

Herzlich Willkommen!

Szenarien und Anforderungen für eine interaktive Neubürgerberatung

Gerhard Schwabe⁺, Birgit Schenk^{*}, Tobias Giesbrecht⁺

⁺Institut für Informatik
Universität Zürich
Binzmühlestrasse 14
8050 Zürich/Schweiz
{schwabe/giesbrecht}@ifi.uzh.ch

^{*}Hochschule Ludwigsburg
Reuteallee 36
71636 Ludwigsburg
schenk@hs-ludwigsburg.de

Abstract: Während die eGovernment-Forschung für Bürgerservice über das Internet und die Umsetzung durchgehender Prozesse schon bedeutende Ergebnisse erarbeitet hat, steht die Neugestaltung der Bürger-Verwaltungs-Interaktion vor Ort trotz der Etablierung von Bürgerämtern erst am Anfang. Im vorliegenden Beitrag stellen wir am Beispiel der Neubürgerberatung der Stadt Mannheim Szenarien vor, wie Neubürger einer Stadt in Zukunft willkommen geheißen werden können und welche generischen Anforderungen dies für die unterstützenden Informationssysteme bedeutet.

1 Einführung und Motivation

Die Verbreitung des Internets löste seit ca. 2000 eine Welle von neuen eGovernment-Dienstleistungen aus. Getrieben durch ökonomische Potentiale setzten die Kommunen und Länder auf das Modell der Selbstbedienung, d.h. Bürger haben von ihrem Computer (oder Mobiltelefon) aus direkten Zugang zu Dienstleistungen und Informationsangeboten der öffentlichen Hand. Zunehmend wird deutlich, dass diesem Modell Grenzen gesetzt sind, wenn es nicht um einfache Transaktionen oder um gezielte Informationssuche, sondern um eine komplexe Lebenslage wie eine Schwangerschaft oder einen Umzug in eine neue Stadt geht: Hier ist den Akteuren nicht bekannt, welche Fragen sie überhaupt stellen sollen, weil sie erst erforschen müssen, was in der Lebenslage überhaupt relevant ist. In diesen Situationen ist ein menschlicher Berater vor Ort gefragt, der sich in die Situation des Bürgers hineindenken und ihm auch die Informationen anbieten kann, an die er selbst bisher noch nicht gedacht hat. Die öffentliche Hand bietet deshalb in vielen Bereichen "Beratung" an; am bekanntesten ist die Beratung von Arbeitslosen; ein weniger bekanntes Beispiel ist die Beratung zum Schutz gegen Einbrecher durch die Kriminalpolizei. Auch die in den 90er Jahren aufgekommenen "Bürgerbüros" bieten

grundsätzlich ein breites Beratungsspektrum an. Die dortigen Berater werden zurzeit zwar in der Ausführung von Transaktionen, nicht aber in ihrer eigentlichen Beratungstätigkeit unterstützt. Es mangelt an Informationssystemen, an Hilfestellung zur Gestaltung eines Beratungsprozesses und an Gestaltungshinweisen für den Beraterarbeitsplatz. Deshalb erforschen die Autoren seit 2012 gemeinsam mit der Stadt Mannheim, wie die Beratertätigkeit für Neubürger in den Bürgerdienststellen mit Hilfe von IT verbessert werden kann.

In diesem gemeinsamen Projekt wurde in Interviews, Workshops und Tests deutlich, dass der in isolierten Tests bewährte Ansatz einer umfassenden Beratung [SS10b] für einen flächendeckenden Einsatz in einer Großstadt nicht passend ist, u.a. weil nicht alle Neubürger überhaupt eine umfassende Beratung wünschen und wenn sie das wünschten, die Berater mindestens zeitlich überfordert wären. Da auch ein Nischenprodukt einer "umfassenden Beratung für wenige" wirtschaftlich nicht sinnvoll erschien, wurden gemeinsam neue Ansätze entwickelt, die einen flächendeckenden Einsatz eines Beratungsinformationssystems wirtschaftlich und organisatorisch sinnvoll erscheinen lassen.

Während sich vorangegangene Arbeiten auf den Informationsbedarf in als komplex empfundenen Lebenslagen konzentriert haben, wird in diesem Beitrag ein Konzept vorgestellt, wie Anliegen mit einer variablen Komplexität unterstützt werden können. Wir wählen hierfür den Ansatz von unterschiedlichen Beratungsszenarien, aus denen Ziele und generische Anforderungen an ein Beratungsinformationssystem abgeleitet werden. Diese werden aus Sicht der Hauptnutzer, d.h. der Berater formuliert. Bevor wir auf diese Inhalte eingehen, führen wir kurz in vorangegangene Arbeiten sowie die methodischen und empirischen Grundlagen ein. Ein Ausblick auf zukünftige Forschung schließt den Beitrag.

