

Arne Franz

## Der Kommunikationsprozess zwischen Verwaltung und Bürgern

Typisierungen, Charakteristika, Auswirkungen auf  
die Modellierung von Kommunikationsangeboten

Arne Franz

## Der Kommunikationsprozess zwischen Verwaltung und Bürgern

Typisierungen, Charakteristika, Auswirkungen auf  
die Modellierung von Kommunikationsangeboten

FÖV 14  
Discussion Papers

Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung  
bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

2004

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: € 5,-

Bezug: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

bei der Deutschen Hochschule für  
Verwaltungswissenschaften Speyer

Postfach 14 09

67324 Speyer

<http://www.foev-speyer.de>

Arne Franz, M.A., Mag.rer.publ.

Bearbeiter des Projekts „Voraussetzungen der Online-Kommunikation zwischen  
Verwaltung und Bürgern“ am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung unter  
der Leitung von Univ.-Prof. Dr. Heinrich Reinermann

## Inhalt

Einleitung .....	1
1. Gliederungsoptionen .....	2
2. Anliegen und Prozesse .....	4
2.1 Beziehung und Funktion im Modell .....	4
2.2 Anliegen von Bürgern und Verwaltung .....	6
2.3 Die Verwaltungsprozesse .....	10
2.4 Synthese: Der Zusammenhang von Anliegen und Prozessen .....	16
3. Der Kommunikationsprozess im Gesamtzusammenhang ...	22
3.1 Das Phasenmodell nach Lenk .....	22
3.2 Allgemeine Lebenssituation .....	25
3.3 Die konkrete Lebenslage .....	32
3.4 Bewusstwerdung .....	36
3.5 Orientierung .....	37
3.6 Konkretisierung des einzelnen Anliegens .....	38
3.7 Kontaktnachbereitung .....	42
3.8 Lerneffekte, Anpassungen, Neugestaltungen .....	43
4. Der Kommunikationsprozess im engeren Sinne .....	44
5. Konsequenzen für die Gestaltung von Kommunikationsangeboten .....	48
5.1 Bürger-/Kundenorientierung .....	48
5.2 Personalisierung: Citizen Relationship Management ...	54
Schlussfolgerungen .....	55
Literaturverzeichnis .....	58



## Einleitung

Betrachtet man die aktuellen Programme und Überlegungen zur Verwaltungsmodernisierung, so wird neben internen Verbesserungen in den Bereichen Effektivität, Effizienz und Mitarbeitergerechtigkeit auch eine Neugestaltung und Verbesserung der Beziehungen zu den Interaktionspartnern der Verwaltung, vor allem den Bürgern, gefordert. Überlegungen in diese Richtung sind nicht neu, wenn auch der aus den 70er Jahren stammende Begriff „Bürgernähe“ inzwischen durch „Kundenorientierung“ abgelöst wurde. Die Einrichtung der kommunalen Bürgerbüros und Bürgerämter ist ein wesentlicher Meilenstein der Bemühungen. Die rasante Entwicklung im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK-Technologien), repräsentiert durch das Internet, hat nun zahlreiche weitere Möglichkeiten eröffnet. Der Einsatz der IuK-Technologien in der öffentlichen Verwaltung wird gemeinhin mit dem Begriff „Electronic Government“<sup>1</sup> (E-Government) umschrieben. Dieses Verständnis hebt E-Government aber nicht von der klassischen elektronischen Datenverarbeitung ab. Vielmehr geht es um das „Regieren und Verwalten im Informationszeitalter“<sup>2</sup>, die Anpassung staatlichen Handelns an veränderte Rahmenbedingungen.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie die Interaktion zwischen Verwaltung und Bürgern im Informationszeitalter gestaltet werden soll. Hierzu bedarf es zunächst eines umfassenden Ansatzes, der alle Bürger, die gesamte Verwaltung mit all ihren Prozessen und auch alle Zugangskanäle mit einschließt. Denn die Verwaltung muss ihre zahlreichen und meist völlig heterogenen Kommunikationsbeziehungen zu ihren Bürgern erst einmal grundlegend verstehen und ordnen. Erst wenn sie ihr vorhandenes aber fragmentiertes Wissen entsprechend aufbereitet und weiß, welcher Fachbereich im Rahmen welches Geschäftsprozesses mit welchen bestimmten Bürgern zu tun hat und welche Kanäle für die Kommunikation genutzt werden, erlangt sie eine Grundlage, auf der sie Ziele formulieren und spezifische Kommunikationsangebote modellieren kann.

- 
- 1 Vgl. zur Definition von Lucke/Reinermann 2002. Einen umfangreichen Überblick über Aspekte des E-Government gibt zudem Mehlich 2003.
  - 2 von Lucke 2003a, S. 24. Vgl. zu den Dimensionen der Begriffe Reinermann 2000b, Reinermann 2004, S. 192, spricht vom „Netzwerkzeitalter“.

Die Notwendigkeit eines solchen strukturierten Vorgehens zeigt sich insbesondere angesichts der Ausweitung der Zugangsmöglichkeiten zur Verwaltung. Waren vor wenigen Jahrzehnten nur der persönliche Besuch und der Brief üblich und zulässig, so nehmen das Telefon und der elektronische Kanal, sei es das Internet oder entsprechende Anwendungen des Mobilfunks, einen immer breiteren Raum ein. Aus Bürgersicht ist diese Serviceverbesserung grundsätzlich zu begrüßen. Aber die neuen Möglichkeiten werden nur dann für Bürger und Verwaltung einen substantziellen Nutzen bringen, wenn sie richtig eingesetzt und ihre spezifischen Vorteile genutzt werden.

Das Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, die theoretischen Grundlagen zum Verständnis der Kommunikationsbeziehungen zwischen Verwaltung und Bürgern zu erarbeiten. Dazu werden in einem ersten Schritt verschiedene mögliche Herangehensweisen aufgezeigt und die Wahl des Vorgehens erläutert. Daran anschließend wird ein Modell der Kommunikationsbeziehungen zwischen Verwaltung und Bürgern entwickelt. Unter Verwendung dieses Modells wird dann der Ablauf des Kommunikationsprozesses umfassend analysiert. Den Abschluss bildet die Erörterung der Konsequenzen der Ergebnisse für die Gestaltung von Kommunikationsangeboten.

Der Begriff „Bürger“ umfasst im folgenden auch die Wirtschaft, die ebenfalls spezielle Verwaltungskontakte unterhält. Mit „Verwaltung“ ist primär die Kommunalverwaltung gemeint, die den Hauptanteil der Kontakte zum Bürger abwickelt. Die Definitionen von „Kommunikation“ sind unüberschaubar<sup>3</sup> Für den hier verfolgten Zweck umfasst er alle Arten des Kontaktes zwischen Bürger und Verwaltung, vom intensiven persönlichen Gespräch bis zum Lesen eines öffentlichen Aushanges durch den Bürger.

## 1. Gliederungsoptionen

Im Kern der vorliegenden Untersuchung steht die Skizzierung der theoretischen Basis zur Ermittlung der Voraussetzungen für die Modellierung von Kommunikationsangeboten. Dazu ist es zunächst nötig, den Kommunikationsprozess zwischen Verwaltung und Bürgern, der im Einzelfall äußerst vielgestaltig sein kann, abstrakt abzubilden.

---

3 Vgl. die Übersicht bei *Merten* 1999, S. 77 ff.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten und Gliederungsoptionen, mit denen eine generelle Systematik der Bürger-Verwaltungskommunikation dargestellt werden kann. So kann auf Bürgerseite beispielsweise nach Anliegen<sup>4</sup> oder Zielgruppen<sup>5</sup> strukturiert werden. Auf Verwaltungsseite wiederum können ebenfalls die Anliegen<sup>6</sup>, die Verwaltungsorganisation<sup>7</sup> oder die Verwaltungsprodukte<sup>8</sup> als Schema herangezogen werden. Gleichsam ein Bindeglied zwischen diesen Sichtweisen stellen die Prozesse<sup>9</sup>, die Abläufe, dar. Diese Funktion als „Brücke“, die verschiedene Ordnungssystematiken verbinden kann, weil sie jeweils ein Teil von ihnen ist, weist den Prozessen schon von sich aus eine zentrale Position unter den Gliederungsoptionen zu. Für die Fragestellung der vorliegenden Untersuchung ist schließlich elementar, dass sich die Kommunikationssystematik, unabhängig von der Herangehensweise, immer in mehreren Kommunikationskanälen realisieren kann. Die folgende Abbildung verdeutlicht die Zusammenhänge:

---

4 Zur Definition des Begriffes siehe S. 7.

5 Bestimmte Teile der Bevölkerung können sich für spezifische Ziele und Maßnahmen der Verwaltung als Zielgruppen herauskristallisieren. So bilden Gastwirte etwa die natürliche Zielgruppe für die Überprüfung von Hygienevorschriften durch die Ordnungsverwaltung.

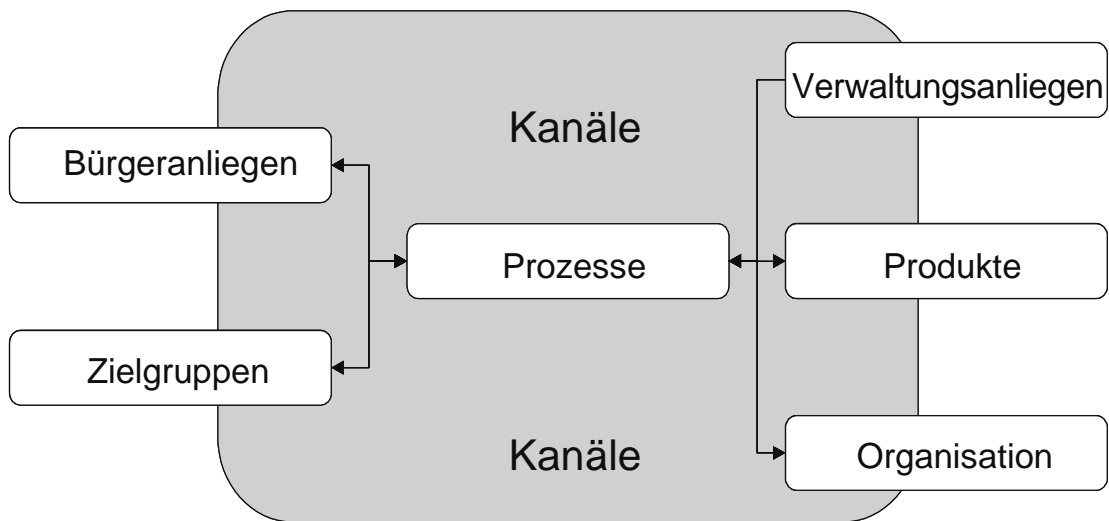
6 Auch die Verwaltung kann gegenüber dem Bürger von sich aus Anliegen verfolgen, z.B. beim Vollzug von Maßnahmen des Ausländerrechts oder im Bereich der Verkehrsbußgelder.

7 Dies beschreibt eine Ordnung nach der Aufbauorganisation der Verwaltung. Vgl. hierzu *Rolfes/Volkert* 1992.

8 Eine Ordnung nach Verwaltungsleistungen, vgl. hierzu auch S. 12.

9 Zur Definition des Prozesses siehe unten, S. 10 ff.

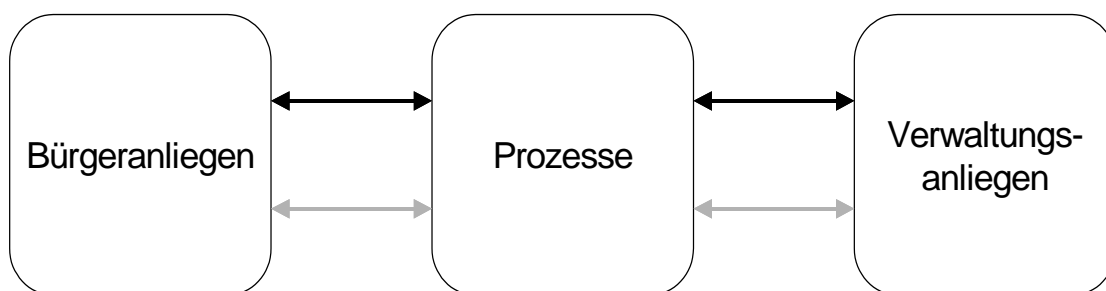




## 2. Anliegen und Prozesse

### 2.1 Beziehung und Funktion im Modell

Es erscheint nun im Sinne von Vollständigkeit und Genauigkeit folgerichtig, diese Sichtweisen miteinander zu verknüpfen, denn jede einzelne liefert sehr spezifische Ergebnisse, die aber niemals umfassend sein können. Da im Zentrum dieser Untersuchung Kommunikationsprozesse stehen, sind Absicht und Ablauf der Kommunikation von entscheidender Bedeutung. Was streben Bürger und Verwaltung in der jeweiligen Kommunikationssituation an und welche Ablaufsystematik wird dadurch angestoßen? Diese Fragestellung lässt sich auf jeden Kontakt zwischen Verwaltung und Bürgern anwenden, und daher wird die Verknüpfung von Bürgeranliegen, Prozessen und Verwaltungsanliegen als Gliederungsoption für das weitere Vorgehen ausgewählt. Wie die folgende Abbildung verdeutlicht,



**Inhaltliche Zusammenhänge**

**Kommunikationsaspekte**

gibt es zwei Ebenen, die bei dieser Verknüpfung der Sichtweisen beachtet werden müssen, die inhaltliche und die kommunikative. Die inhaltliche Ebene umschreibt die faktischen Zusammenhänge der Anlässe, Intentionen und Rahmenbedingungen bei Kontakten zwischen Verwaltung und Bürgern. Die entscheidenden Fragen sind in diesem Zusammenhang:

- Worum geht es?
- Wer ist beteiligt?
- Was sind die Intentionen der Beteiligten?
- Was gibt es für Rahmenbedingungen, die das Handeln bestimmen?<sup>10</sup>
- Wie beeinflusst das Zusammenspiel dieser drei Aspekte den Ablauf?

Die kommunikativen Aspekte umfassen Art, Umfang und Kanal der jeweiligen Kommunikation. Hier sind folgende Fragen relevant:

- Wer kommuniziert wann mit wem weshalb auf welche Weise?
- Welcher Kommunikationskanal wird genutzt?
- Welcher Kommunikationskanal in welcher Spezifizierung ist den inhaltlichen Aspekten der jeweiligen Interaktion angemessen?
- Wie beeinflussen die spezifischen Charakteristika des jeweiligen Kommunikationskanals allein und in Kombination mit den inhaltlichen Aspekten den Ablauf?

Für eine differenzierte Analyse der Kommunikationsbeziehungen zwischen Verwaltung und Bürger ist die Beachtung beider Ebenen essentiell. Nur wenn die inhaltlichen Zusammenhänge einer Interaktion verstanden werden, können auch Schlussfolgerungen für die Modellierung kommunikativer Angebote gezogen werden. Ein Defizit bisheriger Kommunikationsangebote vor allem im Bereich der neuen Medien, wie dem Internet, lag in der krassen Missachtung der inhaltlichen Aspekte. Der Fokus wurde nur auf die Bereitstellung eines neuen Kanals gelegt, ohne zu berücksichtigen, ob ein bestimmter Kommunikations-

---

10 Die Rahmenbedingungen umfassen alle faktisch vorliegenden Tatsachen, die die Interaktion in irgendeiner Weise betreffen und prägen. Diese Aspekte können auf Seiten des Bürgers (persönliche Situation, Status) oder der Verwaltung (Zuständigkeiten, rechtliche Rahmenbedingungen) liegen.

prozess in der Art und Weise, wie er online verfügbar gemacht wurde, für den Nutzer überhaupt sinnvoll war.<sup>11</sup> Nur wenn der Bürger einen Mehrwert und damit einen unmittelbaren Nutzen für sich durch den neuen Kanal erkennt, können die angestrebten Nutzungsraten auch erreicht werden. Um die angesprochenen Fehler der Planung an der Wirklichkeit vorbei zu vermeiden, ist eine profunde Erarbeitung der inhaltlichen Zusammenhänge unerlässlich, bevor man sich über die Gestaltung von Kommunikationsangeboten Gedanken macht.

## 2.2 Anliegen von Bürgern und Verwaltung

Bevor die angesprochene Verknüpfung von Anliegen und Prozessen detailliert dargestellt werden kann, müssen zunächst die zentralen Strukturprinzipien „Anliegen“ und „Prozess“ näher erläutert werden.

*Unter „Anliegen“ wird der Wunsch nach Verwirklichung eines angestrebten Ziels in einem Einzelfall oder auch in einer Mehrzahl von Fällen verstanden.<sup>12</sup>*

Dieses Anliegen kann vom Bürger oder von der Verwaltung ausgehen und wird dann an das jeweilige Gegenüber herangetragen (*proaktives Anliegen*), unabhängig von der Tatsache, ob der oder die Angesprochenen das Anliegen erfüllen können oder wollen. Der Begriff des Anliegens eignet sich, um das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger konsequent aus der Bürgerperspektive zu betrachten.<sup>13</sup> Er ist weit auslegbar und umfasst kontextuale Aspekte, die aus der Binnenperspektive der Verwaltung nur schwer erfassbar sind, etwa die Motivation des Bürgers oder die mittelbaren Ziele, die er mit seinem Anliegen gegenüber der Verwaltung verfolgt. Ein Anliegen liegt allerdings nicht nur beim Initiator des jeweiligen Kommunikationsprozesses vor, son-

---

11 In jüngeren Publikationen bricht sich diese Erkenntnis langsam Bahn. So erklärt die E-Government-Studie NRW explizit: „Erklärte strategische Ziele der Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen im Internet sind die Erhöhung des Nutzens für Leistungsempfänger [...] Eine E-Government-Anwendung, die in dieser Hinsicht keinen Mehrwert bringt, ist obsolet“, vgl. Bearing Point 2003, S. 20.

12 Vgl. Engler 1976, S. 11, der die Ziele, die die Bürger verfolgen, als von ihren „Interessen und Wünschen“ bestimmt, bezeichnet.

13 Vgl. Lenk 1990a, S. 28.

dern entsteht auch beim Adressaten, allerdings nur als Reaktion auf das an ihn herangetragene Anliegen, nicht von sich aus (*reaktives Anliegen*).<sup>14</sup> Entscheidend ist hier, wer den Prozess anstößt. Diese Differenzierung zwischen proaktiven und reaktiven Anliegen ist deshalb wichtig, weil es für den Kommunikationsablauf einen fundamentalen Unterschied macht, wer mit welchem Anliegen an wen herantritt und wer mit welchem, daraus resultierenden Anliegen reagiert. Gerade durch die Beachtung der reaktiven Anliegen kann man sich vergegenwärtigen, dass nicht nur der Initiator Bedürfnisse und Wünsche hat, die in der Prozessgestaltung zu berücksichtigen sind, sondern auch der Adressat des Anliegens. Widersprechen sich diese Anliegen im Rahmen eines Verwaltungskontaktes (bei der Verhängung eines Bußgeldes für verkehrswidriges Verhalten hat die Verwaltung naturgemäß ein sehr großes, der Bürger dagegen in der Regel gar kein Interesse am entsprechenden Ablauf), können Konflikte entstehen, die es bei der Betrachtung der Kommunikationssituation zu beachten gilt. An dieser Stelle ist vorerst wichtig, dass Anliegen sowohl auf Bürger- als auch auf Verwaltungsseite existieren, unabhängig davon, wer Initiator und wer Adressat des Kommunikationsprozesses ist und dass sich die Anliegen des Adressaten in einem konkreten Vorgang als Reaktion auf die Anliegen des Initiators formen.

Die Anliegen der Bürger entspringen in der Regel ihrem persönlichen Lebenszusammenhang und sind nicht unmittelbar verwaltungsbezogen. Sie werden es aber automatisch dann, wenn die Verwaltung dafür alleine oder zumindest teilweise zuständig ist. Für den Wunsch nach sauberen Straßen, Informationen über die örtliche Gewässerbelastung oder die Planung einer Geschäftseröffnung muss sich der Bürger an die Verwaltung wenden, auch um zu erfahren, ob die Verwirklichung dieses Anliegens a) durch die Verwaltung erfolgen kann (z.B. bei der Gewährung von Wohngeld) oder b) dem Bürger Pflichten auferlegt, die er gegenüber der Verwaltung erfüllen muss (z.B. die Anmeldung eines gekauften Hundes). Für die vorliegende Untersuchung ist es nötig, diese inhaltlich unbestimmten und sehr vielfältigen Anlie-

---

14 Das Bürgeranliegen „Verhinderung eines Vollzugsprozesses“ durch die Verwaltung kann sich erst beim Anstoß dieses Prozesses durch die Verwaltung, z.B. in Form eines Bußgeldbescheides, realisieren. Ohne diesen Anstoß gibt es für dieses Anliegen keinen konkreten Anknüpfungspunkt.

gen zu ordnen und zu klassifizieren. Klaus Lenk<sup>15</sup> unterscheidet vier grundsätzliche Bereiche der Bürgeranliegen:

- Eingriffe oder Belastungen abzuwehren,
- Leistungen zu erlangen,
- Veränderungen anzustoßen und selbst mitgestalten,
- Wissen zu wollen, was im politisch-administrativen System passiert

Aus diesen grundlegenden Anliegenarten leitet er drei Kategorien ab:

- Kontrollanliegen
- Informationsanliegen
- Verfahrensanliegen

Kontrollanliegen definiert er als „Wunsch zu wissen, was in der Verwaltung vorgeht“<sup>16</sup>, sowohl bezogen auf den persönlichen Einzelfall, wie auch auf allgemeinere Vorgänge, die den Bürger gar nicht unmittelbar betreffen. Seine konkreten Anwendung findet ein solches Anliegen etwa im Begehren auf Akteneinsicht. Als Informationsanliegen werden alle Anliegen verstanden, bei denen der Wunsch, von der Verwaltung etwas wissen zu wollen, im Zentrum des Bürgerinteresses steht. An anderer Stelle<sup>17</sup> differenziert Lenk diese Informationsanliegen nach

- *einfachen Auskünften*: Orientierung- und Wegweiserinformationen,
- *Anspruchsinformationen*: detaillierte Informationen über Leistungsansprüche und Pflichten,
- *Strukturinformationen*: Informationen über die Strukturen der Verwaltung und die Verfahren des Verwaltungshandelns,
- *Fallspezifische Informationen*: Zugang zu Informationen aus konkreten Verwaltungsverfahren,
- *Alltags- und Fachinformationen*: Informationen, die nicht an den Problemen des Umgangs von Bürgern mit der Verwaltung ausgerichtet sind, aber oft öffentlich angeboten werden, wie z.B. In-

---

15 Vgl. Lenk 1990a, S. 30 f.

16 Ebd., S. 34.

17 Vgl. Lenk 1990b, S. 4 f.

formationen für Touristen, für Existenzgründer oder für Kleinunternehmer.

