

Perspektiven für eine neue Organisation durch E-Government

Klaus Lenk

E-Government ist immer noch primär technikgetrieben, obwohl es sich herumspricht, dass es nicht um Technikförderung, sondern um die Modernisierung von Staat und Verwaltung geht. Aber Innovationen auf diesem Gebiet haben es schwer, aus den eingefahrenen Denkschablonen auszubrechen.

Die konsequente Realisierung elektronischer Bürgerdienste legt organisatorische Modelle nahe, in denen Produktion und Vertrieb solcher Dienste räumlich und organisatorisch aufgespalten werden. Der Vertrieb kann über verschiedene Typen von Front Offices näher an die Bürger heranrücken, während die Produktion in den Back Offices zusammengeführt bzw. über Back Offices hinweg integriert werden kann. Nicht nur zur Serviceverbesserung, sondern vor allem auch aus Gründen der Produktivitätssteigerung bei knappen Kassen muss diese Perspektive verfolgt werden. Auch Führungskräfte, die bislang um E-Government einen Bogen machten, kommen nicht mehr umhin, sich damit auseinanderzusetzen.

Legt man das Grundmodell einer neuen Architektur der Leistungserstellung in Arbeitsteilung zwischen Front Offices und Back Offices zugrunde, dann kann auch über die Verteilung der einzelnen Aktivitäten auf verschiedene Träger differenziert nachgedacht werden. Hinsichtlich der Zuordnung von Aufgaben zu Trägern (z.B. gemeinsame Back Office Produktion mehrerer Kommunen) sind neuartige Lösungen denkbar.

Dies setzt voraus, dass Bürgerdienste als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe in einem „*joined-up government*“ begriffen werden.

Integriertes E-Government in neuen Organisationsformen braucht sich nicht darauf zu beschränken, Services für sogenannte Lebenslagen von Bürgern über entsprechende Front Offices zu bündeln. Vielmehr werden Synergien zwischen unterschiedlichen und nach wie vor selbständigen Organisationen möglich, wenn „*seamless government*“ die Informationen fließen lässt. Erforderlich sind aber neuartige Formen des Managements von Leistungsnetzwerken, die für die beteiligten Verwaltungen noch eine große Herausforderung darstellen.

Weiterführende Literatur:

Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE, Bonn und Frankfurt, September 2000.

Lenk, K., dsElektronische Bürgerdienste im Flächenland als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe. In: Verwaltung & Management 8 (2002), S.4-10.

Lenk, K. Referenzmodell für den elektronischen Bürgerservice. In: innovative verwaltung, Sonderheft 1 /2002, S. 57-61.

Perspektiven für eine neue Organisation durch E-Government

*E-Government-Forum der öffentlichen
Verwaltung in Schleswig-Holstein
Rendsburg, 25. Juni 2003*

Prof. Dr. Klaus Lenk

Universität Oldenburg

Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft

Lenk@uni-oldenburg.de

<http://www.uni-oldenburg.de/verwaltungswissenschaft/>

Organisatorische Innovationen haben es schwer

- E-Government ist bislang technikgetrieben; die Chancen für die Verwaltungsmodernisierung werden immer wieder beschworen, aber noch verkannt
 - *Technologierat der Bundesregierung 1995*
 - *Memorandum „Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung“ (September 2000; Ges. f. Informatik und VDE)*
- **Es geht nicht um Technikeinsatz, sondern um *technisch vermittelte Innovationen* in allen Bereichen guten Regierens und Verwaltens**
- Daher: Segeln bei böigem Seitenwind ist gefragt, und Politik und Verwaltung dürfen nicht länger einen Bogen um das Thema E-Government machen!

Die Aufbruchstimmung nutzen!

- Jenseits der Bürgerdienste wird E-Government erst richtig spannend:
 - *Unterstützung der zahlreichen Außendienste*
 - *Wissensmanagement für anspruchsvolle Sachbearbeitung und Verhandlungsrunden*
 - *telekooperatives Arbeiten*
- ...aber ohne die Fernziele aus den Augen zu verlieren müssen die Bürgerdienste endlich **Nutzen stiftend** bewältigt werden!

