zu einer hierarchischen Steuerung und engen Kontrolle gekommen ist, zumal Daten weder zeitnah noch personenbezogen vorliegen. Auch lässt sich die Arbeit an den Schnittstellen schwer durch Kennzahlen abbilden. Im Gegenteil, durch die vernetzte Zusammenarbeit sind neue Freiräume auf der Arbeitsebene entstanden, die unmittelbare Rückwirkungen auf die Teamführung haben, so dass die Begrenztheit einer hierarchischen Führung deutlich wird. Es haben sich neue Unsicherheiten trotz intensiver IT-Nutzung gezeigt. Damit stehen der Teamführung zwar mehr Kennzahlen zur Verfügung, allerdings werden hierdurch die Steuerungsfähigkeiten und Kontrollmöglichkeiten nur bedingt erhöht. Führung ist durch die Vernetzung eher unsicherer geworden, hat zu vieldeutigeren und mehrfach interpretierbaren Strukturen geführt. In diesen Strukturen treten neue Unsicherheiten auf, wie die einzelnen Mitarbeiter im Service Center die Aufgaben ausführen und wie sie gegenüber dem Bürger bzw. den Auftraggeberbehörden agieren. Dadurch hat der Handlungsspielraum auf der Arbeitsebene zugenommen, der sich nicht ohne Weiteres durch engere Führung und auch nicht durch zahlenbasierte Steuerung verringern lässt, was zu neuen Unsicherheiten beiträgt. *Damit bestätigt sich die Hypothese H3, dass mit zunehmender Vernetzung auch die Unsicherheit bezogen auf die teambezogene Führung steigt und eine enge Führung bzw. Teamsteuerung trotz intensiver IT-Unterstützung nicht möglich ist. Wenig empirische Belege gab es für die Hypothese H4, dass bei zunehmender Vernetzung wichtiger für Führungskräfte wird, den Sinnbezug der Arbeit herzustellen.* Es gab jedoch im Shared-Service-Bereich Personalgewinnung deutliche Hinweise, dass aufgrund der rigiden Arbeitsteilung der Sinnbezug verloren zu gehen droht, weil Mitarbeitern nicht immer der einzelne Arbeitsschritt klar war. Bleibt abschließend festzuhalten, dass bei vernetzter Leistungserstellung eine direkte und hierarchische Führung kaum noch möglich ist, weder im Team und erst recht nicht teamübergreifend, wengleich die Informatisierung

selbst, aufgrund der besseren Kennzahlenbereitstellung, eine (gewisse) Hierarchisierung erlauben würde.

### **5.3 Grenzstellenarbeit bei Bündelung**

Sowohl die Shared Service Center als auch die Service Center haben zur Ausprägung neuer Grenzstellen geführt, wenngleich in unterschiedlicher Weise. Die Service Center bilden eine Grenzstelle für die gesamte Verwaltung, weil sie als One Stop Government konzipiert sind. Hieraus resultiert eine hohe Aufgabenbreite, so dass die zu bewältigende Arbeit an den Grenzstellen der Service Center generell schwieriger ist als in Shared Service Centern. Call Center der einheitlichen Behördenrufnummer bieten Zugang zu allen Leistungen an, so dass der Grad der zu absorbierenden Unsicherheit an der Grenzstelle im Vergleich zum Shared Service Center deutlich höher ist. Bei Shared Service Centern sind die fachlich-inhaltlichen Anforderungen enger gezogen, weil die auszuführende Aufgabe sich auf definierte Prozessabschnitten der Personalgewinnung bezieht. Die Verhaltenserwartung ist damit an den Schnittstellen vorgeprägt, so dass der Grad der Unsicherheit deutlich geringer als bei den Service Centern der D115-Rufnummer ist. Das heißt jedoch nicht, dass es bei Shared Service Centern keine Unsicherheiten und Probleme an der Schnittstelle zu den anderen Behörden gibt. Vielmehr zeigen sich die Herausforderungen bei der Akquise, Verhandlung und der interorganisatorischen Prozessgestaltung. In den Service Centern der Behördenrufnummer wird deutlich, dass die Übersetzungsleistung und Unsicherheit der Grenzstellenarbeit weder durch IT-Systeme noch durch Controlling-Systeme gelöst werden konnte. Auch eine enge Führung und Kontrolle ist an den Grenzstellen kaum möglich, so dass deren Komplexität kaum durch IT reduziert werden kann.

Vielmehr bewegen sich die Mitarbeiter im D115-Center in einem permanenten Spannungsfeld zwischen unerwarteten Anforderungen von außen und internen Kooperationsmängeln. Daher reicht es nicht aus, wenn Mitarbeiter an den Grenzstellen lediglich Informationen aufnehmen und gefiltert weiterleiten, sondern es wird deutlich, dass Service Center sich zu einem eigenen Zwischensystem mit eigener Handlungsrationalität ausbilden. Dieses Zwischensystem muss in der Lage sein, mehrdeutige Informationen in Verwaltungssprache zu übersetzen und umgekehrt, was als besonders schwierig zu bewältigen gilt. Weder Gesprächsleitfäden noch Wissensmanagement-Systeme sind ausreichend. Hier gibt es Hinweise

für Anforderungen an die Mitarbeiter der ausführenden Ebene, die deutlich auf die Notwendigkeit dynamischer Kompetenzen verweisen. Für schwierige und unerwartete Anfragen liefern Wissensmanagement-Systeme und Gesprächsleitfäden bestenfalls eine grobe Orientierung. Insgesamt sind diese Instrumente zu starr, um die Unsicherheit an der Grenzstelle zu absorbieren, so dass es erweiterter Kompetenzen bedarf.

Zudem wurde deutlich, dass widersprüchliche Anforderungen an das Arbeitshandeln durch die neuen Grenzstellen geschaffen werden, die ebenfalls nicht ohne Weiteres zu kompensieren sind. An ein und demselben Arbeitsplatz sind sowohl starke Tendenzen der (Neo-)Taylorisierung mit De-Skilling-Effekten und gleichzeitig Skilling-Effekte sichtbar, die das Grenzstellendilemma (vgl. Kapitel 3.3) erhöhen. Die Mitarbeiter wie auch die Teamführung müssen die diversen Dilemmata überbrücken und damit umgehen, so dass die Grenzstellen-situation generell eine Tendenz der Überforderung mit sich bringt, wofür es in den Service Centern an der Schnittstelle zum Bürger deutliche Hinweise gibt. Deshalb bedarf es auch einer Führung der Grenzstellen, die auf die jeweiligen Dilemmata Rücksicht nimmt. In diesem Zusammenhang lässt sich von der Notwendigkeit einer Dilemma-sensitiven Führung sprechen. Das bedeutet beispielsweise, dass im Service Center Anfragen nie vollständig beantwortet werden können, sie aber dennoch verstanden werden müssen, um sie weiterzuleiten und ggf. wieder zu übermitteln. Das alles macht es erforderlich, dass Inhaber von Grenzstellen mit divergierenden Anforderungen umgehen können, so dass „kompetente Balanceakte“ (Holtgrewe/Kerst 2002, S. 146) zu erbringen sind.

*Im Ergebnis bestätigt sich die Hypothese, dass mit zunehmender Bündelung die Grenzstellen-Dilemmata steigen, insbesondere in Bezug auf die neuen Arbeitsstrukturen, die insgesamt durch die Vernetzung weniger eindeutig werden (H5). Bei Hypothese H6 zeigt sich, dass die Dilemmata durch die unterschiedlichen Tätigkeitsanforderungen zugenommen haben. Das gilt für alle Organisationsformen, die zu einer neuen Arbeitsteilung geführt haben. Es zeigt sich jedoch, dass für die Arbeitsausführung selbst die IT-Unterstützung v.a. in den Service Centern nur sehr begrenzt in der Lage ist, die Dilemmata zu reduzieren und die erhöhten Tätigkeitsanforderungen zu kompensieren.*

#### 5.4 Fazit aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht

Die verwaltungswissenschaftlichen Perspektiven haben gezeigt, dass von einer geänderten Arbeitsorganisation eine Reihe von weiteren Implikationen ausgeht, die im Zusammenhang mit einer Vernetzung stehen. Nicht nur, dass gleichzeitig neue Freiräume auf der Arbeitsebene und auch neue Eingrenzungen entstehen, sondern eine geänderte Arbeitsorganisation mit IT hat auch Implikationen für die Führung, weil sich Hierarchie in Netzwerken, auch innerhalb der eigenen Organisation, als wenig tragfähig erweist. Daran hat auch der Umstand nichts geändert, dass Kennzahlen mittels IT leichter erhoben werden können, weil sie die „neuen Subjektivitäten“ nur sehr begrenzt erfassen. Die Informatisierung führt demzufolge nicht zwangsläufig zu einer System-level Bureaucracy, wengleich es deutliche Industrialisierungstendenzen gibt. Aus Grenzstellensicht wird deutlich, dass es neue und erweiterte Dilemmata in den vernetzten Organisationsformen gibt, mit denen umzugehen ist. Die neuen Organisationsformen neigen dazu, neue Zwischensysteme zwischen Verwaltung und ihrem Umfeld auszubilden, was per se zu erhöhten Anforderungen an die Mitarbeiter beiträgt. Die neuen Subjektivitäten lassen sich nicht durch IT oder Standardisierungen kompensieren. Deutlich wurde, dass von einer entsprechenden Gestaltung der Arbeitsorganisation mit entsprechender Kompetenzvermittlung erhebliches Potenzial für eine verbesserte Leistungserbringung ausgeht. Es reicht nicht aus, Prozessmodelle und gesamtorganisatorische Abläufe zu gestalten.

Im Ergebnis wird deutlich, dass die Arbeitsebene mit den Veränderungen noch kaum im Blickfeld der verwaltungswissenschaftlichen Forschung ist, obwohl große Veränderungen sichtbar sind. Die Vernetzung hat massive Auswirkungen auf die einzelne Arbeitsorganisation, was bisher kaum untersucht wurde. Deutlich wird, dass die bisherige Vernachlässigung der Arbeitsorganisation in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung ungerechtfertigt ist. Es zeigt sich, dass nicht nur vor dem Hintergrund der IT-Nutzung Fragen der Arbeitsorganisation viel weiter ausstrahlen und strategische Implikationen haben.

## 6 Szenarien für Arbeitsstrukturen und Kompetenzanforderungen

### *Methodische Vorbemerkung*

Zukünftige Ausprägungen der Arbeitsorganisation sowie deren Auswirkungen auf Mitarbeiter und Führungskräfte werden in Form von explorativen Szenarien entwickelt. Explora-

tive Verfahren, auch Vorwärtsszenarien bzw. forward scenarios genannt (vgl. Steinmüller 1997), basieren auf gegenwärtigen Zustands- und Trendanalysen, von denen aus mehrere, in die Zukunft gerichtete Entwicklungspfade (unabhängig von deren Wünschbarkeit) aufgezeigt werden (vgl. Mietzner 2009, S. 111). Die Szenariomethode ist für die Zukunftsforschung deshalb bedeutsam, weil sich darüber plausible, kohärente und voneinander abgrenzbare mögliche Zukunftsbilder bzw. Zukünfte entwickeln lassen und zugleich Zukunftsräume systematisch erforscht werden können.