Lenk gesteht ein, dass vor allem Kontroll- und Informationsanliegen nicht immer scharf voneinander abgrenzbar und teils auch gekoppelt sind.<sup>18</sup> Bei beiden geht es um Informationsgewinnung. Im Fall der Kontrollanliegen ist damit konkret das Anliegen der Überprüfung des Verwaltungshandelns verknüpft, wohingegen das Informationsanliegen zahlreichen weiteren Anliegen dienen kann, vor allem auch dem dritten Anliegenkomplex, den Verfahrensanliegen. Diese differenziert Lenk<sup>19</sup> nach

- *Leistungsanliegen*, mit dem Zweck der Erlangung von Leistungen,
- *Abwehranliegen*, mit dem Ziel Eingriffe oder Belastungen abzuwehren
- *und Partizipationsanliegen*, die den Anstoß von Veränderungen und die Beeinflussung von Planungen umfassen, etwa durch Teilnahme an kommunalen Planungsprozessen.<sup>20</sup>

Auch hier kann ein Informationsanliegen Teil des Gesamtanliegens sein, etwa, um Lenks Terminologie zu verwenden, die *Anspruchsinformation* als Teil eines *Leistungsanliegens*. Die besondere Rolle des Informationsanliegens soll an dieser Stelle unterstrichen werden. *Etwas wissen zu wollen*, ist ein zentrales *Basisanliegen*, das mit vielen Anliegen einhergeht.

Eine Klassifizierung der Anliegen auf Verwaltungsseite ist schwieriger, da die Anliegen der Verwaltung nicht privaten Lebenszusammenhängen entspringen, wie beim Bürger, sondern sich aus den Aufgaben der Verwaltung ergeben, die in aller Regel innerhalb gesetzlich normierter Bahnen verlaufen.<sup>21</sup> Ob und wie die Verwaltung handelt, ist

---

18 Vgl. Lenk 1990a, S. 31.

19 Vgl. *ebd.*

20 Gemäß der oben getroffenen Differenzierung nach proaktiven und reaktiven Anliegen, sind Leistungs- und Partizipationsanliegen proaktive Anliegen, Abwehranliegen dagegen reaktive Anliegen (wie der Begriff auch schon vermuten lässt, da er die Abwehr einer vorausgehenden Aktion andeutet).

21 Vgl. Engler 1976, S. 11.

rechtlich vorgegeben. Dennoch können auch hier, wie noch zu sehen sein wird, Anliegenstypen identifiziert werden.

Die aufgezeigte Spezifizierung der Anliegen ermöglicht eine erste Annäherung an ein diesbezügliches Ordnungsschema. Für den Anspruch der vorliegenden Untersuchung ist allerdings eine detailliertere Darstellung nötig, unter Verwendung des erarbeiteten Schemas proaktiver und reaktiver Anliegen, wie auch Lenks Aufteilung in Informations-, Kontroll- und Verfahrensanliegen.

### 2.3 Die Verwaltungsprozesse

Dazu ist zunächst der Begriff des „Prozesses“ näher zu betrachten. Neben den Anliegen von Bürgern und Verwaltung ist der Ablauf der daran anknüpfenden und von diesen Anliegen angestoßenen Ereignissen von zentraler Bedeutung. Dieser Ablauf vollzieht sich weitgehend durch die Verwaltung und in einem von ihr geprägten Muster. Deshalb stellt der Verwaltungsprozess das zweite Ordnungskriterium in dem hier verwendeten Schema dar. Der Bürger bringt sein Anliegen bei der Verwaltung vor und initiiert somit einen internen Verwaltungsvorgang. Auch in umgekehrter Richtung stößt die Verwaltung mit ihrem Anliegen zunächst einen internen Vorgang an und wendet sich *erst im Rahmen dieses internen Vorgangs* an den Bürger. Diese Unterscheidung ist wichtig, denn sie zeigt, dass der Ablauf, je nachdem, ob er vom Bürger oder der Verwaltung initiiert wird, unterschiedlich ist. Immer ist jedoch ein Verwaltungsvorgang betroffen.

Die Organisationslehre differenzierte schon ab der Mitte des vergangenen Jahrhunderts<sup>22</sup> zwischen Aufbau<sup>23</sup>- und Ablauforganisation<sup>24</sup>. Aber erst in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts wurde den Prozessen die zentrale Bedeutung für Effektivität und Effizienz einer Organisation beigemessen. Einen ersten Gesamtansatz entwarf die

---

22 Vgl. Nordsieck 1934 und Picot 1995, S. 16.

23 Eichhorn 2003, S. 53, definiert die Aufbauorganisation als „Erstellung einer Ordnung zur Festlegung der institutionellen Beziehung zwischen Produktionsfaktoren und zugleich Ergebnis dieser Tätigkeit“.

24 Die Ablauforganisation wird definiert als „Festlegung eines Rahmens für die prozessuale Gestaltung der Produktionsfaktorenkombination und zugleich Ergebnis dieser Tätigkeit“, vgl. *ebd.*, S. 4. Vgl. zu beiden Begriffen auch Reuter 1995.

KGSt 1991 mit ihrem Neuen Steuerungsmodell, das seit Mitte der 90er Jahre die Debatte um die Verwaltungsmodernisierung in der Bundesrepublik maßgeblich prägte. Mit Hilfe neuer, vor allen aus der Betriebswirtschaft entlehnter Maßnahmen, sollte die Verwaltung die an sie gestellten Forderungen besser erfüllen können. Die wichtigsten Elemente in diesem Konzept waren: Prozess-, Ziel- und Outputorientierung, Hierarchieabbau und Schaffung funktionaler Organisationseinheiten, Zusammenlegung von Ressort- und Budgetverantwortung, Qualitätssicherung, Verwaltungscontrolling, moderne Personalentwicklung, Leistungsanreize, interkommunale Leistungsvergleiche sowie Bürger- und Serviceorientierung.<sup>25</sup> Dominante Schlagworte waren vor allem die „Prozessorientierung“<sup>26</sup> und das „Business Process Reengineering“ (BPR)<sup>27</sup>, die, aus den Reformbemühungen der Privatwirtschaft stammend, sich nun auch in der Diskussion um die Neugestaltung der Verwaltung wiederfanden.<sup>28</sup> Die Verwaltungsleistungen wurden als „Produkte“ definiert<sup>29</sup> und zugleich die zentralen Prozesse der einzelnen Organisationseinheiten identifiziert. Die Ausrichtung der Organisation an diesen Prozessen, ihre Reorganisation und Optimierung standen dabei im Mittelpunkt der Reformbemühungen.<sup>30</sup> Die Definitionen des Prozessbegriffes sind in diesem Zusammenhang äußerst viel-

---

25 Vgl. *Abele* 2000, S. 13 f. m.w.N. Vgl. zur Modernisierungsdebatte in der öffentlichen Verwaltung Mitte der 90er Jahre *Wollmann* 1996, S. 1 ff.

26 Vgl. etwa *Weth* 1997.

27 Der Begriff wurde von *Michael Hammer* und *James Champy* geprägt, vgl. *Hammer/Champy* 1993. Er bezeichnet eine grundlegende Neugestaltung der Ablaufprozesse innerhalb einer Organisation ausgehend von einer reinen Produkt- und Kundenorientierung und unter expliziter Nichtbeachtung bestehender organisatorischer Strukturen und Zuständigkeiten. Vgl. hierzu auch *Albach* 1995. Für den speziellen Bereich der Verwaltung wird schon vereinzelt der Begriff „Government Process Reengineering“ (GPR) verwendet, vgl. etwa *Millard* 2002, der GPR explizit als Folge der Möglichkeiten des E-Government erwähnt.

28 Vgl. *Nießen* 2000, *Küchler* 2000, *Brandstätter* 2000, *Seifert* 1998.

29 Die Definition der Verwaltungsdienstleistungen als Produkte des Verwaltungshandelns bildet ein Kernelement des Neuen Steuerungsmodells. Vgl. hierzu KGSt 1994, allgemein zu Produkten *Grömig* 1996 und in kritischer Hinterfragung des Produktkonzeptes *Brecht* 2000, S. 57 ff.

30 Vgl. früh *Scholz* 1993 und aktuell *Best/Weth* 2003.



fällig.<sup>31</sup> Einige wesensbestimmende Merkmale lassen sich jedoch identifizieren:<sup>32</sup>

- Ein Prozess besteht aus einer *Folge von Aktivitäten*.
- Jede dieser Aktivitäten besitzt einzelne *messbare In- und Outputs*.
- Innerhalb einer Aktivität erfolgt die *Transformation* des Inputs in einen Output.
- Die Prozessaktivitäten werden dabei von einem *Subjekt* (Arbeitsträger) und einem *Objekt* (z.B. Materialien, Aufträge, Informationen) vorgenommen.
- Jeder Prozess hat einen *definierten Start- und Endpunkt*.
- Er ist eingebettet in ein *Kunden-Lieferanten-Verhältnis*, das durch vereinbarte Anforderungen bestimmt ist.

Die Bezeichnung „Geschäftsprozess“ stellt eine Eingrenzung des allgemeinen Prozessbegriffes dahingehend dar, dass es sich bei Geschäftsprozessen um spezifische Ausprägungen eines Prozesses handelt, die sich aus den Geschäftsfeldern des Unternehmens ableiten<sup>33</sup> bzw. allgemeiner gefasst, definiert sind als „eine Klasse gleichartiger Arbeitsprozesse, die für das Leistungsangebot einer Organisation typisch sind“<sup>34</sup>. Die Geschäftsprozesse der Verwaltung ergeben sich somit aus ihren speziellen Aufgaben, Tätigkeiten und Kunden-/Bürgerbeziehungen.

Für die weitere Vorgehensweise ist es an dieser Stelle wichtig, zu verdeutlichen, warum die Geschäftsprozesse der Verwaltung als zentrales Ordnungskriterium verwendet werden. Der Kommunikationsprozess ist nicht eine statische Einheit, sondern eine Verkettung einzelner Aktionen, die untrennbar mit der gesamten Interaktion zwischen Verwaltung und Bürger verknüpft ist bzw. diese ausschließlich ausmacht. Von daher ist es nur folgerichtig, als wichtigstes Gliederungsinstrument ebenfalls einen Ablaufprozess zu wählen, um mit kompatiblen Strukturen arbeiten zu können. Eine Ordnung etwa nach der Organisationsstruktur der Verwaltung, könnte den angestrebten Erkenntnisge-

---

31 Vgl. *Brandstätter* 2000, S. 108 f., *Küchler* 2000, S. 118, *Seifert* 1998, S. 158.

32 Vgl. *Saueressig* 1999, S. 23.

33 Vgl. *ebd.*, S. 24.

34 *Eichhorn* 2003, S. 427.

winn für die Kommunikationsprozesse nicht leisten, weil solch ein Schema zu statisch wäre. Es kommt aber darauf an, die Abläufe zu verstehen, sowohl die Handlungen, als auch die sie begleitende Kommunikation. Zusätzlich wird die wichtige Kategorie des Anliegens mit einbezogen, die Ziele, Motive und Rahmenbedingungen des einzelnen Vorgangs beschreibt. Erst so wird ersichtlich, wieso gewisse Prozesse so ablaufen, wie sie ablaufen und zu welchem Ergebnis sie führen sollen. Ohne diese Kategorie könnte man die Abläufe nur beschreiben, aber nur schwer bewerten, weil wichtige Aspekte, wie etwa die Orientierung an den Bedürfnissen des Bürgers nicht erfassbar wären. Zudem sind derartige Prozesse für die Verwaltung zumindest hinreichend genug erforscht und beschrieben, so dass auf einer gesicherten Grundlage aufgebaut werden kann. Das Verhalten des Bürgers dagegen lässt sich, wie bei der Behandlung der Anliegen gesehen, nur in vergleichsweise grobe Kategorien einordnen. In diesem Bereich besteht noch deutlicher Forschungsbedarf. Es bietet sich daher an, bei der Klassifizierung und Unterscheidung der einzelnen Prozesstypen von den Verwaltungsprozessen auszugehen und das Verhalten der Bürger im Rahmen dieser Prozesse zu analysieren. Im folgenden sollen dazu zunächst die zentralen Verwaltungsprozesse überblicksartig vorgestellt werden.

Die Definition der hier aufgeführten Verwaltungsprozesse stützt sich im wesentlichen auf Gabriele Saueressig, die sich allerdings auf die Sicht des Nachfragers kommunaler Leistungen beschränkte.<sup>35</sup> Für die hier verfolgte Absicht ist es dagegen nötig, alle Prozesstypen zu identifizieren, so dass der gesamte Bereich der Verwaltungs-Bürger-Kommunikation praktisch ausnahmslos abgedeckt ist. Dazu wurden den von Saueressig verwendeten Prozesstypen noch der Beschaffungs-, der Personal- und der Partizipationsprozess hinzugefügt und Anpassungen in den Prozessdefinitionen vorgenommen. Im Gegensatz zum Modell von Saueressig, bei der dies aufgrund der Fragestellung nicht nötig war, wird hier auch berücksichtigt, dass Prozesse nicht nur vom Bürger, sondern auch von der Verwaltung angestoßen werden können. Außerdem umfasst der Begriff Bürger hier auch die Wirtschaft, bei Saueressig dagegen nur die Privatpersonen. Schließlich ist das zentrale Unterscheidungskriterium der Prozesse nicht, wie bei Saueressig, die Leistung, die der Bürger erwartet, sondern das verwaltungsinterne Verfahren, das den Prozess prägt. Um diese Alleinstellungsmerkmale

---

35 Vgl. *Saueressig* 1999, S. 93 ff.

des jeweiligen Verwaltungshandelns zu veranschaulichen, erfolgt an dieser Stelle eine kurze Beschreibung der verschiedenen Typen.

Der **Informationsprozess** umfasst alle Arten von Informationen, die der Bürger von der Verwaltung haben will oder auch umgekehrt. Er hat eine weite Spannweite, von der simplen Adressauskunft bis hin zu detaillierten Verfahrensauskünften.<sup>36</sup> Der Prozess kann mit anderen Prozessen verknüpft sein, oder auch alleine auftreten.

Der **Registrierungsprozess** beschreibt die Registrierung einer Statusveränderung des Bürgers. Diese reichen von der Anmeldung des Wohnortes, der Anzeige von Geburts- oder Todesfällen, über die KFZ-Anmeldung, bis zur Eintragung ins Grundbuch. Zu all diesen Meldungen ist der Bürger der Verwaltung gegenüber gesetzlich verpflichtet, entweder generell und voraussetzungslos (Wohnsitzanmeldung), oder bei einer entsprechenden Statusveränderung (KFZ-Anmeldung nach Erwerb eines Fahrzeugs).<sup>37</sup>

Der nach Fallzahlen und Einzelverfahren bedeutendste Prozesstyp ist der **Bewilligungsprozess**. Er ist gekennzeichnet durch einen potentiell von der Verwaltung ablehnbaren Antrag des Bürgers auf Gewährung einer Leistung (z.B. Wohngeld oder Sozialhilfe) oder Erlaubnis eines bestimmten Tuns (z.B. verkehrsrechtliche Sondergenehmigung). Bezüglich der Ausgestaltung und der Zugangsvoraussetzungen der Leistungen hat die Verwaltung gewöhnlich nur einen geringen Spielraum, sie muss sich in der Regel eng an gesetzliche Vorgaben halten.

Der **Produktions-/Bereitstellungsprozess** hingegen umfasst alle kommunalen Leistungen, die den Bürgern *freiwillig* zur Verfügung gestellt werden, also etwa Bibliotheken, Zoos und Museen, Theater und Volkshochschulen, bis hin zum Verkauf von Müllsäcken. Hier obliegt die Breite des Angebotes der politischen Spitze und wird von der Verwaltung umgesetzt. Prozesse dieser Kategorie haben oft nur einen mit-

---

36 Vgl. auch die Unterscheidungen auf Seite 9.

37 *Saueressig* 1999, S. 122 ff., nennt diesen Prozesstyp „Meldeprozess“, da sie von der Bürgersicht ausgeht. Das verwaltungsinterne Verfahren ist aber das einer Registrierung. Zudem fasst sie die Meldeprozesse, die an Voraussetzungen geknüpft sind, unter „Erklärungsprozess“ und reduziert die Meldeprozesse nur auf die voraussetzungslosen Fälle (An-, Ab-, Ummeldung des Wohnsitzes, Anzeige von Geburts- und Todesfällen). Hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens besteht aber kein Unterschied, deswegen werden sie beide den Registrierungsprozessen zugeordnet.

telbaren Bezug zum einzelnen Bürger und richten sich ihrem Wesen nach oft an die Allgemeinheit (z.B. beim Straßenbau).

Beim **Kontrollprozess** überprüft die Verwaltung im Rahmen ihrer gesetzlichen Pflichten das Handeln der Bürger, meist das von Gewerbetreibenden (z.B. Gewerbeüberwachung, Überprüfung tiergerechter Haltung), aber auch das der Bürger, z.B. bei der Überprüfung des ruhenden Verkehrs.<sup>38</sup>

Der **Vollzugsprozess** wird ebenfalls ausschließlich von der Verwaltung durchgeführt und umfasst so verschiedene Fälle wie Ausweisungen von Personen und die Verhängung von Bußgeldern für verkehrswidriges Verhalten.

Der **Partizipationsprozess** umfasst die Beteiligung der Bürger an Planungsentscheidungen der Verwaltung.

Der Ankauf aller Sach- und Dienstleistungen durch die Verwaltung fällt unter den **Beschaffungsprozess**.

Der **Personalprozess** schließlich behandelt die Einstellung neuer Mitarbeiter.

Die folgende Abbildung fasst die zentralen Charakteristika der einzelnen Prozesstypen zusammen:

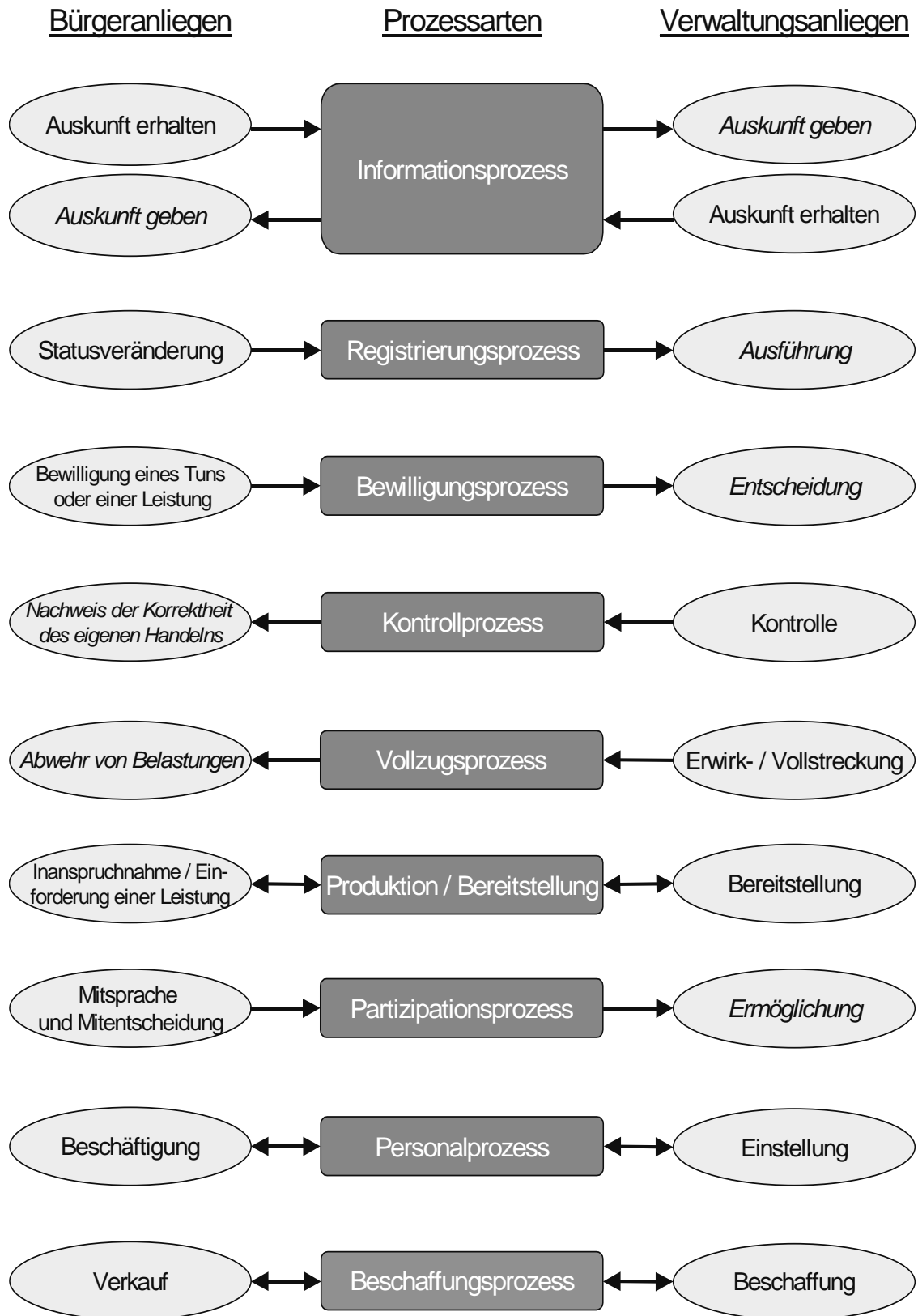
---

38 *Saueressig* 1999, S. 108 f., definiert den Kontrollprozess vom Bürger aus und meint damit die politische Kontrolle der jeweils Regierenden in Form von Wahlen und Bürgerbegehren bzw. -entscheiden. Die Verwaltung ist hier aber nur indirekt betroffen, derartige Vorgänge betreffen vielmehr direkt die politische Sphäre. Kontrollanliegen in Form eines Informationsbegehrens über die Tätigkeit von Politik und Verwaltung lassen sich in unserem Modell besser als Informationsanliegen verorten. Sinnvoll erscheint die bereits erwähnte Aufteilung von *Lenk* 1990a, S. 31 ff., der zwischen Kontrollanliegen (z.B. Akteneinsicht) und Partizipationsanliegen (z.B. Beteiligung an Verwaltungsplanungen) differenziert.

