

Zukünftige Leistungsmodelle im Rahmen von e-Government

Georg Aichholzer

*Institut für Technikfolgen-Abschätzung (ITA)
Österreichische Akademie der Wissenschaften
Strohgasse 45, A-1030 Wien
aich@oeaw.ac.at*

Schlagworte: E-Government, Dienstleistung, Innovation, Produktivität, One-stop Service, Transaktionsdienste, Informationsdienste

Abstract: Das Internet hat neue Perspektiven für die Dienstleistungsproduktion eröffnet und im Bereich von e-Government Innovationen in Richtung neuer Dienstleistungsmodelle in Gang gesetzt. Ausgehend von Zielen des e-Government behandelt der Beitrag Potentiale zur Verbesserung von Dienstleistungsqualität und -produktivität durch Transaktionsdienste bzw. One-stop Service und verweist auf Analysen des EU-Projekts PRISMA.

1. Einleitung

E-Government hat sich binnen weniger Jahre als eine wesentliche Herausforderung an staatliches Handeln etabliert. In zahlreichen Ländern steht die Transformation zur elektronischen Abwicklung von Verwaltungs- und Geschäftsprozessen staatlicher Stellen auf der Tagesordnung, in vielen ist sie bereits beträchtlich fortgeschritten. E-Government im umfassenden Sinn zu realisieren bedeutet zum einen, den internen Verkehr zwischen verschiedenen staatlichen Einrichtungen, zum anderen die Leistungsprozesse in den externen Beziehungen zu Bürgern und Unternehmen auf elektronische Medien umzustellen. In der Sprache des elektronischen Handels erstreckt sich e-Government somit auf drei zentrale Interaktionsebenen: elektronischer Behördenverkehr Government to Government (G2G), Government to Citizen bzw. Citizen to Government (G2C, C2G), und Government to Business bzw. Business to Government (G2B, B2G). Bei den Leistungsprozessen im Rahmen dieser Behördenbeziehungen geht es dabei inhaltlich um drei Hauptelemente: *Information* (Zuständigkeiten, Register etc.), *Kommunikation* (Anfragen, Nachrichten) und

Transaktion (Anträge, Bescheide, Zahlungen etc.).¹ Bei der angestrebten Umgestaltung unter Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie geht es nicht bloss um eine neue Phase technischer Unterstützung traditioneller Verwaltungs- und Geschäftsprozesse. Vielmehr ist damit ein Ineinandergreifen von technischen, organisatorischen, institutionellen und sozialen Innovationen verbunden, als deren Resultat sich bei fortgeschrittener Realisierung neuer Dienstleistungsmodelle im öffentlichen Sektor abzeichnen.²

2. Erwartungen an e-Government

Wesentliche Beweggründe staatlicher Stellen für die Realisierung von e-Government sind das Interesse an Effizienzsteigerung, Kosteneinsparung und Verbesserung der Dienstleistungsqualität zur Verstärkung der Bürgernähe und Legitimität des Verwaltungshandelns. Darüber hinaus können Informationsdienste auch zur Erhöhung der Verantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden. Für die kommunale Ebene nennen *Grabow et al. (1996)*³ vor allem drei Ziele, die mit Telematik und Teledienstleistungen verbunden werden: Verbesserung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit der kommunalen Verwaltung, der Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Wirtschaft, sowie der Lebensqualität für die Bürger.

Auch Fallstudien zu mehreren deutschen Städten ergaben, dass die wirtschaftlichen Zielsetzungen, nämlich die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit sowie die Rationalisierungsmöglichkeiten innerhalb der Verwaltung, die kommunale Problemsicht beim Einsatz von Telematik dominieren. Weitere Gründe sind die Verbreitung von Informationen, eine erhöhte Transparenz der öffentlichen Verwaltung, die elektronische Abwicklung von Dienstleistungen, Papier- und Kostenersparnis sowie die Sammlung von Informationen.