Szenarien dienen der Systematisierung und Vertiefung des bestehenden Verständnisses von heutigen Entwicklungen, Zuständen und Einflüssen und zwingen dazu, bestehende (implizite oder auch unbewusste) Grundannahmen über zukünftige Entwicklungen zu explizieren (Explorative bzw. Wissensfunktion) (Kosow/Gaßner 2004). Sie generieren Orientierungswissen und die Problemstruktur in ihren vielschichtigen Wechselwirkungen durch multidimensionale Betrachtung. Insbesondere dienen Szenarien bei der strategischen Planung dazu, potenzielle Chancen und auch Gefahren frühzeitig zu erkennen und rechtzeitig Maßnahmen einzuleiten. Szenarien „zwingen“ dazu, sich aktiv und offen mit der Zukunft auseinanderzusetzen und fördern somit ein gemeinsames Verständnis eines Problems oder einer Zukunftsvision. Weiterhin können aufgrund von Szenarien Handlungsoptionen entwickelt und Entscheidungen, Maßnahmen sowie Strategien vor dem Hintergrund alternativer Zukunftsbilder bewertet werden. Szenarien erlauben darüber hinaus, qualitative Daten einzubeziehen, was insofern vorteilhaft ist, da bspw. Werthaltungen, sich wandelnde Machtverhältnisse, Akzeptanz neuartiger Technologien oder Veränderungen im politischen Umfeld mitgedacht werden können. (vgl. u.a. Mietzner 2009)

Idealtypisch umfasst ein Szenario nach Steinmüller eine zumeist verbale, detaillierte Gesamtdarstellung der zukünftigen Situation sowie den Entwicklungsweg, der zu dieser Zukunft geführt hat (Steinmüller 1997, S. 52). Als Hauptmerkmale von Szenarien heben Wilson (1978) und ähnlich Godet (1986) hervor:

- Es werden i.d.R. mehrere Szenarien entworfen.
- Szenarien sind holistisch, sie beziehen das Umfeld mit ein.
- Szenarien sind skizzenhaft aber konkret.
- Szenarien sind hypothetisch, keine Prognosen.

- Szenarien sind konsistent, also „a set of coherent assumptions“.

Unterschieden werden idealtypisch Extremszenarien und Trendszenarien. Bei einem Trend-Szenario (Trend-Extrapolation) wird die heutige Situation in die Zukunft fortgeschrieben. Diese Zukunft kann als eine „verlängerte Gegenwart“ interpretiert werden (v. Reibnitz 1991) und ist somit mit einer Prognose gleichzusetzen. Bei Extremszenarien hingegen wird bewusst der gegenwärtige Pfad verlassen, um die Entwicklungsbreite möglicher Zukünfte aufzuzeigen. Auch wenn die Zukünfte aus heutiger Sicht als unmöglich oder nicht wünschbar eingeschätzt werden, zwingen sie dazu, ausgetretene Denkpfade zu verlassen, was den Gestaltungsspielraum deutlich macht.

Szenarien erheben im Sinne wissenschaftlicher Erkenntnisse keinen Wahrheitsanspruch (vgl. u.a. Kreibich 1996; Kosow/Gaßner 2008). Dennoch und gerade wegen dieser Besonderheit unterliegt die Szenariomethode den Kriterien guter wissenschaftlicher Arbeit, die sich in der Literatur in so genannten Qualitätskriterien oder Gütekriterien für die Szenariomethode widerspiegeln. (vgl. u.a. Wilson 1978; Steinmüller 1997; Kosow/Gaßner 2008).

Wilson (1978) hebt folgende drei Punkte hervor:

- Credibility: Szenarien müssen glaubwürdig und plausibel sein.
- Utility: Szenarien müssen den angegebenen Zweck erfüllen.
- Intelligibility: Szenarien müssen verständlich sein.

Häufig werden auch Konsistenz (in sich geschlossen), Widerspruchsfreiheit, Konsequenz (folgerichtiges Durchdenken von Implikationen der Grundannahmen) und Vollständigkeit (alle relevanten Aspekte sollen dargestellt sein) als separate Kriterien angeführt (Steinmüller 1997, S. 63). Amara fügte 1991 noch das Kriterium der Transparenz hinzu, was bedeutet, dass alle zugrunde liegenden Werturteile deutlich erkennbar sein sollen. In Bezug auf ein Set von Szenarien erwähnt Wilson 1978, dass sich diese klar voneinander unterscheiden müssen, da sich sonst die Konstruktion verschiedener Zukünfte nicht rechtfertigen ließe.

In den Szenarien wird veranschaulicht, dass Ausprägungen des Umfeldes Organisationsformen beeinflussen. Schwerpunkte sind, welche Kompetenzen Mitarbeiter und Führungskräfte in den jeweiligen Arbeitsorganisationen benötigen. Eine entscheidende Rolle spielt die Verwendung von IT – sie kann in unterschiedlicher Weise zur Formalisierung und Subjektiv-

vierung beitragen. Die Szenarien sind in Tabellen zusammengefasst und mit ihren Schwerpunkten beschrieben.

### 6.1 Subjektivierung von Arbeit: Der Mitarbeiter als „freier“ Unternehmer

<b>Übersicht</b>	<p>In der Wissensgesellschaft nimmt autonomes und selbstständiges Arbeiten zu. Mitarbeiter sehen sich als Intrapreneure und sind in flexiblen Strukturen tätig. Selbstbestimmt legen sie Aufgaben fest und teilen sich ihre Arbeitszeit ein. Dabei verfolgen Mitarbeiter – mit Hilfe von IT – wirtschaftliche Ziele (Effizienz, Gewinn, Zeitersparnis), deren Einhaltung sie eigenständig kontrollieren. Führungskräfte erkennen Potenziale und Fähigkeiten jeder einzelnen Arbeitskraft und unterstützen sie in der Wissensarbeit.</p>			
<b>Schwerpunkte</b>	Umfeld: variabel, heterogen, Wissensgesellschaft	Verwendung von IT: unsystematisch/unzureichend in Organisationen eingebettet, individuell unterstützend	Kompetenzen der Mitarbeiter: hohe Fachkompetenzen, ziel- und ergebnisorientiertes Handeln, Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit, Selbstmanagement	Kompetenzen der Führungskräfte: Mitarbeiterförderung, Beratungsfähigkeit

Angesichts eines global steigenden Wettbewerbsdrucks verändern sich Anforderungen an (öffentliche und private) Organisationen schnell. Sie reagieren auf soziale, demografische und wirtschaftlichen Entwicklungen, um heterogene und individuelle Bedarfe der Kunden zu berücksichtigen. Allerdings verfügen nur wenige Organisationen über einen passenden Ressourcenmix, um auf dieses volatile und komplexe Umfeld zu reagieren. Organisatorische Strategien ermöglichen ein agileres Handlungsmuster: Strukturen und Prozesse sind zu flexibilisieren, um Innovationen zu fördern und Leistungen in höherer Qualität sowie zielgruppenangepasst zu erbringen.

Eine Folge der Flexibilisierung ist, dass die Grenzen von Institutionen „aufgeweicht“ werden (Entgrenzung). Auch außerhalb von Organisationen entstehen dynamische und anpass-

bare Arbeitsstrukturen (u.a. netzwerkartige Verbände, atypische Beschäftigungsverhältnisse), mit denen Unternehmer Produktivitätspotenziale voll ausnutzen. Innovative Flexibilität und ökonomische Effizienz beruhen auf dem Grundsatz, Wissen als die entscheidende strategische Ressource zu fördern. Die Wissensökonomie stellt ein neues Produktionsregime dar. Prinzipien der industriellen Gesellschaft lösen sich auf, wie bspw. eine starre Arbeitsteilung und auf finanziellem Kapital beruhende Wertschöpfung, ebenso wie hierarchische Strukturen. Wissensintensive und komplexe Dienstleistungen expandieren und basieren auf Kenntnissen über Märkte, Bedarfe von Kunden/Bürgern, neuen Leistungen, Techniken und Geschäftsprozessen. Dies wird an immer mehr hochqualifizierten (Dienstleistungs-)Arbeitsplätzen vorausgesetzt – der Beruf des Wissensbrokers gewinnt an Bedeutung.

Neue Arbeitsformen entwickeln sich, die stärker auf dem Leistungsvermögen, dem Engagement und der Selbststeuerung der Berufstätigen beruhen. Ziel der Reorganisation ist, Potenziale der Beschäftigten möglichst umfassend zu nutzen. Hierfür werden Arbeitsprozesse insofern umgestaltet, als Aufgaben ganzheitlich erbracht werden, was teils über teilautonome Arbeitsgruppen erfolgt. Schwerpunkt der Neugestaltung ist, Kompetenzen zu entwickeln und zu fördern sowie eine Wissensteilung zu ermöglichen. Kooperationsnetzwerke werden mit gleichberechtigten Partnern angestrebt, um Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.

Das Umfeld stellt neue Ansprüche an Beschäftigte. Anstelle des Arbeitnehmers, der gleichbleibende Strukturen vorfindet, Aufgaben von oben herab dirigiert bekommt und diese reaktiv abarbeitet, bildet sich ein neuer Typus von Arbeitskraft heraus. Beschäftigte führen nicht mehr nur Arbeitsanweisungen aus, sondern bringen sich „subjektiv“ ein: Arbeitsinhalte und -abläufe werden selbst organisiert (Selbstmanagement) und strukturiert, persönliche Ziele gesetzt sowie Leistungen eigenständig kontrolliert und optimiert. Das eigenverantwortliche Handeln bestimmt zudem die eigene Zukunftsplanung und das Privatleben: Der „Intrapreneur“ sucht aktiv nach neuen Herausforderungen und beruflichen Perspektiven und strebt danach, die alltägliche Lebensführung effizient zu gestalten. Der Arbeitskraft ist es möglich, sich selbst zu befähigen, große Handlungsspielräume zu nutzen und Arbeits- und Lebenssituation nach eigenen Ansprüchen und Bedürfnissen zu gestalten. Einher geht das mit dem Streben danach, sinn- und anspruchsvolle Arbeitstätigkeiten autonom auszuführen und zu

gestalten, um sich selbst zu verwirklichen. An die Arbeitskraft werden weitreichende Anforderungen bzgl. persönlicher Leistungen und Fähigkeiten gestellt – an ihre Subjektivität.

Mitarbeiter sind in der Lage, das eigene Arbeitshandeln zu beobachten und zu bewerten, um ihre Leistungen den organisatorischen Zielen anzupassen. Zugleich wird darauf vertraut, dass Mitarbeiter quantitativ und qualitativ ihre Leistungen beurteilen und gegenüber den Führungskräften legitimieren können. Mitarbeiter nehmen damit Kontrollfunktionen selbst wahr, die bisher vorwiegend dem mittleren Management zustanden. Dieses wird von anweisenden und kontrollierenden Maßnahmen entlastet und damit entbehrlich. Die Beschäftigten handeln als eigene Supervisoren, was von ihnen eine hohe Selbstreflexion erfordert. Damit spielen Sozialkompetenzen, emotionale Kompetenzen, Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit, ausgeprägte Kommunikationsfähigkeiten, Kreativität und Eigeninitiative eine entscheidende Rolle.

IT unterstützt die Arbeit durch neue Formen von Kooperation und Kommunikation (E-Collaboration). Beispielsweise bieten Wissensbroker ihre Dienste in sozialen Netzwerken an oder bilden virtuelle Teams. Insbesondere bei IT-gestützter Kommunikation, die spontan erfolgt sowie anlassbezogene und individuelle Inhalte aufweist, bedarf es menschlichen Interpretationsleistungen der oft widersprüchlichen oder nicht direkt zuzuordnenden Informationen. Erst damit ist es Arbeits- und Führungskräften möglich, unterschiedliche Kontexte zu berücksichtigen, um IT als Medium erfolgreich zu verwenden. An Schnittstellen, an denen eine Flut von Informationen in Echtzeit zusammenläuft, sind Deutungs- und Strukturierungskompetenzen (kognitive Fähigkeiten) entscheidend. Sie ermöglichen, Informationen augenblicklich ein- und auszugeben bzw. zu entnehmen und sie zugleich angemessen einzuordnen, weiterzuverarbeiten und weiterzuleiten. Besonders nötig sind diese Kompetenzen, da die sich schnell wandelnde IT nur „lose“ auf die Arbeitsorganisation von Brokern abgestimmt ist. Darüber hinaus sind verstärkt dynamische Kompetenzen erforderlich, um sich dem Wandel mit seiner Dynamik anzupassen.