Informationsprozess	Bitte um / Gewährung von Informationen
Registrierungsprozess	Vollzug von Statusveränderungen der Bürger
Bewilligungsprozess	Entscheidungen über Antrag der Bürger
Produktion/Bereitstellung	Kontrolle von Handlungen der Bürger
Kontrollprozess	Durchführung von Maßnahmen ggü. dem Bürger
Vollzugsprozess	Bereitstellung und ggf. Verkauf von Leistungen
Partizipationsprozess	Ermöglichung der Beteiligung der Bürger
Beschaffungsprozess	Einkauf von Sach- und Dienstleistungen
Personalprozess	Einstellung von Personal

## 2.4 Synthese: Der Zusammenhang von Anliegen und Prozessen

Der Unterschied im zentralen Charakteristikum der Prozesstypen bringt zahlreiche Folgewirkungen auf den Ablauf des Prozesses und der dazugehörigen Kommunikationsbereiche mit sich. Ausgehend von der vorliegenden Definition der Prozesstypen, können nun auch die Anliegen präziser bestimmt und zu den Prozessen in Beziehung gesetzt werden. Den Zusammenhang verdeutlicht die Abbildung auf Seite 17. Wie erkennbar ist, lassen sich die Kategorien verschiedener Anliegen den Prozesstypen zuordnen. Reaktive Anliegen sind kursiv dargestellt. Die Pfeilrichtung zeigt an, wer in aller Regel den Prozess anstößt. Durch das „Andocken“ der Anliegen von Bürger und Verwaltung an die Prozesse wird sichtbar, dass bestimmte Anliegen in bestimmte Prozesse münden und dass umgekehrt, gewisse Prozesstypen von einem spezifischen Anliegen begleitet werden.



Über die dargestellte Verknüpfung zwischen Anliegen und Prozessen lässt sich die angestrebte Vollständigkeit der Bürger-Verwaltungsbezie-

hungen relativ leicht herstellen, denn zu jedem Bürger- bzw. Verwaltungsanliegen muss es, sofern die Verwaltung in diesen Bereichen aktiv ist, auch einen Prozess geben. Im folgenden werden die einzelnen Zusammenhänge kurz erläutert:

- Beim **Informationsprozess** will der Bürger von der Verwaltung Auskünfte erhalten. Diese möchte generell Auskunft geben, sofern der Bürger berechtigt ist, diese zu erhalten. Dieser Prozess kann auch, mit vertauschten Anliegen, in umgekehrter Richtung ablaufen.
- Im Rahmen des **Registrierungsprozesses** strebt der Bürger eine Statusveränderung an, etwa eine neuen Adresse oder die Anmeldung eines Hundes. Der Verwaltung liegt an der administrativen Kenntnisnahme entstehender Statusveränderungen.
- Die Bewilligung eines Tuns oder einer Leistung möchte der Bürger im **Bewilligungsprozess** erreichen. Das Interesse der Verwaltung liegt in der Entscheidungshoheit über Zustimmung oder Ablehnung.
- Unterliegt der Bürger einem **Kontrollprozess**, so ist der Nachweis der Korrektheit seines eigenen Handelns sein Hauptinteresse. Die Verwaltung möchte ihre Kontrollaufgaben wahrnehmen.
- Bei **Vollzugsprozessen** möchte der Bürger an ihn herangetragene Belastungen abwehren. Die Verwaltung will den Vollzug von Maßnahmen dagegen erwirken und diese vollstrecken.
- Leistungen einfordern und in Anspruch nehmen kann der Bürger im Rahmen des **Produktions- und Bereitstellungsprozesses**. Das Interesse der Verwaltung liegt in der Bereitstellung der Leistungen. Hier ist es sowohl möglich, dass die Initiative vom Bürger ausgeht, der eine Leistung (z.B. längere Öffnungszeiten des Stadtbades) einfordert, oder aber bei der Verwaltung liegt, die Leistungen von sich aus offeriert (in der Regel im Auftrag der politischen Spitze).
- In **Partizipationsprozessen** will der Bürger an Verwaltungsentscheidungen mitwirken, die Verwaltung möchte eine Beteiligungsmöglichkeit im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten eröffnen.
- Bewerbungen des Bürgers für eine Arbeitsstelle werden im **Personalprozess** abgewickelt. Die Verwaltung möchte, wenn nötig, neues Personal einstellen.

- Bei **Beschaffungsprozessen** möchte der Bürger der Verwaltung etwas verkaufen. Diese ist im Bedarfsfall am Kauf von Sach- oder Dienstleistungen interessiert.

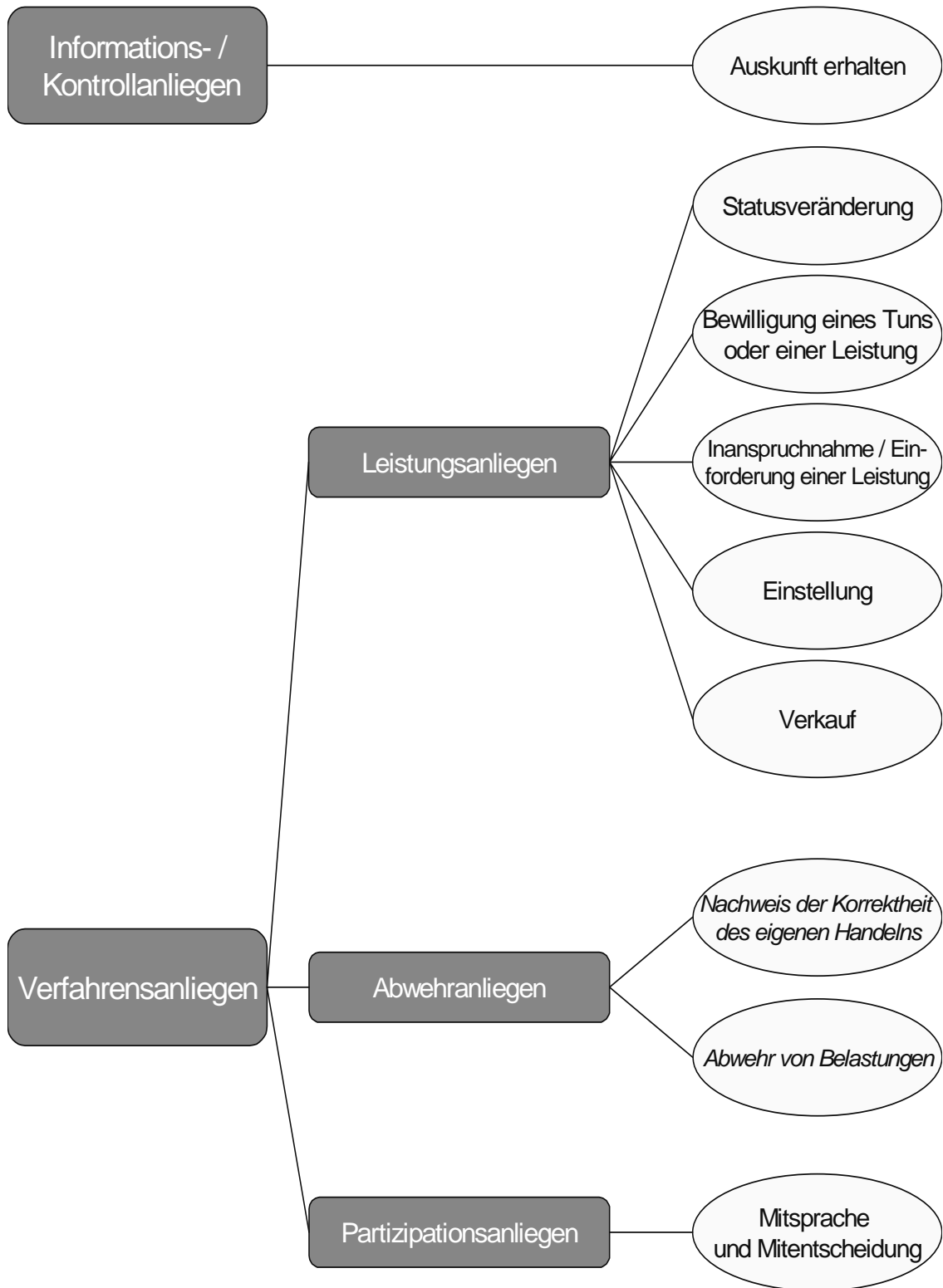
Bei den beiden letzten Prozessen geht das offizielle Verfahren zwar von der Verwaltung aus, die Stellen sowie Sach- und Dienstleistungen ausschreibt, aber es ist auch denkbar, dass diese Ausschreibungen durch Bürger angestoßen werden, die an die Verwaltung mit ihren jeweiligen Anliegen herantreten.

Dieser Zusammenhang von Anliegen und Prozessen ist detailliert genug, um auch Einzelfälle schnell verorten zu können, bietet aber auch noch eine ausreichende Abstraktion, die für die Gewinnung allgemeingültiger Erkenntnisse wichtig ist. Die Anliegen wurden in den entsprechenden Kategorien auf ihren Wesensgehalt reduziert und so kategorisiert, dass sie zu den entsprechenden Geschäftsprozessen der Verwaltung kompatibel sind. Fügt man sie in die Kategorien von Lenk (Vgl. S. 8 ff.) ein, so entsteht der in der Grafik auf Seite 20 sichtbare Zusammenhang. Es ergibt sich ein dreistufiger Aufbau, der die Anliegen der Bürger immer feiner differenziert, bis zu einem Grad, an dem das Anliegen auf sein zentrales Charakteristikum reduziert wird (z.B. Statusveränderung) und sich so einem bestimmten Prozesstyp zuordnen lässt (in diesem Fall dem Registrierungsprozess). Informations- und Kontrollanliegen konkretisieren sich letztlich immer in der Bitte um Auskunft. Die Verfahrensanliegen spalten sich auf in Leistungs-, Abwehr- und Partizipationsanliegen. Letztere finden in dem Wunsch nach Mitsprache und Mitentscheidung Ausdruck. Unter die Abwehranliegen fällt die direkte Abwehr von Belastungen (etwa in Form des Verkehrsbußgeldes) und auch die indirekte Abwehr. Hier geht es darum, bei Kontrollen durch die Verwaltung (z.B. Hygienekontrollen bei Gastwirten) die Korrektheit des eigenen Tuns nachzuweisen, ebenfalls mit dem Ziel, Belastungen abzuwehren, die sich einstellen, sollte die Korrektheit des eigenen Handelns nicht nachgewiesen werden können. Die Leistungsanliegen differenzieren sich in die Anliegen, eine Statusveränderung vorzunehmen, die Bewilligung eines Tuns oder einer Leistung, die Inanspruchnahme und Einforderung einer Leistung sowie den Verkauf von Sach- oder Dienstleistungen und die Einstellung.



Kategorisierungen nach Lenk

Konkretisierung der Anliegen



Im Einzelfall konkretisieren sich die Kategorien wie „Bewilligung eines Tuns oder einer Leistung“ und „Bewilligungsprozess“ z.B. folgendermaßen:

- **Proaktives Anliegen des Bürgers:**  
Wunsch des Bürgers nach Beziehung von Wohngeld
- **Geschäftsprozess der Verwaltung:**  
Entscheidung über Wunsch des Bürgers nach Beziehung von Wohngeld.
- **Reaktives Anliegen der Verwaltung:**  
Entscheidung über Bewilligung/Ablehnung des Antrages.

Insbesondere bei den reaktiven Anliegen sind gewisse idealtypische Verallgemeinerungen nötig. Es ist ja beispielsweise auch möglich, dass das Anliegen des Bürgers, der einen Bußgeldbescheid erhält, nicht ist, diese Belastung zu vermeiden, sondern er sie schuldbewusst akzeptiert und der Zahlungsaufforderung unverzüglich nachkommt. Dennoch führt die Verwendung des „Normalfalls“ hier weiter. Denn so werden vor allem grundsätzliche Differenzen zwischen Bürger- und Verwaltungsanliegen deutlich, die einen entscheidenden Einfluss auf die Kommunikationsbeziehung haben.

Die Verwaltungsanliegen sind stark von rechtlichen Vorgaben bestimmt. Der schlichte „Wunsch“, einem Ersuchen des Bürgers nach Bewilligung nachzukommen, kann nicht umgesetzt werden, sollten die rechtlichen Erfordernisse nicht erfüllt werden. Ebenso kann die Verwaltung ihre Bewilligung nicht verweigern, wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind. Wollte man die Anliegen auch auf Verwaltungsseite abstrakter fassen, so müsste berücksichtigt werden, dass diese übergeordneten Anliegen nicht von der Verwaltung, sondern von der politischen Spitze formuliert werden. Die Verwaltung setzt sie lediglich um. Da diese Anliegen aber meist miteinander verknüpft und sehr von den lokalen Gegebenheiten abhängen, hilft eine abstrakte Kategorisierung an dieser Stelle nicht weiter. Dem hier verfolgten Zweck genügt die Beschränkung auf die konkreten Anliegen sich auf Verwaltungsseite, die sich in der Regel unmittelbar aus der Funktion des jeweiligen Prozesses ergeben.

Das vorliegende Schema des Zusammenhangs zwischen Anliegen der Bürger und Prozesstypen der Verwaltung reicht als theoretisches Modell für die weitere Vorgehensweise natürlich nicht aus. Aber es erfüllt einen doppelten Zweck: Zum einen verdeutlicht es die Konnexität

von Bürgeranliegen und Verwaltungsprozessen. Zum anderen, und das ist seine eigentliche Bedeutung, dient das Schema als Ordnungssystematik, die es erlaubt, die zahlreichen Möglichkeiten der Bürger–Verwaltungs–Kommunikation sinnvoll zu differenzieren und zu ordnen. Denn der schon angesprochene Zusammenhang (vgl. S. 5) zwischen inhaltlicher und kommunikativer Ebene des Verwaltungskontakts erfordert im ersten Schritt die Strukturierung nach inhaltlichen Gesichtspunkten. Durch die Identifizierung der zentralen Charakteristika sowohl für die Anliegen wie auch für die Prozesse lassen diese sich deutlich voneinander abgrenzen. Mit dem Vorliegen dieser Unterscheidung können die spezifischen Anforderungen an den Kommunikationsprozess, die sich aus den inhaltlichen Gesichtspunkten ergeben, in der Folge herausgearbeitet und bestimmt werden.

### 3. Der Kommunikationsprozess im Gesamtzusammenhang

#### 3.1 Das Phasenmodell nach Lenk

Zur umfassenden Analyse aller kommunikationsrelevanten Aspekte gilt es, den Ablauf des Verwaltungskontaktes in seinen wesentlichen Phasen zu erfassen, aufbauend auf den beiden Kernelementen „Anliegen“ und „Prozess“. Klaus Lenk<sup>39</sup> unterscheidet folgende Phasen der Anliegensverfolgung aus Bürgersicht:

- **Bewusstwerdung:** Dem Bürger wird bewusst, dass für ihn eine Situation eingetreten ist, die einen Verwaltungskontakt aller Wahrscheinlichkeit erforderlich macht oder ratsam erscheinen lässt.
- **Orientierung:** Der Bürger sucht Vorinformationen, bevor er sich mit seinem Anliegen an die Kommunalverwaltung wendet. Dies können Informationen über Zuständigkeiten, Ansprechpartner, Öffnungszeiten, Gebühren, Leistungen und rechtliche Rahmenbedingungen sein.

---

39 Im Zusammenhang mit den von ihm entwickelten Anliegenstypen und basierend auf Noel 1982 entwickelte Lenk ein Phasenmodell der Anliegensverfolgung aus Bürgersicht vgl. Lenk 1990a, S. 35 ff., das er in den Folgejahren weiterentwickelt hat, vgl. Lenk/Klee-Kruse 2000, S. 27 ff. Im niederländischen Projekt „Overheidsloket 2000“ wurde ein identisches Referenzmodell verwendet, vgl. Overheidsloket 2000.

- **Kontaktaufnahme, Antragstellung:** Hier findet der erste direkte Kontakt mit der Verwaltung statt. Das Anliegen wird präzisiert und in eine Form gebracht, die es kompatibel für die verwaltungsinternen Bearbeitung macht (z.B. Antrag in Formular).
- **Leistungserstellung:** Die Verwaltung erstellt das Produkt. Dieser Prozess findet oft ohne Mitwirkung des Bürgers statt, mitunter ist er aber auch beteiligt, muss Informationen nachliefern oder beitragen und ist am Stand der Bearbeitung interessiert.
- **Mitteilung:** Die Verwaltungsleistung wird dem Bürger übermittelt, z.B. in Form eines Bescheides oder eines neuen Ausweises.
- **Nachbereitung:** Diese Phase umfasst Nachfragen des Bürgers wie auch die Abfrage der Zufriedenheit mit der Leistung durch die Verwaltung.

Wie Lenk selbst einräumt<sup>40</sup>, orientiert sich sein Schema vor allem an klassischen Leistungsanliegen (Beantragung – Entscheidung – Bescheid). Deshalb tritt auch hier nur der Bürger als Initiator der Prozesse auf.<sup>41</sup> Wie wir bereits festgestellt haben, sind die Differenzierungen allerdings ungleich größer. Dennoch zeigt dieses Schema wichtige Punkte auf, die eine vereinfachte Sichtweise des Verwaltungskontaktes: Kontaktaufnahme – Durchführung des Verfahrens – Abschluss des Verfahrens, häufig vernachlässigt, nämlich die Aspekte *vor* und *nach* dem eigentlichen Kontakt. Dieses Modell wird für den hier verfolgten Zweck etwas modifiziert und ausgeweitet. Phasen wurden hinzugefügt, bestehende teilweise in der Bezeichnung geändert.

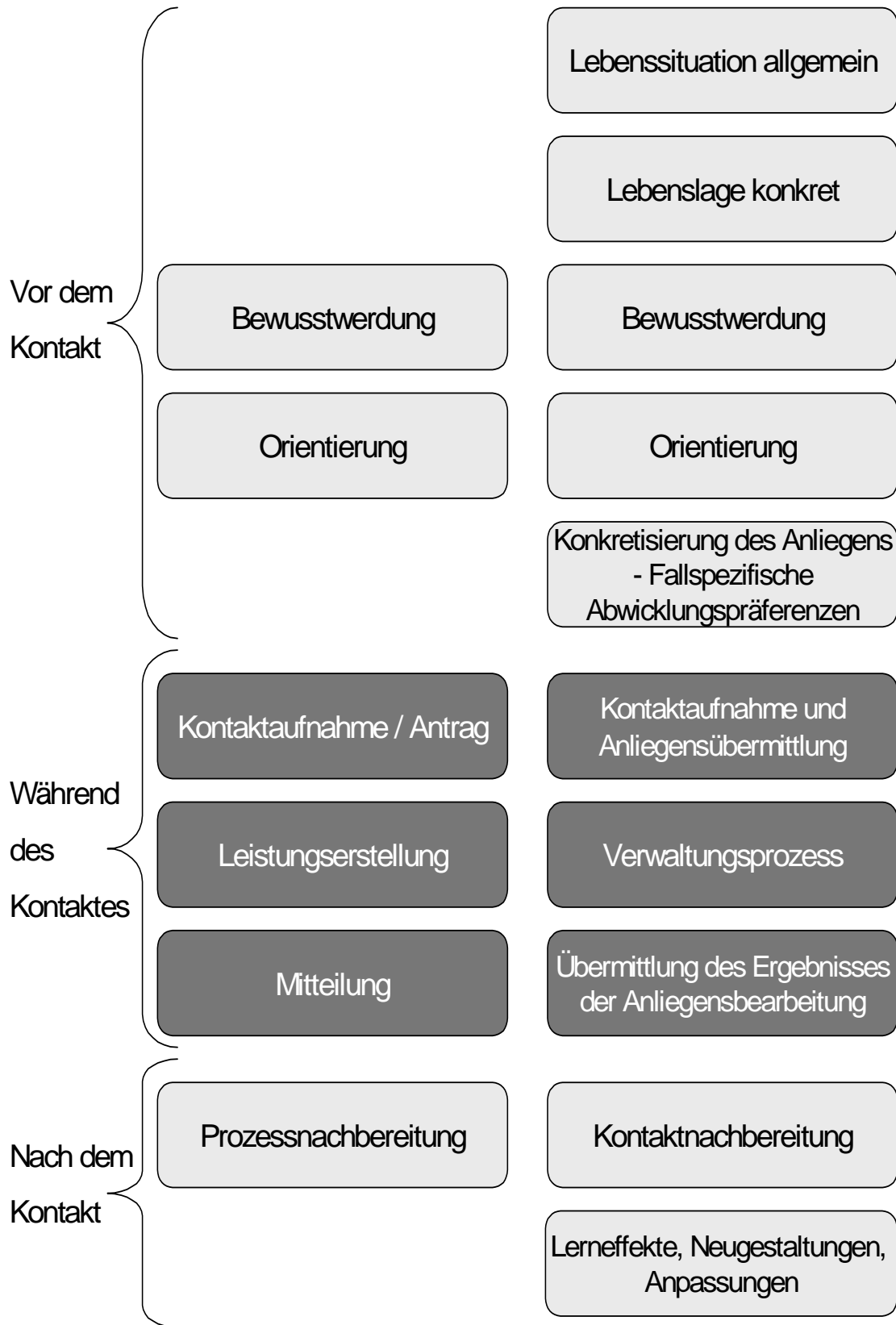
---

40 Vgl. Lenk 1990a, S. 43.

41 Wird der Verwaltungsprozess durch die Verwaltung angestoßen, so beginnt beim Bürger die Phase der Bewusstwerdung in der Regel durch eine entsprechende Mitteilung der Verwaltung, die ihn informiert, auffordert, etwas zu tun o.ä. Von da ab läuft der Prozess von Bürgerseite wie oben dargestellt.