¹ Siehe *Aichholzer, G., Schmutzer, R., 1999, E-Government: Elektronische Informationsdienste auf Bundesebene in Österreich (Studie im Auftrag des Bundeskanzleramts), Juli 1999, Wien: Institut für Technikfolgen-Abschätzung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.*

² *Gisler, M., Spahni, D. (Hg.), 2001, Electronic Government. Eine Standortbestimmung, Bern, Stuttgart, Wien: Verlag Paul Haupt.*

³ *Grabow, B., Korte, W. B., 1996, Telematik, Teledienstleistungen und Kommunalpolitik, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.*

Die Ergebnisse einer Untersuchung von fünf europäischen Ländern⁴ weisen daraufhin, dass der Bedarf nach Bürgerinformation durch Umbau von Sozialleistungen, zunehmende Verrechtlichung, demographischen Wandel (wachsender Anteil der älteren Bevölkerung, Immigration), Reform der Verwaltung und steigende Erwartungen aufgrund der Verbreitung der Informationstechnik im Steigen begriffen ist, besonders hinsichtlich der Informationen über Ansprüche und Rechte. Hinzu kommt, dass die öffentliche Verwaltung durch zunehmende Spezialisierung immer weniger transparent wird. Ausserdem gerät die Orientierung an fixen Öffnungszeiten, zu denen Ämter zugänglich sind, unter Druck. Insgesamt wird aus der Sicht der Nutzer von elektronischen Verwaltungsdienstleistungen v.a. eine Vereinfachung und Erleichterung von Behördenwegen und eine erhöhte Transparenz der öffentlichen Verwaltung erwartet, aber auch eine Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten in politischen Prozessen. Eine zusammenfassende Einschätzung der Ergebnisse verschiedener Umfragen kommt zu dem Schluss, „dass das grösste Interesse der Bürger an aktuellen Informationen und Transaktionen mit der Verwaltung besteht“.⁵

3. Qualitäts- und Produktivitätsverbesserung von Verwaltungsdienstleistungen

Verwaltungsdienstleistungen weisen im Vergleich zur materiellen Güterproduktion einen chronischen Rückstand bei Produktivitätsfortschritten auf. Reformen zur Effizienzsteigerung und der Druck von Budgetkürzungen verlangen eine Verbesserung der Dienstleistungsproduktivität. Aufgrund der besonderen Bedingungen der Dienstleistungsproduktion lassen sich die aus der Rationalisierung der materiellen Produktion bekannten Strategien, wie *Herzenberg* et al.⁶ darlegen, nicht einfach übertragen. Dort basieren Produktivitätsgewinne über weite Strecken auf standardisierten Produkten und dem Einsatz von Technik, die entsprechende „*economies of scale*“ ermöglichen. Durch neue Produktionsmo-

⁴ *Steele, J.* (Hg.), 1997, *Information for Citizenship in Europe*, London: Policy Studies Institute.

⁵ *Kubicek, H., Hagen, M., Al., E.*, 1998, *Interaktive Rathäuser in Deutschland: Eine Evaluation kommunaler Verwaltungsangebote im WorldWideWeb*, Universität Bremen, Fachbereich Mathematik und Informatik.

⁶ *Herzenberg, S. A., Alic, J. A., Wial, H.*, 1999, *Toward a Learning Economy, Issues in Science and Technology*, Winter, 55-62.

delle vom Typ flexibler Spezialisierung bzw. Kombination flexibler Fertigungssysteme mit qualifiziertem Personal ließen sich auch „*economies of scope*“ erzielen. Dagegen verlangt die fall- und situationsspezifische Natur der meisten Dienstleistungen statt eines „Ingenieurmodells“ eine Orientierung an einem „interpretativen Modell“. Wenngleich im Dienstleistungssektor standardisierte Produktion in gewissem Umfang möglich ist, gilt die grundlegende Annahme eines klar definierten Produkts mit Merkmalen unabhängig vom Produktionsprozess für viele Dienstleistungsprozesse nur zum Teil, kaum oder gar nicht.

Herzenberg et al. identifizieren zwei komplementäre Wege zu Produktivitätsverbesserungen bei Dienstleistungen, die sie „*economies of depth*“ und „*economies of coordination*“ nennen. Ersteres meint die Verbesserung der Fähigkeit zu fallspezifischer Interpretation und situationsspezifischer Reaktion bei Dienstleistungen. „*Economies of coordination*“ bestehen in der Verbesserung der Abstimmung von Leistungsbeiträgen in arbeitsteilig organisierten Dienstleistungsprozessen. Für beide Ansätze zur effizienteren Dienstleistungsproduktion stellen neuere Anwendungsformen von Informations- und Kommunikationstechnologien im Verein mit entsprechenden Qualifizierungsstrategien für das Personal ein wichtiges Element und Potential dar. Dies gilt im Prinzip auch für Verwaltungsdienstleistungen im öffentlichen Bereich. Allerdings weisen Traunmüller und Lenk⁷ zu Recht auf zwei kritische Randbedingungen hin, die es bei jedem Reengineering von Verwaltungsprozessen zu beachten gilt, nämlich die Rolle des Rechts und die Besonderheit der Ressource Information im Verwaltungshandeln. Beide Aspekte verwehren eine umstandslose Orientierung am produktionswirtschaftlichen Modell der Neugestaltung von Prozessen.