Die Arbeitsstrukturen bieten durch die Handlungsspielräume neue Entfaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten. Für die Arbeitskraft sind mit diesen Strukturen aber auch Risiken verbunden. Dazu trägt bei, dass IT ortsunabhängig verwendbar ist, mobiles, kooperatives und entörtlichtes Arbeiten fördert und zur (arbeits-)organisatorischer Flexibilität und Entgrenzung beiträgt. Zugleich durchdringen ökonomische Interessen die Privatsphäre und

heben eine klare Trennung von Arbeit und Freizeit bzw. Familie auf. Die Balance zwischen Beruflichem und Nichtberuflichem bzw. zwischen Arbeit und Familie herzustellen, ist anspruchsvoll und schwierig. Führungskräfte unterstützen ihre Mitarbeiter dabei, einen Ausgleich zu finden. Darüber hinaus steigt der Termin- und Leistungsdruck massiv an, der durch eine auf effizientes und effektives Handeln ausgerichtete Selbstkontrolle verstärkt wird. Daraus resultiert eine erhöhte Arbeitsbelastung, die die Gesundheit der Mitarbeiter gefährdet. Durch Laptops und so genannte Smart Phones, die zu einem festen Bestandteil der Arbeitswelt geworden sind, unterliegen Beschäftigte dem Zwang einer „Dauer-Erreichbarkeit“, bspw. um E-Mails immer und überall zu beantworten. Durch solch eine IT-Verwendung steigt die durchschnittliche Arbeitszeit weiter an; Stress und Arbeitsdruck verstärken sich zusätzlich und führen vermehrt zu psychischen Erkrankungen (wie Burnout, Internetsucht, etc.). Mit der Überbelastung zeigt sich, dass die Arbeitskraft nicht nur mit fördernden, sondern auch mit für sie überfordernden Arbeitsbedingungen konfrontiert ist. In dieser Form geht die Subjektivierung auf Kosten des Subjekts und macht Chancen zunichte, sich selbst zu entfalten.

Die Anforderungen an Führungsfunktionen ändern sich insofern, als Mitarbeiter weniger als „funktionales Personal“, sondern vielmehr mit ihrer kompletten Individualität gesehen werden. Aufgabe von Führungskräften ist es u.a., die Beschäftigten mit ihren subjektiven Fähigkeiten und Potenzialen zu berücksichtigen, um diese zu erschließen. Details im Arbeitsprozess werden kaum festgelegt und lediglich Leitlinien vorgegeben, um Flexibilität zu ermöglichen. Hierzu gehört auch, Tabus und Regeln zu beachten, damit Berufs- und Privatleben nicht aus dem Gleichgewicht geraten. Führungskräfte achten den Handlungsspielraum der Mitarbeiter neuen Typs und führen sie eher offen und allgemein an Aufgaben heran. Die hohe Autonomie der Arbeitskräfte erfordert von den Führungskräften, Unsicherheit zu ertragen – wie Aufgaben ausgeführt werden, lässt sich nur schwer kontrollieren. Es geht weniger um Steuerung, als um die Begleitung und Unterstützung der Arbeitskräfte. Führungskräfte agieren als Coach und Entwickler. Sie motivieren und fördern Beschäftigte und ermöglichen persönliche Erfahrungen, Entwicklung und Veränderungen und zwar individuell für jede Arbeitskraft, was eine differenzierte Führung bedeutet.

## 6.2 Formalisierung von Arbeit: Der Mitarbeiter an der „elektronischen Leine“

<b>Übersicht</b>	<p>In einem Umfeld, in dem Entwicklungen vorhersehbar sind, herrschen bürokratische Organisationsformen vor. Über ein dichtes Normenwerk wird sichergestellt, dass sich Mitarbeiter regelkonform verhalten. (Neo-)Taylorisierung zeigt sich daran, dass IT die Arbeitsabläufe rigide vorgibt und Führungskräfte ihre Mitarbeiter ständig überwachen. Allein IT-Bedienfähigkeiten sind erforderlich, womit eine „Kompetenzschrumpfung“ und Entfremdung von Arbeit einhergeht. Um einer Demotivation der Mitarbeiter entgegenzuwirken, ist es Aufgabe von Führungskräften, in der täglichen Arbeit Sinn zu vermitteln.</p>			
<b>Schwerpunkte</b>	<p>Umfeld: Konstante Anforderungen an Leistungen mit hoher Qualität</p>	<p>Verwendung von IT: Vorgegebener Ablauf von Arbeitsschritten, Überwachung und Kontrolle</p>	<p>Kompetenzen der Mitarbeiter: IT-Bedienfähigkeit</p>	<p>Kompetenzen der Führungskräfte: Soziale Kompetenzen, Glaubwürdigkeit, normativ-ethische Einstellung</p>

Das Umfeld ist durch vorhersehbare wirtschaftliche und soziale Entwicklungen gekennzeichnet und damit stabil. Erwartet wird eine verlässliche Bereitstellung von qualitativen Leistungen, die über eine bürokratische Organisationsform zu gewährleisten ist. Regelbasierte Strukturen zielen darauf ab, Risiken zu vermeiden. Solch eine Ausrichtung verfolgen Organisationen weitgehend unabhängig voneinander, indem sie Aktivitäten und Abläufe standardisieren, d.h. Schritt für Schritt vorstrukturieren. Um Verfahren zu vereinheitlichen, werden kleinteilige Arbeitsschritte detailliert normiert.

Über eine funktionelle Arbeitsteilung wird gewährleistet, dass festgelegte Qualitätsstandards erfüllt werden. Explizite Ablauf- und Verhaltensregeln bestimmen, wie Aufgaben zu erledigen sind. Geschäftsprozesse sind damit weitgehend einheitlich, wiederholbar und personenunabhängig. Über hierarchische Steuerung wird regelkonformes Verhalten kontrolliert und sichergestellt, dass abweichendes Verhalten sanktioniert wird.

Um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, streben Verwaltungen vor allem danach, Kosten zu senken, Produktivität zu steigern, Strukturen zu verschlanken oder Prozesse auszulagern. Vor allem zielt eine hoch spezialisierte Arbeitsteilung darauf, repetitive Abläufe zu verdichten und zu beschleunigen. Damit erhöht sich die Effizienz in jedem Prozessschritt. Zugleich verringert sich die Aufgabenbreite: Spezialisierte Mitarbeiter sind für genau definierte Teilprozesse zuständig (Industrialisierung). Weniger Kompetenzen werden benötigt und sind leichter vermittelbar. Darüber hinaus lässt sich die Mitarbeiterqualifikation je Prozessschritt eindeutig festlegen. Geringere Qualifikationen sind erforderlich, womit das Lohnniveau insgesamt sinkt. Vor allem die finanzielle Absicherung der Mittelschicht ist gefährdet, deren Arbeit standardisiert oder teilautomatisiert werden kann.

Voneinander klar getrennte Abteilungen werden über jeweils zur Verfügung gestellte Ressourcen gesteuert (Inputsteuerung), was eine umfängliche Planung und zahlreiche koordinierende Maßnahmen erfordert. Zentralbereiche führen Querschnittsaufgaben unter Verwendung von Formalismen und Anweisungen aus. Mit einem zentralistischen Ansatz wird versucht, die komplexe, funktionale Arbeitsteilung zu steuern und zu kontrollieren. Entscheidungen werden oftmals getroffen, ohne die Sachlage vor Ort zu berücksichtigen. Aufgrund eines hohen Koordinationsbedarfs gelingt es kaum, die Leistungen effizient zu erbringen und schnelle, selbststeuernde Regelkreise zu etablieren. In der Leistungserstellung spielen Erwartungen und Ansprüche der Bürger/Kunden eine geringe Rolle. Die ineffiziente Organisation ist langsam und unflexibel. Planbarkeit erscheint illusorisch; jede Veränderung und Innovation wird als Gefahr wahrgenommen.

Die Verwendung von IT führt dazu, dass Abläufe und Arbeitsprozesse umfassender formalisiert und durchgängig normiert werden ((Neo-)Taylorisierung). Dies betrifft vor allem bereichs-, abteilungs-, aber auch organisationsübergreifende Abläufe. IT ermöglicht, betriebliche Abläufe sowohl detaillierter als auch umfassender zu steuern und zu kontrollieren, als es auf der Grundlage von Handlungsregeln möglich ist. Dies ist insbesondere bei Routinetätigkeiten der Fall, die bereits standardisiert sind oder sich durch die Verwendung von IT vereinheitlichen, quantifizieren und überwachen lassen. Selbst „Wissensarbeit“ wird versucht, nach einem von oben herab verordneten Schema zu formalisieren, obgleich Kreativität und Innovation dadurch eingeschränkt werden.

Verantwortbare sozio-technische Gestaltung wird vernachlässigt: IT-Systeme werden entwickelt, ohne die Belange und das Nutzerverhalten zu berücksichtigen. Der technische Perfektionismus verdrängt die nutzerorientierte Gestaltungsperspektive. Um eine effiziente Abfolge von Arbeitsschritten zu erreichen, geben IT-Systeme rigide vor, wie Aufgaben zu erledigen sind („regulation by technology“). Mitarbeitern ist damit nicht möglich, Arbeitsabläufe und

-inhalte selbstbestimmt festlegen (Überdeterminierung). Zudem nutzen sie Arbeitshilfen, ohne über Ausweichmöglichkeiten zu verfügen. Durch eine verstärkte Abhängigkeit vom IT-System verringert sich die eigenständige Problemlösungskompetenz der Mitarbeiter. Lediglich IT-Bedienfähigkeiten werden benötigt. Darüber hinausgehende Kompetenzen sind kaum erforderlich; diese „verkümmern“ („De-Skilling“), weil immer mehr Arbeitsschritte von IT übernommen werden. Möglichkeiten, sich persönlich zu entfalten und in der Arbeit zu verwirklichen, sind nur geringfügig vorhanden. Es tritt eine Unterforderung in den Bereichen auf, in denen die Kompetenzen nicht „ausgelebt“ werden können.

Mit IT eröffnen sich neue Möglichkeiten für die Überwachung und Steuerung von Arbeitsabläufen und -prozessen. Die Mitarbeiter hängen an einer Art „elektronischen Leine“: Detailliert werden alle Tätigkeiten quantifiziert, um die Arbeitsproduktivität tagesaktuell auszuwerten und jedem einzelnen Mitarbeiter zuzuordnen. Anders als in hierarchisch-formalen Kontrollstrukturen wird mittels IT-gestützter Überwachung unerwünschtes Verhalten automatisch sanktioniert. Das betriebliche Controlling wandelt sich in einen „big brother“. Mitarbeiter werden eng an Leistungsvorgaben gebunden, die sich einseitig auf leicht messbare Kennzahlen (insbesondere Kosten) beziehen. Dies löst bei den Beschäftigten Zeit- und Anpassungsdruck aus, was wiederum zu Überforderung bei den Mitarbeitern führt.

Als Folge von (Neo-)Taylorisierung, geringen Handlungsspielräumen, „verkümmerten“ Kompetenzen („De-Skilling“) und „elektronischer Leine“ tritt eine Entfremdung auf: Mitarbeiter verlieren den Sinnbezug zur Arbeit. Es ist schwer nachzuvollziehen, welche Bedeutung und welchen Wert der eigene Arbeitsanteil im Gesamtprozess hat. Zugleich nimmt die Identifikation mit den Zielen und Werten der Organisation ab.

Damit verbunden ist eine heterogene Problemlage:

- Konflikte entstehen dadurch, dass Informationen und Macht asymmetrisch verteilt sind. Mitarbeiter verfügen somit über geringe Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume, um

sich selbst verwirklichen zu können. Kontroll- und Steuerungsmechanismen sind nicht transparent und werden hinterfragt. In Folge dessen steigt das Misstrauen in die Führungskräfte, deren Gehälter als unverhältnismäßig hoch angesehen werden.

- Mitarbeiter sind unzufrieden und demotiviert. Sie werden als „Maschinen“ betrachtet und fühlen sich als Personen nicht gewürdigt, zumal sie allein über ihre Produktivität bewertet werden und Führungskräfte entsprechend eines funktionalen Menschenbildes autoritär steuern.
- Folgen sind u.a. eine hohe Krankheitsquote, Fluktuation, abnehmende Arbeitsbereitschaft („innere Kündigung“, Arbeit nach Vorschrift, fehlendes Engagement), destruktives Handeln bis hin zu Sabotage (Diebstahl, Schädigung, negatives „Marketing“).

