

Rahmenkonzept des Government Engineerings am Beispiel der Behördenrufnummer 115

Jörg Zwicker / Bettina Hermes / Peter Loos

Institut für Wirtschaftsinformatik (IWi) im Deutschen Forschungszentrum für Künstliche Intelligenz GmbH (DFKI)
Campus D3 2, Stuhlsatzenhausweg 3, D-66123 Saarbrücken

Schlagworte: Government Engineering, Prozessmanagement, Behördenrufnummer
Abstract: Die Entwicklung elektronischer Leistungserstellung im Sinne des E-Governments ist aufgrund der Vielzahl von Einflussfaktoren eine komplexe Aufgabe. Es besteht die Notwendigkeit für eine ganzheitlich integrierte Betrachtung zugrunde liegender Verwaltungsprozesse. Der vorliegende Beitrag stellt ein Rahmenkonzept des Government Engineerings zur Entwicklung thematisch komplexer Sachverhalte von Verwaltungsprozessen oder -projekten vor. Anhand von Beispielproblematiken bei der Umsetzung der einheitlichen Behördenrufnummer 115 in der Bundesrepublik Deutschland wird das Konzept näher betrachtet.

1. Einleitung

Auf dem ersten IT-Gipfel im Dezember 2006 hat die Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland, Angela Merkel, angeregt, eine einheitliche Behördenrufnummer einzuführen.¹ Unter 115 sollen überall in Deutschland Anliegen zu den unterschiedlichsten behördlichen Fragestellungen beantwortet werden können. So sollen einfache Beschwerden ebenso entgegengenommen und bearbeitet werden wie Anfragen zu komplexen Anträgen.² Die Umsetzung der einheitlichen Behördenrufnummer stellt sich als primär regionale Fragestellung. Kein zentrales Call Center, sondern die intelligente Vernetzung dezentraler Service Center soll den Bürger(innen) Dienstleistungen der Verwaltung anbieten. Die Behandlung organisatorischer, rechtlicher, wirtschaftlicher und technischer Fragestellungen bei der Umsetzung der Behördenrufnummer wird damit zur Herausforderung

¹ Vgl. Bundesministerium des Innern 2007.

² Vgl. Kaczorowski 2007.

für Länder und Kommunen. Die Lösung der verschiedenen Problembereiche muss dabei systematisch und integrativ angegangen werden. Eine ganzheitliche Betrachtung, unterstützt durch ein umfassendes und wissenschaftlich begründetes Rahmenkonzept fehlt bislang. Ein solches müsste es ermöglichen, den komplexen Sachverhalt thematisch abgegrenzt zu analysieren und anschließend durch die Integration der verschiedenen Aspekte eine umfassende Betrachtung des Vorhabens sowie die Darstellung der Interdependenzen zu gewährleisten.

Der vorliegende Beitrag skizziert ein entsprechendes Konzept und zeigt am Beispiel der einheitlichen Behördenrufnummer ausschnittsweise, wie bestimmte Aspekte der Umsetzung miteinander in Beziehung stehen.

2. Rahmenkonzept des Government Engineering

Aus wissenschaftlicher Perspektive wird das Management von Verwaltungsprozessen im Hinblick auf deren kompletten Lebenszyklus betrachtet. Ein integrierter Ansatz wurde am Institut für Wirtschaftsinformatik unter der Bezeichnung *Government Engineering*³ konzipiert. Dieser betrachtet das „Engineering“ elektronischer Leistungserstellung im Sinne des E-Government und kann zur Steuerung von Verwaltungsprozessen und -projekten herangezogen werden. Er besteht aus folgenden Phasen: Strategie, Prozesse, Ausführung, Controlling und Change Management sowie den übergreifenden gesellschaftlichen, rechtlichen, politischen und innovativen Rahmenbedingungen (vgl. Abbildung 1).