Mögliche Ansatzpunkte für *economies of depth* ebenso wie für *economies of coordination* durch e-Government lassen sich in verschiedenen Projekten des aktuellen Innovationsgeschehens erkennen: Beispiele für IKT-Anwendungen im Rahmen von e-Government, die ein Potential zu Effizienzgewinnen bei fallspezifischer Interpretation und situationsspezifischer Reaktion im Verwaltungshandeln aufweisen, sind etwa im Bereich von elektronischen Archiven, Datenbankanwendungen und Suchwerkzeugen zu finden. Zu denken wäre etwa an Produktivitätssteigerungen bei individuellen Beratungsleistungen im Bereich von Arbeitsvermittlung

⁷ Traunmüller, R., Lenk, K., 2000, Electronic Government als ganzheitlicher Ansatz, in: Schweighofer, E., Menzel, T. (Hg.): *E-Commerce und E-Government: Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik*, Wien: Verlag Österreich, 69-78, 72.

oder Gesundheitseinrichtungen. Was den zweiten Typ von Effizienzsteigerung betrifft, nämlich Verbesserungen bei der Abstimmung von arbeitsteilig organisierten Verwaltungsprozessen, kann die erfolgreiche Reorganisation zu einem One-stop Service mit IKT-Unterstützung als mögliches Beispiel angeführt werden oder effizientere Abläufe mittels Einsatz von Workflow-Management (etwa durch Reduktion von Liege- bzw. Wartezeiten).

Eine grundlegende Strategie, die zu Produktivitätsverbesserungen durch e-Government genutzt wird, zugleich aber auch durch Flexibilitätsgewinne eine qualitative Verbesserung beinhalten kann, besteht schliesslich in der umfassenden Einführung von Elementen der *Selbstbedienung* auf Basis von IKT. Eine ähnliche Entwicklung erfolgte mittels Geldausgabeautomaten und *electronic banking* im Banksektor. Diese Strategie findet allerdings nicht zuletzt im verfügbaren Zeitbudget der Verwaltungsklienten eine Grenze. Letztlich dürften zwei Trends für das Profil zukünftiger Leistungsmodelle zentrale Bedeutung haben: elektronische Transaktionsdienste (verbunden mit zunehmendem Self-Service) und höhere Dienstleistungsqualität durch One-stop Service.

4. Elektronische Transaktionsdienste und One-stop-Service

Der Grad an Interaktivität und die Komplexität entsprechender Anwendungen nimmt von den Informations- zu den Transaktionsdiensten hin zu. Letzteres gilt sowohl in bezug auf die technische und organisatorische Umsetzung als auch hinsichtlich der rechtlichen Aspekte und Nutzungsanforderungen. Informationsdienste ermöglichen den Abruf von statischen oder dynamischen Informationen durch die Nutzer. Bei Kommunikationsdiensten stellen die Eingaben der Nutzer den eigentlichen Inhalt der Interaktion dar, die aus dem Austausch wechselseitiger Nachrichten besteht. Bei Transaktionsdiensten stossen die Eingaben der Nutzer unmittelbar nachfolgende Prozesse an, die wesentliche Teile der Abwicklung eines Verwaltungsaktes oder sogar dessen Gesamtabwicklung ausmachen. Erst Transaktionsanwendungen haben wesentliche Auswirkungen auf die Wertschöpfungskette. Die Bandbreite elektronischer Transaktionen auf der Grundlage von Nutzereingaben reicht von der Bereitstellung eines Gutes oder einer Dienstleistung (d. h. die Nutzereingaben stellen einen Bestell-, Reservierungs- oder Buchungsakt dar) bis zu Entscheidungsvorgängen (d. h. die Nutzereingaben stellen eine Bescheideerteilung bzw. eine Stimm- oder Meinungsabgabe dar).