Führungskräfte sind durch die Entfremdung herausgefordert, Kompetenzen zu entwickeln und zu nutzen, um in geeigneter Weise auf die heterogene Problemlage zu reagieren. Sie können verhindern, dass Erwartungen und Bedürfnisse der Mitarbeiter von Arbeitsorganisation, -bedingungen und von als nicht sinnhaft erachteten Arbeitsinhalten zu stark abweichen. Von Führungskräften wird erwartet, über soziale Kompetenzen zu verfügen, um Konflikte zu lösen bzw. unterschiedliche Interessen auszubalancieren. Hierfür ist ein integriertes und glaubwürdiges Handeln gefragt. Dazu gehört, Mitarbeiter nicht auf Kennzahlen zu reduzieren und die eigenen Überzeugungen glaubhaft vorzuleben. Zudem ist jeder Einzelne als „Subjekt“ zu sehen und individuell zu fördern. Mitarbeiter sind davon zu überzeugen, dass ihre Arbeit von Wert und sinnvoll ist. Darüber hinaus sind sie soweit zu motivieren, dass sich ihre Leistungen nicht verschlechtern. Schließlich haben Führungskräfte fragmentierte Abteilungen zu koordinieren und dafür zu sorgen, dass bei einer Standardisierung Mitarbeiter berücksichtigt werden.

### 6.3 Modularisierung von Arbeit: Der individualisierte Prozessbearbeiter

<b>Übersicht</b>	<p>In einem unsicheren und von vielseitigen Anforderungen geprägten Umfeld entsteht ein Spannungsfeld zwischen zerstörerischem Wettbewerb und vertrauensvoller, stabiler Zusammenarbeit. An der Grenzstelle tritt ein häufiger Wechsel zwischen repetitiven, standardisierten und wissensintensiven Tätigkeiten auf. Einerseits führt der „elektronisch überwachte Technikdiener“ standardisierte Prozesse aus; andererseits greift der „autonome Wissensarbeiter“ auf unzureichend gestaltete IT-Systeme zurück. Führungskräfte vermitteln zwischen Subjektivierung (Sinnggebung) und Formalisierung (Sinnentleerung). Hinzukommt, dass Führungskräfte eine strategische Sinnstiftung übernehmen, die aus den Zielen der Organisation und den Kundenbedürfnissen heraus entwickelt wird. Weiterhin ist verstärkte intrinsische Motivation der Mitarbeiter gefragt, weil sonst die vielfältigen Anforderungen nicht erfüllt werden können.</p>			
<b>Schwerpunkte</b>	Umfeld: heterogen und vernetzt; Konkurrenz und Kooperation	Verwendung von IT: Modularisierung, Effizienz steigierend, unterstützend	Kompetenzen der Mitarbeiter: Fachkompetenzen und IT-Bedienfähigkeit, emotionale Stabilität	Kompetenzen der Führungskräfte: Erfahrungs- und handlungsgeleitete Kompetenzen

In diesem Szenario ist das Umfeld durch Erwartungen von Interessengruppen geprägt, die heterogen, variabel und wenig spezifisch sind. Auf die damit verbundene Unsicherheit und individuell und kollektiv unterschiedlich ausgeprägten Ansprüche reagieren Organisationen damit, sich zu vernetzen und neue, flexible Strukturen zu bilden. Ständig anzupassende Leistungen und Prozesse sowie ein Wettstreit um Innovationen verstärken den Konkurrenzdruck. Von strategischem Vorteil ist zugleich eine enge Zusammenarbeit, die auf Vertrauen und Stabilität beruht. So bündeln Organisationen ihre Stärken, um gemeinsame Ziele zu verfolgen, womit sie sich besser gegen unvorhersehbare Entwicklungen und eine erschwerte Langfristplanung behaupten können. Im Wechselspiel zwischen Wettbewerb und Kooperation werden komplexe Leistungsnetzwerke geformt, aber auch zerstört („schöpferische Zerstörung“).

An Organisationen stellen sich damit gegensätzliche Anforderungen: Um Ressourcen zu sparen und Leistungen effizient zu erstellen, werden auf der einen Seite Geschäftsprozesse standardisiert. Damit diese nahtlos ineinandergreifen, sind Schnittstellenbrüche zu vermeiden. Dies betrifft insbesondere Arbeitsvorgänge, die leicht wiederholbar und gut vorhersehbar sind. Essenziell für eine resiliente Organisation ist, dass bewährte Regeln und Strukturen beibehalten werden, um sich in einem unsicheren Umfeld zu behaupten. Auf der anderen Seite sind zugleich flexible Strukturen erforderlich, um Leistungen an die unterschiedlichen Erwartungen der Bürger/Kunden anzupassen und komplexe Probleme kreativ lösen zu können.

Das Spannungsfeld, das zwischen Resilienz und Flexibilität entsteht, zeigt sich insbesondere bei Grenzstellen. Die Organisationsform, die zunehmend an Bedeutung gewinnt, ist durch die Rolle charakterisiert, zwischen Bürgern/Kunden und der (Kern-)Organisation zu vermitteln. Mit den vermittelnden Aufgaben sind hohe Erwartungen an die Mitarbeiter (den Grenzstelleninhabern) verbunden. Dabei weichen Eigenheiten des Umfeldes und der (Kern-)Organisation voneinander ab: Sie sind insofern unterschiedlich ausgeprägt, als sie eine divergierende Stabilität aufweisen, Akteure verschiedene Perspektiven einnehmen und über andersgeartete Informationen verfügen. Von den Mitarbeitern wird verlangt, mit den strukturell bedingten Konflikten umzugehen. Grenzstelleninhaber nehmen Informationen auf, verarbeiten und selektieren diese, um sie anschließend weiterzugeben. Hierzu sind Kompetenzen erforderlich, Informationen zweckmäßig zu verarbeiten und Komplexität zu reduzieren.

Über wissensintensive Tätigkeiten werden Möglichkeiten geboten, eigene Ideen einzubringen, sich zu verwirklichen und damit der Entfremdung entgegen zu wirken. Mitarbeiter sind motiviert, wenn sie sich interessanten Herausforderungen stellen, Kenntnisse eigenständig aneignen sowie Fähigkeiten in die Arbeit einbringen können. IT ermöglicht, Informationen leichter und schneller zu erhalten, fast überall zugänglich zu machen sowie nutzergerecht und anschaulich darzustellen. Das Zusammenspiel von Mensch und Maschine geht damit einfacher und rasanter – IT wird zur nützlichen Arbeitshilfe. IT erfüllt eine Toolfunktion, in dem beispielsweise Analyse- und Visualisierungsprogramme (z.B. Videoclips, Intelligence Agents, Mashups) genutzt werden. Auf diese Weise werden Informationen besser verknüpft und lassen sich Wissenspotenziale nutzen. Zudem werden Mitarbeiter mit den Programmen

multimedial durch die Aufgabenbearbeitung geleitet. Darüber hinaus sind vor- und nachgelagerte Prozessmodule erkennbar. So zeigen sich für Mitarbeiter Sinnzusammenhänge, die ihnen den Arbeitsanteil im Gesamtprozess verdeutlichen.

Organisationen haben gelernt, dass die Vorteile der Arbeitsunterstützung auf Grund von IT-Systemen geringer ausfallen, wenn wissensintensive Aufgaben schematisch ausgeführt werden sollen. Eine überzogene Formalisierung wird dadurch vermieden, dass Prozesse modularisiert werden. Arbeit und Lernen sind in standardisierbaren „Bausteinen“ unterteilt, die nahtlos aufeinander aufbauen und sich im Gesamtprozess ergänzen. Mitarbeiter wählen aus dem „Baukasten“ die Aufgaben aus (customization), die auf ihre Kompetenzen zugeschnitten sind. Der Organisation gelingt es, die Arbeitsorganisation darauf abzustimmen und zugleich den Anforderungen des Umfeldes hinreichend gerecht zu werden. Modularisierung fördert kooperatives Arbeiten – sowohl intra- als auch interorganisatorisch.

Wie IT verwendet wird, bleibt in der Gestaltung technischer Systeme mitunter unberücksichtigt. Mitarbeiter können an die Wissensarbeit unzureichend angepasste IT-Systeme mit subjektiven Fähigkeiten (Empathie, Hilfsbereitschaft) und adaptiven Fähigkeiten (zur Informationsbeschaffung) kompensieren.

Darüber hinaus sind Fachkompetenzen wichtig, wenn Wissensdatenbanken ungenügend gestaltet sind. Eine Überlastung resultiert daraus, Kenntnisse ständig auf den neuesten Stand bringen zu wollen. Führungskräften obliegt es, der Überlastung entgegenzuwirken und erforderliche Kompetenzen ausreichend zu fördern wie z.B. über Schulungen, Hospitationen, Lernen im Prozess und Jobrotation. Modularisierte, arbeitsplatznahe Lernformen können Mitarbeiter dabei individuell unterstützen.

Repetitive Arbeitsschritte sind über IT standardisiert, so dass eine effiziente Informationsbereitstellung gewährleistet wird, die Schnittstellenbrüche vermeidet. Hier sind die Mitarbeiter unterfordert, weil lediglich eine simple IT-Bedienfähigkeit benötigt wird („De-Skilling“). Die Mitarbeiter können sich weniger in die Arbeit einbringen und neigen zu Demotivation, was sich im Arbeitsergebnis niederschlägt. Mit einer „elektronischen Leine“, die den Mitarbeitern angelegt wird, ist sicher zu stellen, dass standardisierte Arbeitsschritte den Vorgaben entsprechend ausgeführt werden. Die Führung überprüft dabei mit einer Vielzahl von Kennzahlen, wie schnell die Aufgaben ausgeführt werden und knüpft daran eine leistungsorientierte Bezahlung. Mitarbeiter unterliegen einem hohen Zeitdruck, der nur eingeschränkt

durch parallel ausgeführte Arbeitsschritte (Multitasking) und damit einhergehendem Zeitgewinn kompensiert werden kann. Stress und ein Gefühl, überlastet zu sein, sind die Folge.

Der Arbeitsalltag eines Grenzstelleninhabers ist durch einen ständigen Wechsel zwischen routinisierten und wissensintensiven Tätigkeiten bestimmt, der unvorhersehbar und nicht planbar ist. Dies wird dadurch verstärkt, dass die Grenzstelle hoch vernetzt ist: Leistungsanfragen häufen sich in Stoßzeiten; teils komplexe, teils standardisierbare (und somit vielgestaltige) Anforderungen des heterogenen Umfeldes erfordern einen hohen Koordinationsaufwand. Folge dessen ist eine Überforderung der Mitarbeiter, die nicht über hinreichend emotionale Stabilität und insbesondere Stressresistenz verfügen. Darüber hinaus lässt sich mit einseitigem Spezialwissen nicht zwischen Umfeld und (Kern-)Organisation vermitteln; Erfahrungs- und Universalwissen über viele Organisationsbereiche ist unabdingbar.

Führungskräfte können auf den ständigen Wechsel zwischen Routine und Spontaneität reagieren, indem sie geeignete steuernde und fördernde Maßnahmen umsetzen und damit zwischen Subjektivierung und Formalisierung vermitteln. Auch ist es gemäß dem Baukastenprinzip möglich, Prozesse neu zu bündeln und an die Kompetenzen und Bedürfnisse der Mitarbeiter anzupassen. Dies erfolgt nicht allein durch angeeignetes Fachwissen, sondern benötigt erfahrungs- und handlungsgeleitete Kompetenzen in solchen Organisationsformen. Erst damit ist es möglich, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Komplexität zu reduzieren, Mitarbeiter zu fördern und ihre Interessen mit den variablen Anforderungen der hoch vernetzten Grenzstelle in Einklang zu bringen.