Den Ausgangspunkt bildet die **strategische Ebene**, innerhalb der Ziele definiert und die sich daraus ergebenden Konsequenzen, wie etwa eine entsprechende Prozess- und Anwendungssystemarchitektur abgeleitet werden. Die detaillierte Betrachtung der Strategie vermeidet einen unreflektierten Verwaltungspragmatismus und institutionalisiert die systematische Erarbeitung entsprechender Handlungsschwerpunkte. Die entscheidende Aufgabe besteht darin, eine kundenorientierte Leistungsstrategie zu definieren und diese mit Verwaltungsleistungen zu verknüpfen.⁴

3 Vgl. Hermes et al. 2006; Seel, Thomas, Kaffai 2005.

4 Vgl. Hauschild, Isselhorst; Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) (Hrsg.) 2002.

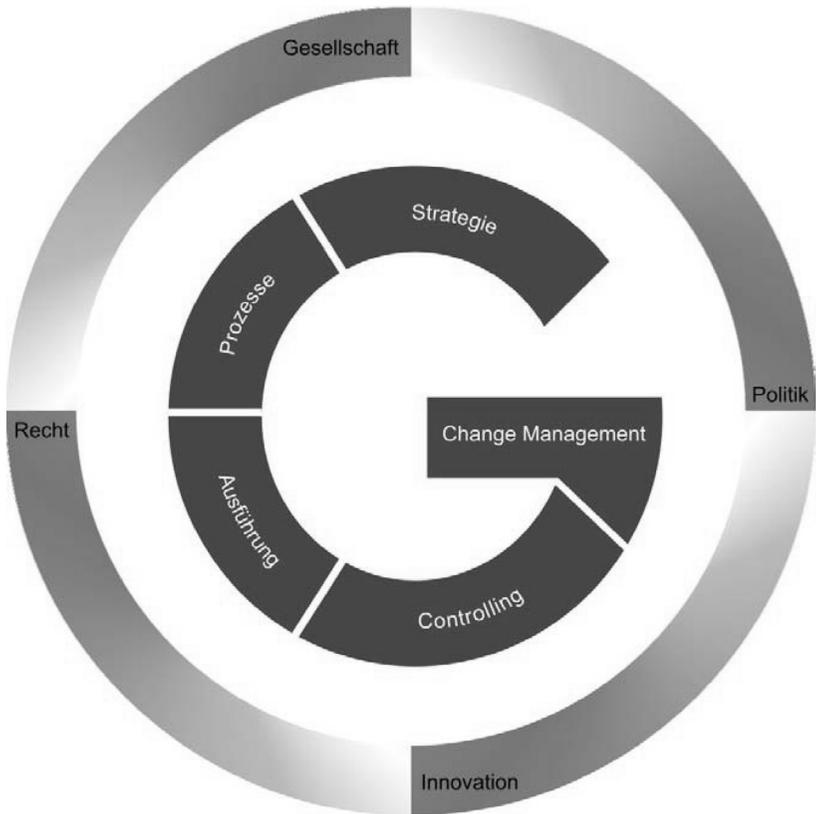


Abbildung 1: Government Engineering-Rahmenkonzept

Die Spezifikation der Strategie erfolgt in der **Prozessgestaltung**, wo mit Hilfe geeigneter Modellierungs- und Analysemethoden bestehende Prozesse modelliert oder neue Abläufe entworfen werden. Die Modelle dienen gleichzeitig als Grundlage für Veränderungs- und Verbesserungsmaßnahmen.⁵ Die Prozessgestaltungsebene konkretisiert damit die strategischen Anforderungen und stellt die Grundlage für eine effektive IuK-Realisierung bereit. Die Modularisierung von Prozessen sowie die Definitionen von Schnittstellen für ihre Verbindung sind wesentliche Bedingungen für die

⁵ Vgl. Scheer, Kruppke, Heib 2003.