Transaktionsdienste erfordern aufgrund der notwendigen Anbindung an die interne Datenverarbeitung entsprechende Vorkehrungen, die oft tiefgreifende Veränderungen bedeuten können. Es ist jedoch nicht nur die technisch-organisatorische Einbettung auf Seiten der staatlichen Stellen eine besondere Herausforderung, sondern auch die soziokulturelle Einbettung neuer Dienste bei den Nutzern. Insbesondere gilt es, Attraktivität, Zugänglichkeit und Erschwinglichkeit Internet-gestützter Dienste für alle Teile der Bevölkerung und der Wirtschaft zu ermöglichen und auch die Option des Behördenverkehrs in traditioneller Form aufrechtzuerhalten. Gegenwärtig haben erst 50% der Österreicher über 14 Jahren prinzipiell Zugang zum Internet, 44% nutzen es, allerdings besonders nach Alter, Bildung und Einkommen in sehr unterschiedlichem Ausmaß⁸.

Transaktionsdienste sind das Kernelement des elektronischen Handels. Im Verwaltungsbereich können *Transaktionsdienste* in verschiedenen Anwendungsbereichen die Interaktion zwischen Bürgern und der Verwaltung erleichtern. Elektronische Transaktionsdienste im Bereich *Alltagsbedarf* sind eher auf der Kommunalebene zu finden, da z. B. bei Kultur- oder Bildungseinrichtungen auftretende Reservierungs- oder Bestellvorgänge eher lokalen Bezug haben. Der Bereich *Behördenkontakte* i. e. S. betrifft die elektronische Einreichung von Anträgen und Formularen. Dieses Anwendungsfeld wird als besonders zukunftssträftig betrachtet, da Anträge, Formulare, Erklärungen und erteilte Bescheide Schlüsselemente von Verwaltungsprozessen darstellen. 1998 erwarteten Experten in einer deutschen Delphi-Studie⁹ die elektronische Abwicklung der Behördenwege innerhalb der nächsten zehn Jahre; mittlerweile haben viele Regierungen, angefangen von der britischen bis zur österreichischen die Realisierung bereits bis 2005 angesetzt. Abhängig von der Verwaltungsebene (Bund, Land, Gemeinde) gibt es eine Vielfalt von Anwendungsfällen, die von An- oder Ummeldungen (Strom, Gas, Wohnung, KfZ, etc.) über Einreichungen (Vorschläge oder Beschwerden, Angebote bei öffentlichen Ausschreibungen, etc.) bis zum Antrag und Abruf des aktuellen Standes von Verwaltungsverfahren reicht.

Bei Behördenkontakten bzw. Amtswegen tritt in je spezifischer Form eine Kombination von drei Kernelementen auf: Leisten einer Unterschrift, Entrichten einer Gebühr, Beibringung von Unterlagen. Jedes einzelne die-

⁸ Quelle: Austrian Internet Monitor (AIM), 1. Quartal 2001.

⁹ ISI (Fraunhofer Institut Systemtechnik und Innovationsforschung), 1998, *Delphi '98. Studie zur globalen Entwicklung von Wissenschaft und Technik: Methoden und Datenband*, Karlsruhe.

ser Elemente bedeutet unterschiedliche Schwierigkeiten für die elektronische Realisierung. Der Einsatz sicherer elektronischer Signaturen wird in Kürze das Leisten einer Unterschrift mit derselben Verbindlichkeit wie per Hand ermöglichen. Der Einsatz elektronischer Zahlungssysteme (Kreditkarte, Geldkarte, e-cash, etc.) wird bald das Entrichten einer Gebühr mit derselben Sicherheit wie das (ehemalige) Kleben einer Stempelmarke erlauben. Für die elektronische Beibringung von Unterlagen mit derselben Authentizität wie in physischer Form sind jedoch momentan kaum praktikable Lösungen erkennbar.

Am weitesten fortgeschritten sind Transaktionsdienste im Bereich des Steuerwesens. Die oberste Steuerbehörde in den USA, das Internal Revenue Service, unterstützt bereits die elektronische Eingabe von Steuererklärungen mittels Mehrfrequenztonwahl und einer gebührenfreien Telefonnummer sowie über Vermittlungsstellen im Internet und einer eigenen Software. In Deutschland ermöglicht die Finanzbehörde in einem Pilotprojekt (ELSTER) die Erstellung der Steuererklärung mit dem Computer (kostenlose Software) und die Übermittlung der Daten per Internet. Häufig können zwar die Formulare per Internet bezogen werden, aber deren Einreichung bei der Steuerbehörde ist bislang nur auf Papier und nicht elektronisch möglich. Viele Ansätze zur Realisierung von Transaktionsanwendungen finden sich auf der Kommunalebene. Im Stadtinformationssystem von Mannheim kann man ein KFZ-Wunschzeichen elektronisch reservieren. In Wien können sich die Bürger über das Internet für eine Gemeindewohnung anmelden (Elektronisches Wohnungsinformationssystem ELWIS) und Parkpickslerln auf elektronischem Weg bestellen und bezahlen.