## **7 Fazit und Konsequenzen für die Personalentwicklung im öffentlichen Dienst**

Die Studie hat gezeigt, dass die Veränderung der Arbeitsorganisation in der Literatur wie in der Praxis weitestgehend vernachlässigt und unterschätzt ist. E-Government und insbesondere vernetztes E-Government ist ein Reformansatz, der an der Arbeitsebene ansetzt und hier zu neuen Tätigkeits- und Kompetenzanforderungen führt. Die Ausgangshypothese war, dass die neuen vernetzten Organisationsformen, die durch E-Government ermöglicht werden, massive Änderungen der Arbeitsorganisation mit sich bringen, die bisher noch kaum bekannt sind. Diese These hat sich weitestgehend bestätigt. Weiterhin hat sich gezeigt, dass es in den neuen Arbeitsorganisationen nicht einfach zu Skilling und De-Skilling kommt,

sondern beide Phänomene gleichzeitig vorzufinden sind. Die intensive IT-Nutzung an einem Arbeitsplatz hat zwar gewisse De-Skilling-Effekte, die jedoch durch die Vernetzung und die dazugehörigen neuen Grenzstellen wieder aufgehoben werden, so dass die Mehrdeutigkeit der Strukturen steigt. Das hat Konsequenzen für die Mitarbeiter auf der Ausführungsebene sowie für Führungskräfte bzw. Teamleiter:

- Führungskräfte können nicht mehr zentral steuern, sie müssen Unsicherheit ertragen, und sind gezwungen, vielmehr als bisher Sinnstiftung für die Arbeitsebene herzustellen sowie über die Organisationsgrenzen hinweg zu führen und zu steuern. Im hohen Maße ist Motivation der Mitarbeiter in den neuen Strukturen durch die Führungskräfte zu erzeugen, weil rigide Arbeitsteilung generell zu Sinnverlust neigt, was sich empirisch bereits durch Unterforderungstendenzen insbesondere in den Shared Service Centern angedeutet hat. Gleichzeitig wurde im Vergleich der D115-Service-Center deutlich, dass die Arbeitsebene Spielraum braucht und eine vertikale Steuerung die notwendige Flexibilität auf der Arbeitsebene eher behindert.
- Für Mitarbeiter auf der Arbeitsebene reicht nicht mehr nur eine „ordentliche“ Ausführung der Fachaufgabe aus. Vielmehr führen die Vernetzung und die neuen Grenzstellen zu neuen subjektiven Bereichen, die von den Mitarbeitern der Ausführungsebene neue Tätigkeiten abverlangen. Das trifft sowohl für die Shared Service Center wie für die D115-Service-Center zu. Bezogen auf die Fachaufgaben waren in den Shared Service Centern, insbesondere im Behilfebereich, gewisse Unterforderungstendenzen erkennbar, zumal es hier nicht zu einer neuen Arbeitsteilung kam. In den D115-Service-Centern sind Anzeichen von Überforderung bei schwierigen Anfragen zu beobachten.
- Insgesamt hat sich gezeigt, dass die Dynamik der Aufgabenanforderungen durch die vernetzten Organisationsformen zugenommen hat. Gestiegen ist in allen vernetzten Organisationsformen die zu verarbeitende Informationsfülle; es kam auch zu einer höheren Arbeitsverdichtung; der Unsicherheitsgrad bei der Ausführung der Arbeit war jedoch in den D115-Service-Centern am höchsten. Bei den D115-Service-Centern gab es einige Unzulänglichkeiten in der Gestaltung der Informationssysteme, insbesondere war das Wissensmanagement zu wenig auf die Anforderungen der Anfragen von außen und die Nutzerführung abgestimmt. Mitarbeiter haben jedoch erstaunliche Kreativität gezeigt, so wie in Berlin, um die Gestaltungsmängel durch neue

Handlungspraktiken auszugleichen. Hier zeigen sich deutliche Anzeichen von Dynamic Capabilities, die schon erkennbar waren.

- Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass die neuen Arbeitsorganisationen neue Kompetenzen erfordern, die über bloße Fachkompetenzen, die weiterhin erforderlich sind, hinausgehen. Es muss die Fähigkeit entwickelt werden, sich den Strukturen permanent anzupassen, im Arbeitsverlauf selbständig Wissen anzueignen und mehrere Handlungen simultan auszuführen, insbesondere in den D115-Service-Centern. Deutlich wurde, dass die neuen Arbeitsstrukturen dazu neigen, dass Mitarbeiter gleichzeitig unter- und überfordert sind. Hier liegen vermutlich bisher unterschätzte Probleme, weil ohne die notwendigen Kompetenzen die neuen Strukturen nicht funktionieren.

Diese neuen Arbeitsstrukturen sind durch eine hohe Ambiguität gekennzeichnet, weil sie gleichzeitig zur Über- wie Unterforderung für die Beschäftigten tendieren. Hieraus ergeben sich eine Reihe von Folgeanforderungen für die Personalentwicklung. So ist nicht klar, wie die Tätigkeits- und Stellenbewertung vorgenommen werden soll, wenn höher- und niedrigwertigere Tätigkeiten stark auf einer Stelle gleichermaßen auftreten. Hier stellt sich die Frage, ob nicht nur die Ausführung von fachlicher Arbeit, sondern Aspekte wie Arbeitsverdichtung, Informationsfülle, schnell wechselnde Gesprächssituationen oder Kooperationsintensität ebenso in eine Stellenbewertung einfließen.

Eines der Hauptfragen für die Praxis dürfte auch sein, wie der Kompetenzerwerb für die neuen Arbeitsorganisationen stattfinden soll. Die Schwierigkeit liegt darin, dass die erforderlichen dynamischen Kompetenzen nicht ohne Weiteres festzustellen und zu vermitteln sind. Seminaristische Veranstaltungen oder Trainings sind für den Kompetenzerwerb nicht ausreichend. Vielmehr bedarf es neuer Lernformen vor und während des Arbeitsprozesses (vgl. Sevsay-Tegethoff 2004, S. 287ff.). Auch ist eine erhöhte Reflexionsfähigkeit im Hinblick auf das eigene Arbeitsergebnis und Arbeitsverhalten gefragt, das nicht ohne Weiteres erlernt werden kann.

Um die Anforderungen in den neuen Arbeitsorganisationen bewältigen zu können, spielen Sozialkompetenzen und der Einsatz von Subjektivität (u.a. emotionale Kompetenzen, Kooperationsfähigkeit, Kreativität, Eigeninitiative) eine entscheidende Rolle (vgl. Sevsay-Tegethoff 2004, S. 284). Damit geraten Kompetenzen ins Blickfeld, die bisher nicht vorrangig als Arbeitskompetenzen erkannt wurden: die Fähigkeiten, sich selbst als Person, die eigene

Biografie, die alltägliche Lebensorganisation aktiv in Arbeitshandlungen einzubringen und zu steuern.

Deutlich wird weiterhin, dass die neu gefragten Kompetenzen eng verbunden sind mit der individuell-biografischen Entwicklung, Persönlichkeitsmerkmalen, den persönlich erworbenen Kenntnissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten. Das heißt, es sind Kompetenzmerkmale relevant, die unabhängig von berufsfachlich erworbenen Kontexten erworben worden. Diese Aspekte von Kompetenzen bei der Einstellung zu ermitteln und während des Arbeitsprozesses weiterzuentwickeln, bildet die größte Herausforderung, die bisher in der Praxis noch kaum erkannt ist.

Um die neuen Kompetenzen zu erwerben, ist ein Umdenken von Lernformen erforderlich, zumal viele Arbeitssituationen nicht mehr planbar sind (vgl. Sevsay-Tegethoff 2004, S. 291ff.). Bei unvorhersehbaren und schnellen Entwicklungen, Prozessdynamik, steigender Komplexität, flexiblen und unsicheren Anforderungen sind Problemlösungen nach vorgefertigten und bekannten Mustern nicht mehr ausreichend oder gar kontraproduktiv. Problemen, die auf den ersten Blick nicht zu bewältigen und unstrukturiert zu sein scheinen, gewachsen zu sein und unter Unsicherheit zu handeln, erfordert ein Lernen in Veränderungssituationen. Das kann nicht mehr nur an gesonderten, arbeitsfernen Lernorten bewältigt werden. Die Vermittlung von Wissen in formalen, pädagogisch vordefinierten Strukturen reicht nicht mehr aus. Klassische seminaritische Lernformen, in welcher der Lehrende dem Lehrenden aus seinem überlegenen Wissen vorträgt, sind gerade für den Erwerb von den neuen Kompetenzen weder effektiv noch zeitgemäß. Geht es beim Lernen nicht nur um die reine Wissensaufnahme, sondern um Können, d.h. unvorhersehbare, nicht simulierbare Situationen zu bewältigen, stoßen „verschulte“ Weiterbildungskurse an ihre Grenzen.

Bei Ausbildung und Weiterbildungsmaßnahmen steht zukünftig die Verbindung von Arbeiten und Lernen im Vordergrund (vgl. Sevsay-Tegethoff 2004, S. 293ff.). Das Lernen findet am Arbeitsplatz oder im Arbeitsprozess statt. Das erfordert dezentrale und selbstorganisierte Formen der Aus- und Weiterbildung. Die Aus- und Weiterbildung wird in das jeweilige Anwendungsfeld integriert. Darüber hinaus stellt das Lernen am Arbeitsplatz eine rasche, effektive und zudem auch kostengünstige Möglichkeit der Qualifizierung von Mitarbeitern dar. Beispiele für ein Lernen am Arbeitsplatz sind Learning by Doing, Gruppenlernen im Arbeitsprozess, reflektierende Gruppengespräche, Coaching, Mentoring, Planspiele, Simulation oder Lerninseln (vgl. Sevsay-Tegethoff 2004, S. 300ff.). Hierfür ist die Arbeitorganisation

so zu gestalten, dass Mitarbeitern Handlungs- bzw. Lernspielräume zur Verfügung stehen, um entsprechende Kompetenzen in ihren jeweiligen Handlungskontexten zu entwickeln (vgl. Sevsay-Tegethoff 2004, S. 303f.). Es bedarf einer lernförderlichen Arbeitsgestaltung, die Mitarbeitern Gelegenheit gibt, selbstbestimmt bzw. selbstorganisiert zu arbeiten (vgl. Erpenbeck 2006, S. 5ff.; North/Friedrich/Lantz 2006, S. 137 ff.) und auch in den gegebenen Handlungsspielräumen selbständig zu lernen. Das heißt, Handlungsspielräume sind in der Arbeitsorganisation bewusst zu schaffen, um Lernen zu ermöglichen. Erfahrungsgeleitetes Lernen ist eine zentrale Voraussetzung und besondere Form des Lernens im Arbeitsprozess, um mit sich ständig ändernden Anforderungen umzugehen und neue, unbekannte Situationen zu bewältigen.

Bei rascher Bewältigung qualitativ und quantitativ wachsender Anforderungen sind insbesondere Aspekte der personellen und individuellen Kompetenz für ein erfolgreiches Agieren im Arbeitsprozess ausschlaggebend. Auf diese Weise werden Mitarbeiter befähigt, ihr bereits vorhandenes Wissen selbstgesteuert zu vertiefen und weiterzuentwickeln. Lernen im Arbeitsprozess setzt wiederum gute Kooperationsbeziehungen zwischen Führungskraft und Mitarbeiter voraus. Zudem ist Voraussetzung, dass Mitarbeiter hohe Team- und Kooperationsfähigkeit aufweisen und bereit sind, im Team Wissen zu teilen und sich neues Wissen gemeinsam anzueignen. Darüber hinaus sind Mitarbeiter zu befähigen, unter Berücksichtigung der eigenen Stärken und Schwächen, Selbstlernprozesse zu initiieren. Damit verbunden sind Fähigkeiten wie Selbstbeobachtung, Selbsteinschätzung und Selbstevaluierung. Hier können Selbstwahrnehmungskurse dazu beitragen, die eigenen Stärken, Ressourcen und Schwächen kennenzulernen und sich das eigene Handlungsvermögen bewusst zu machen. Nicht zuletzt ist es notwendig, dass Mitarbeiter in der Lage sind, ihren Qualifikationsbedarf eigenständig zu erkennen und diesem mit geeigneten Lernformen zu begegnen. Zu Recht stellt sich hier die Frage, wie der einzelne Mitarbeiter den eigenen Qualifikationsbedarf selbst erkennen soll, wenn es selbst den damit befassten wissenschaftlichen Disziplinen bisher nicht möglich war, den gegenwärtigen wie künftigen Qualifikationsbedarf hinreichend genau zu bestimmen. Sollen die neuen Arbeitsformen im Ergebnis funktionieren, ist massiv in die Personalentwicklung zu investieren. Ein Bereich, der generell im öffentlichen Dienst eine eher randständige Rolle spielt.