technische Implementierung.⁶ Die Prozessausführung entlang der Wertschöpfungskette und deren Unterstützung durch Anwendungssysteme wird innerhalb der Phase **Ausführung** mithilfe entsprechender Technologie realisiert. Der Fokus liegt dabei auf der Realisierung durchgängiger, integrierter Szenarien unter Verknüpfung von externen und internen Systemen. Die Extraktion von Informationen aus dem laufenden Betrieb liefert schließlich die Grundlage für das **Controlling** der Prozessausführung. Die Kontrollebene beabsichtigt die kontinuierliche Bewertung der E-Government-Leistung, um die Effizienz und die Effektivität der Szenariolösung sicherzustellen. Um direkt an den Verwaltungsprozessen anzuknüpfen, sollte hierfür ein umfassendes Process Performance Management der zu betrachtenden Prozesse ausgearbeitet werden. Mit dem **Change Management**, bei dem vor allem Aspekte der Mitarbeitermotivation und -schulung hinsichtlich eintretender Veränderungen angesprochen werden, schließt sich der Zyklus des Engineering für Verwaltungsprozesse. Schließlich finden in den **Rahmenbedingungen** die Aspekte Innovationen, Gesellschaft, Politik und Recht Beachtung.

3. Beispiel: Behördenrufnummer 115

In den folgenden Abschnitten wird das zuvor vorgestellte Government Engineering an Beispielproblematiken bei der Umsetzung der einheitlichen Behördenrufnummer verdeutlicht. Vor dem Hintergrund der Komplexität und des Ausmaßes des Projekts „Einheitliche Behördenrufnummer“ kann an dieser Stelle keine umfassendere Analyse folgen.

Phase 1: Strategie

Mit der Anregung zur Einrichtung einer bundesweit einheitlichen Behördenrufnummer waren gleichzeitig konkrete Zielvorstellungen verbunden. Beispielsweise sollen Bürgerinnen und Bürgern nicht durch zentrale Call Center, sondern durch intelligent vernetzte, dezentrale (kommunale oder Landes-) Serviceeinrichtungen einfache Dienstleistungen der deutschen Verwaltungen angeboten werden.⁷ Die Umsetzung wird somit zu einer primär regionalen Fragestellung auf der Ebene der Länder und Kommunen.

⁶ Vgl. Scheer, Nüttgens, Zimmermann 1996.

⁷ Vgl. Bundesministerium des Innern 2007.

Für die Realisierung der einheitlichen Behördenrufnummer sind derartige Ziele Grundlagen, die Länder und Kommunen im Rahmen ihrer Überlegungen auf strategischer Ebene des Government Engineering einfließen lassen müssen. Die Service Center sollen zukünftig als erster Kontaktpunkt für Bürgerinnen und Bürger Fachverwaltungen bei einfachen wiederkehrenden Fragestellungen entlasten und ggf. bei Bedarf an die zuständige Stelle in den Fachverwaltungen weiterleiten.⁸ Die damit einhergehende horizontale und vertikale Vernetzung der dezentralen Service Center sowie die Vernetzung mit den zuständigen Fachverwaltungen werden somit zur strategischen Zielstellung für die Länder und Kommunen und stellt damit wesentliche Anforderungen an die regionale Umsetzung der Behördenrufnummer.

Phase 2: Prozesse

Das Ziel der Vernetzung bzw. Integration zuständiger Fachverwaltungen impliziert auf der Prozessebene die Berücksichtigung entsprechender Schnittstellen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten für das Weiterreichen von Anfragen oder Anträgen. Mit der Einrichtung eines bundesweiten Zugangs zu Verwaltungsdienstleistungen durch die Behördenrufnummer kommt der Konzeption der Prozesse des Service-/Anfragemanagements die umfassendste Bedeutung zu. Die Ablauforganisation muss somit die grundlegende Prozessarchitektur und entsprechende Aufgaben innerhalb einzelner Service Center als auch ihre Schnittstellen nach außen zu anderen Service Centern und zuständigen Fachverwaltungen definieren.

So müssen Möglichkeiten für die Anbindung der Verwaltungseinheiten an die Service Center konzipiert werden, um Anfragen weiterleiten zu können. Einerseits kann eine direkte technische Anbindung an entsprechende Fachverfahren in den Fachverwaltungen realisiert werden. Die Vorgänge für die Fachverfahren werden dabei von den Mitarbeitern des Service Centers angelegt und zur weiteren Bearbeitung elektronisch an die Fachverfahren übermittelt. Andererseits werden elektronische Ticket-Systeme ange-dacht,⁹ bei denen aus den Service Centern Anfragen oder Aufgaben, die primär eine manuelle Bearbeitung erfordern, über elektronische Tickets an die Fachverwaltungen verschickt werden. In den Fachverwaltungen werden diese Tickets von zuständigen Stellen bearbeitet.

