

Online Services für one-stop Government: Prozessmodellierung

Maria A. Wimmer

*Institut für Angewandte Informatik, Universität Linz
A-4040 Linz, Altenbergerstr. 69
mw@ifs.uni-linz.ac.at*

Schlagworte: one-stop Government, Prozessmodellierung, integrierte Servicemodellierung

Abstract: One-stop Government impliziert eine wesentliche Veränderung traditioneller Prozessstrukturen für Amtswege. Die gravierendste ist wohl die Öffnung nach außen, wo der Bürger bzw ein Mitarbeiter eines Unternehmens Teilschritte eines Prozessmodells auf der Portalseite ausführt. Um online Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung erfolgreich in einem one-stop Konzept umzusetzen, wird ein Prozessreengineering mit einer integrierten Servicemodellierung unumgänglich. Ein Framework zur integrierten Servicemodellierung soll dieses Reengineering bedeutend erleichtern.

1. One-stop Government

Im Zuge der aktuellen Diskussion um e-Government fallen immer öfter auch die Schlagworte „one-stop Government“ und „Bürgerservice-Center“. Damit ist die Integration und Vernetzung des Leistungsangebotes der öffentlichen Verwaltung auf einen zentralen Punkt angesprochen. Konkret bedeutet dies, dass alle Amtswege, die ein Kunde der öffentlichen Verwaltung¹ zu erledigen hat, von einem einzigen Zutrittspunkt aus gemacht werden. Die tatsächliche Abwicklung des Verfahrens kann dabei in verschiedenen Behörden erfolgen. Der Kunde braucht aber nicht mehr bei jeder Behörde, die in das Verfahren involviert ist, vorzusprechen. Grundsätzlich muss er/sie über die Zuständigkeit einer lokalen Behörde für sein/ihr spezifisches Anliegen nicht mehr Bescheid wissen. Für ihn/sie ist die Dienstleistung der Verwaltung als Ganze von Interesse und nicht die einzelnen Aufgabenschritte, die das Verfahren aus Sicht der fachlichen Fragmentierung der Behörden prägen.

Online Services indizieren die Bereitstellung der Amtswege über ein zentrales elektronisches one-stop Government Portal wie es zB mit dem

¹ Dh Bürger, Privatunternehmen, öffentliche Stelle, Non-profit Organisation, usw.

Österreichischen nationalen Portal @mtshelfer online² in der dritten Ausbaustufe vorgesehen ist. Auch ein im Juni 2001 gestartetes und von der EU kofinanziertes Projekt³ fokussiert auf die Implementierung eines integrierten one-stop Government Portals in verschiedenen europäischen Ländern (Griechenland, Österreich, Schweiz).

In diesem Beitrag wird die Realisierung von online Verfahren über eine one-stop Government Infrastruktur diskutiert. Im folgenden Abschnitt werden Anforderungen an one-stop Government Lösungen vorgestellt. Abschnitt 3 konzentriert sich auf die Anforderung einer integrierten Prozessmodellierung und geht auf die Gestaltung der online Services näher ein. Am Beispiel der Heirat wird diese Anforderung im Abschnitt 4 exemplarisch aufbereitet.

2. Anforderungen an one-stop Government

Die Bereitstellung von elektronischen öffentlichen Dienstleistungen erfordert, dass alle Behörden und öffentlichen Stellen miteinander vernetzt sind. Der Kunde kann die Leistungen des öffentlichen Sektors als Ganzes beanspruchen, unabhängig davon wo die Leistung effektiv produziert und ob diese von mehreren Behörden erstellt wird. Das online one-stop Government Portal hat dabei einer Reihe von technischen sowie nicht-technischen Anforderungen gerecht zu werden.

So ist eine einheitliche Einstiegsseite via Internet bereitzustellen, welche zentral auch verschiedene Funktionalitäten anbietet, die traditionell lokal am Behördenschalter abgewickelt wurden (zB Informationen zum Amtsweg und dessen Rechtsgrundlage in verständlicher Form, Antragsformular, Bezahlung von Gebühren, Identifikation des Antragswerbers, Signatur, etc).