## Literaturverzeichnis

- Adams, J. Stacy (1980):** Interorganizational Processes and Organization Boundary Activities, in: Staw, Barry M. /Cummings, Larry L. (Eds.): Research in Organizational Behavior, Vol. 2, Greenwich, CT, S. 321-355.
- Agranoff, Robert/McGuire, Michael (2001):** Big Questions on Public Network Management Research, in: Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 11, Issue 3, S. 295-326.
- Amara, Roy (1991):** Views on futures research methodology, in: futures, Vol. 23, Issue 6, pp. 645-649.
- Ancona, Deborah /Malone, Thomas W./Orlikowski, Wanda J./Senge, Peter M. (2007):** In Praise of the Incomplete Leader, in: Harvard Business Review, February 2007, S. 92-100.
- Attewell, Paul (1987):** The Deskilling Controversy, in: Work and Occupations, Vol. 14, No. 3, S. 323-346.
- Baarss, Angelika/Hacker, Winfried/Hartmann, Werner/Iwanowa, Anna/Richter, Peter/Wolff, Stephan (1981):** Psychologische Arbeitsanalyse zur Erfassung der Persönlichkeitsförderlichkeit von Arbeitsinhalten, in: Frei, Felix/Ulich, Eberhard (Hrsg.): Beiträge zur psychologischen Arbeitsanalyse, Bern, S. 127-164.
- Baethge, Martin/Oberbeck, Herbert (1986):** Zukunft der Angestellten. Neue Technologien und berufliche Perspektiven in Büro und Verwaltung. Frankfurt a.M., New York.
- Barreto, Ilídio (2010):** Dynamic Capabilities: A Review of Past Research and an Agenda for the Future, in: Journal of Management, Vol. 36, No. 1, S. 256-280.
- Baukrowitz, Andrea/Boes, Andreas/Schmiede, Rudi (2001):** Die Entwicklung der Arbeit aus der Perspektive ihrer Informatisierung, in: Matuschek, Ingo/Henninger, Annette/Kleemann, Frank (Hrsg.): Neue Medien im Arbeitsalltag. Empirische Befunde – Gestaltungskonzepte – Theoretische Perspektiven, Wiesbaden, S. 219-235.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus (2009):** Politikfeldanalyse, Wiesbaden.
- Boes, Andreas (2006):** Informatisierung, Wissen und der Wandel der Arbeitswelt. In: Herwig, Rita/ Brodowski, Michael/Uhlig, Jens (Hrsg.): Wissen als Ware?! – Aspekte zur Bedeutung des Wissens in der Gesellschaft, Münster, S. 84-102.
- Boes, Andreas/Pfeiffer, Sabine (2006):** Informatisierung der Arbeit – Gesellschaft im Umbruch. Eine Einführung, in: Baukrowitz, Andrea/Berker, Thomas/Boes, Andreas/Pfeiffer, Sabine/Schmiede, Rudi /Will, Mascha (Hrsg.): Informatisierung der Arbeit – Gesellschaft im Umbruch, Berlin, S. 19-34.
- Bonous-Hammarth, Marguerite (2001):** Developing Social Change Agents: Leadership Development for the 1990s and Beyond, in: Outcalt, Charles L./Faris, Shannon K./McMahon, Kathleen N. (Eds.): Developing Non-Hierarchical Leadership on Campus: Case Studies and Best Practices in Higher Education, Westport, CT: Greenwood Press. S. 34-200.

- Bovens, Mark/Zouridis, Stavros (2002):** From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control, in: *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 2, S. 174-184.
- Braverman, Harry (1974):** *Labor and Monopoly Capital. The Degradation of Work in the Twentieth Century*, Monthly Review Press, New York.
- Brödner, Peter/Latniak, Erich (2002):** Der lange Weg zur „High Road“ – Neue Untersuchungsergebnisse zu organisatorischen Veränderungen in Unternehmen, in: *Institut Arbeit und Technik: Jahrbuch 2001/2002*. Gelsenkirchen, S. 113-134.
- Brüggemeier, Martin (2004):** Gestaltung und Neuerung öffentlicher Leistungsnetzwerke im Kontext von Electronic Government, in: Reichard, Christoph/Scheske, Michael/Schuppan, Tino (Hrsg.): *Das Reformkonzept E – Government. Potenziale – Aufsätze – Erfolge*, Münster, S. 188-209.
- Brüggemeier, Martin/Dovifat, Angela/Kubisch, Doreen/Lenk, Klaus/Reichard, Christoph/Siegfried, Tina (2006):** Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government. Auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung, Berlin.
- Brüggemeier, Martin/Röber, Manfred (2010):** Auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime?, in: Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Wolfgang H. (Hrsg.): *New Public Service*, 2. Auflage, Wiesbaden, S. 213-245.
- Burns, James MacGregor (1978):** *Leadership*, New York.
- Burr, Wolfgang (2007):** Kategorien, Funktionen und strategische Bedeutung von Service Level Agreements, in: *BFuP. Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, Heft 5, S. 510-523.
- Chrislip, David D./Larson, Carl E. (1994):** *Collaborative Leadership*, San Francisco.
- Connelly, Mary Shane/Gilbert, Janelle A./Zaccaro, Stephen J./Threlfall, K. Victoria/ Marks, Michelle A./Mumford, Michael D. (2000):** Exploring the relationship of leadership skills and knowledge to leader performance, in: *The Leadership Quarterly*, Vol. 11, Issue 1, S. 65–86.
- Crosby, Barbara C. (2010):** Leading in the Shared-Power World of 2020, in: *Public Management Review*, December 2010, Special Issue, S. S69-S77.
- Crosby, Barbara C./Bryson, John M. (2005):** A leadership framework for cross-sector collaboration, in: *Public Management Review*, Vol. 7, Issue 2, S. 177 – 201.
- Crosby, Barbara C./Bryson, John M./Stone, Melissa M. (2010):** Leading across frontiers: how visionary leaders integrate people, processes, structures and resources, in: Osborne, Stephen P. (Ed.): *THE NEW PUBLIC GOVERNANCE? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London, New York, S. 200-222.
- D’Alessio, Nestor/Oberbeck, Herbert (1999):** „Call-Center“ als organisatorischer Kristallisationspunkt von neuen Arbeitsbeziehungen, Beschäftigungsverhältnissen und einer neuen Dienstleistungskultur, in: *Jahrbuch Sozialwissenschaftliche Technikberichterstattung, Schwerpunkt: Arbeitsmarkt 98/99*, ISF München, S. 157-176.
- Dahm, Markus (2006):** *Grundlagen der Mensch-Computer-Interaktion*. Pearson Studium, New York.

- Danneels, Erwin (2008):** Organizational antecedents of second-order competencies, in: Strategic Management Journal, Vol. 29, No. 5, S. 519-543.
- Dejonckheere, Johan/Flecker, Jörg/Van Hootegem, Geert (2001):** Der Beitrag der IKT zum Wandel der Arbeitsorganisation – Ursache, Trendsetter oder Hindernis? in: Flecker, Jörg/Zilian, Hans Georg (Hg.): e\_work: Neue Jobchancen – real oder virtuell?, Denkwerkstätte Wien, Tagungsband, Arbeitsmarktservice Wien/FORBA, Wien.
- Dressler, Sören (2007):** Shared Services, Business Process Outsourcing und Offshoring, 1. Auflage, Wiesbaden.
- Easterby-Smith, Mark/Lyles, Marjorie A./Peteraf, Margaret A. (2009):** Dynamic Capabilities. Current Debates and Future Directions, in: British Journal of Management, Vol. 20, Issue 1, S. S1-S8.
- Eberl, Martina (2009):** Die Dynamisierung organisationaler Kompetenzen. Eine kritische Rekonstruktion und Analyse der Dynamic Capability-Debatte, Hamburg.
- Eisenhardt, Kathleen M./Martin, Jeffrey A. (2000):** Dynamic Capabilities: What are they?, in: Strategic Management Journal, Vol. 21, Issue 10-11, S. 1105-1121.
- Elovaara, Pirjo/ Eriksén, Sara/Ekelin, Annelie/Hansson, Christina/ Nilsson, Monica/Winter, Jeff (2004):** Educational Programs in e-Government, in: Traunmüller, Roland (Ed.): Electronic Government. Third International Conference, EGOV 2004. LNCS 3183, Berlin, Heidelberg, S. 457-459.
- Erpenbeck, John/ Scharnhorst, Andrea/ Ebeling, Werner/Martens, Dörte/Nachtigall, Christof/North, Klaus/Friedrich, Peter/Lantz, Annika (2006):** Metakompetenzen und Kompetenzentwicklung, in: QUEM-report, Schriften zur beruflichen Weiterbildung, Heft 95, Teil I, Berlin.
- Erpenbeck, John (2006):** Metakompetenzen und Selbstorganisation, in: Erpenbeck, John/ Scharnhorst, Andrea/ Ebeling, Werner/Martens, Dörte/Nachtigall, Christof/North, Klaus/Friedrich, Peter/Lantz, Annika, QUEM-report, Schriften zur beruflichen Weiterbildung, Heft 95, Teil I, Berlin, S. 5-14.
- Erpenbeck, John/Rosenstiel, Lutz von (2007):** Handbuch Kompetenzmessung. Erkennen, Verstehen und Bewerten von Kompetenzen in der betrieblichen, pädagogischen und psychologischen Praxis, 2. Auflage, Stuttgart.
- European Institute of Public Administration (2005):** Organisational Changes, Skills and the Role of Leadership required by eGovernment, Luxembourg.
- Faust, Michael/Jauch, Peter/Notz, Petra (2000):** Befreit und entwurzelt: Führungskräfte auf dem Weg zum „internen Unternehmer“, München und Mering.
- Friedrichs, Jürgen (1990):** Methoden empirischer Sozialforschung, 14. Auflage, Opladen.
- Frieling, Ekkehart/Sonntag, Karlheinz (1999):** Lehrbuch Arbeitspsychologie, Bern.
- Gebert, Diether/Rosenstiel, Lutz von (1996):** Organisationspsychologie. Person und Organisation, Stuttgart u.a.
- Gnahn, Dieter (2007):** Kompetenzen – Erwerb, Erfassung, Instrumente, Bielefeld.