2 Bürgerservice und Bürgerberatung

Verwaltung und Bürger treten sich spätestens seit den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts auch als Serviceanbieter und Kunde gegenüber und der Bürger erhebt zunehmend die Forderung nach einer guten Dienstleistungsqualität [SP03]. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Bürger staatliche Dienstleistungen in Anspruch nimmt, greift aber in der Gestaltung der Interaktion auch auf weitere (hoheitliche) Bereiche über. Ein Grundproblem aus Bürgersicht ist eine Orientierung in dem für ihn schlecht durchschaubaren Dickicht aus Angeboten, Pflichten und Zuständigkeiten. Deshalb wird Informationsvermittlung und die Beratung von Bürgern auch als eine abgeleitete Kernaufgabe der öffentlichen Verwaltung dargestellt (vgl. [BJ09] [Le90, S. 49]). Die Bemühungen zu einem verbesserten Informations- und Serviceangebot führten in den 90er Jahren zu einer zunehmenden Verbreitung von "Bürgerbüros" ([Le95; [Le02]; [Le04;]; [Fo99]), die Verwaltungsdienstleistungen an einem Ort für den Bürger bündelten und ihm auch übergreifende Beratungsdienstleistungen anbieten sollten. Durch das Aufkommen des Internets hat sich die Aufmerksamkeit auf die Selbstbedienung durch den Bürger konzentriert und vielerorts blieb der Bürgerservice vor Ort in einer Stufe gefangen, in welcher der Service zwar räumlich konzentriert war, aber die Mitarbeiter weiterhin in ihren traditionellen Organisationsbereichen (häufig: Meldebehörden) "gefan-

gen" waren und dadurch das darüber hinausgehende Informationsangebot begrenzt blieb. Diese Tendenz wurde dadurch verstärkt, dass die IT-Unterstützung der Mitarbeiter auf traditionelle Transaktionssysteme und Zugang zum Internet begrenzt blieb.

Neuere Forschung zeigt, dass diese Situation für den Bürger in komplexen Lebenslagen wie einer Schwangerschaft nicht zufriedenstellend ist [SS10a]). Wenn eine Schwangere nicht weiss, welche Fragen sie stellen muss und Problem- und Lösungsraum offen sind, dann dauert eine eigenständige Lösungssuche sehr lange und das Ergebnis ist dennoch nicht zufriedenstellend. In dieser Situation kann ein menschlicher Berater dank seiner Empathie, seinem Überblickswissen über die Problemsituation und Lösungsmöglichkeiten und dank seiner Strategien bei der Lösungssuche [GSS11] den Bürger deutlich effizienter und effektiver handlungsfähig machen. Eine Beratung ist dann gut, wenn sie vollständig, korrekt (im Sinne von rechtsverbindlich und aktuell), verständlich und redundanzarm, im Gesamtkontext eingebunden sowie nachvollziehbar, problembezogen, und auf die Person zugeschnitten ist, effizient vermittelt wird und durch den Bürger verstanden wird [Pi90, S. 81].

Schenk&Schwabe [SS10b] zeigten in 2009 am Beispiel der Lebenslage Schwangerschaft, dass eine umfassende Bürgerberatung mit Hilfe von einfachen Werkzeugen effizient durchgeführt werden kann und zu euphorischem Feedback von Beratern und Bürgerinnen führt. Doch sind diese Erfahrungen auf andere Felder der Bürgerberatung übertragbar? Während die Beratung werdender Mütter in den Kommunen noch nicht etabliert ist, streben viele Kommunen eine Begrüßung von Neubürgern an, nicht zuletzt, weil eine Meldung eines Bürgers an einem Wohnort u.a. mit einem Anspruch auf Steuergelder verbunden ist.

Die Lebenslage "Neubürger" mag zwar von der objektiven Komplexität her vergleichbar sein mit der Lebenslage "Schwangere", aber Neubürger empfinden keinen vergleichbaren Handlungsdruck wie Schwangere. Sie lassen vieles eher auf sich zukommen. Sie haben deshalb bei Kontakten mit der Verwaltung nicht immer oder nicht immer sofort den Wunsch nach einer umfassenden Beratung. Aus Sicht der Verwaltung gilt es nicht nur die offenen und versteckten Informationsbedürfnisse der Bürger zu erfüllen, sondern sie will sich dem Bürger gegenüber auch aktiv vermarkten, um ihn an sich zu binden. Dieses Ziel prägt auch das Informationsangebot. Deshalb stellt sich die Frage, wie in einem Umfeld mit vielfältigen Interessen und einem variableren subjektiven Informationsbedarf für Neubürger ein attraktiver Bürgerservice vor Ort gestaltet werden kann.

3 Methodische und empirische Grundlagen

Die vorgestellten Ergebnisse sind Teile eines im Sommer 2012 begonnenen Forschungsprojektes zu IT-gestützter Neubürgerberatung in der Stadt Mannheim. Das Projekt als Ganzes folgt dem Design-Research Forschungsansatz [He04], bei dem durch eine nutzenstiftende Invention die dabei gewonnenen allgemeinen Einsichten verbreitet werden. Wie vom Action Design Research [Se11] vorgeschlagen, konzentriert sich das Vorhaben auf die soziotechnische Systemgestaltung einschließlich der notwendigen organisatorischen Änderungen.

Der Entwurf und die Entwicklung des technischen Prototyps folgen dem Scenario-Based Development (SBD) [RC02]. Deshalb spielen die hier vorgestellten Szenarien eine zentrale Rolle. Die beim SBD üblichen „Claims“ wurden in diesem Beitrag durch generische Anforderungen ersetzt, weil es um die Kommunikation allgemeiner Einsichten geht. Bei der Evaluation der Software-Entwürfe kam die Methodik „Storyboard“ sowie Tests von Prototypen zum Einsatz.