Informationen und Leistungen verschiedener Institutionen sind an einer zentralen Stelle zu integrieren. Semantische und technische Standardisierung und Vereinheitlichung lokal unterschiedlich gehandhabter Verfahren sind erforderlich. Darüber hinaus ist ein Routing (Zustellservice) der zentral angebrachten Anträge an die lokal zuständige Behörde notwendig.

Das Portal ist für eine möglichst breite Nutzergruppe aufzubauen, dh eine Zielgruppen orientierte Ausgestaltung der elektronischen Dienstleistungen (respektive Berücksichtigung technischer Minimalanforderungen auf Seiten der Nutzergruppen) ist wichtig.

² www.help.gv.at.

³ EGOV, IST-28471, www.egov-project.org.

Die Navigationsstruktur ist auf die Bedürfnisse und das Verständnis der spezifischen Nutzergruppen auszurichten.

Das Portal muss für ein elektronisches Service von der Information bis zur Transaktion und Nachsorge alle Phasen unterstützen⁴. Die Abwicklung des Verfahrens soll jedoch in verschiedenen Teilschritten möglich sein. Beispielsweise kann sich ein Bürger über die erforderlichen Unterlagen bei der Ummeldung über das elektronische Portal erkundigen und dann selbst im (physischen) Bürgerbüro vorsprechen. In einem anderen Fall kennt er/sie die Bedingungen und schreitet sofort zum Ausfüllen und Upload des Antrages inklusive den erforderlichen Unterlagen über das elektronische one-stop Portal.

Die Integration des Angebots der öffentlichen Verwaltung auf ein zentrales Portal bedeutet die Umsetzung verschiedenartiger Prozesstypen (von gut strukturierten Routineprozessen, individualisierter Fallbehandlung und Aushandlungsprozessen bis hin zu Prozessen demokratiepolitischer Willensbildung und Entscheidung)⁵. Allerdings ist nicht jedes Verfahren für reine online Abwicklung geeignet, was sehr eng mit den gesetzlichen Grundlagen und Vorschriften zu den einzelnen Verwaltungsverfahren zusammenhängt. Manche Verfahren sind daher im online one-stop Konzept nur in Teilen unterstützbar.

Abgesehen von technischen, Benutzer und Prozess spezifischen Anforderungen impliziert die Realisierung von one-stop Government eine organisatorische Reorganisation des Verwaltungsapparates (vgl. New Public Management und Verwaltungsmodernisierung)⁶. Bereitstehende finanzielle und Humanressourcen sind abzuwägen.

Auch sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung von online one-stop Government (zB hinsichtlich elektronischer Zustel-

⁴ Vgl. Lenk, K., Individualisierung, flexible Produktion und Standardisierung: Verwaltungs-Engineering als Schlüsselfunktion im e-Government, Workshop „Vereinheitlichung kommunaler Geschäftsprozesse – Erarbeitung gemeinsamer Lösungen durch MEDIA@komm“, Berlin, 2001.

⁵ Wimmer, M./Traummüller, R./Lenk, K. 2001. Prozesse der öffentlichen Verwaltung: Besonderheiten in der Gestaltung von e-Government. In Horster (Hrsg.). Elektronische Geschäftsprozesse: Grundlagen, Sicherheitsaspekte, Realisierungen, Anwendungen. it Verlag (IT Security & IT Management), Höhenkirchen, S 436-445.

⁶ Hunziker, A.W. (1999) Die Prozessorganisation in der öffentlichen Verwaltung, New Public Management und Business Reengineering in der schweizerischen Bundesverwaltung, Book Series of the Institute of economic research at the University of Zurich, Bern: Haupt Verlag.

lung, Verwaltungsverfahrenrecht, Fristenlauf, Datenschutz, Signatur usw) abzuklären.

Eine Umsetzung des Angebotes öffentlicher Dienstleistungen über elektronische Medien hat rigorose Auswirkungen auf die Fähigkeiten, Fertigkeiten und das Wissen der Mitarbeiter der Behörden. Nicht zuletzt darf man die politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen und Anforderungen an Veränderung nicht unbeachtet lassen.