One-stop Service hat in erster Linie das Kundenbedürfnis nach einfachen und zeitsparenden Verwaltungskontakten im Auge. Es lassen sich drei Typen von One-Stop-Government unterscheiden:¹⁰

- *First-Stop*: Typischerweise ein Informationsschalter zur Weiterleitung des Bürgers zu den für sein Anliegen relevanten Verwaltungsdiensten. Die Realisierung kann physisch oder virtuell sein (z.B. ein Portal wie help.gv), in jedem Fall handelt es sich nur um eine erste Anlaufstelle.
- *Convenience Store*: Mehrere, in einem einzigen Amt oder an einer Website verfügbare Transaktionsdienste. Diese erfüllen die Bedürfnisse für viele verschiedene Anliegen von Bürgern, bedeuten

¹⁰ Hagen, M., Kubicek, H. (Hg.), 2000, *One-Stop-Government in Europe: Results from 11 National Surveys*, Bremen: Universität Bremen, 8 ff.

in der Regel lokal dezentralisierte Verwaltung bzw. Bündelung von Dienstleistungen innerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereichs und klammern komplexere Dienste aus.

- *True one-stop*: Integriert viele, die meisten oder alle Dienste, die zu einem Anliegen spezifischer Klientengruppen oder bei spezifischen Ereignissen (z.B. Familienstands-, Arbeits- oder Wohnungsänderung) erforderlich sind, an einer Kontaktstelle.

Das echte One-stop Service erfordert ambitioniertes Change Management, von Intranet-Verfügbarkeit über Reorganisation horizontaler und vertikaler Prozessabläufe bzw. Kooperation bis zur Änderung von Verfahrensbestimmungen und rechtlichen Voraussetzungen.

5. Ausblick

Die Realisierung von elektronischen Transaktionsdiensten und One-stop Service auf breiterer Basis bedarf noch weiterer Abklärung von Nutzerbedürfnissen und erheblicher Arbeit bzw. Überwindung von Hindernissen: neben technischen sind vor allem organisatorische, institutionelle und rechtliche Voraussetzungen zu schaffen bzw. zu verbessern. Im Hinblick auf die Notwendigkeit des allgemeinen Zugangs sind auch noch weitere Hürden zu beachten, die einer Nutzung von elektronischen Verwaltungsdiensten entgegenstehen, nämlich sozio-kulturelle (Einstellung zu neuen Medien und Wahrnehmung der Anwendungsmöglichkeiten), qualifikatorische (kognitive und physische Fähigkeiten, Medienkompetenz) und finanzielle (Ausstattungs- und Nutzungskosten). Zu diesen Themen hat das ITA¹¹ mit mehreren Partnern ein grösseres EU-Projekt in Angriff genommen. Das Projekt PRISMA – Providing Innovative Service Models and Assessment – untersucht innovative Dienstleistungsmodelle und Zukunftstrends in mehreren Sparten von e-Government (Dienste im Bereich von Verwaltung, Gesundheit, Personen mit spezifischen Bedürfnissen – ältere Menschen, Behinderte, Umwelt, Verkehr und Tourismus). Im Mittelpunkt steht die Analyse von IKT-gestützten Dienstleistungsinnovationen und Identifizierung von beispielgebenden Umsetzungen anhand einer Reihe von Schlüsselkriterien (z.B. nutzerzentriertes Design, allgemeiner Zugang, Sicherheit und Datenschutz). Erste Ergebnisse beleuchten die Vielfalt der zu berücksichtigenden Einflussfaktoren und Gestaltungstrends; neue Leistungsmodelle sind im Entstehen.

¹¹ Aichholzer, G. et al., 2001, PRISMA. Report on changes and trends in service delivery, Vienna: Institute of Technology Assessment, Austrian Academy of Sciences.