

Rahmenkonzept für die Entwicklung, Beschreibung und Gestaltung öffentlicher Dienstleistungen

Markus Breitling

Universität des Saarlandes (breitling@iwi.uni-sb.de)

Betreuer: Prof. Dr. Dr. h.c. A.-W. Scheer

Inhalt

1 Motivation

2 Ziel

3 Aufbau

4 Vorarbeiten

5 Erkenntnisgewinn

1 Motivation

Die Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen, der Prozeß der europäischen Integration sowie die Innovationen der Informations- und Kommunikationstechnologien haben nachhaltige Auswirkungen auf die Organisationsstrukturen der öffentlichen Verwaltung und deren Dienstleistungen. Die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien bieten der öffentlichen Verwaltung als primär informationsverarbeitende Institution grundlegend neue Möglichkeiten zur Organisation des Dienstleistungsangebots. Bestehende Verwaltungsstrukturen und –aufgaben werden dadurch in Frage gestellt. Organisationskonzepte wie das Business Process Reengineering, die Virtualisierung von Geschäftsbeziehungen und die auf dem Internet basierende Anwendungskonzepte (z.B. E-Government) erfordern eine neue Betrachtung der bestehenden Verwaltungsstrukturen. Der Rat für Forschung, Technologie und Innovation der Bundesregierung sieht Handlungsbedarf in dem Anwendungsfeld "Öffentliche Verwaltung" im Sinne der Steigerung von Effizienz, Flexibilität und Bürgernähe, für deren mittelfristige Realisierung ein umfassendes Konzept für alle Teile der öffentlichen Verwaltung zu erarbeiten ist (BMBF; 1995). Hierzu ist eine systematische und methodisch abgesicherte Planung und Realisierung von Verwaltungsdienstleistungen erforderlich, welche sich an den outputorientierten Produkten und Prozessen der Verwaltung orientiert.

Im Rahmen verschiedener Reformbemühungen in der öffentlichen Verwaltung sind Kommune, Landes- und Bundesbehörden mit einer ergebnis- und kundenorientierten Gestaltung ihrer Verwaltungsorganisation beschäftigt. Der Bürger ist hierbei immer weniger Bittsteller, sondern in zunehmendem Maße Kunde, der adäquate Leistungen für seine Steuergelder erwartet. Dem widersprechen oft noch antiquierte Verwaltungsabläufe in den Behörden, die durch hohe Durchlaufzeiten, eine Formularflut und Medienbrüche charakterisiert sind.

Trotz dieser Relevanz existiert bislang kein durchgängiges Rahmenkonzept, wie Produkt- und Prozeßinnovationen unter den spezifischen Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors entwickelt und umgesetzt werden können. Vielmehr verursacht bereits die "deskriptive" Dokumentation des Leistungsumfangs und der Leistungserbringung Probleme (KGSt; 1997). Durchgängige Organisationskonzepte wie die Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung unter Einsatz der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien dem Bürger und der Wirtschaft verfügbar gemacht werden können sind bisher nicht bekannt.

So bietet das Internet zur Information und Interaktion der Bürger mit den Behörden völlig neue Potentiale. Die Vielzahl der Internet-Seiten deutscher Städte bezeugen die konkrete Nutzung dieses neuen Mediums. Die zugrundeliegenden Informationskonzepte sind in der Mehrzahl der Fälle jedoch nur die elektronische Form einer Informationsbroschüre, die die Möglichkeiten des Internet nicht ausschöpfen. So liegen die WWW-Aktivitäten der Städte und Gemeinden bisher noch schwerpunktmäßig im Bereich der Informationsvermittlung und des Stadtmarketings, dagegen sind die Möglichkeiten der interaktiven Leistungserbringung öffentlicher Dienstleistungen deutlich unterentwickelt. Umfrageergebnisse beziffern diese auf 2% - 4% im vgl. zu den Gesamtleistungen, die über das Netz angeboten werden (Masser; 1997).