Wie aus der Vielfalt der Anforderungen unschwer zu erkennen ist, erfordert die erfolgreiche Umsetzung von online one-stop Government ein ganzheitliches Vorgehen sowohl in der Projektentwicklung wie auch in der Entwicklung des Vorhabens⁷. Nachfolgend wird die integrierte Servicemodellierung als ein wichtiger Aspekt bei der ganzheitlichen Gestaltung von online one-stop Government diskutiert.

3. Integrierte Servicemodellierung

One-stop Government impliziert eine Abkehr der traditionell nach innen orientierten Ausgestaltung der Prozesse der öffentlichen Verwaltung. Durch die Öffnung nach außen wird ein entsprechendes Reengineering der Geschäftsprozesse und eine Anpassung der traditionellen Verfahren (sowohl intern wie auch extern) auf das one-stop Konzept erforderlich.

Bei der Gestaltung des Leistungsangebotes auf der Portalseite ist die Orientierung und Ausrichtung der Verfahren nach dem Verständnis und den Bedürfnissen der (externen) Zielgruppen auszurichten. Seit 1997 das österreichische Portal @mtshelfer online angeboten wird, hat sich das dort vorgestellte Konzept der Lebenslagenorientierung⁸ unweigerlich seinen Weg durch viele one-stop Government Portale gebannt.

⁷ Vgl. *Wimmer, M.*, Integrated service modeling for online one-stop Government, EM, Fall 2002 (forthcoming: special issue on e-Government) sowie *Harl S./Wimmer M.* 2002. Rahmenkonzept für e-Government Entwicklungen. In *Wimmer M.* (Hrsg). Impulse für e-Government: Internationale Entwicklungen, Organisation, Recht, Technik, Best Practices. Tagungsband zum ersten e|Gov Day des Forums e|Gov.at. Österreichische Computer Gesellschaft, S 72-83.

⁸ Vgl. *Winter, A.*, www.help.gv.at – Die österreichische Verwaltung im Internet, in *Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, Unterwegs zur virtuellen Verwaltung* (*Reinermann, H.*, Ed), R.v. Decker Verlag, Heidelberg, S 170-85, 2000.

3.1. Strukturierung elektronischer online Verfahren

Im Zuge der Modellierung verschiedener online Dienstleistungen im eGOV Projekt wurde eine einheitliche Terminologie und Interpretation der Ausdrücke rund um das Konzept „Lebenslagen“ unumgänglich.

Abbildung 1 zeigt das grundlegende Framework, das als Basis für eine integrierte Servicemodellierung entwickelt und definiert wurde.

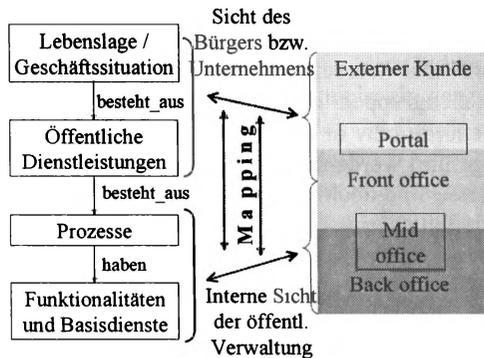


Abbildung 1: Framework für eine integrierte Servicemodellierung

Eine Lebenslage bezeichnet demnach Situationen bzw Lebensabschnitte eines Bürgers, wo öffentliche Dienstleistungen möglicherweise erforderlich werden. Beispiele sind Hochzeit (Heirat), Schule oder Geburt. Auch Themen wie persönliche Dokumente können unter dem Konzept Lebenslage zusammengefasst werden. Wichtig ist, dass die Lebenslage an sich noch keine Aktivität anstößt. Das Konzept stellt lediglich eine Strukturierung bzw Zusammenfassung von relevanten Verfahren dar, welche sich aufgrund der spezifischen Situation des betreffenden Bürgers erst dynamisch ergeben. Ähnliches gilt für die Strukturierung von Verfahren die Unternehmen betreffend. Geschäftssituationen bezeichnen Themen oder Situationen in Betrieben, wo ggf Behördenwege erforderlich sind. Beispiele sind etwa die Betriebsgründung, Steuern & Abgaben oder die Beschäftigung von Mitarbeitern.