Das Verhalten von Beratern wurde durch drei offene Beobachtungen und 15 Mystery Shoppings erhoben und analysiert. Darauf aufbauend wurden mit 14 Bürger/innen semi-strukturierte 30 bis 45 minütige Interviews zu deren Informationsverhalten und Informationsbedarf, Entscheidungsprozess hinsichtlich Wohnortwahl, Verwaltungskontakte und Anliegen durchgeführt. Im Anschluss daran wurden insgesamt 25 Berater/innen in semi-strukturierten 45 – 60 minütigen Interviews zu der Abwicklung von Bürgeranliegen, Bürgerberatung inkl. Mediennutzung und eigenem Informationsverhalten sowie ihrer Einschätzung des Informationsverhaltens und der Mediennutzung der Bürger befragt. In einem abschließenden Bürgerworkshop mit 15 Personen wurden die gewonnenen Ergebnisse zu Informationsbedarf und -anliegen in den unterschiedlichen Umzugsphasen (Vorbereitung, Umzug, Ankommen und Einleben) verifiziert.

Alle Interviews wurden aufgezeichnet und durch Notizen der Forscher dokumentiert. Die Auswertungsgrundlage bildeten die Notizen ergänzt durch Extrakte aus abgehörten Audiodateien. Diese wurden codiert und daraus Aussagen zu typischen Problemen, Präferenzen und Verhaltensmustern gewonnen. Daraus wurden Problem- und Aktivitätsszenarien abgeleitet und in zwei Iterationen Prototypen entwickelt und mit experimentellen Techniken evaluiert. Der erste Test erfolgte im Januar 2013 mit 6 Berater/innen und 12 Bürger/innen, der zweite im Juli 2013 mit 4 Berater/innen und 8 Bürger/innen. Der Fokus lag bei diesen Tests auf Design, Usability und Suchverhalten. Die Tests wurden dokumentiert durch Videoaufzeichnungen und Beobachtungen, durch anschließend durchgeführte semi-strukturierte Interviews und strukturierte Fragebögen. Die gewonnenen Erkenntnisse wurden in vier Workshops von Wissenschaftlern, den drei verantwortlichen Führungskräften aus Mannheim sowie externen Experten verifiziert und die Informationsbasis für das vorliegende Konzept erarbeitet.

4 Überblick über unterschiedlichen Beratungstypen

Die aktuellen Ist-Interaktion und vorgeschlagenen Soll-Interaktionen zwischen Beratern und Bürgern lassen sich in drei durch den Berater zunehmend proaktiv gestaltete und personalisierte Beratungstypen *punktueller Beratung*, *Begrüßung* und *umfassende Beratung* einteilen: Bei der punktuellen Beratung bringt der Neubürger während oder im Anschluss an die Meldevorgänge von sich aus ein oder zwei eigene Fragen hoch, für die gezielt Informationen zusammengestellt werden. Bei der Begrüßung übergibt der Berater dem Bürger eine auf ihn zugeschnittene Auswahl von Informationen zum Standort und zum kommunalen Angebot. Bei der umfassenden Beratung deckt der Berater auch versteckte Informationsbedarfe des Neubürgers auf und berät ihn umfassend über die wesentlichen Themen seiner Lebenslage. Diese Angebote können nicht nur im Bürgerbüro,

sondern auch mobil beim Bürger oder räumlich verteilt (z.B. über Telefon) angeboten werden.

Auf die Beratungstypen wird in den nachfolgenden Kapiteln am Beispiel der Stadt Mannheim im Detail eingegangen. Dabei betrachten wir zuerst kurz die derzeitige Ist-Situation und stellen dann ein Szenario für eine IT-gestützte Beratung vor, um dann daraus generische Anforderungen an ein Beratungsinformationssystem abzuleiten.

5 Punktuelle Beratung

Wenn der aktuelle Kundenandrang es zulässt, leisten viele Bürgerservice Mitarbeiter schon heute eine punktuelle Beratung, typischerweise direkt im Anschluss an eine An- oder Ummeldung. Die zu beantwortenden Fragen reichen von Auskünften zur Adresse von weiteren Behörden bis zu inhaltlichen Fragen zu Einzelthemen wie Kindertagesstätten, Betreuungsangeboten für Kinder in den Ferien etc. Die Berater greifen dafür auf ihr persönliches Hintergrundwissen, die ihnen aus internen Informationssystemen zur Verfügung stehenden Daten, sowie auf die Informationen aus der Mannheimer Website (mannheim.de) zurück. Das Ergebnis notieren sie auf einem Blatt Papier, in einer Broschüre oder drucken es aus. Die gesamte Interaktion dauert wenige Minuten. Aus Sicht des Bürgers sind diese Auskünfte effizient, weil er sehr schnell eine auf ihn zugeschnittene Antwort erhält. Weil Bürger und Berater außer kurzen Texten oder Skizzen auf einem Papier keine Informationen teilen können, ist die punktuelle Beratung derzeit auf Probleme mit einer einfachen Lösung beschränkt. Das folgende Szenario zeigt auf, wie punktuelle Beratung in Zukunft erfolgen soll:

Frau Freya ist gerade eben aus Freiburg nach Mannheim gezogen. Sie hat in Freiburg an der Universitätsklinik gearbeitet und freut sich, dass sie jetzt im Mannheimer Krankenhaus eine Chefarzt-Position hat. Sie geht am Montagmorgen zum Bürgerservice. An der Informationstheke fragt sie, wo sie zur Ummeldung hingehen muss. Die Mitarbeiterin heißt sie herzlich willkommen in Mannheim und macht sie auf das Um-/Anmeldeformular aufmerksam, das sie auszufüllen hat, und erklärt ihr, dass sie eine Nummer ziehen und warten muss, bis ein Schalter frei ist.