2 Ziel

Das Ziel der Arbeit ist ein Rahmenkonzept für die Beschreibung und Modellierung öffentlicher Dienstleistungen. Auf Basis dieser Konzeption werden Gestaltungselemente entwickelt, die neue Organisationsformen für öffentliche Dienstleistungen ermöglichen. Diese sind Voraussetzung für die strategische Neuausrichtung der Aufbau- und Ablauforganisation von Verwaltungen zur Erstellung und Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen. Organisations- und Technikkonzepte für öffentliche Dienstleistungen können nur wirksam eingeführt werden, wenn die Dienstleistungen und Prozesse der Verwaltung bekannt sind. Ansonsten besteht die Gefahr, daß durch den Einsatz neuer Technologien lediglich die bestehende Infrastruktur unterstützt wird und eine Neugestaltung der Verwaltungsdienstleistungen ausbleibt.

3 Aufbau

In Kapitel 1 der Arbeit „Rahmenbedingungen öffentlicher Dienstleistungen“ werden zunächst die Grundlagen und die spezifischen Charakteristika öffentlicher Dienstleistungen, wie „Gemeinwohlorientierung“, „politischer Auftrag“, etc. ausgearbeitet. Es wird der Stand der bestehenden Konzepte zur Produkt- und Prozeßmodellierung von Dienstleistungen, im speziellen der öffentlichen Dienstleistungen diskutiert. Modellierungskonzepte und Methoden schaffen eine einheitliche Basis für die Gestaltung und Organisation von öffentlichen Dienstleistungen. Die Anforderungen an Methoden der Produkt- und Prozeßmodellierung öffentlicher Dienstleistungen werden auf der Grundlage der ARIS-Konzeption entwickelt (Scheer 1998). Den Abschluß des Kapitels bildet ein Rahmenkonzept für die Beschreibung und Modellierung öffentlicher Dienstleistungen.

Grundlage der Betrachtung sind die sogenannten Produkte der öffentlichen Verwaltung und der zu deren Erstellung erforderlichen Prozesse. Das Produkt bezeichnet eine

Verwaltungsleistung oder eine Gruppe von Verwaltungsleistungen, die von einer Verwaltung nach außen hin abgegeben werden. Das Produkt ist ein Bestandteil des *Neuen Steuerungsmodells*. Ziel des *Neuen Steuerungsmodells* ist es, „die Planung, Durchführung und Kontrolle des Verwaltungshandelns strikt an den beabsichtigten und tatsächlichen Ergebnissen und Wirkungen zu orientieren.“ (KGSt 12/1997) Das *Neue Steuerungsmodell* markiert einen Übergang von der herkömmlichen Ämterverwaltung hin zu einer stärker dezentral organisierten Dienstleistungsverwaltung. Ziel ist die ergebnisorientierte Steuerung dezentral und teilautonom organisierter Verwaltungseinheiten. Da das Produkt aus einer ergebnis- und empfangenorientierten Sichtweise das Handeln einer Verwaltung beschreibt, sind Produkte grundsätzlich unabhängig von einer Person oder einer Organisationseinheit zu sehen. Sie werden unter dem Gesichtspunkt eines Leistungsbündels, welches an die Adressaten abgegeben wird, gebildet (vgl. KGSt-Bericht 5/97).

Auf der Grundlage bestehender Produktpläne, Aufgabengliederungspläne und Geschäftsverteilungspläne wird eine Klassifikationsschema für Verwaltungsdienstleistungen entwickelt und eine Klassifikation der Dienstleistungen vorgenommen.

Die aktuelle Betrachtung der bestehenden Aktivitäten zur Produkt- und Prozeßbeschreibung zeigen, daß diese meist rein deskriptiv erfolgen und es derzeit noch an Konzepten zu deren Überführung in operative, IuK-unterstützte System mangelt, durch welche das Produkt zum zentralen Gestaltungsinstrument für das Verwaltungshandeln wird (vgl. Abbildung 1).