Öffentliche Dienstleistungen beschreiben Behördenwege, Amtswege bzw Verfahren, die sich aufgrund einer Lebenslage bzw Geschäftssituation für Bürger bzw Unternehmen ergeben. Sie bezeichnen das Konstrukt

bzw die öffentliche Dienstleistung, nach der der Kunde im Endeffekt auf dem Portal Ausschau hält und welche er/sie beanspruchen möchte.

Öffentliche Dienstleistungen stellen eine kritische Komponente im dargestellten Framework dar: sie repräsentieren die externe Sicht des Kunden auf die Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung, welche im nächsten Schritt auf die interne Struktur (fachliche Fragmentierung) der öffentlichen Verwaltung abzubilden ist. Dies bedeutet, dass die Struktur eines elektronischen Services auf der Portalseite so herunterzurechnen ist, dass einzelne Prozesse und Prozessketten, die in unterschiedlichen Fachabteilungen (teilweise) verschiedener Behörden erledigt werden, identifiziert und zuordenbar werden. Prozesse im obigen Modell beschreiben einzelne Aufgabengruppen innerhalb einer öffentlichen Dienstleistung, die in einer Behörde bzw in einem zusammenhängenden Schritt in einer Abteilung ausgeführt werden.

Diese Prozesse sind nochmals zu detaillieren, um die Funktionalitäten, welche zur Erledigung eines Prozesses erforderlich sind, zu lokalisieren. Auf dieser Ebene werden Funktionalitäten, welche lokal von Fachabteilungen erledigt werden, von Basisdiensten unterschieden. Basisdienste sind Funktionalitäten, welche global über das Portal gefordert sind und in vielen Verfahren gleichermaßen eingesetzt werden wie Zahlfunktion, Formularservice, Signatur, Verschlüsselung usw. Hierfür sind auf der Portalseite entsprechende Module zu implementieren.

3.2. Integrierte Servicemodellierung

Wesentlich für die Gestaltung von online Services ist, sowohl die interne Sicht der Verwaltung wie auch die kunden orientierte Sicht nach außen hin integriert zu modellieren. Dabei kommt dem in

Abbildung 1 dargestellten Framework eine wichtige Rolle zu: die Entwicklung eines Prozessmodells für elektronische Dienstleistungen muss die Formulierung der Arbeitsschritte sowohl auf der Portalseite bzw dem Front-office wie auch jene in den einzelnen Back-offices (Fachabteilungen) der lokalen Behörden zulassen. Es sind die einzelnen Rollen (Nutzer und zuständige Mitarbeiter in den einzelnen Behörden) und erforderliche Ressourcen (Daten, Dokumente, Systeme usw) in den Arbeitsschritten zuzuordnen.

Je nach Kontext des Nutzers, der den Prozess anstoßt (zB Bürger oder Unternehmen), sind alternative Prozesszweige auch auf der Portalseite umzusetzen, dh an das Portal wird eine hohe Anforderung an Intelligenz gestellt. Dies geht sogar soweit, dass aufgrund der Erledigung eines onli-

ne Verfahrens und der spezifischen Situation des Verfahrenswerbers ggf weitere zu erledigende Verfahren vorgeschlagen werden (siehe dazu nachfolgendes Beispiel der Heirat am Standesamt, wo aufgrund der Namensänderung des Ehepartners dem Nutzer des Portals weitere gesetzlich vorgeschriebene und empfohlene Amtswege vorgeschlagen werden).

In diesem Sinne kommt dem Einsatz eines geeigneten Modellierungswerkzeuges eine besondere Bedeutung zu. Dadurch muss es dem Prozessentwickler möglich sein, zu visualisieren, welche Teilschritte eines online Verfahrens auf der Portalseite vom Kunden und welche im Back-office von den zuständigen Beamten auszuführen sind. Weiters wird dadurch eine Transparenz und ein verbessertes Verständnis aus Sicht der Verwaltung möglich. In der Folge ist es nur mehr ein geringer Aufwand, diesen Prozessablauf transparent und (auch den der Kunde auf der Portalseite) verständlich zu beschreiben und zu gestalten.

In einer weiteren Modellierungsabstraktion muss es möglich sein, die abgebildeten Prozessketten und online Dienstleistungen mit semantischem Bezug in Lebenslagen zu bündeln und eine derartige Strukturierung auf der Portalseite abzubilden.