Als Frau Freya zum Beraterplatz kommt, wird sie freundlich mit einem Lächeln und den Worten „Guten Tag, was kann ich für Sie tun?“ von Mitarbeiterin Weber begrüßt. Sie legt den halbausgefüllten Um-/Anmeldebogen auf den Schreibtisch und erklärt, dass sie gerade umgezogen ist und sich nun ummelden möchte. Die Mitarbeiterin nimmt das Formular und wendet sich ihrem Rechner zu. Dort tippt sie die notwendigen Daten ein, druckt den Adresskleber und aktualisiert damit den Personalausweis. Als Ärztin muss Frau Freya noch regelmäßig ins Gesundheitsamt. So fragt sie dann noch, wer für sie zuständig ist. Frau Weber schaut in der Wissensdatenbank nach und sucht die passende Adresse heraus. Sie zeigt ihr diese Adresse auf einer Karte und druckt sie zum Mitnehmen aus. Nach kaum fünf Minuten verabschiedet sich Frau Freya und verlässt frohgemut den Bürgerdienst.

Neben der Beratung im Bürgerbüro bieten viele deutsche Kommunen heute schon eine punktuelle Beratung per Telefon im Rahmen der bundeseinheitlichen Behördentelefonnummer 115 an. Den Telefonberatern stehen hierfür Wissensdatenbanken zur Verfügung. Bürger erhalten dabei aber während der Interaktion nur eine mündliche Auskunft. Damit ist die Auskunft wieder auf Probleme mit einer einfachen Lösung beschränkt. Aus anderen Branchen [SS08] ist bekannt, dass Kunden es begrüßen, wenn Kunden und Beratern neben dem mündlichen Kanal noch ein gemeinsamer Arbeitsbereich zur Verfügung steht. Dieser ist am einfachsten durch sogenanntes Co-Browsing [LG09], d.h. dem gemeinsamen Betrachten und Bearbeiten von Webseiten zu erreichen. Wird dies zur Verfügung gestellt, dann kann dem entfernten Kunden auch ein komplexerer Lösungsvorschlag präsentiert werden.

Der Kern der skizzierten punktuellen Beratungsleistung (sei sie vor Ort oder verteilt) besteht somit in Informationsbereitstellung nach einer gezielten Informationssuche in internen und externen Informationssystemen. Deshalb formulieren wir als Ziel der punktuellen Beratung:

Ziel der punktuellen Beratung ist die schnelle Bereitstellung qualitativ hochwertiger Informationen an den Bürger.

Aus diesem Ziel lassen sich folgende generische Anforderungen aus Sicht der Berater ableiten:

Die Berater benötigen eine Informationsbasis, welche die Lebenslage Neubürger umfassend abdeckt.

Eine Informationsbasis für die Berater muss systematisch entwickelt und gewartet werden. Hierzu gehört eine geeignete Aufbereitung von verwaltungsinternem Wissen in einer Wissensdatenbank (wie sie im Rahmen von 115-Projekten häufig schon aufgebaut wurde), der Zugang zu zentralen Dokumenten und Formularen der Verwaltung, zu internen Systemen zur Vorgangsbearbeitung sowie zur kommunalen Internet-Präsenz. Diese Informationsbasis stellt die Korrektheit, Aktualität und Vollständigkeit der Informationsbereitstellung sicher und setzt eine Grundlage für die Verständlichkeit, die Redundanzarmut und die Personalisierung der Informationen (zum Thema Informationsqualität vgl. [Pr10 S. 63 ff]).

Die Berater benötigen einen geeigneten Zugang zu den Informationen aus der Informationsbasis.

Es ist ein wesentlicher Verdienst von Google, dass es die einfache Informationssuche in den Alltag aller Internetnutzer gebracht hat. In der Beratungssituation ist eine einfache und umfassende Unterstützung der Informationssuche deshalb wichtig, weil ein unsicher oder ungezielt suchender Berater schnell inkompetent wirkt. Gängige moderne Verfahren neben der einfachen Stichwortsuche sind Browsing oder Faceted Search. Ein geeigneter Zugang ist wesentlich für die Vollständigkeit, Relevanz und Redundanzarmut der Informationen sowie insgesamt die Effizienz der Suche.

Der Berater soll die Suchergebnisse dem Bürger übergeben, erläutern und mit ihm weiterbearbeiten können.

Die Suchergebnisse sollen das Informationsbedürfnis der Neubürger erfüllen. Hierzu müssen sie dem Bürger auf einem Bildschirm oder einem Dokument zugänglich gemacht werden. Wenn diese nicht selbsterklärend sind, benötigt der Berater Möglichkeiten, sie zu erklären (z.B. durch Zeigen mit dem Finger; dies ist bei der Beratung vor Ort einfach, aber bei der Telefonberatung nicht trivial).