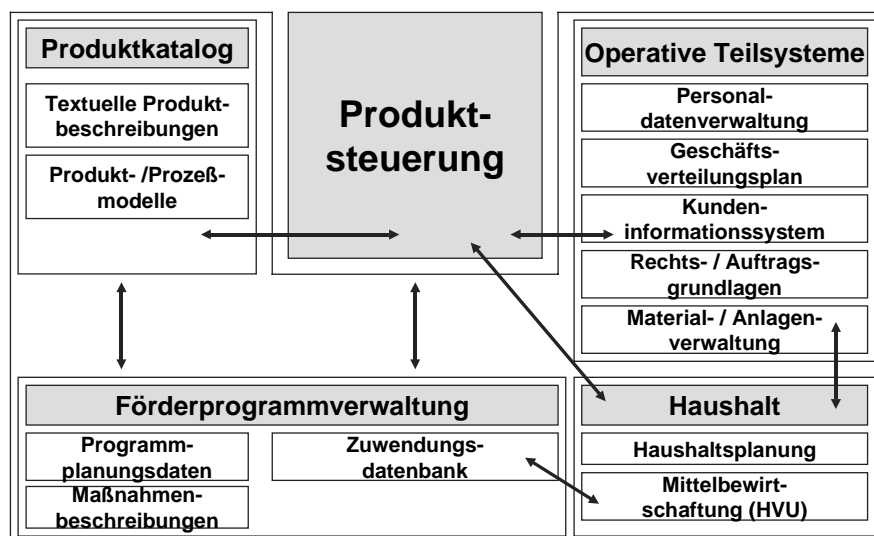


Abbildung 1: Produkt als Gestaltungsinstrument

Die prozeßorientierte Betrachtung von Verwaltungsdienstleistungen erfolgt mit dem Ziel, Organisationsstrukturen hinsichtlich deren Funktion im Ablauf der Produkterstellung zu überprüfen. Bei den bisher funktionalen Verwaltungsstrukturen werden Prozesse entgegen ihres logischen Ablaufs auf verschiedene Organisationseinheiten aufgesplittet und Aufgaben auf verschiedene Aufgabenträger verteilt. Die Folgen sind Zeitverschleppungen in der Bearbeitung (Liege-, Warte- und Transportzeiten), wiederholte Ausführung von Aufgaben und Aktivitäten bei der Ablaufbearbeitung und Datenerfassung. Damit verbunden ist ein häufiger Wechsel zwischen manueller und

DV-gestützter Vorgangsbearbeitung mit redundanter Datenhaltung. Dies hat einen erhöhten Kommunikations- und Abstimmungsbedarf zur Folge.

Das Rahmenkonzept ist Grundlage für einen Gestaltungsentwurf für öffentliche Dienstleistungen. Hierzu werden Anforderungen an Referenzmodelle öffentlicher Dienstleistungen, die Qualitätssicherung, Normung, Standardisierung und das Benchmarking öffentlicher Dienstleistungen erarbeitet und dargestellt. Diese Gestaltungselemente sind Ausgangspunkt für ein neues Organisationskonzept des Service Engineerings von öffentlichen Dienstleistungen. Service Engineering ist in diesem Kontext die systematische Planung und Entwicklung von Dienstleistungen (DIN 1998). Ausgangsbasis dieser Sichtweise sind die Bedürfnisse des Bürgers als Kunde und der zu erzielende Kundennutzen. Diese werden durch sogenannte Leistungsbündel befriedigt, welche eine Aggregation aus materiellen und immateriellen Bestandteilen darstellen (Nüttgens, Heckmann, Luzius 1998; S.15).

Anhand des Paradigmas des Service Engineerings werden die Potentiale von Organisationskonzepten wie Bürgerbüros, virtuelle Verwaltungsorganisationen, Behörden-Call-Centers, elektronische Verwaltungsvorgänge, Telearbeit und public-private-partnership bezüglich einer Neuausrichtung des Dienstleistungsangebotes der öffentlichen Verwaltung dargestellt.