### Anliegensverfolgung nach Lenk

### Erweitertes Modell



Aus Verwaltungssicht spielten die zusätzlichen Elemente, die vor und nach dem Verwaltungskontakt, relevant sind, bisher vor allem deshalb keine Rolle, weil es sich hier meist nicht um Abläufe handelt, über die die Verwaltung die völlige Gestaltungshoheit hat, so wie über ihr eigenes Handeln. Dies zum einen, weil die Bürger oft die alleinigen Akteure, oder zumindest mitbeteiligt sind und zum anderen, weil die aufgeführten Bereiche nicht immer klassische Ablaufphasen darstellen, also Schritte, in denen „etwas passiert“. Sie umfassen aber Hintergründe und Zusammenhänge, die diese Ablaufphasen für den einzelnen Bürger stark beeinflussen und individuell unterschiedlich gestalten, weswegen sie zu berücksichtigen sind. Aus diesem Grund ist das obige Schema in seiner erweiterten Form auch nicht als chronologische Abfolge von Handlungen zu verstehen, sondern dient in dieser Reihenfolge als Orientierungshilfe, um alle relevanten Aspekte eines Verwaltungskontaktes zu erfassen. Vor allem aber zeigt es, wie umfassend der Interaktionsprozess hier im Vergleich zum klassischen Verständnis ist.

Die ersten beiden neu hinzugefügten Bereiche berücksichtigen den individuellen Lebenszusammenhang der Bürger.

### **3.2 Allgemeine Lebenssituation**

Die allgemeine Lebenssituation beschreibt zum einen den generellen Status des Bürgers und seine konkrete Beziehung zur jeweiligen Verwaltungsebene<sup>42</sup>. Der Bürger kann Privatperson sein, Unternehmens-, Vereins-, Verbandsvertreter oder auch Mitarbeiter der Verwaltung. Schon als Privatperson sind die Unterschiede groß. Bürger können Einwohner, Zuzugsinteressenten oder Touristen sein. Seine Stellung gegenüber einer Kommunalverwaltung beeinflussen diese Unterschiede ganz erheblich. Die Bürgerschaft ist zudem äußerst heterogen. Sie unterscheidet sich unter anderem nach Geschlecht, Alter, Bildung, Beruf, Einkommen, kulturellem Hintergrund und Wohnort. Ihre Anliegen der Verwaltung gegenüber betrachten die Bürger aus ihrem konkreten Lebenszusammenhang heraus, nicht aus der Perspektive administrativer Prozesse oder Zuständigkeiten. Im Rahmen dieser Lebenssituation haben die Bürger ganz individuelle Motivationen und Bedürfnisse

---

42 Vgl. zu den Differenzierungen des Verhältnisses Bürger – Verwaltung auch Franz/von Lucke 2003, S. 20 f.

und verfolgen bestimmte Ziele. Ihre grundsätzliche Einstellung zur Verwaltung ist verschiedenartig ausgeprägt, ebenso wie ihr Wissen über deren Strukturen und Abläufe oder die Häufigkeit, Erfahrung und Kompetenz im Umgang mit den Behörden.<sup>43</sup>

In diese Kategorie fallen auch alle Daten zur Mediennutzung der Bürger, die für die Konzeption von Kommunikationsangeboten in verschiedenen Kanälen natürlich essenziell sind. Kommunikationsangebote lassen sich nur dann seriös konzipieren, wenn möglichst genaue Kenntnisse über die einzelnen Kanäle und ihre Nutzungscharakteristika durch die Bürger bekannt sind. Dies trifft insbesondere auf die neuen Kanäle Internet und Mobilfunk zu. Die zentralen Fragen lauten:

- Wie viel Prozent der Bevölkerung nutzen das Internet und den Mobilfunk? Welche Differenzierungen gibt es hinsichtlich Alter, Geschlecht, Bildung, sozialem Status, Staatsangehörigkeit, Wohnort (Stadt/Land) und allgemeinem Status (Bürger, Unternehmer)?
- Welche Endgeräte werden für den Internetzugang genutzt?<sup>44</sup> Wie lange und für was nutzen die Bürger das Medium? Wie groß sind ihre Kompetenzen? Liegen die Schwerpunkte eher in der Breite, also der oberflächlichen Beherrschung vieler Anwendungen, oder in der Tiefe, also in der kompetenten Beherrschung einiger weniger Anwendungen und wenn ja, welcher? Wird das Internet eher privat, hauptsächlich beruflich oder gleichmäßig genutzt?<sup>45</sup>
- Sind Profile typischer Arten von Nutzern bekannt, und gibt es bestimmte Zielgruppen innerhalb der Bevölkerung, die sich durch besondere Spezifika auszeichnen, etwa Sprache, Kultur, Interessen?

---

43 *Lenk/Klee-Kruse* 2000, S. 44 f. stellen eine Typologie verschiedener Bürger- und Kundentypen auf, bezogen auf das spezielle Verhältnis zur öffentlichen Verwaltung und die Kompetenz im Umgang mit ihr. Allerdings können Kategorisierungen gerade für die heterogene Bürgerschaft nur eine grobe Orientierung sein. Schon innerhalb der einzelnen Gruppen sind die Unterschiede erheblich, vgl. *Grönlund* 2000, S. 112 ff.

44 Die Palette ist hier breit: Der stationäre Personalcomputer (PC) (der private, bei Freunden oder Verwandten, bei der Arbeit), das mobile Notebook, das Mobilfunkgerät mit entsprechenden Diensten (WAP, imode), ein Personal Digital Assistant (PDA), ein öffentliches Internet-Terminal oder ein entsprechend ausgerüstetes Fernsehgerät.

45 Die Nutzung am Arbeitsplatz erschwert Privatgeschäfte wie Verwaltungskontakte zumindest theoretisch.

- Welche Gruppen nutzen die neuen Medien nicht und warum nicht?
- Wie sehen die mittelfristigen Trends und Erwartungen zu den obigen Fragen aus?

Diese Basisinformationen sind nötig, um von vorneherein ein realistisches Bild der Bürger zu haben und die größten Einschätzungsfehler, etwa bzgl. der Nutzungsraten von entsprechenden Services zu vermeiden. Die nötigen Informationen lassen sich vor allem für Kommunen nicht immer leicht erheben, aber die zahlreichen nationalen Studien<sup>46</sup> ermöglichen eine zumindest ungefähre Einschätzung der jeweiligen lokalen Situation. Betrachtet man die aktuellen Daten für das Internet, so zeichnet sich folgendes Bild:

Im Jahr 2003 sind in Deutschland zwischen 53,5 und 55,6 % der Bevölkerung ab 14 Jahren online.<sup>47</sup> Nach wie vor dominieren junge, männliche und formal gut ausgebildete Nutzer, wenn sich diese Dominanz durch die Verbreitung des Internet in anderen Bevölkerungsgruppen auch sukzessive abschwächt.<sup>48</sup> Es besteht weiterhin ein Stadt-Land-Gefälle.<sup>49</sup> Der PC bleibt trotz zahlreicher alternativer Zu-

---

46 Vgl. Seit mehreren Jahren liefern für den Bereich „Internet“ unter anderem die „ARD/ZDF-Online-Studie“, die „Allensbacher Computer- und Technik-Analyse“ (ACTA) und „Internet-Strukturdaten“ der Forschungsgruppe Wahlen diesbezüglich verwendbare Ergebnisse. Im Mobilfunkbereich ist die Datenlage begrenzt. Laut Studie der BITKOM waren 2002 pro 100 Einwohner 71 Mobiltelefone im Gebrauch. Die tatsächliche Nutzungsrate der Bevölkerung dürfte etwas niedriger liegen, da viele Bürger mehr als ein Mobiltelefon besitzen. Bis 2005 soll diese Quote auf 85 % steigen, vgl. BITKOM 2003, S. 10.

47 Die verschiedenen Studien kommen zu leicht abweichenden Ergebnissen. Die „ARD/ZDF-Online-Studie“ kommt zum Ergebnis von 53,5 %, Vgl. *van Eimeren* 2003, S. 339. Die „Internet-Strukturdaten“ der Forschungsgruppe Wahlen nennen 55 %, vgl. *Internet-Strukturdaten* 2003, S. 1, und die ACTA 2003-Studie gibt 55,7 % an, vgl. ACTA 2003, S. 2.

48 Während von den 18-24jährigen 79 % das Internet nutzen, stagniert diese Gruppe bei den über 60jährigen bei 20 %. 62 % der Männer und 49 % der Frauen sind online. Bürger mit Hochschulreife nutzen zu 77 % das Netz, Bürger mit Hauptschulabschluss nur zu 34 %. Von den Selbstständigen sind 76 %, von den Arbeitern 36 % online, vgl. *Internet-Strukturdaten* 2003, S. 1 f.

49 Allerdings weisen erst Städte ab 100 000 Einwohnern eine signifikant höhere Nutzungsrate auf als kleinere Städte oder ländliche Gemeinden, vgl. TNS Emnid/Initiative D21 2003, S. 17.



gangsmöglichkeiten der dominierende Zugangsweg ins Internet.<sup>50</sup> Beim Nutzungsort findet eine deutliche Verschiebung vom Arbeitsplatz zur Nutzung zu Hause statt.<sup>51</sup> Nutzwert und Alltagsrelevanz bestimmen das Interesse am Medium, sowohl die Entscheidung, es überhaupt zu verwenden, wie auch die Art der Nutzung, die vor allem zweckgerichtet und mit deutlichem Bezug auf die Alleinstellungsmerkmale des Internet ausgerichtet ist.<sup>52</sup> Die Nichtnutzer des Internet („Offliner“) stellen 2003 erstmals nicht mehr die Mehrheit der Bevölkerung. Aber die schon 2002 sichtbare Tendenz zur Ausbildung eines festen Kerns von Onlineverweigerern<sup>53</sup>, verstetigt sich. Die Unüberschaubarkeit des Internet, seine Unkontrollierbarkeit, die Kompliziertheit der technischen Aneignung und Sprache, vor allem aber der fehlende Nutzwert des Mediums sind die Hauptgründe für die Verweigerung der Nutzung.<sup>54</sup> Das Interesse der „Offliner“ am Internet hat in allen Bereichen abgenommen.<sup>55</sup> Die immer wieder diskutierte „Digitale Spaltung“ der Gesellschaft in Nutzer und Nichtnutzer des Internet ist auf absehbare Zeit eine Tatsache.<sup>56</sup> Mittelfristig bieten wohl nur die Vermittlung eines

---

50 Der Anteil der mobilen Internetnutzung per Notebook, Mobilfunkgerät oder PDA stieg gegenüber 2002 von 6 auf 9 %. Auf den stationären PC entfallen die restlichen 91 %, vgl. *van Eimeren* 2003, S. 351.

51 Vgl. *ebd.*, S. 348.

52 Vor allem zeitunabhängige, vertiefte und individualisiert aufbereitete Informationen, vgl. *Ridder* 2002: S. 128 f. Speziell die Bereiche Preistransparenz, Online-Shopping und Online-Auktionen sind inzwischen die zentralen Anschaffungsmotive für einen Online-Zugang, vgl. *van Eimeren* 2003, S. 345.

53 Vgl. *Gerhards/Mende* 2002, S. 363ff.

54 Vgl. *Gerhards/Mende* 2003, S. 366 f. Auffällig ist bei den „Offlinern“ auch die starke Korrelation der Nutzung eines Zugangsmediums zum Internet mit der Internetnutzung selber. Nur 28 % der „Offliner“ nutzen einen Computer, und nur 50 % von Ihnen besitzen ein Mobiltelefon (Bei „Onlinern“ sind es 85 %), vgl. *Gerhards/Mende* 2002, S. 373.

55 Vgl. *Gerhards/Mende* 2003, S. 370 f.

56 Diese Spaltung zeigt sich vor allem anhand des formalen Bildungsniveaus, vor allem aber anhand des Lebensalters. Zwar steigen in allen Altersgruppen die absoluten Nutzerzahlen an, doch geschieht dies bei den jungen deutlich schneller. Die Schere zwischen den jungen (unter 30 Jahren) und den Alten (über 60 Jahre) Nutzern öffnet sich weiterhin. Vgl. hierzu auch *Kubicek* 2001, S. 497ff. Die „Offliner“ werden inzwischen von den über 60jährigen dominiert (55 %), vgl. *Gerhards/Mende* 2003, S. 373. Gerade die älteren werden aufgrund ihrer oft geringen Technikenntnisse nur schwer für das

individuell und unmittelbar erfahrbaren Nutzwertes<sup>57</sup> und ein vereinfachter technischer Zugang zum Netz Chancen, diese Spaltung zu überwinden.<sup>58</sup> Unter Erwähnung der Schwierigkeiten, Nutzerzahlen gerade in diesem Bereich abschätzen zu können, wird mittelfristig (2005-2007) mit einer Onlinequote der über 14-jährigen zwischen 59 und 70 % der Bevölkerung gerechnet.<sup>59</sup> Die Ausstattung der Privathaushalte mit entsprechenden technischen Geräten werde sich weiter ausdifferenzieren, insbesondere werden der PC und das Internet weiter Einzug halten, die fortschreitend in den Alltag integriert werden.<sup>60</sup> Bestehende Medien wie Radio, Fernsehen und die Tageszeitung werden vom Internet nicht verdrängt, sondern ergänzt.

Analysen der Internetnutzung im Bereich der Bürger-Verwaltungskommunikation bilden einen Teil der in den letzten zwei Jahren vermehrt durchgeführten Studien zu den Fortschritten des Electronic Government in der Bundesrepublik.<sup>61</sup> Der Tenor dieser Studien lautet: Deutschland belegt unter den Industrienationen einen Platz im Mittelfeld, vielversprechende Ansätze seien da, aber die Entwicklung gehe nur schleppend voran. Es fehle an Bürgerorientierung, einem umfassenden Angebot von Dienstleistungen, interkommunalen Kooperationen und einer grundlegenden Strategie. Bezüglich der Bürger-Verwaltungskommunikation sind die Ergebnisse zwiespältig, was auch an

---

Netz zu gewinnen sein und zukünftig wohl den Hauptbestandteil der „Offliner“ ausmachen.

- 57 Weniger explizite Ablehnung als vielmehr Gleichgültigkeit und Distanz kennzeichnen das Verhältnis vieler Nichtnutzer gegenüber dem Internet und Computern allgemein. Sie haben nicht das Gefühl, damit irgendetwas sinnvolles anfangen zu können, vgl. *Gerhards/Mende* 2003, S. 361 und 373.
- 58 Ein Großteil der „Offliner“ empfindet einen Internetzugang über den Fernsehapparat sowie eine vereinfachte Bedienbarkeit (etwa per Fernbedienung) als entscheidende Verbesserung, die sie zur Nutzung des Netzes bewegen könnte, vgl. *ebd.*, S. 370.
- 59 Vgl. *Oehmichen* 2001, S. 32, der mit einer Nutzungsrate von 60 – 70 % der Bevölkerung rechnet. Worauf sich diese Hypothese im einzelnen stützt, bleibt allerdings unklar. Der DIW-Wochenbericht errechnet anhand eines eigenen theoretischen Modells eine Nutzungsrate von 59 % im Jahr 2007, vgl. DIW 2003.
- 60 Vgl. *Gerhards/Klingler* 2003, S. 129.
- 61 Vor allem die Unternehmensberatungen haben sich in zahlreichen Studien verschiedenen Aspekten des Themas angenommen, vgl. etwa Accenture 2002a, PriceWaterhouseCoopers 2000, Cap Gemini Ernst Young 2002.

methodischen Schwächen der einzelnen Untersuchungen liegt.<sup>62</sup> Die zentralen Aussagen lauten hier: Zwar werde das Internet als Bereitstellungskanal für Verwaltungsdienstleistungen von den Bürgern gefordert<sup>63</sup>, die Nutzung von E-Government-Services steige aber nur langsam an<sup>64</sup>, und echte Transaktionen bildeten die Ausnahme.<sup>65</sup> Die ä-

- 
- 62 So ermittelte eine europaweite Studie im Auftrag der EU-Kommission Zufriedenheitswerte mit den elektronischen Angeboten der öffentlichen Hand von über 80 % bei den Nutzern dieser Angebote. Allerdings wurden neben der Verwaltung auch öffentliche Bibliotheken mit ihren hohen Zugriffszahlen und in der Regel sehr guten Online-Angeboten miteinbezogen, was verzerrend auf das Ergebnis wirkt, vgl. *Top of the Web 2003*, S. 16. Zudem wird keine Aufschlüsselung nach Ländern vorgenommen, obwohl die nationalen Angebote in ihrer Quantität wie Qualität stark voneinander abweichen.
- 63 Vgl. *Accenture 2002b*, S. 11. Knapp 80 % stufen diese Möglichkeit als „sehr wichtig/würde ich sofort nutzen“ ein (Bürgerbüros 23 %, Call Center 18 %, elektronische Kioske 10 %, Postweg 8 %). Allerdings ist die Art der Umfrage, per Fragebogen im Internet und basierend auf freiwilliger Teilnahme, nicht repräsentativ, wie von Accenture auch eingestanden wird. So waren die Bürger, die sich beteiligten, nicht repräsentativ für die Gruppe der privaten Onlinenutzer insgesamt, sondern umfassten eher die sog. „Power-User“, die Vorreiter unter den Privatpersonen (jung, männlich, berufstätig), vgl. *ebd.*, S. 7. Die Bürger ohne Online-Zugang („Offliner“) waren hier gar nicht repräsentiert. Die Studie „Deutschland Online“ ermittelte, dass über 70 % der Bürger ein hohes oder sehr hohes Interesse daran haben, Verwaltungsanliegen wie KFZ-Zulassungen und Ausweisverlängerungen online durchzuführen und sogar bereit wären, dafür im Durchschnitt 5,67 Euro zu bezahlen, vgl. *Holtrop/Döpfner/Wirtz 2003*, S. 12. Allerdings ist diese Studie nach eigenen Angaben nur repräsentativ für die Altersgruppe von 18-57 Jahren, vgl. *ebd.*, S. 29.
- 64 Vgl. *TNS Emnid 2002*, S. 2. Demnach nutzten 24 % der Deutschen haben in den im Jahr 2002 E-Government-Angebote deutscher Städte, Länder oder des Bundes (2001: 17 %). Im internationalen Vergleich von 31 untersuchten Ländern ist die Bundesrepublik Deutschland allerdings von Platz 13 auf Platz 18 zurückgefallen.
- 65 Nur 4 % der Bürger nutzten Transaktionsangebote, also Services, die rechtsverbindliche Folgen haben, also etwa einen Verwaltungsakt, vgl. *ebd.* Dies aber auf den mangelnden Willen der Bürger zurückzuführen, vgl. *Kommune21 2003*, S. 12, und zugleich erstaunt auf die hohen Nutzungsraten von bis zu 57 % in den skandinavischen Ländern zu verweisen, offenbart die offensichtliche Unkenntnis der unterschiedlichen Verhältnisse. Vor allem in den skandinavischen Ländern ist die Internetverbreitung ungleich höher als in der Bundesrepublik und das Angebot an Online-Transaktionen quantitativ wie qualitativ besser.

Berst gegensätzlichen Ergebnisse bezüglich der Sicherheitsbedenken der Bürger gegenüber elektronischen Verwaltungsdienstleistungen<sup>66</sup> zeigen die bestehenden Defizite im Datenmaterial und den Erhebungsmethoden deutlich auf. Die Umfragen kranken vor allem an mangelnder Repräsentativität, vieldeutigen Fragestellungen und dem Grundproblem, die Meinungen und Wünsche der Bürger zu Aspekten zu erfragen, mit denen sie entweder persönlich nicht vertraut sind (z.B. Nutzung des Internet zum Verwaltungskontakt) oder die bisher nur in Einzelfällen existieren (z.B. Online-Transaktionsmöglichkeiten).<sup>67</sup>

Gesicherte Erkenntnisse über das Nutzungsverhalten der Bürger und die Qualität der Verwaltungsangebote im Internet werden erst durch eine mehrjährige, quantitativ signifikante Nutzung entstehen. Die Entwicklung hat hier erst begonnen. Legt man die Erfahrungen des Online-Bankings zugrunde, das rechtsverbindliche Transaktionen über das Internet ermöglicht und sich hinsichtlich der Sicherheit wohl mindestens ebenso hohen Anforderungen der Bürger gegenüber sieht wie Online-Verwaltungsangebote, so zeigt sich ein positives Bild. Die Anzahl der Online-Konten bei den Banken stieg seit 1998 von 7 Millionen auf knapp 30 Millionen im Jahr 2002.<sup>68</sup> Diese rasanten Zuwächse verdeutlichen, dass das Online-Banking in den Bereichen Preis, Leistung und Sicherheit für die Nutzer ungemein attraktiv ist. Hier deuten sich bereits wichtige Anforderungen an die erfolgreiche Gestaltung von elektronischen Verwaltungsdienstleistungen an.

Aus den Ergebnissen lässt sich an dieser Stelle festhalten: Das Internet und auch der Mobilfunk sind in der Gesellschaft inzwischen fest verankert und gehören für viele Bürger bereits zum Alltag. Die Tatsache, dass bestimmte Gruppen, vor allem die Älteren, das Netz kaum nutzen, erfordert spezielle Konzepte, um auch für diesen Teil der Bevölkerung optimale Möglichkeiten zur Gestaltung eines komfortablen Verwaltungskontaktes zu gewährleisten.