- Godet, Michel (1986):** Introduction to la prospective, in: futures, Vol. 18, Issue 2, pp. 134-157.
- Gundtoft, Lars/Holtgrewe, Ursula (2000):** Call Center – Rationalisierung im Dilemma, in: Brose, Hanns Georg (Hrsg.): Die Reorganisation der Arbeitsgesellschaft, Frankfurt a.M., New York, S. 173-203.
- Gupta, Piyush (2003):** Educating the Administrators on E-Government: The First Step for Success, Paper presented at International Conference on E-Government (ICEG 2003), 18-20 December 2003, New Delhi.
- Hacker, Winfried (1998):** Allgemeine Arbeitspsychologie. Psychische Regulation von Arbeitstätigkeiten, Bern.
- Hacker, Winfried/Iwanowa, Anna/Richter, Peter (1983):** TBS-Verfahren zur objektiven Tätigkeitsanalyse, Berlin.
- Hacker, Winfried/Richter, Peter (1990):** Psychische Regulation von Arbeitstätigkeiten – Ein Konzept in Entwicklung, in: Frei, Felix./Udris, Ivars (Hrsg.): Das Bild der Arbeit, Bern, S. 125-142.
- Hackman, J. Richard/Oldham, Grec R. (1974):** The Job Diagnostic Survey: An Instrument for the Diagnosis of Jobs and the Evaluation of Job Redesign Projects, Technical report No. 4, New Haven: Yale University, Department of Administrative Sciences.
- Hackman, J. Richard/Oldham, Grec R. (1975):** Development of the Job Diagnostic Survey, in: Journal of Applied Psychology, Vol. 60, S. 159-170.
- Herczeg, Michael (2005):** Software-Ergonomie. Grundlagen der Mensch-Computer-Kommunikation, 2. Auflage, München, Wien.
- Hill, Hermann (1997):** Kompetenzentwicklung in der öffentlichen Verwaltung – Modelle der Reorganisation, in: QUEM-report, Schriften zur beruflichen Weiterbildung, Heft 48, Berlin.
- Hill, Hermann (2001):** Neue Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, in: Drescher, Anne (Hrsg.): Handbuch zur Personalauswahl in der modernen Kommunalverwaltung, Stuttgart u.a., S. 23-28.
- Hill, Hermann (2003):** Welche Kompetenzen benötigen die Mitarbeiter einer modernen öffentlichen Verwaltung?, in: Emery, Yves/Giauque, David (Eds.): Sens et paradoxes de l'emploi public au Xxie siècle, Lausanne 2003, S. 55-64.
- Hill, Hermann (2004):** Transformation der Verwaltung durch E-Government, in: Dfk. Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43. Jg., 2004/II, S. 17-47.
- Hill, Hermann (2008):** Der öffentliche Dienst – gut aufgestellt für die Zukunft?, Anforderungen, Arbeitsweisen, Kompetenzen, in: Magiera, Siegfried/Sommermann, Karl-Peter/Ziller, Jacques (Hrsg.): Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive. Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag, Berlin, S. 577-593.
- Hill, Hermann (2011):** E-Kompetenzen, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Auflage, Wiesbaden, S. 384-391.

- Hill, Linda A. (2007):** Becoming the Boss, in: Harvard Business Review, January 2007, S. 49-56.
- Holtgrewe, Ursula (2001):** Organisationsdilemmata und Kommunikationsarbeit. Call Center als informatisierte Grenzstellen, in: Matuschek, Ingo/Henninger, Annette/Kleemann, Frank (Hrsg.): Neue Medien im Arbeitsalltag. Empirische Befunde – Gestaltungskonzepte – Theoretische Perspektiven, Wiesbaden, S. 55-70.
- Holtgrewe, Ursula (2003):** Call-Center-Forschung: Ergebnisse und Theorien, in: Kleemann, Frank/Matuschek, Ingo (Hrsg.): Immer Anschluss unter dieser Nummer. Rationalisierte Dienstleistung und subjektivierete Arbeit in Call Center, Berlin, S. 49-64.
- Holtgrewe, Ursula (2005):** Subjekte als Grenzgänger der Organisationsgesellschaft?, in: Jäger, Wieland/Schimank, Uwe (Hrsg.): Organisationsgesellschaft. Facetten und Perspektiven, 1. Auflage, Wiesbaden, S. 344-368.
- Holtgrewe, Ursula/Kerst, Christian (2002):** Zwischen Kundenorientierung und organisatorischer Effizienz – Callcenter als Grenzstellen, in: Soziale Welt, Jg. 53, Nr. 2, S. 141-160.
- Huxham, Chris/Vangen, Siv (2000):** Leadership in the Shaping and Implementation of Collaboration Agendas: How Things Happen in a (Not Quite) Joined-up World, in: The Academy of Management Journal, Vol. 43, No. 6, S. 1159-1175.
- Ibarra, Herminia/Hunter, Mark (2007):** How Leaders Create and Use Networks, in: Harvard Business Review, January 2007, S. 40-47.
- Institute for eGovernment (IfG.CC) (2010):** Einheitliche Behördenrufnummern in der Europäischen Union, Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, August 2010.
- Izard, Carroll Ellis (1981):** Die Emotionen des Menschen. Eine Einführung in die Grundlagen der Emotionspsychologie, Weinheim u.a.
- Jackson, Peter M./Stainsby, Lynn (2000):** Managing Public Sector Networked Organizations, in: Public Money & Management, January-March 2000, S. 11-16.
- Kagelmann, Uwe (2007):** Shared Services als alternative Organisationsform. Am Beispiel der Finanzfunktion im multinationalen Konzern, 3. Nachdruck der 1. Auflage, Wiesbaden.
- Kahn, Herman/Wiener, Anthony J. (1967):** The Year 2000: A Framework for Speculation on the Next Thirty-three Years, New York.
- Kaiser, Siegfried (2004):** Qualification Requirements in e-Government: The Need for Information Systems in Public Administration Education; in: Traunmüller, Roland (Ed.): EGOV04. Lecture Notes in Computer Science 3183, Berlin, Heidelberg, Springer, S. 464-467.
- Kaufhold, Marisa (2006):** Kompetenz- und Kompetenzerfassung. Analyse und Beurteilung von Verfahren der Kompetenzerfassung, 1. Auflage, Wiesbaden.
- Kleemann, Frank/Matuschek, Ingo (2000):** Arbeits- und Technikstile in medienvermittelter Arbeit, in: Tagungsreader zur Tagung "Neue Medien im Arbeitsalltag", TU Chemnitz, Chemnitz, S.169-192.
- Kleemann, Frank/Matuschek, Ingo (2008):** Informalisierung als Komplement der Informatisierung von Arbeit, in: Funken, Christiane/Schulz-Schaeffer, Ingo (Hrsg.): Digitalisierung der

Arbeitswelt. Zur Neuordnung formaler und informeller Prozesse in Unternehmen, 1. Auflage, Wiesbaden, S. 43-67.

**Klein, Jeremy A./Edge, Gordon M./Kass, Tom (1991):** Skill-Based Competition. In: Journal of General Management, Vol. 16, No. 4, S. 1 – 15.

**Klijn, Erik-Hans/Koppenjan, Joop/Termeer, Katrien (1995):** Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks, in: Public Administration, Vol. 73, Issue 3, S. 437-454.

**Klijn, Erik-Hans/Koppenjan, Joop F. M. (2000):** Public Management and Policy Networks, in: Public Management, Vol.2, Issue 2, S. 135-158.

**Koppenjan, Joop/Klijn, Erik-Hans (2004):** Managing Uncertainties in Networks, London and New York.

**Krause, Detlev/Rolf, Arno/Christ, Marcel/Simon, Eduard (2006):** „Wissen, wie alles zusammenhängt“, in: InformatikSpektrum, Vol. 29, No. 4, S. 263-273.

**Kreibich, Rolf (1996):** Zukunftsforschung, in: Tietz, Bruno/Köhler, Richard/Zentes, Joachim (Hrsg.): Handwörterbuch des Marketing, Stuttgart, S. 2814-2834.

**Kromey, Helmut (2006):** Empirische Sozialforschung. Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung, 11. Auflage, Stuttgart.

**Kosow, Hannah/Gaßner, Robert (2008):** Methoden der Zukunfts- und Szenarioanalyse. Überblick, Bewertung und Auswahlkriterien, Werkstattbericht Nr. 103, IZT Berlin.

**Lamnek, Siegfried (2005):** Qualitative Sozialforschung, 4. Auflage, Weinheim, Basel.

**Lenk, Klaus (2002):** Elektronische Bürgerdienste im Flächenland als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe, in: Verwaltung & Management, Heft 8, S. 4-10.

**Lenk, Klaus (2004):** Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung – eine Einführung, Berlin.

**Lenk, Klaus/Schuppan, Tino/Schaffroth, Marc (2010):** Vernetzte Verwaltung. Organisationskonzept für ein föderales E-Government Schweiz, eCH-White Paper, Eidgenössisches Finanzdepartement, Schweiz.

**Lewin, Kurt (1936):** Principles of Topological Psychology, New York.

**Lippold Heiko/Welters, Klaus (1976):** Szenario-Technik. Werkstattheft Nr. 4 Zukunftsforschung, Institut für Zukunftsforschung, Berlin.

**Lipsky, Michael (1980):** Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York.

**Lipsky, Michael (2010):** Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, 30th Anniversary Expanded Edition, New York.

**Luhmann, Niklas (1995):** Funktionen und Folgen formaler Organisation, 5. Auflage, Berlin.

**Mandell, Myrna P./Keast, Robyn (2009):** A new look at leadership in collaborative networks: process catalysts, in: Raffel, Jeffrey A./Leisink, Peter/Middelbrooks, Anthony E. (Eds.): Public

Sector Leadership. International Challenges and Perspectives, Cheltenham (UK), Northampton, MA (USA), S. 163-178.

**Matuschek, Ingo/Arnold, Katrin/Voß, G. Günter (2007):** Subjektivierete Taylorisierung. Organisation und Praxis medienvermittelter Dienstleistungsarbeit, München und Mehring.

**McDaniel, Elizabeth A./Carr, Judith A. (2005):** Cross-Boundary Leadership: A New Challenge for eGovernment, Paper presented at the 18<sup>th</sup> Bled eConference, eIntegration in Action, June 6-8, 2005, Bled (Slovenia).

**McGuire, Michael/Silvia, Chris (2009):** How Good? The Impact of Leadership on Network Effectiveness, Paper prepared for Public Management Research Association Conference, Columbus, October 1-3, 2009, Ohio

**Mietzner, Dana (2009):** Strategische Vorausschau und Szenarioanalysen: Methodenevaluati-on und neue Ansätze, Wiesbaden.

**Milward, H. Brinton/Provan, Keith G. (2003):** Managing Networks Effectively, Paper presented at the National Public Management Research Conference, Georgetown University, October 9-11, 2003, Washington, DC

**Milward, H. Brinton/Provan, Keith G. (2006):** A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks, IBM Center for The Business of Government, Washington, DC.

**Morse, Ricardo S. (2007):** Developing Public Leaders in an Age of Collaborative Governance, Paper presented at the Third Transatlantic Dialogue, University of Delaware, USA, Workshop 4: Leading in a Multi-Sector Environment, May 31-June 2, 2007.

**Mumford, Troy V./ Campion, Michael A./ Morgeson, Frederick P. (2007):** The leadership skills strataplex: Leadership skill requirements across organizational levels, in: The Leadership Quarterly, Vol. 18, S. 154-166.

**Mundy, David/Kanjo, Chipu/Mtema, Peter (2001):** Meeting training needs for information age reform: shortcomings of current training provision, in: Heeks, Richard (Ed.): Reinventing Government in the Information Age: International Practice in IT-Enabled Public Sector Reform, London u.a., S. 271-289.

**Murray, Fergus/Willmott, Hugh (1997):** Putting Information Technology in its Place: Towards Flexible Integration in the Network Age?, in: Bloomfield, Brian P./Coombs, Rod/Knights, David/Littler, Dale (Eds.): Information Technology and Organisations. Oxford University Press: Oxford and New York, S. 162-187.

**Murray, Henry A. (1938):** Explorations in personality, New York.

**North, Klaus/Friedrich, Peter/Lantz, Annika (2006):** Selbstorganisation als Metakompetenz, in: Erpenbeck, John/ Scharnhorst, Andrea/ Ebeling, Werner/Martens, Dörte/Nachtigall, Christof/North, Klaus/Friedrich, Peter/Lantz, Annika, QUEM-report, Schriften zur beruflichen Weiterbildung, Heft 95, Teil I, Berlin, S. 137-208.

**Panteli, Niki/Corbett, Martin (2004):** Deskillung (1974-1994): 20 years after – In the Era of Empowerment, in: The ETHICOMP Journal, Vol. 1, No. 1, S. 1-15.

**Parrado, Salvador (2005):** Skills of Electronic Service Delivery in Public Agencies, in: Khosrow-Pour, Mehdi (Ed.): Practicing E-Government: A Global Perspective, Hershey, S. 310-328.

**Parsons, Talcott (1994):** Akteur, Situation und normative Muster. Ein Essay zur Theorie sozialen Handelns. Frankfurt a.M.

**Pearce, Craig L. (2004):** The Future of Leadership: Combining Vertical and Shared Leadership to Transform Knowledge Work, in: The Academy of Management Executive, Vol. 18, No. 1, S. 47-57.

**Pearce, Craig L. (2004):** The future of leadership: Combining vertical and shared leadership to transform knowledge work, in: Academy of Management Executive, Vol. 18, No. 1, S. 47-57.