Organisationsgestaltung durch E-Government

- E-Government bezieht sich nicht nur auf die Außenkontakte, sondern auf die gesamte operative Arbeit der öffentlichen Verwaltung
- Schon die Bürgerdienste bringen den Einstieg in eine effektivere, effizientere und transparentere neue Organisation, wenn man es will und wenn einige Voraussetzungen erfüllt werden
- *Aber die politisch inszenierte Hetzjagd, bis zu Jahre 200x y% „onlinefähige Transaktionen“ ins Netz zu stellen, machte die Meute zwar fit, führte aber an der fettesten Beute vorbei, wenn nicht gar auf die falsche Spur*

„Joined-up Government“

- Bei Bürger- und Wirtschaftsdiensten müssen Land und kommunale Verwaltungsträger an einem Strang ziehen
- Der Bund muss einige Voraussetzungen schaffen
- Modularer und abgestimmter Aufbau auf der Grundlage klarer Referenzmodelle ist dem von der Technik und von internationalen Moden getriebenen Herumexperimentieren vorzuziehen

Der Schlüssel zur Modernisierung

- Ansatzpunkt für Verwaltungsmodernisierung durch E-Government ist weder die Aufbaustruktur noch das Management, sondern die operative Ebene der Verwaltung
- Aber die Reorganisation der Prozesse treibt über sich selbst hinaus: die neue Produktivkraft IT fordert neue Produktionsverhältnisse ein!
- Effizienzgewinne und andere Wirkungen können erzielt werden, ohne dass sich an der Vielfalt und am Gebietszuschnitten der heutigen Verwaltungsträger irgend etwas ändert. Und dennoch bringt E-Government die in zwei Jahrhunderten gewachsene territoriale Grundstruktur der deutschen Verwaltung ins Gerede

Organisatorische Gestaltungspotenziale durch E-Government

- Neue, von der IT eröffnete organisatorische Gestaltungspotenziale müssen aus wirtschaftlichen Gründen, aber auch im Hinblick auf Staatsziele und die Zukunftsfähigkeit der Gemeinwesen („*Good Governance*“) erschlossen werden
- Es kommt nunmehr darauf an, viele disparate Ideen zur Staatsreform neu gruppieren, so dass eine Grundlage für eine tragfähige Vision entsteht!
- Diese Vision muss jetzt ausgearbeitet werden ohne den ständigen Blick auf das, was heute geht und was nicht geht!

„*Good Governance*“

- Demokratische Entscheidung über öff. Angelegenheiten
- Effektive Ausführung des Entschiedenen (*Der Staat tut, was er sagt*)
- Transparente und verantwortliche Ausführung (*Der Staat sagt, was er tut*)
- Kapazität aufbauen und vorhalten, um dies zu erreichen, auch in Ausnahmesituationen
- Effizientes (wirtschaftliches) Handeln

Diese Prinzipien von „Good Governance“ treten heute neben Grundrechte und Verfassungsgrundsätze

Organisatorische Gestaltungspotenziale durch E-Government (2)

- Alles, was wir über Change Management, über Innovationshindernisse und Stolpersteine der Verwaltungsreform wissen, wird im folgenden vorausgesetzt!
- Die neue Reformwelle verläuft von unten nach oben:
 - Prozesse
 - Neue Architekturen für die Erbringung der Verwaltungsleistungen
 - Zuordnung von Leistungen zu (nicht nur öffentlichen) Trägern

Prozess-Design: Wo stehen wir?