---

66 Die Anteil der Bürger, die das Internet als Kontaktmedium zur Verwaltung für unsicher halten, schwankt zwischen 18 %, vgl. Bertelsmann 2003, S. 10 und 82 %, vgl. TNS Emnid 2002, S. 3.

67 Vgl. zu dieser Problematik auch *Grönlund* 2000, S. 113.

68 Vgl. BdB 2003. Bei gleich bleibenden Zuwachsraten dürfte bald rechnerisch auf jeden Internetnutzer ein Online-Konto kommen.

Für Kommunen bilden die genannten Werte einen ersten Anhaltspunkt, um die Quantität und die Qualität der Internet- und Mobilfunknutzung in ihrem Bereich zumindest grob abschätzen zu können, vorbehaltlich aller lokalen Besonderheiten.

### 3.3 Die konkrete Lebenslage

Neben der individuellen Lebenssituation kann man ein weiteres Differenzierungsmerkmal des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung einführen, die sog. „Lebenslage“ (für Unternehmen wird meist der Begriff „Geschäftslage“ verwendet.). Die Zielvorstellung, dem Bürger den Besuch mehrerer Fachämter für die Erledigung seiner Anliegen zu ersparen, führte in den 80er und 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts zur Einrichtung der Bürgerämter und Bürgerbüros.<sup>69</sup> Gegen Ende der 90er Jahre ging man vermehrt dazu über, zu untersuchen, ob sich die Situationen des Bürgers, die einen, vor allem aber mehrere bestimmte Verwaltungskontakte erforderten, typisieren ließen. Das Ergebnis waren die Lebenslagen.<sup>70</sup> Sie dienen ganz grundsätzlich als Ordnungskriterium, das einer spezifischen, objektiv vorliegenden und abgrenzbaren Lebenssituation des Bürgers (z.B. Umzug, Heirat, Studium) alle entsprechenden notwendigen oder möglichen Verwaltungsdienstleistungen zuordnet.<sup>71</sup> Eine mögliche Folge dieser Strukturierung wäre eine Neuorganisation der Leistungserbringung, die sich an den Lebenslagen orientiert.<sup>72</sup> An die Stelle des bisherigen Ordnungsprinzips der fachlichen Zuständigkeit (Verwaltungsorientierung) tritt dabei die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Lebenslage (Bürgerorientierung).

Versucht man, den aktuellen Entwicklungsstand des Lebenslagenprinzips in der deutschen Kommunalverwaltung zu erfassen, so bietet sich ein nur schwer überschaubares Bild. Dies beginnt beim Begriff

---

69 Vgl. hierzu *Fobe/Rieger-Genennig* 1999 und KGSt 1999. Dort wurden primär unkomplizierte, oft nachgefragte und schnell zu erledigende Dienstleistungen angeboten.

70 Vgl. als umfassendste der noch wenigen Publikationen zum Thema KGSt 2002.

71 Vgl. *Wimmer* 2002, S. 7. KGSt 2002, S. 14, führt alle theoretisch in Frage kommenden Verwaltungsdienstleistungen auf, die mit der Lebenslage „Umzug“ in Verbindung stehen.

72 Vgl. KGSt 2002, S. 3.

der Lebenslage selber. Eine einheitliche, umfassende bzw. verständliche Definition existiert hierfür nicht.<sup>73</sup> Vielmehr findet sich ein breites Spektrum. Es reicht von der Bezeichnung der Lebenslage als „Nachfragesituation der Bürger oder Kunden“<sup>74</sup> über „besondere Situationen im Leben, die mit vielen notwendigen Formalitäten verbunden sind“<sup>75</sup>, bis hin zur Erklärung: „Unter den Lebenslagen ist alles erfasst, was ein Bürger in einer bestimmten Situation auf der Behörde erledigen muss.“<sup>76</sup> Am überzeugendsten klingt noch die Definition:

*Eine Lebenslage bezeichnet [...] Situationen bzw. Lebensabschnitte eines Bürgers, die öffentliche Dienstleistungen möglicherweise erforderlich machen.*<sup>77</sup>

Bei der näheren Bestimmung und Kategorisierung der einzelnen Lebensabschnitte bzw. Lebenssituationen treten wiederum große Unterschiede auf. Als Ordnungskriterien werden unter anderem verwendet:

- Das Lebensalter bzw. der Familienstand<sup>78</sup>,
- Eine bestimmte, abgrenzbare Lebenssituation<sup>79</sup>,
- Ein spezielles Thema<sup>80</sup>,
- Ein allgemeines Thema<sup>81</sup>,
- Eine Mischung mehrerer dieser Ordnungskriterien<sup>82</sup>.

---

73 Nicht einmal der Begriff wird einheitlich verwendet. So spricht die Stadt Düsseldorf bei ihrem Angebot von „Lebenssituationen“, vgl. *Düsseldorf*.

74 KGSt 2002, S. 3.

75 *Göttingen*.

76 *Speyer*.

77 *Wimmer* 2002, S. 7.

78 So beim Virtuellen Marktplatz Bayern, der den Bogen von der Geburt bis zum Tod spannt, vgl. *baynet.de*. Der Virtuelle Marktplatz Bayern agiert auf regionaler Ebene und kann daher nicht der Kommunalverwaltung zugeordnet werden.

79 Vgl. *Düsseldorf* und *Kassel*.

80 Vgl. *Speyer*. Dort wird das Thema „Rund ums Kraftfahrzeug“ angeboten. Das Thema „Führerschein“ steht jedoch parallel daneben.

81 Vgl. *Göttingen*. Dort dienen als Oberkategorien die Bereiche „Leben, Alltag & Familie“, „Arbeit, Soziales & Wohnen“ sowie „Wirtschaft & Gewerbe“.

Wie steht es um die Quantität und Qualität der Umsetzung des Lebenslagenkonzeptes? Eine komplette oder auch nur umfassende Abdeckung aller Lebenslagen findet sich in den Kommunalverwaltungen bisher nicht. In den meisten Fällen, vor allem in kleineren Städten, wurden nur einige wenige Lebenslagen realisiert.<sup>83</sup> Ebenso mäßig ist die Bilanz bei der Qualität der Umsetzung. Über das Stadium der Information des Bürgers wird meist nicht hinausgegangen. Das dominierende Medium in diesem Bereich ist das Internet.<sup>84</sup> Bisher sind Lebenslagen meist nur ein Ordnungsschema auf einer kommunalen Website, das neben anderen Schemata steht, beispielsweise der alphabetischen Sortierung der Einzeldienstleistungen oder der Sortierung, bezogen auf das jeweilige Fachamt. Die schon angesprochene Reorganisation der Leistungserbringung entlang der Lebenslagen findet nur in Ausnahmefällen statt.<sup>85</sup>

Das größte Defizit, das bei der Schilderung der Umsetzung des Lebenslagenkonzeptes in seiner jetzigen Form deutlich zu Tage tritt, ist die weiterhin vorherrschende Verwaltungsfokussierung. Wie die Analyse der Angebote zeigt, wurde eben nicht von der Bürgerperspektive ausgegangen, d.h., *zuerst* die einzelnen Lebenslagen definiert und *dann* die jeweiligen Verwaltungsdienstleistungen zugeordnet. Vielmehr überlegte sich die Verwaltung intern, welchen Lebenslagen, Themen etc. sich die vorhandenen Dienstleistungen und Prozesse zuordnen lassen. Das führte neben oft recht zufällig wirkenden, nicht immer intuitiven Einteilungen vor allem zur Beschränkung der Lebenslage auf die Verwaltungskontakte, was deutlich zu kurz greift. Die eigentliche

---

82 Vgl. *baynet.de*. Dort werden die Schemata „Lebensalter“ und „Allgemeines Thema“ parallel verwendet. In Villingen-Schwenningen sind die Lebenslagen nach eigenen Angaben „nach dem Muster des menschlichen Lebenslaufes aufgebaut“, als Ordnungskriterien fungieren aber bestimmte Lebenssituationen und spezielle wie allgemeine Themen, vgl. *Villingen-Schwenningen*.

83 Vgl. *Speyer* mit nur drei Lebenslagen.

84 Dies vor allem deshalb, weil derartige Informationen auf einer Website am anschaulichsten dargestellt werden können, und auch, weil die Entwicklung des Lebenslagenkonzeptes in vielen Kommunen parallel zum eigenen Internetauftritt verlief und als erstes Beispiel der neuen medialen Möglichkeiten dort, aber eben auch oft nur dort, umgesetzt wurde.

85 In Karlsruhe wurde ein zentraler „Bürgerservice Bauen“ eingerichtet, der schwerpunktmäßig Beratungsleistungen verschiedener Fachämter zum Thema „Bauen“ integriert, die vor einem Bauantrag relevant sind. vgl. *Karlsruhe*.

Chance des Lebenslagenkonzeptes liegt ja gerade darin, die spezifische Situation des Bürgers aus seiner Sicht zu betrachten und zugleich die Aspekte mit zu berücksichtigen, die *zusätzlich* zu den Verwaltungsdienstleistungen bestimmend für die jeweilige Lage sind und *zugleich* die Anforderungen, Wünsche und Zwänge des Bürgers hinsichtlich der Verwaltungsdienstleistungen wesentlich beeinflussen.<sup>86</sup> Eine Übersicht der Verwaltungsdienstleistungen im Internet nach Lebenslagen mag eine gewisse Nützlichkeit haben, die eigentlichen Potentiale liegen aber vor allem in zwei Bereichen:

- Neustrukturierung der Leistungserbringung entlang der Lebenslagen
- Antizipation der verwaltungsunabhängigen, typischen Begleitumstände einer Lebenslage, Berücksichtigung ihres Einflusses auf den Verwaltungskontakt und entsprechende Ausrichtung und Schwerpunktsetzung der Dienstleistungs- und Kommunikationsangebote.

Die oft mangelhaften Umsetzungen des Lebenslagenkonzeptes zeigen, dass es sich um ein anspruchsvolles Modell handelt. Die Definition und Abgrenzung der Lebenslagen sind oft schwierig. Viele Bereiche (z.B. der Bereich „KFZ“) lassen sich nur schwer oder gar nicht als Lebenslage fassen, und einige Anliegen können mehreren Lebenslagen zugeordnet sein.<sup>87</sup> Eine detaillierte und umfassende Ausarbeitung der Lebenslagen ist langwierig und erfordert von der Verwaltung die Einbindung der Bürger, um ihre Binnensicht zu Gunsten einer wirklichen Bürgerperspektive aufgeben zu können.

---

86 Bei der Lebenslage „Umzug“ etwa ist zu berücksichtigen, dass Bürger von außerhalb zuziehen, die die Wege und Ämter der Stadt gar nicht kennen und zudem mit dem Einzug und ggf. einem neuen Arbeitsplatz vollauf beschäftigt sind. Sie haben in dieser Situation in der Regel wenig Interesse, sich mit allerlei Verwaltungsformalia zu beschäftigen, schieben diese Dinge auf, vergessen sie ganz oder wissen gar nicht, dass in ihrer neuen Kommune spezifische Regelungen zu beachten sind.

87 Die Stadt Kassel löst dieses Dilemma hinsichtlich der Information auf ihrer Website insofern recht schlüssig, als dass sie fünf Ordnungsschemata anbietet: „Themen“ (z.B. Gesundheit), „Lebenslagen (z.B. Schwangerschaft und Geburt), „Nutzergruppen“ (z.B. Senioren), „Kategorien“ (hier wird unterschieden nach Art der Verwaltungsdienstleistung, z.B. Auskünfte oder Genehmigungen) und einer alphabetischen Sortierung der Einzeldienstleistungen, vgl. *Kassel*.



Für die vorliegende Untersuchung bleibt an dieser Stelle festzuhalten: Neben der individuellen Lebenssituation gibt es typisierbare Lebenslagen der Bürger, die zum einen mit bestimmten Verwaltungsdienstleistungen verknüpft sind, zugleich aber auch verwaltungsunabhängige Prägungen aufweisen. Für die Verwaltung ist es bei der Bearbeitung eines einzelnen Anliegens hilfreich, die entsprechende Lebenslage des Bürgers zu kennen, um seinen sich daraus ergebenden Anforderungen besser gerecht werden zu können.

Die beiden Kategorien „individuelle Lebenssituation“ und „Lebenslage“ wurden an dieser Stelle deshalb so ausführlich erläutert, weil so deutlich wird, dass zahlreiche Vorbedingungen bestehen, die alle nun folgenden Phasen des Verwaltungskontaktes beeinflussen.

### 3.4 Bewusstwerdung

Beim ersten Ablaufschritt nach Lenk, der Bewusstwerdung, geht es darum, dass der Bürger feststellt oder zumindest vermutet, dass er einen Verwaltungskontakt herstellen muss. Diese Situationen treten oft zufällig und verwaltungsunabhängig ein (Beim Vorzeigen des Ausweises fällt auf, dass dieser abgelaufen ist etc.), und der Bürger weiß auch nicht immer, ob ein Verwaltungskontakt wirklich nötig ist. Er wird Verwandte, Bekannte oder Kollegen fragen, ob ihrer Meinung und Erfahrung nach ein Verwaltungskontakt erforderlich oder ratsam ist. Vielfach fragt er die Verwaltung selber.<sup>88</sup> In dieser Phase kann die Verwaltung versuchen, rechtzeitig und von sich aus den Bürger darüber zu informieren, warum und bis wann ein Verwaltungskontakt für ihn nötig ist<sup>89</sup>, um so etwaige Nachteile für Bürger *und* Verwaltung ab-

---

88 Das Telefon ist hierzu das beliebteste Mittel. Dieser spezifische Kommunikationsprozess wird in seiner Häufigkeit oft unterschätzt oder gar nicht berücksichtigt. Aber man muss sich bewusst machen: Ein häufiges Anliegen der Bürger bei ihrem Verwaltungskontakt ist es, zu erfahren, ob für Sie ein Verwaltungskontakt nötig ist!

89 Vgl. *Lenk/Klee-Kruse* 2000, S. 27. Vor allem kleine Gemeinden bieten seit einiger Zeit den Service an, den Bürger per E-Mail rechtzeitig an den Ablauf von Dokumenten, Gebührenfälligkeiten oder Müllabfuhrtermine zu erinnern. Zusätzliche Erinnerungswünsche lassen sich zudem individuell beantragen, vgl. *Wurmberg*. In der Gemeinde Wannweil informiert auf Wunsch per SMS über Müllabholtermine, vgl. *Wannweil*.

zuwenden.<sup>90</sup> Die Verwaltung muss verstehen, dass der Bürger die Notwendigkeit, bestimmte Verwaltungsdienstleistungen in Anspruch zu nehmen meist nicht kennt, sich auch wenig dafür interessiert und entsprechende Termine und Fristen entweder gar nicht wahrnimmt oder wieder vergisst. Zugleich ist er äußerst ungehalten, sollte dies dazu führen, dass er eine beabsichtigte Handlung gar nicht oder nur erschwert und/oder mit viel Aufwand und höheren Kosten durchführen kann. Bereits in diesem Schritt kann also viel dafür getan werden, das richtige Vorgehen einzuleiten, um spätere Schaden abzuwehren. Die Verwaltung übernimmt in dieser Phase die Funktion des „Ansagers“ oder „Bekanntmachers“.<sup>91</sup> Ihr zentrales Anliegen ist es, dafür zu sorgen, dass der Bürger nötige Verwaltungskontakte erkennt und wahrnimmt. Wichtig ist, sich bewusst zu machen, dass der Bürger in dieser Phase noch nicht nach der Leistung einer Behörde sucht, sondern ganz allgemein an der Lösung eines Problems interessiert ist.<sup>92</sup>

### 3.5 Orientierung

Weiß der Bürger bzw. glaubt er zu wissen, dass einen Verwaltungskontakt herstellen muss, so tritt er in die zweite Phase ein, die Orientierung. Sie ist durch folgende Elemente gekennzeichnet:

- Suche nach Vorinformationen bzgl. der näheren Umstände des Anliegens: Was will ich? Welche Leistung erhalte ich? Erfülle ich etwaige Voraussetzungen? Muss ich Formulare ausfüllen und Dokumente vorlegen? Was kostet es? Wie groß sind die Chancen auf Erfolg? Der Bürger gewinnt hier neben der Abgrenzung seines Anliegens von verwandten Anliegen einen ersten Eindruck, ob sich der Aufwand für ihn überhaupt lohnt.<sup>93</sup>

---

90 Das klassische, häufig vorkommende Beispiel ist der abgelaufene Reisepass, was erst bei der Einreise auffällt und diese unmöglich macht. Für die Verwaltung bedeutet Hilfe in derlei „Notsituationen“ ebenfalls vermehrten Aufwand.

91 KGSt 2002, S. 30.

92 Vgl. *Lenk/Klee-Kruse* 2000, S. 29 f.

93 Wenn der Bürger vorher weiß, dass sein langwieriger und komplizierter Antrag auf eine bestimmte Geldleistung wohl nur einen geringen Betrag einbringt, wägt er Nutzen und Ertrag noch einmal gegeneinander ab, vgl. *ebd.*, S. 28.

- Suche nach Vorinformationen über die Art und Weise, den Verwaltungskontakt herzustellen und das Anliegen vorzubringen: Wo muss ich hin?<sup>94</sup> Welche Kanäle stehen mir dafür zur Verfügung? Wer ist ein Ansprechpartner, und wie kann ich ihn erreichen? Wie lauten die Öffnungszeiten und die Zeiten, in denen ein Telefon besetzt ist? Wie gelange ich an nötige Formulare und Dokumente?

„Vorinformation“ ist das zentrale Schlagwort in dieser Phase. Zu allen genannten Einzelfragen lassen sich die entsprechenden Informationen bis in kleine Details hinein aufbereitet in fast allen Kanäle bereitstellen, besonders gut im elektronischen Kanal. Das bereits behandelte Lebenslagenprinzip ist hier ein gutes Beispiel. Ähnlich wie in der ersten Phase dienen die Anstrengungen der Verwaltung vor allem der Reduktion von Fehlern, unnötigen Besuchen und Frust auf Bürgerseite. Ihre Rolle in diesem Schritt ist die des „Vermittlers“, der eine Verbindung zwischen der Nachfrage des Bürgers und den angebotenen Leistungen herstellt.<sup>95</sup> Ihr zentrales Anliegen ist in dieser Phase die bürgerfreundliche Vorbereitung und Ermöglichung des Verwaltungskontaktes.

### **3.6 Konkretisierung des einzelnen Anliegens**

Die Ebene der Konkretisierung des einzelnen Anliegens ist wiederum keine eigene Ablaufphase. An dieser Stelle, nach der Orientierungsphase, geht es darum, eine Zwischenbilanz der Aktivitäten und Voraussetzungen zu ziehen, die den gesamten Prozess bis hierher, immer noch vor dem eigentlichen Verwaltungskontakt, geprägt haben. Der Bürger, in seiner individuellen Lebenssituation und konkreten Lebenslage ist sich der Notwendigkeit eines Verwaltungskontaktes bewusst, kann nach der Orientierung sein genaues Anliegen auch näher bestimmen, kann seine Erfolgsaussichten zumindest grob abschätzen und

---

94 Für den Bürger reduziert sich die für die Verwaltung so zentrale Frage: „Wer ist zuständig?“ letztlich immer auf „Wo muss ich hin?“, wobei „Wo“ verstanden wird als Ort, Telefon- oder Faxnummer bzw. Internetadresse. Komplexe Ämternamen und detaillierte Zuständigkeitsregelungen versteht der Bürger meist nicht, und sie interessieren ihn auch nicht. Ihn interessiert nur die Dienstleistung als solche.

95 Vgl. KGSt 2002, S. 31.

weiß auch, wie, wo und wann er dieses Anliegen der Verwaltung übermitteln kann. Für die Betrachtung der Kommunikationsbeziehungen zwischen Verwaltung und Bürgern ist nun die Frage interessant, welchen Weg/Kanal er wählt, um die Anliegensübermittlung vorzunehmen und worauf seine Entscheidung gründet. Zu diesem Zweck gilt es, die grundlegenden Anforderungen der Bürger an Verwaltungskontakte näher zu betrachten. Verschiedene Studien zeichnen hier ein deutliches Bild:<sup>96</sup>

Die wichtigsten Anforderungen des Bürgers an seine Verwaltungskontakte lauten:

- Der Kontakt soll **einfach** herstellbar und durchführbar sein,
- die Bearbeitung und Beantwortung der Anliegen soll **schnell** erfolgen,
- die Mitarbeiter sollen **freundlich**, die Beratung **umfassend**
- und die Formulare und das Procedere **verständlich** sein.

Diese zentralen Qualitätsanforderungen überraschen nicht und sollten ohnehin leitend für die Konzeption jedweder Kommunikationsangebote sein. Wichtig ist aber, zu erkennen, dass diese Merkmale für einzelne Bürger generell ein unterschiedliches Gewicht haben und sich zudem spezifische Prioritäten im Einzelfall ergeben können, je nach Zusammenhang und Situation.

Ein Beispiel soll dies verdeutlichen:

Frau X, 82 Jahre alt und nur eingeschränkt mobil, ist seit kurzem Witwe und zieht deshalb innerhalb ihrer Heimatstadt in eine kleinere Wohnung. Verwaltungsangelegenheiten regelte immer ihr Mann und nähere Angehörige hat sie nicht. Ihre Lebenslage ist der Umzug, das in diesem Zusammenhang wichtigste Anliegen die Ummeldung. Aus mangelnder Verwaltungserfahrung ist ihr unter Umständen das Erfordernis der Ummeldung gar nicht bewusst. Zudem nehmen sie der Tod ihres Mannes und der Umzug in die neue Wohnung stark mit. Ihr Verhältnis gegenüber der Verwaltung ist noch stark obrigkeitsstaatlich geprägt, sie fürchtet, etwas falsch zu machen und benötigt deshalb genaue Erklärungen und die Versicherung, das alles in Ordnung ist. Geld hat sie wenig, Zeit dafür umso mehr.

---

<sup>96</sup> Vgl. *KiBler* 1994, S. 89; Bertelsmann 2003, S. 10; *Volz* 2000, S. 83 ff.