⁸ Vgl. Proll 2007.

⁹ Vgl. o.V. 2007.

Phase 3: Implementierung

Die Konzeption der Aufbau- und Ablauforganisation mündet in der Phase 3 in die organisatorische und technologische Implementierung sowie den Betrieb der Service Center. Der Fokus dieser Phase ist dabei auf die IT-gestützte Ausführung der zuvor konzipierten Prozesse zu lenken. Eine Integration von Systemen, wie die technische Anbindung an Fachverfahren, erfordern geeignete Integrationsplattformen. Service-orientierte Architekturen bieten hierfür konzeptuelle Möglichkeiten, flexibel konfigurierbare Prozesse in verteilten heterogenen Informationssysteminfrastrukturen zu realisieren.¹⁰ Die Bewältigung von Interoperabilitätsproblemen wird darüber hinaus durch Standardisierungsbemühungen voran getrieben. Für den Datenaustausch sei hier beispielhaft XÖV (XML für die öffentliche Verwaltung)¹¹ genannt. Die Einführung von elektronischen Tickets zur Organisation und Distribution der Anfragen, kann durch die Verwendung und geeignete Einbindung von Ticket-Systemen realisiert werden.

Phase 4: Controlling (Process Performance Measurement)

Für das Performance Measurement ergeben sich je nach realisierter prozessualer und technischer Lösung entsprechend differenzierte Möglichkeiten zur Erhebung und Analyse von Kennzahlen. Die mit Einführung des 115-Dienstes virtuell vorliegende Zentralisierung des Kundenkontakts zur Verwaltung ermöglicht die Messung der Leistungsperformance der angebotenen Dienstleistungen. Neben allgemeinen quantitativen Kennzahlen, wie bspw. die Anzahl der Kontakte, die durchschnittliche Wartezeit oder die Art der angefragten Leistung können auch spezifische Kennzahlen zu einzelnen Dienstleistungen automatisch erhoben werden. Derartige Zahlen können zur Verbesserung der Effizienz und Effektivität des Leistungsangebots verwendet werden. Die Einrichtung eines Performance Managements ermöglicht somit die Messung der Dienstleistungsqualität und dient damit der Identifikation von Ansatzpunkten zur Verbesserung der Kundenorientierung der öffentlichen Verwaltung.¹²

Phase 5: Change Management

Im Sinne des Change Managements sind einerseits betroffene Mitarbeiter in den Fachverwaltungen auf die kommenden organisatorischen und technischen Änderungen vorzubereiten. Andererseits sind die Mitarbeiter der

10 Siehe Alonso et al. 2004. Beispielhaft Leyking, Ziemann, Loos 2006.

11 Vgl. Tschichholz, Fox 2007.

12 Vgl. für die Performance Messung in Verwaltungsprozessen Seel, Daun, Seel 2005.

Service Center durch entsprechende Ausbildungen in ihre neuen Tätigkeiten einzuführen. Hierin liegt der entscheidende Faktor der vom Verwaltungskunden wahrgenommenen Qualität der Verwaltung und der angebotenen öffentlichen Dienstleistungen.

Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen umfassen und beeinflussen alle Phasen des Government Engineering gleichermaßen und müssen entsprechend für die geplanten Aktivitäten beachtet werden. Das Bewusstsein auf politischer Ebene wurde insbesondere durch die Vorgabe der Bundeskanzlerin¹³ geschaffen. Die durch die einheitliche Behördenrufnummer geänderten Abläufe sind zudem in den rechtlichen Rahmen aller Bundesländer zu integrieren und gegebenenfalls an die neuen Bedürfnisse und Anforderungen anzupassen. Weiterhin werden in besonderem Maße die Aspekte Innovation und Gesellschaft angesprochen, da durch die Behördenrufnummer die Interaktion aller Anspruchsgruppen mit den öffentlichen Verwaltungen in Deutschland vor großen Änderungen steht.