6 Begrüßung

Die Begrüßung ist ein Anliegen der Kommune; sie will die Stadt und das städtische Angebot dem Neubürger gegenüber vermarkten. Angebote zu diesem Zweck reichen von der Übergabe von Broschüren während der Meldung bis hin zur Einladung zu eigenen Begrüßungsevents. In den Bürgerbüros stellen Kommunen für Neubürger häufig Informationen in Form von papiergestützten Broschüren und Flyer zusammen. Diese kann der Bürger in ruhiger Minute lesen und sich informieren. Dies erfolgt unabhängig davon, ob der Bürger danach fragt oder Fragen zu Angeboten stellt. Die gesamte Interaktion ist kurz und bündig. Aus Sicht des Bürgers ist dies ein nettes Angebot, weil er selbst bestimmen kann, wann er das Nachschlagematerial bei aufkommenden Fragen hierzu liest.

Der bisher gewählte Weg über gedruckte Broschüren ist teuer und unpersönlich: Nicht nur sind die Druckkosten für die Broschüren hoch, sondern Broschüren können auch schnell veralten und müssen dann (teuer) entsorgt und neugedruckt werden. Die Informationsqualität leidet weiterhin darunter, dass in vielen Kommunen eine übergreifende Informationsarchitektur fehlt und sich die Inhalte mehrerer Broschüren teilweise überlappen oder Lücken zwischen ihnen bestehen. Sie sind zudem wenig auf die konkrete Situation des Kunden zugeschnitten. Dies betrifft nicht nur die Informationsauswahl, sondern auch den Zeitpunkt der Übergabe. Weil Bürger die Informationen gerade nicht benötigen, legen sie die Broschüren ab und finden sie nicht wieder, wenn sie sie benötigen. Das folgende Szenario¹ zeigt auf, wie eine Begrüßung in Zukunft erfolgen soll:

Frau Freya ist gerade eben aus Freiburg nach Mannheim gezogen. Sie hat in Freiburg an der Universitätsklinik gearbeitet und freut sich, dass sie jetzt im Mannheimer Krankenhaus eine Chefarzt-Position hat. Sie geht am Montagmorgen in den Bürgerservice. An der Informationstheke fragt sie, wo sie zur Ummeldung hingehen muss. Die Mitarbeiterin heißt sie herzlich willkommen in Mannheim und macht sie auf das Um-/Anmeldeformular aufmerksam, das sie auszufüllen hat und erklärt ihr, dass sie eine Nummer ziehen und warten muss, bis ein Schalter frei ist. Für die Zeit des Wartens bietet Sie Frau Freya noch Unterlagen der Stadt an. *Diese enthalten allgemeine Informationen der Stadt für Neubürger. Frau Freya nimmt dieses mit, zieht eine Wartenummer und liest es beim Warten schon einmal durch. Zum Glück hat sie erst Spätdienst, da ist sie nicht unter Zeitdruck.*

¹ Abweichungen zum ersten Szenario sind hier wie auch im dritten noch folgenden Szenario kursiv gesetzt.

Als Frau Freya zum Beraterplatz kommt, wird sie freundlich mit einem Lächeln und den Worten „Guten Tag, was kann ich für Sie tun?“ von Mitarbeiterin Weber begrüßt. Sie legt den halbausgefüllten Um-/Anmeldebogen auf den Schreibtisch und erklärt, dass sie gerade umgezogen ist und sich nun ummelden möchte. Die Mitarbeiterin nimmt das Formular und wendet sich ihrem Rechner zu. Dort tippt sie die notwendigen Daten ein, druckt den Adresskleber und aktualisiert damit den Personalausweis. *Dann kümmert sie sich um die KFZ-Papiere. Nachdem sie fertig ist, macht sie Frau Freya darauf aufmerksam, dass die Stadt Mannheim einen Neubürgerservice anbietet. Dies ist eine Beratung zu Aspekten, die das Einleben in der Kommune erleichtern. Frau Freya möchte keinen weiteren Termin annehmen, denn sie ist froh, dass sie heute die Zeit gefunden hat. So bietet ihr die Beraterin an, dennoch einige spezifische Informationen mitzunehmen, die für ihre Situation hilfreich sind. Kurzerhand gehen sie eine Checkliste durch, in der die Beraterin zu den Positionen wie z. B. Freizeitaktivitäten, Kulturangebot Theater, Weiterbildungsstätten Häkchen setzt und daraus eine Informationsmappe für Frau Freya erstellt. Bei der Frage, ob diese ausgedruckt oder via Email an sie geschickt werden soll, nimmt Frau Freya dankbar die Email-Lösung an und nennt ihre private Email-Adresse. Zufrieden mit den Informationen und dem Service der Stadt, verlässt Frau Freya den Bürgerdienst.*

Mit dem hier vorgestellten Weg wird die Begrüßungsinformation durch den Berater vor Ort für den neuen Bürger massgeschneidert. Vorteile sind die insgesamt höhere Informationsqualität und auch die (potentiell) höhere Attraktivität der multimedial aufbereiteten Informationen. Eine Begrüßung mit einer digitalen Begrüßungsmappe ist nicht nur vor Ort, sondern auch bei einem telefonischen Erstkontakt (im Idealfall mit Co-Browsing) mit einem Auswärtigen möglich. Dies ist besonders wichtig für potentielle Neubürger denn die Übergabe von Materialien kann noch während der Orientierungs- und Entscheidungsphase erfolgen. Auch eine mobile Beratung z.B. während in- oder auswärtigen Events wird durch die digitale Informationsbereitstellung deutlich erleichtert. Wir können also als Ziel der Begrüßung festhalten:

Die Begrüßung stellt die Attraktivität von Standort und Kommune heraus. Dies geschieht durch die Bereitstellung attraktiver, auf die Person des Neubürgers zugeschnittener Informationen.