Demgegenüber ist Herr Y, 36 Jahre alt, gut verdienender IT-Fachmann, vor kurzem Vater geworden, in ein neu gekauftes Eigenheim gezogen und möchte sich ebenfalls ummelden. Durch häufige Umzüge sind ihm die Anforderungen, Fristen und Verfahren bekannt, durch einige schlechte Erfahrungen ist er allerdings auch skeptisch der Verwaltung gegenüber eingestellt. Der Umzug und sein Kind füllen ihn voll aus. Verwaltungsdienstleistungen über das Internet hält er als Fachmann aus Sicherheitsgründen für bedenklich. Er braucht den Ummeldungsbescheid diesmal aber möglichst schnell für andere Anliegen. Geld hat er genug, dafür nur wenig Zeit.

In beiden Fällen ist die Lebenslage „Umzug“ betroffen, ihr spezifischer Begleitumstand „viel zu tun und wenig Zeit für Verwaltung“ kommt jeweils zum Tragen. Auch ist das Anliegen, die Ummeldung, in beiden Fällen identisch. Dennoch sind die Anforderungen an den jeweiligen Verwaltungskontakt völlig unterschiedlich, basierend auf extrem differierenden individuellen Lebensumständen. Hinzu kommt noch, dass Herrn Y in diesem speziellen Fall Schnelligkeit wichtiger ist als Sicherheit, er seine persönliche Präferenzhierarchie also der besonderen Situation anpasst.

Die Verwaltung muss erkennen, dass diese unterschiedlichen Anforderungen der Bürger an den Verwaltungskontakt auch massive Auswirkungen auf die Wahl des Kanals zur Herstellung dieses Verwaltungskontaktes hat. Will man die korrekte Übermittlung des Anliegens mit größtmöglicher Sicherheit erreichen, so dominiert weiterhin das persönliche Erscheinen, auch ist das Anliegen dann schneller übermittelt als per Post. Legt man auf persönlichen Kontakt und Erklärungen keinen Wert und ist man zu den Öffnungszeiten der Ämter regelmäßig verhindert, erscheinen das Internet oder der Brief sinnvoll. Handelt es sich dagegen nur um eine kurze formlose Mitteilung, bietet das Telefon eine einfache Lösung.

An dieser Stelle wird deutlich, dass jeder Kanal spezifische Stärken und Schwächen hat und damit bestimmten Anforderungen der Bürger an den Verwaltungskontakt besser bzw. schlechter genügt. Ein weiteres wichtiges Kriterium der Kanalauswahl ist das Verhältnis von Aufwand und Nutzen.<sup>97</sup> Grundsätzlich liegt den Bürgern viel an der Herstellung des Verwaltungskontaktes mit möglichst geringem Aufwand. Bei Anliegen, von denen sie sich einen großen persönlichen Nutzen

---

97 Vgl. Lenk/Klee-Kruse 2000, S. 30.

erwarten bzw. denen sie eine große persönliche Bedeutung einräumen, ist ihre Bereitschaft zu erhöhtem Aufwand eher gegeben, als bei Anliegen, die darin bestehen, einer Pflicht nachzukommen und/oder einen Nachteil zu vermeiden.<sup>98</sup>

Schließlich ist die Verfügbarkeit, die Vertrautheit mit und das Vertrauen in sowie die Kompetenz im Umgang mit den einzelnen Kanälen ein weiterer wichtiger Bereich, wenn es darum geht, welcher Kanal zur Anliegensübermittlung gewählt wird, ganz abgesehen von der Frage, ob die Verwaltung die Übermittlung bestimmter Anliegen in bestimmten Kanälen überhaupt zulässt.

Um einschätzen zu können, ob ein Kommunikationsangebot für den Bürger attraktiv sein könnte, muss sich die Verwaltung in die Bürger hineinversetzen und aus ihrer Sicht fragen, für welchen Bürger mit welchen Anforderungen in welchen speziellen Situationen die Anliegensübermittlung in der konzipierten Form Sinn macht bzw. ob Veränderungen vorgenommen werden müssen. Hat der Bürger die Wahl zwischen verschiedenen Kanälen, muss sich die Verwaltung die Frage stellen, welcher Kanal für welches Anliegen für wen besonders geeignet ist. Wo liegt der Mehrwert für den Bürger bei der Nutzung der jeweiligen Kanäle, ein Mehrwert, dessen objektiv rationaler Charakter nicht entscheidend ist, sondern der sich als solcher subjektiv für den Bürger darstellen muss.

Erst jetzt, nach den vorgelagerten Stufen, schließt sich der **Kommunikationsprozess im engeren Sinne** als zwar zentraler, aber eben nicht alleiniger Bereich an. Er wird in Kapitel 4 näher behandelt.

---

98 Um die Bewilligung von Anträgen auf staatliche Geldleistungen zu erreichen, nimmt der Bürger, der diese Anliegen ja freiwillig und von sich aus verfolgt, eher einen vergleichsweise großen Aufwand in Kauf. Die KFZ-Zulassung oder die Wohnsitzmeldung hingegen sind gesetzliche Pflichten, deren Nichterfüllung mit Nachteilen verbunden ist, die der Bürger ansonsten aber kaum freiwillig vornähme. Entsprechend groß ist sein Interesse an der Erledigung des Anliegens mit einer minimalen Investition in zeitlichen, monetären und nervlichen Aufwand, vgl. *ebd.*

### 3.7 Kontaktnachbereitung

Lenk fügt nach dem Kommunikationsprozess die Stufe „Prozessnachbereitung“ ein.<sup>99</sup> Der Bürger bildet sich Abschluss seines Verwaltungskontaktes bewusst oder unbewusst eine Meinung zu Ablauf und Ergebnis. Nur der Erhalt der gewünschten Leistung reicht meist nicht aus, um von seiner Zufriedenheit auszugehen. Die Art des Ablaufes ist ebenso entscheidend. Empfind der Bürger den Aufwand insbesondere in den Kategorien Zeit, Wegstrecke, Kosten und Nerven (durch unfreundliches Verwaltungspersonal, unverständliche Formulare, Nachlieferungen verschiedener Dokumente etc.) als unangemessen hoch, wird sein Fazit eher negativ ausfallen. Die Verwaltung muss sich dies bewusst machen, um zu verstehen, warum der Bürger trotz der Realisierung des von ihm gewünschten Ergebnisses unzufrieden ist. In dieser Phase ist es daher wichtig, zu ermitteln, was den Bürger aus welchen Gründen am Ablauf störte, was er gut fand und ob er Verbesserungsvorschläge hätte.

Es gibt zahlreiche Mittel und Instrumente, die hier angewendet werden können.<sup>100</sup> Im Mittelpunkt stehen dabei:

- Befragungen<sup>101</sup>
- Beschwerdemanagement<sup>102</sup>
- Vorschlagswesen<sup>103</sup>.

---

99 In unserem Fall wird der Begriff „Kontaktnachbereitung“ gewählt, da dieser Aspekt selbst einen Teil des Gesamtprozesses darstellt.

100 Vgl. zu den Instrumenten *Daum* 2002a, S. 254 ff.

101 Das Spektrum ist hier groß. Entscheidende Unterschiede sind, ob Befragungen unmittelbar im Anschluss an den Verwaltungskontakt oder mit zeitlichem Abstand durchgeführt werden. Auch wer fragt, ist wichtig. Der bearbeitende Mitarbeiter selbst, Kollegen oder ein dafür beauftragtes Unternehmen. Die Befragungen können allgemein auf den letzten Verwaltungskontakt bezogen sein, Kritikpunkte oder auch Lob erfragen. Innerhalb der verschiedenen Kanäle gestalten sich die Möglichkeiten der Befragung noch einmal sehr unterschiedlich.

102 Der Bürger sollte von der Verwaltung *ermuntert* werden, Kritik zu äußern. Sie sollte ihn in diesem Verlangen ernst nehmen und ihm dies auch aktiv vermitteln. Allein dadurch kann viel Zorn und Emotionalität aus einzelnen Aspekten herausgenommen werden und eine Reduktion auf die sachliche Ebene erfolgen, wo sie Probleme und Beschwerden aller Erfahrung nach viel leichter lösen lassen. Vgl. hierzu *Ruhrort* 1999, S. 13 ff.

Entscheidend ist, dass die Verwaltung an einem umfassenden Feedback der Bürger interessiert ist und dieses Interesse den Bürgern auch vermittelt. In jedem Kanal sollten für den Bürger leicht auffindbare Möglichkeiten bestehen, sich mit seinen Beschwerden, Ideen und Anregungen an die Verwaltung zu wenden. Zugleich sollte die Verwaltung von sich aus den Kontakt zum Bürger suchen und seine Ansichten und Meinungen ermitteln.

### **3.8 Lerneffekte, Anpassungen, Neugestaltungen**

Am Ende des Ablaufes stehen in der Regel Lerneffekte und zwar auf Seiten von Bürgern *und* Verwaltung. Verknüpft man diese Erfahrungen mit den Instrumenten der Kontaktnachbereitung, können Sie zu Anpassungen und Neugestaltungen der Gesamtprozesse auf Basis der gemachten Erfahrungen führen. Vor allem wenn neue Kommunikationsangebote eingeführt werden, wird trotz aller vorausschauenden Planung „Learning by doing“ immer Teil der Entwicklung sein. Stellt man die Notwendigkeit nach Veränderungen fest, sollten diese auch zügig und entschlossen umgesetzt werden, um so dem Bürger zu vermitteln, dass die Verwaltung an der Optimierung ihrer Abläufe arbeitet und auf das Feedback der Bürger reagiert. Idealtypisch entsteht eine institutionalisierte, kontinuierlicher Weiterentwicklung der Kommunikationsangebote und –verfahren, in die die Erfahrungen von Bürgern und Verwaltung mit einfließen. Diese Notwendigkeit eines gesteuerten Entwicklungsprozesses zeigt sich vor allem im Bereich der neuen Medien. Ein sich so dynamisch und rasant entwickelndes Medium wie das Internet, das beständig neue Nutzungsmöglichkeiten und –stile hervorbringt, muss von der Verwaltung, wenn sie es einsetzt, auch diesen Veränderungen entsprechend entwickelt werden, um nicht plötzlich dem Stand der Technik und den Bürgererwartungen hinterherzuhinken.

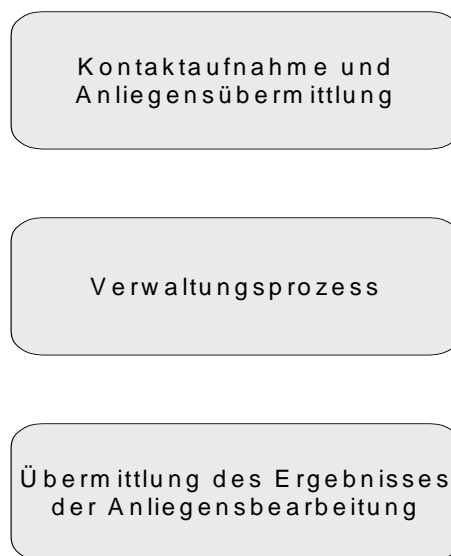
---

103 Eng verknüpft mit dem Beschwerdemanagement ist das Vorschlagswesen, das Anregungen und Ideen zur Verbesserung der Leistungserbringung aufnimmt. Idealtypisch sind Beschwerdemanagement und Vorschlagswesen miteinander verknüpft, um aus der Beschwerde über ein Defizit unmittelbar einen Vorschlag zu dessen Behebung abzuleiten. Vgl. *ebd.*, S. 8 ff.



#### 4. Der Kommunikationsprozess im engeren Sinne

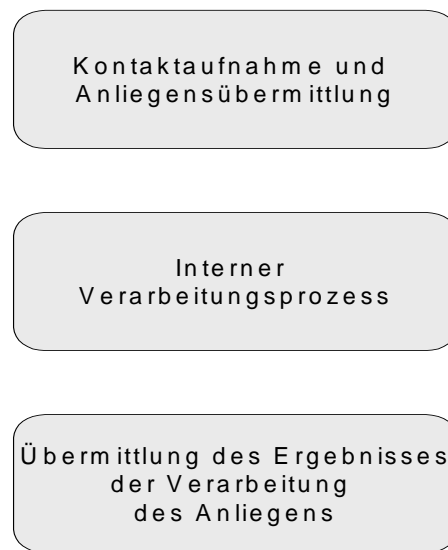
Neben den genannten Phasen und Aspekten, die im Rahmen des Kommunikationsprozesses zwischen Verwaltung und Bürger zu berücksichtigen sind, bleibt der Kernbereich weiterhin der Kommunikationsprozess im engeren Sinne. Dieser bezeichnet die direkte oder indirekte Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung, also den gesamten Vorgang der Kontaktaufnahme und Interaktion, vom Beginn bis zum Abschluss. Die drei Schritte, die, in Anlehnung an Lenk, den Kommunikationsprozess im engeren Sinne ausmachen,



sind einem verwaltungsunabhängigen, abstrakten Kommunikationsmodell sehr ähnlich<sup>104</sup>:

---

104 In der Kommunikationswissenschaft werden einfache, statische Kommunikationsmodelle inzwischen als für die Theoriebildung unergiebig angesehen, vgl. etwa *Merten* 1999, S. 71. Die ihnen zugebilligten beschreibende Potentiale von Kommunikationsprozessen reichen für die hier verfolgten Zwecke allerdings völlig aus.



Es wird deutlich, dass die schon beschriebenen Zusammenhänge von Anliegen und Prozessen auch kommunikativ abbildbar sind. Zentral ist hierbei der Begriff des Prozesses. Inhaltlich als Geschäftsprozess der Verwaltung bezeichnet, findet er im kommunikativen Sinne als interner Verarbeitungsprozess statt. Das heißt, dass der Adressat des Anliegens das Anliegen wahrnimmt und ein Ergebnis als Reaktion auf dieses Anliegen produziert. Dieses Ergebnis kann alle Arten der Reaktion umfassen. Treten im internen Verarbeitungsprozess etwa Verständnisschwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Anliegen auf, kann das Ergebnis eine Rückfrage sein, die dann wiederum dem Initiator übermittelt wird (oder auch nicht). Ebenso kann das Ergebnis eine vollständige oder partielle Zustimmung bzw. Ablehnung des Anliegens sein. In diesem Sinne entspricht der interne Verarbeitungsprozess dem Geschäftsprozess in der Verwaltung oder auch dem Verarbeitungsprozess beim Bürger, sollte dieser Adressat eines Verwaltungsanliegens sein.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die genaue Abgrenzung der Begriffe „Anliegen“ und „Prozess“. Das Beispiel der Beantragung des Wohngeldes zeigt die diesbezüglichen Schwierigkeiten auf. Beginnt der Geschäftsprozess der Verwaltung erst dann, wenn der formalisierte Weg, z.B. durch Einreichen eines Antrages, beschritten wurde, oder ist bereits die informelle Übermittlung des Anliegens durch den Bürger (z.B. durch Anruf: „Ich möchte Wohngeld beantragen“) ein Teil dieses Prozesses? Beginnt der Prozess also erst dann, wenn das Anliegen in einer Form an die Verwaltung herangetragen wird, die es sofort ver-

wendbar für den Verwaltungsprozess macht, oder wird der Verwaltungsprozess weiter definiert, beginnend schon in dem Moment, wo der Bürger sein Anliegen der Verwaltung übermittelt? Beide Varianten sind möglich. Wir wählen die zweite, umfassende Variante, weil so die Zuständigkeit für die geschäftsprozesskonforme Aufbereitung des Anliegens zumindest auch bei der Verwaltung liegt. Sie sollte den Bürgern Hilfe, Unterstützung, Anleitung und Beratung anbieten, um sicherzustellen, dass das jeweilige Anliegen auch von der Verwaltung vollständig, zügig und in hoher Qualität bearbeitet werden kann. Vor allem die informelle Kontaktaufnahme im Vorfeld der eigentlichen Geschäftsprozesse ist ein wichtiger, quantitativ hoch zu veranschlagender und in vielerlei Ausprägungen auftretender Aspekt der Kommunikationsbeziehungen zwischen Verwaltung und Bürgern. In aller Regel ist er aber ablauftechnisch nicht oder nur ansatzweise geregelt. Der Bürger macht aber keinen Unterschied zwischen formal festgelegten oder informellen Prozessen, für ihn sind beide gleichwertige Teile seines Verwaltungskontaktes.

Mit diesem recht simplen Schema können auch komplexe kommunikative Abläufe innerhalb des Zusammenhangs von Anliegen und Prozesstypen dargestellt werden. Denn die drei Schritte Anliegensübermittlung, Verarbeitung, Ergebnisübermittlung sind ebenso kennzeichnend wie klar unterscheidbar für jeden Kommunikationsprozess. Und mit dieser Unterteilung können die Prozesse nun auch detailliert untersucht werden. Denn jeder noch so unscheinbare, kurze oder auch komplexe und langwierige Kommunikationsprozess lässt mit Hilfe dieses Schemas in kleine Einzelprozesse aufspalten, verstehen und darstellen. Ein Beispiel: Ein Bürger (Initiator) möchte von der Verwaltung etwas wissen (Anliegen). Er übermittelt ihr sein Anliegen (Schritt 1). Die Verwaltung nimmt sich der Anfrage an (Schritt 2/Prozess), versteht die Anfrage etwa aufgrund missverständlicher Angaben aber nicht und hat deshalb eine Rückfrage (Ergebnis). Diese Rückfrage übermittelt sie dem Bürger (Schritt 3). An diesem Beispiel wird deutlich, wie zum einen auch vergleichsweise informelle, in der Praxis aber häufig vorkommende Fälle mit diesem Schema erfasst werden können. Diese einzelnen, kleinen Kommunikationsprozesse hängen in der Realität meist zusammen. Denn der Schritt 3 im Beispiel, die Übermittlung der Rückfrage an den Bürger, stellt natürlich zugleich den Beginn eines neuen Kommunikationsprozesses dar, mit der Verwaltung als Initiator, einem bestimmten Anliegen und dem Bürger als Adressaten.

Die hier angewandte Vorgehensweise mag banal erscheinen, es ist aber unverzichtbar, derartig detailliert und kleinteilig vorzugehen, will man die realen Abläufe der Kommunikation wirklich erfassen. Denn das Defizit der meisten Einlassungen zum Thema Bürger – Verwaltungskommunikation liegt darin, dass sie sich dieser Aufgabe nicht gestellt haben. Meist wurden nur die technischen Möglichkeiten und Beschränkungen der jeweiligen Kanäle untersucht. Ein vollständiges Bild ergibt sich aber erst, wenn man auch die grundsätzlichen Abläufe innerhalb eines Prozesses versteht. Und dieses vollständige Bild ist die Voraussetzung dafür, dass die Spezifika der jeweiligen Kanäle in Einklang gebracht werden können mit den Anforderungen der Kommunikationsprozesse und den Wünschen und Rahmenbedingungen von Bürgern und Verwaltung. Um diesen Einklang zu gewährleisten, ist eine detaillierte und differenzierte Analyse *aller* wesentlichen Kommunikationsmöglichkeiten, -wege, -verzweigungen und -fälle unumgänglich. Kennt man die Voraussetzungen, kann man den Einsatz eines Kommunikationskanals zielgenau und erfolgreich konzipieren. Dies gilt für schon bestehende Kanäle, aber ganz besonders natürlich für neue Kanäle wie etwa den Online-Kanal, bei dem sich die Nutzungsgewohnheiten durch die Bürger erst noch entwickeln und dessen technologische Weiterentwicklung permanent neue Möglichkeiten eröffnet mit entsprechenden Rückwirkungen auf diese Nutzungsgewohnheiten. Das Scheitern vieler Projekte in diesem Bereich lässt sich nur allzu oft mit Defiziten bezüglich einer Anpassung an die Charakteristika des Kanals, die Anforderungen des Prozesses und die Wünsche und Gewohnheiten der Nutzer, also Bürger und Verwaltungsmitarbeiter, erklären.

Um zu verstehen, welche kommunikativen Möglichkeiten, Wünsche und Zwänge es wann für wen in welchem Stadium eines bestimmten Prozesstypus' gibt, dient das hier entwickelte Schema. Beim Kommunikationsprozess im engeren Sinne stehen immer die drei Phasen Anliegenübermittlung, Verarbeitung, Ergebnisübermittlung im Mittelpunkt. An ihren Funktionalitäten müssen sich alle Überlegungen von Kommunikationsangeboten orientieren.

In Fragen der konkreten Ausgestaltung von Kommunikationsangeboten lassen sich der Kommunikationsprozess im engeren Sinne und der Kommunikationsprozess im Gesamtzusammenhang nicht immer scharf trennen, aber das ist auch gar nicht nötig. Es ist nur wichtig, sich bewusst zu werden, dass es eine Vielzahl von Faktoren jenseits des eigentlichen Kommunikationsprozesses gibt, die aber in ihren

Auswirkungen auf die Konzeption des Kernprozesses Berücksichtigung finden müssen, weil sonst die große Gefahr besteht, dass Angebote realisiert werden, die so große Defizite aufweisen, dass ihr Erfolg teilweise oder komplett gefährdet ist.

## **5. Konsequenzen für die Gestaltung von Kommunikationsangeboten**

### **5.1 Bürger-/Kundenorientierung**

In den vorangegangenen Ausführungen wurden bereits Ansätze für ein bürger- bzw. kundenorientiertes Interaktionsangebot der öffentlichen Verwaltung vorgestellt. Im folgenden sollen diese Konzepte näher betrachtet und auf ihre Vereinbarkeit mit den vorangegangenen Aussagen überprüft werden.