**Pearce, Craig L./Conger, Jay A. (2003):** All Those Years Ago: The Historical Underpinnings of Shared Leadership, in: Pearce, Craig L./Conger, Jay A. (Eds.): Shared Leadership. Reframing the Hows and Whys of Leadership, Sage Publication, Thousand Oaks, S. 1-18.

**Penn, Roger/Scattergard, Hilda (1985):** Deskillung or enskilling?: an empirical investigation of recent theories of the labour process, in: The British Journal of Sociology, Vol. 36, No. 4, S. 611-630.

**Peters, B. Guy (1998):** Comparative Politics. Theory and Methods, London.

**Peters, B. Guy/Pierre, John (1998):** Governance Without Government? Rethinking Public Administration, in: Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 8, No. 2, S. 223-243.

**Pfeiffer, Sabine (2001):** information@work. Neue Tendenzen in der Informatisierung von Arbeit und vorläufige Überlegungen zu einer Typologie Informatisierter Arbeit, in: Matuschek, Ingo/Henninger, Annette/Kleemann, Frank (Hrsg.): Neue Medien im Arbeitsalltag. Empirische Befunde – Gestaltungskonzepte – Theoretische Perspektiven, Wiesbaden, S. 237-255.

**Pfeiffer, Sabine (2010):** Technisierung von Arbeit, in: Böhle, Fritz/Voß, G. Günter/ Wachtler, Günther (Hg.): Handbuch Arbeitssoziologie, Wiesbaden, S. 231-261.

**Picot, Arnold/Reichwald, Ralf/Wiegand, Rolf T. (2001):** Die grenzenlose Unternehmung. Information, Organisation und Management, 4. Auflage, Wiesbaden.

**Picot, Arnold/Neuburger, Rahild (2008):** Arbeitsstrukturen in virtuellen Organisationen, in: in: Funken, Christiane/Schulz-Schaeffer, Ingo (Hrsg.): Digitalisierung der Arbeitswelt. Zur Neuordnung formaler und informeller Prozesse in Unternehmen, 1. Auflage, Wiesbaden, S. 221-238.

**Pongratz, Hans J./Voß, G. Günter (2003):** Arbeitskraftunternehmer. Erwerbsorientierungen in entgrenzten Arbeitsformen, Berlin.

**Pongratz, Hans J./Voß, G. Günter (2004):** Arbeitskraft und Subjektivität. Einleitung und Stellungnahme aus der Sicht der Arbeitskraftunternehmer-These, in: Pongratz, Hans J./Voß, G. Günter (Hrsg.): Typisch Arbeitskraftunternehmer?, Berlin, S. 7-31.

- Prottas, Jeffrey M. (1978):** The Power of the Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies, in: *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 13, No. 3, S. 285-312.
- Quinn, Barbara/Cooke, Robert/Kris, Andrew (2000):** Shared Services. Mining for Corporate Gold, London u.a.
- Ready, Douglas A. (2004):** Leading at the Enterprise Level, in: *MITSloan Management Review*, April 2004, S. 87-91.
- Reinermann, Heinrich (2002):** Kann „Electronic Government“ die öffentliche Verwaltung verändern? , in: *Verwaltungsrundschau*, Heft 5, S. 164-169.
- Rheinberg, Falko (2000):** Motivation, 3. Auflage, Stuttgart.
- Rheinberg, Falko (2004):** Motivationsdiagnostik, Göttingen.
- Rothaermel, Frank T. /Hess, Andrew M. (2007):** Building Dynamic Capabilities: Innovation Driven by Individual-, Firm-, and Network-Level Effects, in: *Organization Science*, Vol. 18, No. 6, S. 898-921.
- Schmiede, Rudi/Schilcher, Christian (2010):** Arbeits- und Industriesoziologie, in Kneer, Georg/Schroer, Markus (Hrsg.): *Handbuch Spezielle Soziologien*, 1. Auflage, Wiesbaden, S. 11-35.
- Schreyögg, Georg/Kliesch-Eberl, Martina (2007):** How dynamic can organizational capabilities be?, Towards a dual-process model of capability dynamization, in: *Strategic Management Journal*, Vol. 28, Issue 9, S. 913-933.
- Schulman, Donniel S./Dunleavy, John R./Harmer, Martin J./Lusk, James S. (1999):** Shared Services. Adding Value to the Business Units, New York, u.a.
- Schuppan, Tino/Reichard, Christoph (2004):** E-Government: Von der „Portalisierung“ zur umfassenden Neugestaltung öffentlicher Leistungserbringung, in: Reichard, Christoph/Scheske, Michael/Schuppan, Tino (Hrsg.): *Das Reformkonzept E-Government. Potenziale – Aufsätze – Erfolge*, Münster, S. 13-25.
- Schuppan, Tino (2006):** Strukturwandel der Verwaltung mit E-Government. Eine Untersuchung am Beispiel von Kreis und Gemeinde, Berlin.
- Schuppan, Tino (2008):** Gebietsreform im E-Government-Zeitalter. Potenziale und Erfahrungen auf kommunaler Ebene, in: *Verwaltung und Management*, Heft 2, S. 66-78.
- Schuppan, Tino/Reichard, Christoph (2010):** Neubewertung staatlicher Leistungstiefe bei Informatisierung, in: *Verwaltung und Management*, Heft 2, S. 84-92.
- Schuppan, Tino (2011a):** Informatisierung der Verwaltung, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Auflage, Wiesbaden, S. 269-279.
- Schuppan, Tino (2011b):** „Stein-Hardenberg 2.0“? – Staatsmodernisierung, Territorialität und verwaltungswissenschaftliche Transformationsforschung, in: *dms - der moderne Staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 4. Jg, Heft 2/2011, Schwerpunkt: „Electronic Government“, S. 335-356.

- Schuppan, Tino (2012):** Shared Service Center: Ein Modell für die öffentliche Leistungserbringung?, in: Tagungsband der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften (IIAS), Jahrestagung, Deutschland, Kiel, 12.-13. Mai 2011, im Erscheinen.
- Settles, Alexander (2005):** What Skills are Needed in an E-World: E-Government Skills and Training Programs for the Public Sector, in: Khosrow-Pour, Mehdi (Ed.): Practicing E-Government: A Global Perspective, Hershey, S. 383-414.
- Sevsay-Tegethoff, Neşe (2004):** Ein anderer Blick auf Kompetenzen, in: Böhle, Fritz/Pfeiffer, Sabine/Sevsay-Tegethoff, Neşe (Hrsg.): Die Bewältigung des Unplanbaren, 1. Auflage, Wiesbaden, S. 267-286.
- Sevsay-Tegethoff, Neşe (2004):** Neue Perspektiven beim Lernen im Prozess der Arbeit, in: Böhle, Fritz/Pfeiffer, Sabine/Sevsay-Tegethoff, Neşe (Hrsg.): Die Bewältigung des Unplanbaren, 1. Auflage, Wiesbaden, S. 287-313.
- Shamir, Boas (1999):** Leadership in Boundaryless Organizations: Disposable or Indispensable?, in: European Journal of Work and Organizational Psychology, Vol. 8, Issue 1, S. 49-71.
- Silvia, Chris (2011):** Collaborative Governance Concepts for Successful Network Leadership, in: State and Local Government Review, Vol. 46, No. 1, S. 66-71.
- Silvia, Chris/McGuire, Michael (2010):** Leading public sector networks: An empirical examination of integrative leadership behaviors, in: The Leadership Quarterly, Vol. 21, S. 264–277.
- Snellen, Ignace (1998):** Street Level Bureaucracy in an Information Age, in: Snellen, Ignace/van de Donk, Wim (Ed.): Public Administration in an Information Age. A Handbook, Amsterdam u.a., S. 497-505.
- Steinmüller, Karlheinz (1997):** Grundlagen und Methoden der Zukunftsforschung. Szenarien, Delphi, Technikvorausschau, Werkstattbericht 21, Sekretariat für Zukunftsforschung, Gelsenkirchen.
- Strube, Gerhard (1996):** Wörterbuch der Kognitionswissenschaft, Stuttgart.
- Sull, Donald N./Spinosa, Charles (2007):** Promise-based management: The Essence of Execution, in: Harvard Business Review, April 2007, S. 79-86.
- Tacke, Veronika (1997):** Systemrationalisierung an ihren Grenzen – Organisationsgrenzen und Funktionen von Grenzstellen in Wirtschaftsorganisationen, in: Schreyögg, Georg/Sydow, Jörg (Hrsg): Gestaltung von Organisationsgrenzen, Managementforschung 7, Berlin, S. 2-44.
- Teece, David J./Pisano, Gery/Shuen, Amy (1997):** Dynamic Capabilities and Strategic Management, in: Strategic Management Journal, Vol. 18, No. 7, S. 509-533.
- Udris, Ivars/Alioth, Andreas (1980):** Fragebogen zur „subjektiven Arbeitsanalyse“ (SAA), in: Martin, Ernst/Ackermann, Ursula/Udris, Ivars/ /Oegerli, Konrad (Hrsg): Monotonie in der Industrie, Bern, S. 61-68, 204-207.
- Vangen, Siv/Huxham, Chris (2003):** Enacting Leadership for Collaborative Advantage: Dilemmas of Ideology and Pragmatism in the Activities of Partnership Managers, in: British Journal of Management, Vol. 14, S61–S76.

**von Reibnitz, Uta (1991):** Szenario-Technik: Instrumente für die unternehmerische und persönliche Erfolgsplanung, Wiesbaden.

**Voß, G. Günter /Pongratz, Hans J. (1998):** Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft?, in: Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 50. Jg., Nr. 1., S. 131-158.

**Wandmacher, Jens (1993):** Software-Ergonomie, Berlin, New York.

**Weick, Karl E. (1993):** The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster, in: Administrative Science Quarterly, Vol. 38, No. 4, S. 628-652.

**Weick, Karl E. (1995):** Sensemaking in Organizations, Sage Publications, Thousands Oaks, London, New Delhi.

**Weick, Karl E./Sutcliffe, Kathleen M./Obstfeld, David (2005):** Organizing and the Process of Sensemaking, in: Organization Science, Vol. 16, No. 4, S. 409-421.

**Williams, Paul (2002):** The Competent Boundary Spanner, in: Public Administration, Vol. 80, No. 1, S. 103-124.

**Wilson, Ian H. 1978:** Scenarios in: Fowles, Jib (ed.): Handbook of Futures Research, Westport, pp. 225-247.

**Wilz, Sylvia M. (2005):** Der Arbeitskraftunternehmer – Yeti oder Prototyp? Ein Plädoyer für aktive Grenzgängerei zwischen Arbeits-, Industrie- und Organisationssoziologie, in: Faust, Michael/Funder, Maria/Moldaschl, Manfred (Hg.): Die „Organisation“ der Arbeit, München und Mehring, S. 195-223.

**Witt, Hiltrud (2008):** Dynamic Capabilities im Strategischen Electronic Business-Management. Bestimmungsgrößen, Ausprägungen und Erfolgsfaktoren, 1. Auflage, Wiesbaden.

**Wood, Stephen (1982):** The Degradation of Work?, Skill, deskilling and the labour process, London u.a.

**Wood, Stephen (1987):** The Deskilling Debate, New Technology and Work Organization, in: Acta Sociologia, Vol. 30, No. 1, S. 3-24.

**Yin, Robert K. (2009):** Case Study Research. Design and Methods, 4. Edition, Thousand Oaks, London, New Dehli.

**Zaccaro, Stephen J./Kemp, Cary/Bader, Paige (2004):** Leader Traits and Attributes, in: Antonakis, John/Cianciolo, Anna T./Sternberg, Robert J. (Eds.): The Nature of Leadership, Thousand Oaks, California, S. 101-124.

**Zollo, Maurizio/Winter, Sidney G. (2002):** Deliberate Learning and the Evolution of Dynamic Capabilities, in: Organization Science, Vol. 13, No. 3, S. 339-351.

**Zühlke, Detlef (2004):** Useware-Engineering für technische Systeme, Berlin, Heidelberg, New York.