Aus diesem Ziel lassen sich folgende generische Anforderungen aus Sicht der Berater ableiten:

Der Berater benötigt Instrumente zur Erhebung des Informationsbedarfs des Bürgers.

Im Unterschied zu den beiden anderen Szenarien steht bei der Begrüßung ein definiertes, begrenztes Volumen an für Marketingzwecke aufbereiteten Materialien zur Verfügung. Deshalb ist es möglich, den Informationsbedarf mit Hilfe von Checklisten zu erheben.

Der Berater soll in die Lage versetzt werden, eine individuelle Begrüßungsmappe zu konfigurieren.

Die Konfiguration ist dann einfach, wenn die einzelnen Informationsbausteine unabhängig voneinander sind. Dann kann jede Frage der Checkliste 1:1 einem Informationsbaustein entsprechen. Da Informationsbedarf auch von den bisher vorliegenden Informationen abhängt, sollte nicht erst die gesamte Checkliste abgefragt und dann das Gesamtpaket übergeben werden, sondern zu geeigneten Zeitpunkten (im Extremfall sogar nach jedem Checklistenpunkt) die Zwischenergebnisse gemeinsam durchgeschaut werden, wenn dafür Zeit ist.

Während und nach der Beratung sollen Ergebnisse als greifbare Produkte an den Bürger übermittelt werden können.

Obwohl immer mehr Bürger mit Computern ausgestattet sind, gibt es noch "analoge" Neubürger. Zwar können mit diesen Zwischenstände am Bildschirm gemeinsam betrachtet werden, das Endergebnis ist aber (soweit möglich) auch gedruckt aufzubereiten. Für die Übergabe einer digitalen Begrüßungsmappe bieten sich als einfache Lösung ein aufbereitetes pdf-Dokument und als moderne Lösung die Übergabe an einen persönlichen E-Government-Safe an (vgl. [BBK08], [PS13]).

7 Umfassende Beratung

In einigen Bereichen berät die Verwaltung heute schon umfassend, z.B. im Sozialwesen oder bei Arbeitslosen. Für Neubürger ist eine vergleichbare umfassende Beratung nicht üblich; es findet aber derzeit ein Umdenken statt. Nicht nur hat eine Kommune ein ökonomisches Interesse daran, Hauptwohnsitz der bei ihnen wohnhaften Personen zu sein (dies ist besonders bei Studenten ein Thema), sondern sie möchte angesichts eines absehbaren Fachkräftemangels für qualifiziertes Personal aus dem In- und Ausland attraktiv sein. In einem "Welcome Center" (<http://welcome.hamburg.de/>) bietet Hamburg deshalb eine umfassende Beratung für Neubürger, insbesondere für Fachkräfte aus dem Ausland. Die Auslagerung in eine eigene Organisation ermöglicht nicht nur eine separate Finanzierung, sondern auch die Beschäftigung speziell qualifizierten Personals. Dieses ist insbesondere besser darin geschult, aktiv auf die zu beratenden Bürger zuzugehen und in einem Frage- und Antwortspiel den versteckten Informationsbedarf aufzudecken und dem Bürger Orientierung zu geben.

Im Unterschied zu Hamburg soll in Mannheim die umfassende Beratung in den bisherigen Bürgerservice integriert werden und auch nicht auf eine bestimmte Bürgergruppe fokussiert werden. Dabei soll folgendes Szenario umgesetzt werden:

Frau Freya ist gerade eben aus Freiburg nach Mannheim gezogen. Sie hat in Freiburg an der Universitätsklinik gearbeitet und freut sich, dass sie jetzt im Mannheimer Krankenhaus eine Chefarzt-Position haben wird. *Von ihrem Arbeitgeber her weiß sie, dass sie sich jetzt im Bürgerdienst-Büro der Stadt ummelden muss.* Sie geht am Montag-morgen in den Bürgerdienst. An der Informationstheke *macht sie dann die Mitarbeiterin auf die Möglichkeit der Neubürgerberatung aufmerksam. Sie fragt, ob sie diese heute oder an einem anderen Tag in Anspruch nehmen möchte, sofern der Beratungsplatz gerade frei ist. Da Frau Freya heute Morgen Zeit hat, sagt sie spontan Ja zur Beratung.*