- Routinemäßige Dienste für Bürger und Wirtschaft stehen im Mittelpunkt, aber die Entwicklung führt über den Online-Zugang zu simplen Geschäftsprozessen hinaus
- Die Übernahme des *Supply Chain Management* führte in die Irre: Bürger sind nicht nur Quelle und Senke eindimensionaler Prozesse, und das Arbeiten am „*virtuellen RundenTisch*“ kommt gar nicht in den Blick

Referenzmodell für Bürgerdienste

- *Transaktionsphasen,*
- *Anforderungsdimensionen*
- *aufbauorganisatorisches Architekturmodell*

Vorbild: Zweiseitiges St.Galler E-Commerce-Modell

- *1.Phase: Information*
- *2.Phase: Absichtbildung und Kontaktaufnahme*
- *3.Phase: Vertragsschluss*
- *4.Phase: Abwicklung (Leistung gegen Geld)*
- *5.Phase: Nachsorge*

Phasen im E-Public Service

- Proaktive Information (Was kann ich erlangen?)
- Wegweiser-Information
- Kontaktvorbereitung durch „Formulare“
- „*Intake*“ und „Service Level Agreement“
- Ggf. Verhandlung
- Vorgangsbearbeitung; Abschluss durch Vertrag oder Verwaltungsakt; „*tracking and tracing*“
- Abwicklung (Leistung u.U. gegen Geld)
- Nachsorge (Rechtsbehelfe; Bürgerfeedback etc.)