4 Vorarbeiten

In die Arbeit fließen Ergebnisse und Erkenntnisse aus mehreren Projekten des Instituts für Wirtschaftsinformatik in Zusammenarbeit mit verschiedenen Behörden der öffentlichen Verwaltungen ein.

Service Engineering

Das Ziel des Projektes „Service Engineering für telegestützte Dienstleistungen in der öffentlichen Verwaltung“ war die systematische Beschreibung und Entwicklung von Dienstleistungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Allzu oft werden in diesem Bereich Dienste aufgrund politischer Vorgaben ad-hoc erbracht und nicht systematisch entwickelt und durchgeführt. Gegenstand des Projektes war die Beschreibung von Dienstleistungen saarländischer Technologietransferstellen und deren kundenorientierte Integration und Bereitstellung mittels neuer Informations- und Kommunikationstechnologien. Hierbei stellte sich heraus, daß die Beschreibung und Modellierung von Dienstleistungen und deren Erstellungsprozessen mit den bestehenden Methoden und Werkzeugen nur unzureichend bewerkstelligt werden kann.

Produkt- und Prozeßmodellierung im Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales des Saarlandes

Das Projekt beschäftigte sich mit der Entwicklung eines Referenzmodells für eine kunden- und produktorientierte Organisation des Ministeriums. Dazu wurden die Dienstleistungen des Ministeriums beschrieben und Referenzmodelle für deren kundenadäquate Bereitstellung entwickelt.

Referenzmodell für eine Kostenrechnung in der saarländischen Landesverwaltung

Das Projekt hatte die Bildung von Dienstleistungsprodukten in den saarländischen Landesämtern für Umweltschutz und für Straßenwesen und deren finanzwirtschaftliche Bewertung zum Ziel.

5 Erkenntnisgewinn

Die Arbeit soll zukünftige Potentiale einer Verwaltungsorganisation aufzeigen, die sich an dem Primat der Bürgerorientierung, der durchgängigen IuK-Unterstützung von Verwaltungsdienstleistungen und dem Wettbewerb zwischen Verwaltungseinheiten orientiert. Das Max Webersche Bürokratiemodell mit seinen Schwerpunkten auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit, Regelgebundenheit der Amtsführung, Dienstweg und Aktenmäßigkeit soll dadurch nicht in Frage gestellt, sondern vielmehr erweitert werden.

Literatur

- BMBF (Hrsg.): Rat für Forschung, Technologie und Innovation; Informationsgesellschaft - Chancen, Innovationen und Herausforderungen, Bonn, Dezember 1995
- Breitling, M.; Heckmann M.; Luzius M; Nüttgens, M.: Service Engineering in der Ministerialverwaltung, in: Information Management & Consulting, Sonderausgabe Service Engineering 13 (1998), S. 91 – 98
- Bullinger, H.-J. (Hrsg.): Dienstleistungen für das 21. Jahrhundert, Stuttgart 1997.
- Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.): Service Engineering: Entwicklungs begleitende Normung (EBN) für Dienstleistungen, Berlin et al. 1998.
- KGSt: Produktbuch für Gemeinden, Städte und Kreise, KGSt-Bericht 5/1997, Köln 1997
- Masser, G.: Kommunen im Web-Test, in: die innovative Verwaltung Heft 3/97
- Nüttgens, M.; Heckmann M.; Luzius M.: Service Engineering Rahmenkonzept, in: Information Management & Consulting, Sonderausgabe Service Engineering 13 (1998), S. 14 – 19
- Scheer, A.-W.; Nüttgens M.; Zimmermann, V.: Business Process Reengineering in der Verwaltung, in: Scheer, A.-W.; Friedrichs J. (Hrsg.): Innovative Verwaltungen 2000, Schriften zur Unternehmensführung Bd. 57, Wiesbaden 1996
- Scheer, A.-W.: ARIS - Modellierungsmethoden, Metamodelle, Anwendungen, 3. Aufl., Berlin et al. 1998.