In den 70er und 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts war die Forderung nach mehr „Bürgernähe“ ein wesentlicher Bestandteil der Modernisierungsbestrebungen für die öffentliche Verwaltung.<sup>105</sup> Der vielfach obrigkeitsstaatliche Verwaltungsstil wurde als nicht mehr zeitgemäß angesehen und sollte durch einen kooperativen Umgang mit dem Bürger ersetzt werden. Dahinter stand unter anderem die Beobachtung, dass sich bei Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern ein Wertewandel vollzogen hatte<sup>106</sup>, in dessen Folge die obrigkeitsstaatlichen Verwaltungsstrukturen zunehmend abgelehnt wurden, was bei der Verwaltung zu bisher nicht gekannten Akzeptanz- und Legitimationsdefiziten führte.<sup>107</sup>

In den 90er Jahren, im Zuge der Diskussion des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM)<sup>108</sup>, wurde der Begriff der „Bürgernähe“ weitgehend ersetzt durch „Kundenorientierung“. Analog zum Leitbild des

---

105 Vgl. Müller 2000, S. 16 f. und KGSt 1999, S. 7 m.w.N.

106 Vgl. die Übersicht bei Klages 1984, S. 18.

107 Vgl. Brecht 2000, S. 215.

108 Entwickelt wurde das NSM von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt). Es entstand in Anlehnung an das „Tilburger Modell“ aus den Niederlanden und war die spezifisch deutsche Ausprägung der Ansätze des „New Public Management“ (NPM), vgl. erstmals KGSt 1991.

„Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung“<sup>109</sup>, das vom NSM propagiert wurde, sollte diese die Bürger als ihre „Kunden“ verstehen und sie entsprechend (nämlich zuvorkommend, freundlich und serviceorientiert) behandeln.<sup>110</sup> Die Begriffswahl ist umstritten.<sup>111</sup> Die Kritik umfasst zwei Hauptpunkte:

1. Der Begriff „Kunde“ beschränke die Rolle des Bürgers zu sehr auf die des passiven Nachfragers kommunaler Dienstleistungen.<sup>112</sup>
2. Der Begriff wecke Erwartungen, die die Verwaltung aufgrund ihrer spezifischen Rolle gar nicht erfüllen könne.<sup>113</sup> Sie habe ganz andere Aufgaben und Rahmenbedingungen als ein privatwirtschaftliches Unternehmen.

Punkt eins vermisst<sup>114</sup> die Rollen des Bürgers als politischer Auftraggeber und Mitgestalter des Gemeinwesens.<sup>115</sup> Ein Bürger sei aber mehr als ein Konsument. Daher sei die Verwendung des Begriffes „Bürgerorientierung“<sup>116</sup> angemessener, weil in ihr auch die Beachtung dieser Elemente zum Ausdruck komme.

Der zweite Kritikpunkt bringt vor, dass der Bürger gegenüber der Verwaltung, die jeweils als Monopolist auftrete, keine Wahlfreiheit habe. Er könne nicht den Anbieter bzw. die angebotene Dienstleistung wechseln. Zudem biete die öffentliche Verwaltung Dienstleistungen an, auf die nicht jeder Anspruch habe, wie etwa die Sozialhilfe. Ihr Ziel sei nicht die Gewinnmaximierung, und ihre Existenz hänge nicht davon ab, wie viele Bürger ihre Dienste in Anspruch nähmen.<sup>117</sup> Schließlich könne die Verwaltung, selbst wenn sie es wolle, nur be-

---

109 Vgl. KGSt 1992.

110 Bürger – Verwaltung 2000, S. 5 ff., stellt den Kundebegriff in Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung gegenüber und arbeitet die Unterschiede heraus.

111 Vgl. zur Kontroverse *Margies* 2002, S. 4 m.w.N.

112 Vgl. *KiBler* 1997, S. 276.

113 Vgl. Bürger – Verwaltung 2000, S. 14 ff.

114 Vgl. *Bogumil/KiBler* 1995, S. 21 f.

115 Vgl. *Ruhrort* 1999, S. 4.

116 Das Verwaltungslexikon verwendet Kunden- und Bürgerorientierung synonym, vgl. *Eichhorn* 2003, S. 178 und S. 622.

117 Vgl. Seifert 1998, S. 160.

grenzt auf die Wünsche des Bürgers eingehen, weil sie, stärker als Unternehmen an rechtliche Vorgaben gebunden sei und zugleich die Interessen zahlreicher Dritter berücksichtigen müsse. Ein Kundenstatus, der dem in der Privatwirtschaft vergleichbar sei, treffe in Bezug auf das Verhältnis zur Verwaltung daher nicht zu.<sup>118</sup> Die Kritik ist durchaus berechtigt. Analysiert man die Beziehungen zwischen Bürger und Verwaltung genau, stellt man fest, dass es zahlreiche unterschiedliche Rollen gibt<sup>119</sup>, die der Bürger gegenüber der Verwaltung einnimmt:<sup>120</sup>

- Als freiwilliger Nachfrager von Verwaltungsleistungen ist er Kunde.
- Gegenüber der Ordnungsverwaltung ist er am ehesten Untertan.
- In der Sozialverwaltung ist er meist Klient.
- Bei der Mitwirkung an Entscheidungsprozessen ist er Bürger.

Die wesentlichen Unterscheidungsmerkmale, die das Verhältnis von Bürger und Verwaltung kennzeichnen, sind:

- Initiative des Kontaktes (Wer tritt an wen heran?)
- Entgegennahme oder Erbringung einer Leistung (Wer tut was für wen?)
- Freiwilligkeit der Leistungsentgegennahme (Muss man oder kann man?)
- Alternative Handlungsoptionen (Geht es auch anders mit jemand anders?)
- Kontakthäufigkeit (Dauerhafte Beziehung oder einmaliger Vorgang?)
- Mitentscheidungsrechte des Bürgers (Kommt es auf ihn an?)

Es werden also zahlreiche Differenzierungen sichtbar, die die Verwendung des Begriffes „Kundenorientierung“, mal mehr, mal weniger gerechtfertigt erscheinen lassen. Generell erscheint es dann sinnvoll, von „Kundenorientierung“ zu sprechen, wenn zwischen Verwaltung und Bürger ein Angebots- und Nachfrageverhältnis besteht und es sich

---

118 Vgl. Bürger – Verwaltung 2000, S. 27.

119 Vgl. die Rollendifferenzierungen bei Klages 1998, S. 125 ff., und KGSt 1995, S. 28 ff.

120 Vgl. zum folgenden Bogumil/KiBler 1999, S. 186. Vgl. zu den verschiedenen Rollen auch Reiner mann 2000a, S. 71 f.

um Dienstleistungen handelt, die dem Bürger eher persönlichen Nutzen bringen.<sup>121</sup>

Der Begriff der „Kundenorientierung“ dient allerdings auch nicht primär der empirisch-analytischen Beschreibung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung, sondern ist vielmehr eine Aufforderung an die Verwaltung, ihre Beziehung zum Bürger grundsätzlich zu überdenken. Der Begriff des „Kunden“ geht deshalb einher mit der Notwendigkeit, die Strukturen und Abläufe der Verwaltung von außen, aus Kundensicht, zu betrachten.<sup>122</sup> Die Rolle des Bürgers als Kunde der Verwaltung, als freiwilliger Nutzer mit Alternativoption, mag in der Realität nur eingeschränkt vorkommen. Sie fungiert aber als wichtige Hilfskonstruktion, um die Anforderungen der neuen Rolle der Verwaltung als serviceorientierter kommunaler Dienstleistungsbetrieb besser bestimmen zu können und sich von der oft verengten Binnenperspektive der Verwaltung zu lösen. „Als Kunde ist der Bürger kein Untertan“.<sup>123</sup>

Wie lässt sich „Kundenorientierung“ vor diesem Hintergrund nun definieren und welche Charakteristika kennzeichnen den Begriff? Zur Übersicht hier einige der zahlreichen Definitionen von Kundenorientierung:

- „Kundenorientierung heißt, die Bedürfnisse und Erwartungen der Kunden zu erkennen und sich zu bemühen, diese zu erfüllen“<sup>124</sup>.
- „Kundenorientierung beschreibt die Ausrichtung eines Betriebs an den Anforderungen/Wünschen der Abnehmer seiner Leistungen“<sup>125</sup>.
- „Kundenorientierung ist eine Form der Bürgerorientierung im Sinne eines adressatenbezogenen Verwaltens“<sup>126</sup>.

Allen drei Definitionen ist die Ausrichtung des eigenen Handelns an dessen Adressaten und seinen Wünschen gemein. Was aber sind die

---

121 Im Bereich der Verkehrsbußgelder von „Kunden“ zu sprechen, die „eine Leistung nachfragen“, klingt nicht nur euphemistisch, sondern könnte vom Bürger auch als Beschönigung verstanden werden und ihn zusätzlich verärgern, vgl. ebd, S. 186 f.

122 Vgl. Hill 2000, S. 2.

123 Bogumil/KiBler 1999, S. 190.

124 Nerding 2003, S. 1.

125 Eichhorn 2003, S. 622.

126 Ruhrort 1999, S. 5.



Wünsche der Bürger und Kunden bezüglich des Verwaltungshandelns? In zahlreichen Bürgerbefragungen<sup>127</sup> wurde immer wieder ermittelt, was den Bürgern wichtig ist. Unterschieden werden muss hier zwischen Service- und Dienstleistungsqualität.<sup>128</sup> Servicequalität umfasst dabei den Zugang des Bürgers zur Verwaltung, die Öffnungszeiten, Wartezeiten und Gestaltung der Räumlichkeiten. Die Dienstleistungsqualität bezeichnet die Art und Weise der Bearbeitung der Bürgeranliegen. Sie beinhaltet verständliche Formulare, eine umfassende Beratung sowie die schnelle, flexible und abschließende Erledigung. Die Untersuchungen zeigen, dass Verwaltungsführung, Mitarbeiter und Bürger diesen Dimensionen der Kundenorientierung sehr unterschiedliche Relevanz beimessen. Aus Verwaltungssicht wird unter Kundenorientierung oft nur die Verbesserung der Servicequalität verstanden<sup>129</sup>, basierend auf der Annahme, den Bürgern komme es vor allem darauf an, das Zustandekommen des Verwaltungskontaktes für sich zu optimieren.<sup>130</sup> Diese aber präferieren vor allem eine verbesserte Dienstleistungsqualität. Eine umfassende Beratung, verständliche Formulare sowie eine schnelle Antragsbearbeitung sind ihnen wichtiger als freundliche Wartezonen, kurze Wege und Kinderspielecken. Denn „was nutzen kurze Wartezeiten, wenn sich die Antragsbearbeitung hinzieht? Was bringen längere Öffnungszeiten, wenn man die Formulare nicht versteht?“<sup>131</sup>

Es zeigt sich hier eine Parallele zu den Dimensionen des E-Government. Auch E-Government kann lediglich als Serviceverbesserung verstanden werden, Wege abnehmen und den Komfort erhöhen. Wirklich interessant im Rahmen einer Effektivitäts- und Effizienzsteigerung der Verwaltungsleistung sind aber die Potentiale in Bezug auf Gestaltung des Ablaufs und des Aufbaus. Gleiches zeigt sich bei der Kundenorientierung. Mehr Service wird von den Bürgern durchaus erwünscht und auch honoriert; er ist aber auch viel leichter zu realisieren als eine materielle Verbesserung der Dienstleistungsqualität. Denn „das geht

---

127 Vgl. etwa *KiBler* 1994, S. 73 ff., und *Volz* 2000, S. 83 ff.

128 Vgl. hierzu *Margies* 2002, S. 8 f.

129 Vgl. die Anforderungen bei *Eichhorn* 2003, S. 622, und *Anwander/Draf* 1998, die sich auf den Bereich der Service-Verbesserung beschränken.

130 Vgl. *Bogumil/KiBler* 1995, S. 41.

131 *Bogumil/KiBler* 1999, S. 188 f.

schon fast ans Eingemachte<sup>132</sup>. Die Ausrichtung an den Kunden ist eine organisatorische Frage. Sie erfordert eine kunden- und prozessorientierte Organisation, die alle anfallenden Tätigkeiten vom Auslöser bis zum Adressaten der zu erstellenden Leistung über sämtliche zu durchlaufenden Stationen verfolgt.<sup>133</sup> Dies erfordert Personalschulungen, Prozessüberprüfungen und ggf. –veränderungen sowie Anpassungen der Organisationsstruktur, kurz gesagt, Zeit, Geld und Durchsetzungsstärke bei ungewissem Ausgang und Ergebnissen, die nicht so gut visualisierbar sind wie ein neu eingerichteter Warteraum. Dennoch muss die Verbesserung der Dienstleistungsqualität das zentrale Ziel sein, wenn von Kundenorientierung gesprochen wird. Zum einen, weil die Bürger dies selbst wünschen, zum anderen, weil im Kontext von E-Government die Möglichkeiten, diese Ziele umzusetzen, faktisch auch bestehen. Die Wahl der Begrifflichkeit ist dann letztlich sekundär.

Das Verständnis von Bürger- bzw. Kundenorientierung bleibt weiterhin äußerst vielfältig. Ansätze, die nach Service- bzw. Dienstleistungsqualität trennen, sind nicht immer leicht zu identifizieren, zu unterschiedlich ist die Wahl der Begriffe und die mit ihnen verknüpfte Bedeutung.<sup>134</sup> Oft werden auch Aspekte beider Bereiche vermischt. In aktuellen Umsetzungsplänen für E-Government-Vorhaben spielt das Thema „Kundenorientierung“ durchaus eine Rolle<sup>135</sup>. Die Ergänzung beider Bereiche wird zunehmend erkannt.

Kundenorientierung stellt ein wichtiges Instrument dar, um die Abläufe und Strukturen der Verwaltung mittels einer Außenperspektive in Frage zu stellen und Optimierungspotentiale zu ermitteln. Die Leit-schnur ist dabei die Ausrichtung an den Bedürfnissen des Bürgers/Kunden unter Berücksichtigung der Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung, wie Gemeinwohlbindung, rechtliche Vorgaben etc.

Die Ausgangsfrage nach der Vereinbarkeit zwischen den Konzepten der Bürger-/Kundenorientierung und den Anforderungen der prozessorientierten Gestaltung von Kommunikationsangeboten lässt sich somit positiv beantworten. Die Kundenbedürfnisse entsprechen den Bür-

---

132 Ebd., S 189.

133 Vgl. *Reinermann* 1993, S. 17.

134 So wird in der Definition von *Horváth* 1997, S. 4, zwar von „Serviceleistungen“ gesprochen, de facto ist aber zumindest auch die Dienstleistungsqualität gemeint.

135 Vgl. *Bearing Point* 2003, S. 31.

geranliegen bzw. ergänzen diese Anliegen. Somit nimmt die Berücksichtigung der Bürgeranliegen beim Verwaltungskontakt schon wesentliche Aspekte der Kundenorientierung vorweg.

## 5.2 Personalisierung: Citizen Relationship Management

Ein konkreter Anwendungsfall der Kundenorientierung ist die Personalisierung. In den vorangehenden Kapiteln wurde ausführlich erläutert, dass der Verwaltungskontakt der Bürger von vielen verwaltungsunabhängigen Faktoren beeinflusst wird und letztlich jeder Fall individuell verschieden ist. Wie aber kann die Verwaltung den Anforderungen, die daraus an sie erwachsen gerecht werden und sich auf den Bürger bestmöglich einstellen? Ein Lösungsansatz lautet: „Citizen Relationship Management“ (CiRM)<sup>136</sup>, abgeleitet vom aus der Wirtschaft stammenden „Customer Relationship Management“ (CRM). CiRM widmet sich der „Konzeption, Entwicklung, kontinuierlichen Pflege und Kontrolle einer wirtschaftlichen und wirksamen Bürgerorientierung“<sup>137</sup>. Ziel ist ein personalisiertes Verwaltungshandeln, das der individuellen Situation der Bürger angemessen Rechnung trägt.

Accenture identifiziert fünf Kernbausteine des CRM im öffentlichen Sektor:

- Wissen über den Kunden (Customer Insights)
- Maßgeschneiderte Kundenangebote (Customer Offerings)
- Interaktion mit dem Kunden (Customer Interactions)
- Performance der Organisation
- Vernetzung<sup>138</sup>.

Zentraler Aspekt ist der Kunde, seine Wünsche und Intentionen. Durch das möglichst umfassende Wissen über ihn sollen ihm passgenaue Angebote gemacht und die Interaktion mit ihm optimiert werden. Dies geht einher mit einer verbesserten Leistungsfähigkeit der Organisation als Ganzes und der Neustrukturierung von Abläufen, alles immer mit dem Ziel der Kundenzufriedenheit und der Kundenbindung.

---

136 Vgl. *Bonin* 2001, S. 216 f. Vgl. grundsätzlich zum CRM *Rapp* 2000.

137 *Daum* 2002a, S. 263.

138 *Accenture* 2002c, S. 14 ff.

Will die Verwaltung dies umsetzen, muss sie möglichst viel über den Bürger, seine Rahmenbedingung, Vorliebe, Abneigungen und Wünsche wissen. Vor allem mit Hilfe technischer Systeme<sup>139</sup> können Kontakthistorien geschaffen werden, die den Mitarbeitern bessere Vorinformationen über den Bürger und seine „Vorgeschichte“ mit der Verwaltung bieten, um gezielt auf ihn einzugehen. So können auf beiden Seiten frustrierende Erfahrungen – etwa durch unnötige Doppelarbeit – vermieden werden. Kenntnisse über die Lebenssituation und die Wünsche der Bürger ermöglicht der Verwaltung auch, passgenaue Dienstleistungspakete anbieten zu können.<sup>140</sup> Vor allem die Angebote im Internet lassen sich sehr gut personalisieren<sup>141</sup>, was eine deutliche Erweiterung des geschilderten Lebenslagen-Ansatzes darstellt, und Kundenorientierung in Form eines individualisierten Verwaltungshandelns realisiert.

Bei allen Chancen die das CiRM bietet, sollte die Verwaltung diese aber mit Bedacht auswählen und einsetzen. Es kann im Unterschied zur Wirtschaft nicht ihr Ziel sein, ihre Kunden „zu binden oder zu beglücken, sondern [sie soll, d. Verf.] sich nach Möglichkeit vergessen machen, vor allem dort, wo es sich um lästige Routineangelegenheiten wie den abgelaufenen Ausweis handelt“<sup>142</sup>.

## Schlussfolgerungen

Ziel der vorliegenden Darstellung war es, die theoretischen Grundlagen der Modellierung von Kommunikationsangeboten für Verwaltung und Bürger zu entwickeln. Dazu wurde in einem ersten Schritt ein Modell

---

139 Vgl. hierzu *von Lucke* 2003b, S. 905 ff.

140 Zum Beispiel könnte die Verwaltung Bürgern, die ihr Kind in einem Kindergarten anmelden möchten, basierend auf dem Wohnort des Bürgers freie Kindergartenplätze in der Nähe, versehen mit weiteren Zusatzinformationen, anzeigen. Ist aktuell kein freier Platz vorhanden, speichert das CiRM das Anliegen und informiert die Eltern automatisch, sobald Plätze frei werden. Vgl. zu weiteren Möglichkeiten im Rahmen des CiRM auch *Diller* 2001, S. 76 f.

141 Portale zeigen aufgrund der Nutzungshistorie automatisch die Inhalte an, die schon bei der letzten Nutzung aufgerufen wurden, oder der Bürger bestimmt selbst, welche Inhalte er beim Besuch eines Portals in welcher Form präsentiert haben möchte, vgl. *Daum* 2002b, S. 84 f.

142 *Lenk* 2002, S. 8.

der Kommunikationsbeziehungen zwischen Verwaltung und Bürgern entworfen, basierend auf den zentralen Kategorien „Anliegen“ und „Prozess“. So wurde deutlich, dass die verschiedenen Typen von Verwaltungsprozessen und ihre spezifischen Charakteristika mit den jeweiligen Anliegen von Bürgern und Verwaltung verknüpft sind. In einem zweiten Schritt wurde der Ablauf des Kommunikationsprozesses zwischen Verwaltung und Bürgern näher betrachtet. In einem umfassenden Ansatz wurden auch alle Phasen *vor* und *nach* dem eigentlichen direkten oder indirekten Verwaltungskontakt berücksichtigt. So konnten zahlreiche Aspekte identifiziert werden, die den Ablauf des Verwaltungskontaktes aus Bürgersicht fundamental beeinflussen. Die zentralen Ergebnisse und die aus ihnen ableitbaren Schlussfolgerungen für die Modellierung von Kommunikationsangeboten sollen im folgenden thesenartig aufgeführt werden:

- Der Zusammenhang spezifischer Anliegen und Verwaltungsprozesse verleiht jeder dieser Kombinationen einen unverwechselbaren Charakter und grenzt sie deutlich von anderen Kombinationen aus Anliegen und Prozessen ab.
- Zugleich haben zentralen Wesensmerkmale der Anliegen und Prozesse einen substantiellen Einfluss auf die mit ihnen verbundene Kommunikationssituation.
- Kommunikationsangebote für die einzelnen Kombinationen sollten diese zentralen Wesensmerkmale besonders berücksichtigen.
- Daneben muss der allgemeine Ablauf des Kommunikationsprozesses umfassend betrachtet werden. Die Verwaltung muss aus Bürgersicht auf die Prozesse blicken, um den Bürger in seiner individuellen Situation verstehen und auf seine besondere Lage, seine Wünsche, Ziele und Rahmenbedingungen angemessen eingehen zu können.
- Die zahlreichen verwaltungsunabhängigen Lebensumstände des Bürgers wirken sich direkt oder indirekt auf die Anforderungen, den Ablauf und die Wahrnehmung des Verwaltungskontaktes aus Bürgersicht aus. Die Verwaltung betrachtet aber zu oft nur die unmittelbar verwaltungsbezogenen Aspekte des Bürgers und seiner Handlungen.
- Die verschiedenen Zugangskanäle zur Verwaltung müssen hinsichtlich ihrer Charakteristika, ihrer Schwächen und Stärken unterschieden werden.

- Eine erfolgsversprechende Modellierung von Kommunikationsangeboten muss folgende Aspekte berücksichtigen und gleichberechtigt in die einzelnen Angebote mit einfließen lassen:
  - Was sind die bestimmenden Merkmale der einzelnen Prozesse und der ihnen zugehörigen Anliegen?
  - Welche Aspekte aus Bürgersicht gilt es bzgl. des Kommunikationsprozesses zu berücksichtigen, allgemein und bezogen auf den jeweils einzelnen Verwaltungsprozess?<sup>143</sup>
  - Welche Anforderungen stellen diese Punkte an die Kommunikationsangebote in den einzelnen Kanälen? Welcher Kanal kann diesen Anforderungen gerecht werden, welcher nicht?