4. Fazit

Das Projekt „Einheitliche Behördenrufnummer“ könnte die gesellschaftliche Wahrnehmung in Hinblick auf die behördlichen Abläufe in großem Maße positiv beeinflussen; im Falle eines Fehlschlags jedoch ebenso negative Konsequenzen haben. Daher ist eine sorgfältige Planung des Projekts auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene zwingend notwendig. Die Komplexität des Vorhabens wird maßgeblich durch die verschiedenen Aspekte bestimmt, die es vor und während der Projektarbeit zu beachten gilt. Anhand des Modells des Government Engineerings wurde ausschnittsweise und beispielhaft gezeigt, wie die verschiedenen Phasen des Projekts zunächst unabhängig voneinander untersucht und ausgearbeitet und diese anschließend integriert und im Gesamtzusammenhang analysiert werden können. So können alle für den Projekterfolg wesentlichen Gesichtspunkte entsprechend Beachtung finden und eventuelle Lücken frühzeitig erkannt und geschlossen werden.

¹³ Siehe Bundesministerium des Innern 2007.

5. Literatur

- Alonso, G.; Casati, F.; Kuno, H.; Machiraju, V.; Bokranz, R.; Kasten, L.:* Web Services: Concepts, Architectures and Applications. Berlin et al. Springer, 2004.
- Bundesministerium des Innern:* Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung: Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte. Wiesbaden: Gabler, 2003.
- Bundesministerium des Innern:* Behördeneinheitliche Servicenummer auf gutem Weg. URL <http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2007/07/Servicenummer.html> [Zugriffsdatum 6.12.2007]
- Hauschild, T.; Isselhorst, H.:* Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) (Hrsg.): E-Government-Handbuch. Bonn: Bundesanzeiger Verlag, 2002 (Schriftenreihe zur IT-Sicherheit; 11).
- Hermes, B.; Seel, C.; Schmitt, M.; Rousseau, A.:* E-Government Project Management – A Cross-Border oriented Experience Report. In: 2nd International Conference on E-Government (ICEG 2006), Pittsburg, USA, 12–13 October 2006., 2006.
- Kaczorowski, W.:* New York City 311: zentrale Rufnummer für Bürgerkontakte. In: Innovative Verwaltung 29 (2007), Nr. 5, S. 15–18.
- Leyking, K.; Ziemann, J.; Loos, P.:* Geschäftsprozessmodelle und Serviceorientierte Architekturen. In: Das Wirtschaftsstudium 35 (2006) Nr. 8.
- o. V.:* Bereit für die Zukunft: Modernste Technik für das “Berlin-Telefon“. In: Splitter – IT-Nachrichten für die Berliner Verwaltung 17 (2007), Nr. 4, S. 5–6.
- Proll, U.:* Von unten aufwachsen: “Ruf mich an“ – Behördennummer für alle Fälle. In: Behörden Spiegel 23 (2007) Sonderdruck.
- Scheer, A.-W.; Kruppke, H.; Heib, R.; Scheer, A.-W.; Nüttgens, M.; Zimmermann, V.:* E-Government: Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung. Berlin [u. a.]: Springer, 2003.
- Seel, C.; Thomas, O.; Kaffai, B.:* Business Process Reengineering in der Verwaltung, 129 1996.
- Seel, C.; Daun, C.; Seel, C.:* Government Engineering – Towards Administrative Excellence. In: Remenyi, D. (Hrsg.): Proceeding of the International Conference on e-Government. Reading: Academic Conferences Limited, 2005, S. 375–384.
- Seel, C.; Daun, C.; Seel, C.:* Reference Model based Process Performance Measurement – Enabler of an Efficient e-Government. In: Remenyi, Dan (Hrsg.): Proceedings of the 5th European conference on e-Government. Antwerpen, 2005. S. 359–369

Tschichholz, M.;
Fox, O.:

Dienste statt Software – Architekturen für prozessorientiertes E-Government. In: Zechner, A. (Hrsg.): Handbuch E-Government: Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit. Stuttgart: Fraunhofer IRB, 2007, S. 133–154.