Die Mitarbeiterin prüft nach, ob der Beratungsarbeitsplatz frei ist und zeigt ihr den Weg. Als Frau Freya am Beraterplatz Platz genommen hat und durch die Mitarbeiterin Weber begrüßt wurde, erklärt die Mitarbeiterin, dass sie zu allererst die Ummeldung als offizielle Angelegenheit vornehmen möchte und dann zu den weiteren Fragen rund um das Einleben in Mannheim beginnen möchte. Die Beraterin wendet sich ihrem Rechner zu und tippt die notwendigen Daten ein, druckt den Adresskleber und aktualisiert damit den Personalausweis, den Frau Freya ihr vorher auf Nachfrage gegeben hatte. Anschließend rückt sie einen Touchscreen so zurecht, dass Frau Freya und sie einen guten Blick darauf haben und fragt, was Frau Freya gern alles wissen möchte. Frau Freya fällt ein, dass sie noch gar nicht überlegt hat, wo sie ihre Umzugskartons und ein zwei Möbelstücke, die nicht in ihre Wohnung passen, entsorgen kann. Die Beraterin erklärt ihr daraufhin das komplizierte Müllentsorgungssystem. Frau Freya ist erstaunt, was sie alles beachten muss und dass sie über ihren Vermieter ihre Mülltonnen besorgen muss. Das kannte sie bisher nicht. So beginnt die Beratung in der systematisch Fragen erhoben, Lösungsalternativen gesucht und in einer digitalen Merkliste zusammengestellt werden. Zum Abschluss erhält Frau Freya die zusammengestellten Informationen als Email, das direkt zum Gesprächsabschluss an sie versendet wird. Die Beraterin bietet ihr an, sich bei weiteren Fragen wieder an den Bürgerservice wenden zu können. Frohgemut und mit dem Gefühl, in Mannheim gut aufgehoben zu sein, geht Frau Freya nach einer knappen halben Stunde weiter zu ihrem ersten Tag in der Klinik.

Die hier vorgestellte Lösung einer umfassenden Beratung konzentriert sich darauf, den Neubürger in seiner neuen Lebenssituation handlungsfähig zu machen. Hierzu müssen nicht nur für bekannte Probleme Lösungen gesucht werden, sondern sie müssen auch strukturiert werden und versteckter Informationsbedarf muss offengelegt werden [SS10b]. Somit halten wir als über die punktuelle Beratung hinausgehendes Ziel der umfassenden Beratung fest:

Ziel der umfassenden Beratung ist die umfassende Handlungsfähigkeit des Neubürgers. Dies wird durch Strukturierung der Lebenssituation, dem Aufdecken versteckter Informationsbedarfe und die schnelle Bereitstellung qualitativ hochwertiger Informationen an den Bürger erreicht.

Aus diesem Ziel lassen sich folgende, über die punktuelle Beratung hinausgehende generische Anforderungen aus Sicht des Beraters ableiten:

Der Berater soll in die Lage versetzt werden, die Lebenslage des Neubürgers darzustellen.

Die Darstellung der Lebenslage soll Beratern und Neubürgern einen Gesamtüberblick geben und ggf. helfen, anstehende Themen zu priorisieren. Je nach Denkmuster kommen hierfür einfache Kärtchenhäufchen, to-do-Listen, ein Zeitstrahl oder Mindmaps in Frage.

Der Berater soll unterstützt werden, gezielt Fragen zu stellen.

Erfahrene Berater können sich in die Lebenslage des Bürgers hineindenken und durch Fragen oder Anregungen Themengebiete ansprechen, an die der Neubürger von selbst

noch nicht gedacht hat. Die überlegene Empathie des menschlichen Beraters heisst aber nicht, dass er bei der Exploration des Problemraums alleine gelassen werden sollte. Vielmehr sollte ein Beratungsinformationssystem z.B. aufgrund von Ontologien oder Topic Maps in unaufdringlicher Weise kontextabhängige Vorschläge machen, welche Themen möglicherweise für den Bürger noch interessant sind. Berater schätzen dies, weil sie so zumindest nichts vergessen.

Ein grundlegendes Problem der umfassenden Beratung ist die Frage, wann der richtige Zeitpunkt für eine Beratung ist. Viele Fragen - nicht zuletzt die alles entscheidende Frage, ob man in die Stadt kommen möchte - stellen sich vor dem Umzug. Vor dem "Willkommenheissen" braucht es die Einladung! Ein Bürgerservice vor Ort ist für eine Beratung in der frühen Phase der Entscheidungsfindung und Planung nicht optimal geeignet, weil er die Anwesenheit vor Ort erfordert. Ein um Beratungskomponenten ergänzter 115-Service auf der Basis von Co-Browsing-Technologien bietet hier mehr Flexibilität. Hierzu wäre aber nicht nur das Personal weiterzuqualifizieren, sondern auch die vorhandenen Wissensdatenbanken auf eine Nutzung durch zwei Personen anzupassen.

Eine zweite Barriere ist das mangelnde Problembewusstsein der Bürger. Nur Ausländern ist wirklich bewusst, eine wie einschneidende Veränderung ein Umzug sein kann. Weiterhin erwarten nur wenige Neubürger eine umfassende Beratung. Deshalb muss eine Kommune daran interessiert sein, die Zugangsbarrieren für die Bürger herabzusetzen. Hierfür gibt es zwei Wege:

1. Die mobile Beratung, bei der die Kunden zu Hause, am Arbeitsort oder bei einem geeigneten Ereignis beraten werden.
2. Die Überleitung einer punktuellen Beratung oder einer Begrüßung in eine umfassende Beratung. Diese setzt voraus, dass auf die bisherigen Ergebnisse aufgebaut wird. Deshalb formulieren wir generische Anforderung:

Alle drei Beratungstypen sollen mit derselben IT-Umgebung erbracht werden.