Die wichtigste Maßgabe des Vorgehens ist: Es muss vom Prozess ausgegangen werden, nicht vom Kanal. Dieser ist nur ein Werkzeug, das der Verwirklichung von Verwaltungsprozessen und Bürgeranliegen dient, nicht umgekehrt. Das Regieren und Verwalten im Informationszeitalter ist nicht primär eine technologische Herausforderung, die entscheidende Frage lautet vielmehr: „Was ist das Wesen, die eigentliche Funktion einer Aufgabe, und liefert die (Informations)technik andere, bessere Wege, sie im Sinne der gesellschaftlichen Erwartungen heute zu erfüllen?“<sup>144</sup> Es geht also, kurz gesagt, um neue Verwaltungsmodelle.

---

143 Die Bedeutung dieser Thematik wurde schon in den achtziger Jahren erkannt, vgl. *Frankenbach/Reinermann* 1984.

144 *Reinermann* 2002, S. 80.

## Literaturverzeichnis

- Abele 2000*: Abele, Petra, Bürgerämter gestalten. Dienstleistungen – Räume – Partizipation, 2., erg. Aufl., München 2000.
- Accenture 2002a*: Accenture, Visionen mit Pragmatismus eGovernment in Deutschland 2002, Berlin 2002.
- Accenture 2002b*: Accenture, Was-will-der-Buerger.de. Online-Angebot und –Nachfrage im öffentlichen Sektor, Frankfurt u.a. 2002.
- Accenture 2002c*: Accenture, Customer Relationship Management: Ein Konzept für den öffentlichen Sektor, Frankfurt u.a. 2002.
- ACTA 2003*: Allensbacher Computer- und Technikanalyse 2003, in: <http://www.acta-online.de/main.php3?selection=28&rubrik=0>.
- Albach 1995*: Albach, Horst, Business process reengineering. Strategien zur Produktivitätssteigerung. Konzepte und praktische Erfahrungen, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 65. Jg. (1995), Ergänzungsheft Nr. 2, S. 43-76.
- Anwander/Draf 1998*: Anwander Gerhard/Draf, Dieter, Bürgerfreundlich verwalten. Ein Leitfadens für die Behördenkultur, Stuttgart u.a. 1998.
- baynet.de*: Virtueller Marktplatz Bayern, Lebenslagen, in: [http://www.baynet.de/CDA\\_VMB\\_PL\\_Portal/1,3565,CLIENT=1\\_COMMUNITY=1\\_DISTRICT=1\\_LANGUAGE=1\\_PREVIEW=1\\_MYZIP=0\\_MYAUTHORITY=0\\_PRIMARYNAVIGATION=1,00.html?ContentUrl=/CDA\\_VMB\\_PL\\_Life\\_Situation\\_Home/0,3129,CLIENT=1\\_COMMUNITY=1\\_DISTRICT=1\\_LANGUAGE=1\\_PREVIEW=1\\_MYZIP=0\\_MYAUTHORITY=0\\_PRIMARYNAVIGATION=1,00.html](http://www.baynet.de/CDA_VMB_PL_Portal/1,3565,CLIENT=1_COMMUNITY=1_DISTRICT=1_LANGUAGE=1_PREVIEW=1_MYZIP=0_MYAUTHORITY=0_PRIMARYNAVIGATION=1,00.html?ContentUrl=/CDA_VMB_PL_Life_Situation_Home/0,3129,CLIENT=1_COMMUNITY=1_DISTRICT=1_LANGUAGE=1_PREVIEW=1_MYZIP=0_MYAUTHORITY=0_PRIMARYNAVIGATION=1,00.html)
- Bearing Point 2003*: Bearing Point, E-Government-Studie NRW, in: <http://www.im.nrw.de/inn/doks/egov/egovstudie2003.pdf>
- Bertelsmann 2003*: Bertelsmann Stiftung, Standortfaktor Verwaltung. E-Government und Kundenservice in Nordrhein-Westfalen, Gütersloh 2003.
- Best/Weth 2003*: Best, Eva/Weth, Martin, Geschäftsprozesse optimieren. Der Praxisleitfaden für die erfolgreiche Organisation, Frankfurt/Main 2003.
- BITKOM 2003*: Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V., Wege in die Informationswirtschaft –

Status Quo und Perspektiven Deutschlands im internationalen Vergleich, Berlin 2003.

*Bogumil/KiBler 1995: Bogumil, Jörg/KiBler, Leo, Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, Berlin 1995.*

*Bogumil 1999: Bogumil, Jörg/KiBler, Leo, Der Bürger als Kunde? Zur Problematik von „Kundenorientierung“ in kommunalen Gestaltungsvorhaben, in: Reichard, Christoph (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel u.a. 1996.*

*Bonin 2001: Bonin, Hinrich, Citizen Relationship Management, in: Verwaltung und Management, 7. Jg. (2001), S. 216-219.*

*Brandstätter 2000: Brandstätter, Thomas, Prozessmanagement in der kommunalen Verwaltung. Möglichkeiten und Grenzen für die Übertragung eines Organisationskonzeptes, Lohmar/Köln 2000.*

*Brecht 2000: Brecht, Ulrike, Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung. Eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells, 2. Auflage, München 2000.*

*BdB 2003: Bundesverband deutscher Banken, Online-Konten mehr als vervierfacht, 2003, in:  
<http://www.bdb.de/index.asp?channel=111010&art=766&ttyp=1&tid=996>.*

*Bürger – Verwaltung 2000: Bürger – Verwaltung, Der Kundenbegriff in der Verwaltung (von den Teilnehmern des 16. Lehrgangs für Verwaltungsführung erstellt), München 2000.*

*Cap Gemini Ernst Young 2002: Cap Gemini Ernst Young, Webbasierte Untersuchung des Serviceangebotes der öffentlichen Hand, Berlin 2002.*

*Daum 2002a: Daum, Ralf, Integration von Informations- und Kommunikationstechnologien für bürgerorientierte Kommunalverwaltungen, Baden-Baden 2002.*

*Daum 2002b: Daum, Ralf, Citizen Relationship Management und Electronic Government, in: Meier, Andreas (Hrsg.), E-Government, Heidelberg 2002, S. 80-86.*

*Diller 2001: Diller, Hermann, Die Erfolgsaussichten des Beziehungsmarketing im Internet, in: Eggert, Andreas/Fassott, Georg (Hrsg.), eCRM – Electronic Customer Relationship Management, Stuttgart 2001, S. 65-85.*



*DIW 2003*: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW-Wochenbericht 30/03. Internetnutzung in Deutschland: Nach Boom nun langsamerer Anstieg erwartet, Berlin 2003.

*Düsseldorf*: Düsseldorf, Lebenssituationen, in:  
<http://www.duesseldorf.de/thema/thema020.shtml>

*Eichhorn 2003*: *Eichhorn, Peter* u.a. (Hrsg.), Verwaltungslexikon, 3., neu bearbeitete Auflage, Baden-Baden 2003.

*van Eimeren 2003*: *Eimeren, Birgit van* u.a., ARD/ZDF-Online-Studie 2003: Internetverbreitung in Deutschland: Unerwartet hoher Zuwachs, in: *Media Perspektiven*, 34. Jg. (2003), H. 8, S. 338-358.

*Engler 1976*: *Engler, Günther*, Verwaltung und Bürger. Probleme des Kontakts, untersucht am Landerwerb für eine Straßenverbreiterung in Hamburg-Rahlstedt, Diss., Hamburg 1976.

*Fobe/Rieger-Genennig 1999*: *Fobe, Karin/Rieger-Genennig, Kathrin* (Hrsg.), Bürgerämter und Nachbarschaftsläden. Neue Wege in der kommunalen und privaten Dienstleistung, Frankfurt/Main 1999.

*Frankenbach/Reinermann 1984*: *Frankenbach, Wilfried/Reinermann, Heinrich*, Benutzerorientierte und bürgerfreundliche Informationstechnik für kleinere Kommunalverwaltungen. Ergebnisbericht zum Forschungsbericht der Stadt Philippsburg, Speyer 1984.

*Franz/von Lucke 2003*: *Franz, Arne/von Lucke, Jörn*, Vier Dimensionen: Vielfältiges Verhältnis Bürger – Verwaltung, in: *Kommune21*, 3. Jg. (2003), H. 12, S. 20-21.

*Gerhards/Klingler 2003*: *Gerhards, Maria/Klingler, Walter*, Medienutzung in der Zukunft, in: *Media Perspektiven*, 34. Jg. (2003), H. 8, S. 115-130.

*Gerhards/Mende 2002*: *Gerhards, Maria/Mende, Annette*, ARD/ZDF-Offline-Studie 2002: Nichtnutzer von Online: Kern von Internetverweigerern?, in: *Media Perspektiven*, 33. Jg. (2002), H. 8, S. 363-375.

*Gerhards/Mende 2003*: *Gerhards, Maria/Mende, Annette*, ARD/ZDF-Offline-Studie 2003: Stabile Vorbehalte gegenüber dem Internet, in: *Media Perspektiven*, 34. Jg. (2003), H. 8, S. 359-373.

*Göttingen*: Göttingen, Was ist eine Lebenslage?, in:  
<http://rathaus.goettingen.de/staticsite/staticsite.php?menuid=48&opmenu=41>.

- Grömig 1996: Grömig, Erko*, Produkte im Mittelpunkt: Städte auf dem Weg zu besseren Leistungen, Köln 1996.
- Grönlund 2000: Grönlund, Ake*, Managing Electronic Services. A Public Sector Perspective, London u.a. 2000.
- Hill 2000: Hill, Herrmann*, Bürgerorientierung als Eckpfeiler der Staatsmodernisierung. Festvortrag anlässlich der Preisverleihung zum Wettbewerb „Innovative Verwaltung 2000“ am 9. Oktober 2000 in München, in:  
<http://www.dhvspeyer.de/hill/Publikationen/B%Fcrgerorientierung.pdf>.
- Holtrop/Döpfner/Wirtz 2003: Holtrop, Thomas/Döpfner, Bernd/Wirtz, Bernd W.*, Deutschland online. Das Internet in Wirtschaft und Gesellschaft – Kurzbericht, Darmstadt 2003.
- Horváth 1997: Horváth und Partner (Hrsg.)*, Neues Management, Modul C 5.3, Düsseldorf 1997.
- Internet-Strukturdaten 2003: Internet-Strukturdaten 2003*, Repräsentative Umfrage – III. Quartal 2003, Forschungsgruppe Wahlen Online, in:  
[http://www.fgw-online.de/Ergebnisse/Strukturdaten\\_Internet/Strukturdaten\\_2003-10.pdf](http://www.fgw-online.de/Ergebnisse/Strukturdaten_Internet/Strukturdaten_2003-10.pdf)
- Karlsruhe: Karlsruhe, Bürgerservice Bauen*, in:  
<http://www.karlsruhe.de/Stadtraum/BOA/index.htm>.
- Kassel: Kassel, Lebenslagen*, in:  
<http://stadt-kassel.de/buergerservice/Lebenslagen1.html>.
- KGSt 1991: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*, Dezentrale Ressourcenverantwortung. Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 12, Köln 1991.
- KGSt 1992: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*, Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg, KGSt-Bericht 19, Köln 1992.
- KGSt 1994: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*, Das Neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten, KGSt-Bericht 8, Köln 1994.
- KGSt 1995: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*, Qualitätsmanagement, KGSt-Bericht 6, Köln 1995.

- KGSt 1999*: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Bürgerämter – Eine Materialsammlung, KGSt-Materialien 8, Köln 1999.
- KGSt 2002*: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung „Lebenslagen“, Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht, KGSt-Bericht 5, Köln 2002.
- KiBler 1994*: *KiBler, Leo*, Hagen: Bürgerumfrage zur Kundenorientierung der Stadtverwaltung, in: Hill, Hermann (Hrsg.), Die begreifbare Stadt. Wege zum Dialog mit dem Bürger, Köln u.a. 1994, S. 73-90.
- KiBler/Wiechmann 1997*: *KiBler, Leo/Wiechmann, Elke*, Kundeorientierte Dienstleistungsgestaltung – nationale Trends und Perspektiven, in: Naschold, Frieder u.a. (Hrsg.), Innovative Kommunen: Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart u.a. 1997.
- Klages 1984*: *Klages, Helmut*, Wertorientierungen im Wandel: Rückblick, Gegenwartsanalyse, Prognosen, Frankfurt a.M./New York 1984.
- Klages 1998*: *Klages, Helmut*, Verwaltungsmodernisierung, Speyer 1998.
- Kommune21 2003*: *Kommune21*, Ängstlich aufs Amt, in: *Kommune21*, 3. Jg. (2003), H. 1, S. 12-13.
- Kubicek/Welling 2000*: *Kubicek, Herbert/Welling, Stefan*, Vor einer digitalen Spaltung in Deutschland? Annäherung an ein verdecktes gesellschaftliches Problem von wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Brisanz, in: *Medien- und Kommunikationswissenschaft*, 48. Jg. (2000), H. 4, S. 497-517.
- Küchler 2000*: *Küchler, Sven*, Der prozessorientierte Ansatz zur Verwaltungsmodernisierung des öffentlichen Sektors in Deutschland am Beispiel der niedersächsischen Kommunalverwaltung, Frankfurt/Main u.a. 2000.
- Lenk 1990a*: *Lenk, Klaus*, Bürgerinformationssysteme. Strategien zur Steigerung der Verwaltungstransparenz und der Partizipationschancen der Bürger, Opladen 1990.
- Lenk 1990b*: *Lenk, Klaus*, Bürgerinformation: ungedeckter Bedarf und neue technische Möglichkeiten, in: ders. (Hrsg.), Neue Informationsdienste im Verhältnis von Bürger und Verwaltung, Heidelberg 1990.

- Lenk/Klee-Kruse 2000: Lenk, Klaus/Klee-Kruse, Gudrun, Multifunktionale Serviceläden. Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter, Berlin 2000.*
- Lenk 2002: Lenk, Klaus, Elektronische Bürgerdienste im Flächenland als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe, in: Verwaltung und Management, 8. Jg. (2002), H. 1, S. 4-10.*
- von Lucke/Reinermann 2002: Lucke, Jörn von/Reinermann, Heinrich, Speyerer Definition von Electronic Government, Speyer 2000, in: <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii/Sp-EGov.pdf>.*
- von Lucke 2003a: von Lucke, Jörn, Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, Berlin 2003.*
- von Lucke 2003b: von Lucke, Jörn, Citizen-Relationship-Management über Hochleistungsportale der öffentlichen Verwaltung, in: Uhr, Wolfgang u.a. (Hrsg.), Wirtschaftsinformatik 2003 – Medien – Märkte – Mobilität, Heidelberg 2003, S. 901-915.*
- Margies 2002: Margies, Burkhard, Kundenorientierung in Bürgerbüros kleinerer Gemeinden. Ergebnisse der Befragungen zur Kundenzufriedenheit in Bürstadt, Dudenhofen und Graben-Neudorf, Speyer 2002.*
- Mehlich 2002: Mehlich, Harald, Electronic Government. Die elektronische Verwaltungsreform. Grundlagen – Entwicklungsstand – Zukunftsperspektiven, Wiesbaden 2002.*
- Merten 1999: Merten, Klaus, Einführung in die Kommunikationswissenschaft, Bd. 1: Grundlagen der Kommunikationswissenschaft, Münster 1999.*
- Millard 2002: Millard, Jeremy, European best practice in e-government – reports from the front-line, in: [http://www.eurochina2002.com/docs/Online%20after%2024%20May%202002/Conference\\_Presentations/Jeremy\\_Millard.pdf](http://www.eurochina2002.com/docs/Online%20after%2024%20May%202002/Conference_Presentations/Jeremy_Millard.pdf)*
- Müller 2000: Müller, Gerd, Einrichtung von Bürgerbüros/Verbesserung der Dienstleistungsorientierung, in: Der öffentliche Dienst, 53. Jahrgang (2000), H. 1-2, S. 16-22.*
- Nerdinger 2003: Nerdinger, Friedemann, Kundenorientierung, Göttingen u.a. 2003.*
- Nießen 2000, Nießen, Ulrich, Business process reengineering und Total-quality-Management in der öffentlichen Verwaltung. Umsetzung und Einsatz, Diss., Speyer 2000.*

*Noel 1982: Noel, Pierre, Le tambour de ville, ou comment l'administration écoute renseigne, informe, Paris 1982.*

*Nordsieck 1934: Nordsieck, Fritz, Grundlagen der Organisationslehre, Stuttgart 1934.*

*Oehmichen 2001: Oehmichen, Ekkehard, Offliner 2001 – Internetverweigerer und potentielle Nutzer, in: Media Perspektiven, 33. Jg. (2002), H. 1, S. 22-33.*

*Overheidsloket 2000: Overheidsloket 2000, Referentiemodel Elektronisch loket OL 2000, zitiert nach: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung „Lebenslagen“, Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht, KGSt-Bericht 5, Köln 2002.*

*Picot 1995: Picot, Arnold, Prozessorganisation: Eine Bewertung der neuen Ansätze aus Sicht der Organisationslehre, in: Nippa, Michael/Picot, Arnold (Hrsg.), Prozeßmanagement und Reengineering: Die Praxis im deutschsprachigen Raum, Frankfurt/Main 1995, S. 13-38.*

*PriceWaterhouseCoopers 2000: PriceWaterhouseCoopers, @-Government. Eine Modererscheinung oder „digitale Revolution“ und Zukunft der Städte?, Chemnitz 2000.*

*Rapp 2000: Rapp, Reinhold, Customer-relationship-Management. Das Konzept zur Revolutionierung der Kundenbeziehungen, Frankfurt am Main/New York 2000.*

*Reinermann 1993: Reinermann, Heinrich, Ein neues Paradigma für die öffentliche Verwaltung? Was Max Weber heute empfehlen dürfte, Speyer 1993.*

*Reinermann 2000a: Reinermann, Heinrich, Der öffentliche Sektor im Internet. Veränderungen der Muster öffentlicher Verwaltungen, 2. Auflage, Speyer 2000.*

*Reinermann 2000b: Reinermann, Heinrich (Hrsg.), Regieren und Verwalten im Informationszeitalter. Unterwegs zur virtuellen Verwaltung, Heidelberg 2000.*

*Reinermann 2002: Reinermann, Heinrich, Das elektronische Rathaus, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 41. Jg. (2002), H. 2, S. 61-82.*

*Reinermann 2004: Reinermann, Heinrich, Der öffentliche Sektor als Transformator in der Netzwerkgesellschaft. Nachlese zum Cisco*

- Public Services Summit @ Nobel Week, in: Verwaltung und Management, 10. Jg. (2004), H. 4, S. 192-195.
- Reuter 1995: Reuter, Bettina*, Vernetzte administrative Inseln. Prozeßorientierte Ablauf- und Aufbauorganisation, Wiesbaden 1995.
- Ridder 2002: Ridder, Christa-Maria*, Onlinenutzung in Deutschland, in: Media Perspektiven, 33. Jg. (2002), H. 3, S. 121-131.
- Rolfes/Volkert 1992: Rolfes, Stephan/Volkert, Werner*, Aufgaben und Organisation der öffentlichen Verwaltung. Ein Leitfaden aus Verwaltungslehre und Verwaltungsrecht, Stuttgart u.a. 1992.
- Ruhrort 1999: Ruhrort, Claudia*, Der Bürger als Kunde, Köln 1999.
- Seifert 1998: Seifert, Klaus*, Prozessmanagement für die öffentliche Verwaltung, Wiesbaden 1998.
- Scholz 1993: Scholz, Rainer*, Geschäftsprozessoptimierung. Crossfunktionale Rationalisierung oder strukturelle Reorganisation, Bergisch Gladbach/Köln 1993.
- Speyer: Speyer, Lebenslagen*, in:  
<http://www.speyer.de/de/rathaus/buergerservice/lebenslage>.
- TNS Emnid/Initiative D21 2003: TNS Emnid/Initiative D21*, (N)onliner Atlas 2003, Berlin 2003.
- Top of the Web 2003: Top of the Web*, Survey on quality and usage of public e-services, Brüssel 2003, in:  
[http://www.topoftheweb.net/docs/Final\\_report\\_2003\\_quality\\_and\\_usage.pdf](http://www.topoftheweb.net/docs/Final_report_2003_quality_and_usage.pdf)
- Villingen-Schwenningen: Villingen-Schwenningen, Lebenslagen*, in:  
[http://www.villingen-schwenningen.de/servlet/PB/menu/1001438\\_pbf/index.htm](http://www.villingen-schwenningen.de/servlet/PB/menu/1001438_pbf/index.htm).
- Volz 2000: Volz, Jürgen*, Kundebefragungen – Instrument zu mehr Kundenorientierung in der öffentlichen Verwaltung, in: Büscher, Helmut u.a. (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung – modern und zukunftsfähig, Frankfurt/Main 2000, S. 82-91.
- Wannweil: Wannweil*, Registrierung zum SMS-Müllservice der Gemeinde Wannweil, in:  
[http://www.wannweil.de/Wannweil\\_2001/internet-fuer-alle/sms-muell-login.htm](http://www.wannweil.de/Wannweil_2001/internet-fuer-alle/sms-muell-login.htm).
- Weth 1997: Weth, Martin*, Reorganisation zur Prozessorientierung, Frankfurt/Main 1997.

*Wimmer 2002: Wimmer, Maria*, Online Services für one-stop Government: Anforderung an eine integrierte Prozessmodellierung, in: [http://www.egov-project.org/egovsite/wimmer\\_egov.pdf](http://www.egov-project.org/egovsite/wimmer_egov.pdf).

*Wollmann 1996: Wollmann, Hellmut*, Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel u.a. 1996, S. 1-49.

*Wurmberg: Wurmberg*, Verwaltungs-Reminder, in: <http://www.wurmberg.de/index.cfm/fuseaction/reminder.htm>.