Nachfolgend wird das hier vorgestellte Konzept der integrierten Servicemodellierung für one-stop Government am Beispiel der Lebenslage Heirat demonstrativ skizziert.

4. Beispiel: Heirat integriert modelliert

Mit dem Beispiel der Lebenslage Heirat soll veranschaulicht werden, wie Abstraktionsebenen des Lebenslagenkonzepts in eGOV modelliert, wie diese zusammenhängen und integriert dargestellt werden. Ausgangsbasis für das Beispiel ist ein Szenario, wo ein Paar standesamtlich heiratet, es abgesehen von den gesetzlich vorgeschriebenen Unterlagen keine Abweichungen gibt und die Braut mit dem Tag der Heirat zum Bräutigam zieht sowie der Bräutigam den Familiennamen der Braut annimmt.

Die Lebenslage Heirat auf dem Portal kann über einen Link, über eine Suche nach der Lebenslage „Heirat“ bzw „Hochzeit“ oder nach dem Verfahren „Heirat am Standesamt“ bzw „Standesamt Zeremonie“ erreicht werden. Abbildung 2 zeigt die Ebenen der Abstraktion nach dem Framework integrierter Servicemodellierung. Im nächsten Detaillierungsschritt sind die einzelnen Prozesse eines online Verfahrens abgestimmt auf die Einheiten Portal und Back-office zu beschreiben.

Wie im Beispiel angezeigt, können nach Abwicklung der Zeremonie am Standesamt verschiedene weitere Amtswege erforderlich werden.

Gemäß dem vorgestellten Szenario sind das beispielsweise, die Ummeldung und die Namensänderung (damit verbunden ist auch die Änderung der Führerscheineintragung). Wie in der Abbildung zu erkennen ist, sind die Adressänderung und die Änderung im Führerschein mehrfach zu Lebenslagen zuordenbar. Eine integrierte Prozessmodellierung muss diese semantischen Zusammenhänge aufzeigen.

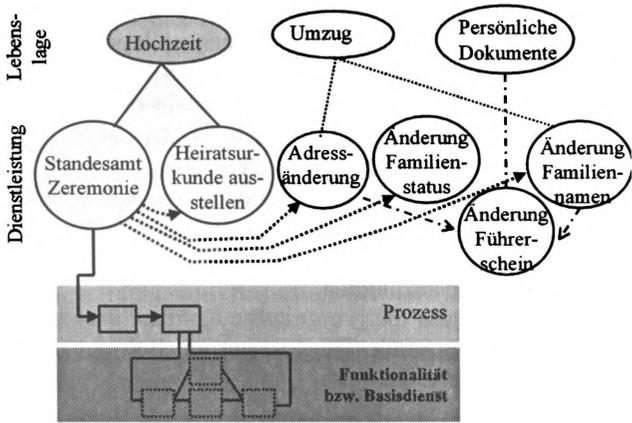


Abbildung 2: Integrierte Servicemodellierung am Beispiel der Lebenslage Heirat

Abschließend ist anzumerken, dass einerseits eine integrierte Servicemodellierung für one-stop Government unumgänglich ist. Dafür sind traditionelle Amtswege entsprechend neu zu strukturieren und die Aufgabenschritte der einzelnen Beteiligten (sowohl externer Kunden wie auch interner Bearbeiter) klar festzulegen.

Aus dem dargestellten Beispiel ist darüber hinaus klar zu erkennen, dass einer semantischen Standardisierung von e-Government Prozessabläufen und -inhalten eine wichtige Bedeutung zur Umsetzung des one-stop Prinzips zukommt. In einem ersten Schritt sind derartige Zusammenhänge in den Prozessmodellen abzubilden. Bei der Implementierung sind geeignete Konzepte zu finden, die vom starren Workflow abgehen und kontextsensitiv zur Betriebszeit eine dynamische (ad-hoc) Konfiguration eines Prozessmodells zulassen.

Es ist noch einiges zu erarbeiten, um das one-stop Konzept lauffähig und Benutzer freundlich umzusetzen. Mit dem hier vorgestellten Framework ist ein erster Schritt dorthin getan.