8 Ausblick

In diesem Beitrag wurden auf der Basis einer umfassenden Felduntersuchung Szenarien für eine zukünftige Bürgerberatung und Anforderungen an ein Beratungsinformationssystem vorgestellt. Durch die Fokussierung auf den in jüngster Zeit vernachlässigten synchronen Kontakt vor Ort leistet der Artikel einen Beitrag zur umfassenden Neugestaltung der Bürger-Verwaltungsbeziehung und damit zu einem Kern der E-Government-Forschung. Verwaltungen können sich nicht darauf zurückziehen, ihre internen Prozesse zu verbessern und den Kundenkontakt aus Effizienzgründen auf die Selbstbedienung zu reduzieren. Vielmehr haben sie zunehmend die Aufgabe, dem Bürger dann beratend zur Seite zu stehen, wenn er Unterstützung durch den Staat erwartet oder diese aus einer übergeordneten Sicht effizient ist. Die hier vorgestellten Szenarien und Anforderungen sind die Ausgangsbasis für eine Implementierung eines Beratungsinformationssystems, welches unterschiedlich weitgehende Informationsbedürfnisse und Beratungsangebote abdeckt. Eine solche Lösung muss in das lokale organisatorische Gefüge integriert werden und die Berater für die neuen anspruchsvollen Aufgaben weiterqualifi-

ziert werden. Dies führt zu einer Beratung des 21. Jahrhunderts, die zugleich die Beratungsqualität und die Effizienz der Berater erhöht.

Literaturverzeichnis

- [BBK08] Breitenstrom, C., Brunzel, M., and Klessmann, J.: Elektronische Safes für Daten und Dokumente. Fraunhofer FOKUS, Berlin; 2008.
- [BJ09] Bogumil, J.; Jann, W.: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Auflage, Wiesbaden, 2009.
- [FR99] Fobel, K.; Rieger-Genenni, K.: Bürgerämter und Nachbarschaftsläden: neue Wege in der kommunalen und privaten Dienstleistung. Frankfurt/Main, New York, Campus Verlag; 1999.
- [GSS11] Giesbrecht, T.; Schmidt-Rauch, S.; Schwabe, G.: Towards Value-Co-created Citizen Advisory: The Smart Advisor's skills. In: 6th Mediterranean Conference on Information Systems, September 3-5, 2011.
- [He04] Hevner, A.R.; March, S.T.; Park, J.; Ram, S.: Design science in information systems research. *MIS Q.* 28, 1/2004; S. 75-105.
- [Le90] Lenk, K. (Hg.): Neue Informationsdienste im Verhältnis von Bürger und Verwaltung. Decker&Müller, Heidelberg, 1990.
- [Le95] Lenk, K.: BürgerBüros als innovative kommunale Serviceagenturen (zus. mit Gudrun Klee-Kruse). Heidelberg, Decker, 1995.
- [Le02] Lenk, K.: Elektronische Bürgerdienste im Flächenland als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe. In: *Verwaltung & Management* 8/2002; Heft 1.
- [Le04] Lenk, K.: Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung – eine Einführung. Berlin: edition sigma, 2004; 120 S.
- [LG09] Lowet, D.; Goergen, D.: Co-browsing dynamic web pages. In Proceedings of the 18th international conference on World wide web (WWW '09). ACM, New York, NY, USA, 2009; S. 941-950.
- [Pi90] Pippke, W.: Beratungsgestaltung bei computergestützter Sachbearbeitung. In: Lenk, K. (Hg.): Neue Informationsdienste im Verhältnis von Bürger und Verwaltung. Decker&Müller, Heidelberg, 1990; S. 70-96.
- [Pr10] Prestipino, M.: Die virtuelle Gemeinschaft als Informationssystem- Informationsqualität nutzergenerierter Inhalte in der Domäne Tourismus. Vwh, Boizenburg, 2010; S. 63 ff.
- [PS13] Pfister, J.; Schwabe, G.: The Landscape of Electronic Data Safes and Their Adoption in E-Government and E-Business. 46th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), 2013; S.1963-1972.
- [RC02] Rosson, M.B.; Carroll, J.M.: Scenario-based design. In *The human-computer interaction handbook*, Julie A. Jacko and Andrew Sears (Eds.). L. Erlbaum Associates Inc., Hillsdale, NJ, USA, 2002; S. 1032-1050.
- [Se11] Sein, M.; Henfridsson, O.; Puro, S.; Rossi, M.; Lindgren, R.: Action design research. *MISQ*, Vol 35, 1/2011; S. 37-56.
- [SP03] Schedler, K., Proeller, L.: *New Public Management*, 2. Auflage, Bern u. a. 2003
- [SS10a] Schenk, B.; Schwabe, G.: Understanding the Advisory Needs of Citizens. Proceedings zur Teilkonferenz der Multikonferenz für Wirtschaftsinformatik, Göttingen, 2010.
- [SS10b] Schwabe, G.; Schenk, B.; Bretscher, C.: Enabling advisors and citizens through Citizens' Advice 2.0. In: the Proceedings of the Fourteenth Annual Conference of the International Research Society for Public Management (IRSPM XIV) 2010.
- [SS08] Schmidt-Rauch, S.; Schwabe, G.: From telesales to tele-advisory in travel agencies: Business problems, generic design goals and requirements. *ACM Trans. Manage. Inf. Syst.* 2, 3, Article 17, 10/2008; 13 pages.