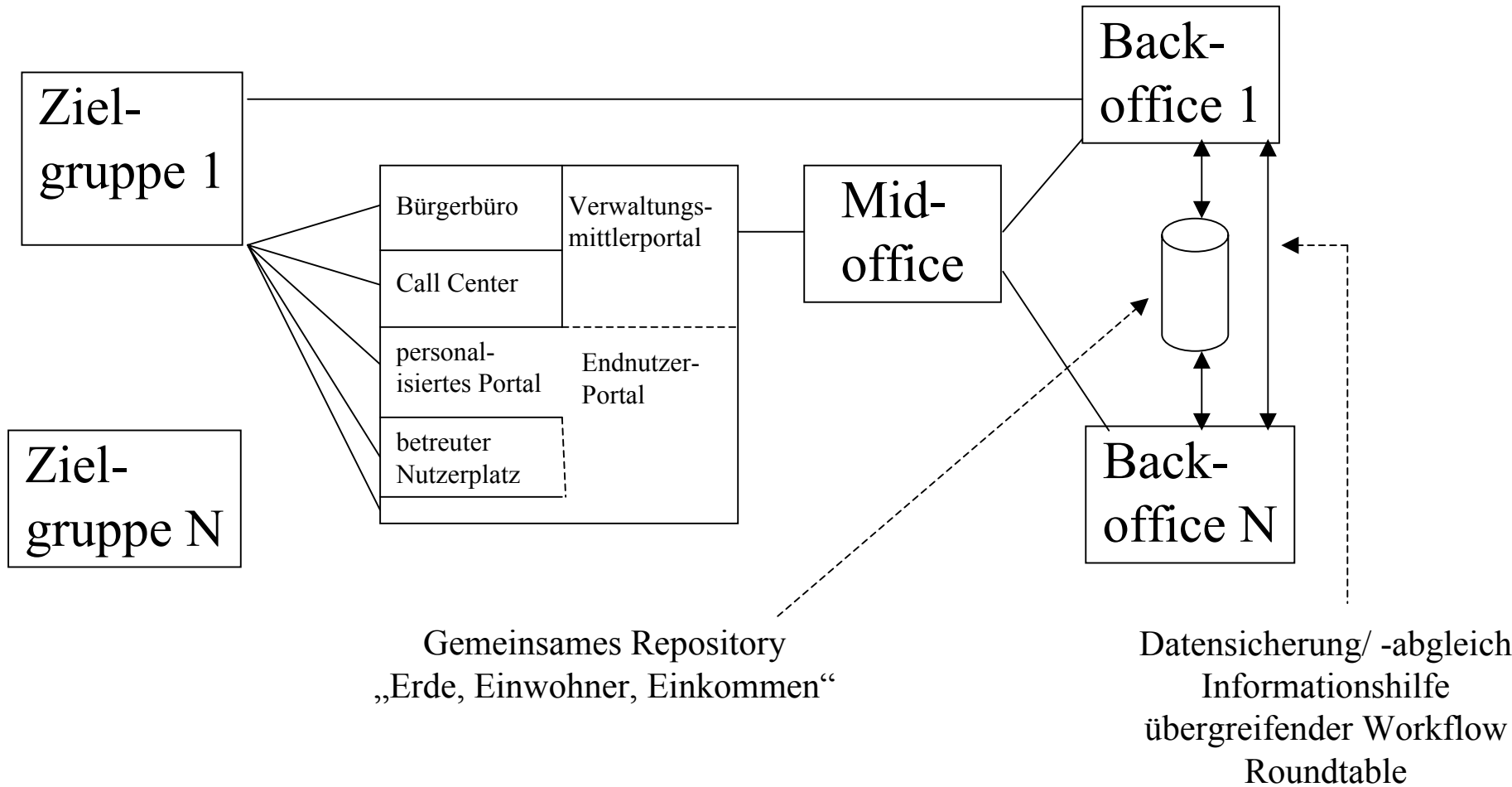
Fünf Anforderungsdimensionen

- Um welche Art von Prozessen (Vorgangstypen) handelt es sich?
- An welche Zielgruppen richtet sich das Angebot?
- Reines Online-Angebot oder Multikanalvertrieb?
- Single-window Service (*ein einziges Front Office erschließt den Zugang zu allen Verwaltungsstellen, mit denen Bürger/Unternehmer(in) zu tun hat*)
- Ausgestaltung der Gewährleistungsarchitektur

Neue Verwaltungsarchitektur

- Trennung von Front Office und Back Offices
- Integration (*seamless government*) vom Front Office aus
- Integration aber auch durch Zusammenarbeit von Back Offices in virtueller Organisation und durch gemeinsame Nutzung von Datenbeständen
- Offenheit der Front Offices für weitere Funktionen (*Marktplatz, kommerzielle Dienste, demokratische Mitwirkung*)

Architekturmodell für zugangs- integrierte Verwaltung



Gesucht: die ideale „Middleware“

- Mid-Office, Plattform, Gateway, e-Broker: eine Funktion der Weiterleitung vom Front Office an die zuständige Stelle
- Alle erforderlichen Sicherheitsfunktionen
- Zuständigkeitsserver für alle zu erreichenden Angebote aller Verwaltungsträger
- Prozess-Monitoring
- Standardisierte Datenaustauschformate

Wer soll was tun?

- Modularisierung entlang der Verlaufsphasen kann *economies of scale* erzielen durch landesweite Bürgerinformation und den Aufbau von „Plattformen“ mit Mid-Office-Funktionen
- Front Offices: die Kommune ist „geborener Träger“, aber die Chancen näheren räumlichen Heranrückens an die Bürger durch Serviceläden müssen ausgeschöpft werden (*Wettbewerb mit privaten Anbietern, Aufhebung der „territorialen Alleinherrschaft“?*)

Zwei neue Herausforderungen

- *Wer die (Institutionen-)Wahl hat, hat die Qual:* ist die Reduzierung der Leistungstiefe (z.B. des Landes) immer ein erstrebenswertes Ziel?
- Neue Formen der Trägerschaft von Verwaltungsleistungen (Public Private Partnership, Franchising-Modelle etc.) erweisen ihren Nutzen erst dann, wenn sie beherrscht und gemanagt werden können („*Governance-Strukturen*“)

Government Network Management

Mit der Steuerung der Leistungserbringung in netzförmigen Strukturen haben wir noch wenig Erfahrung, obwohl immer wieder darauf hingewiesen wurde, dass das *New Public Management* ein interorganisationelles Management ist. Es geht (mindestens) um

- Strukturbildung
- Steuerung der zusammen arbeitenden Organisationen
- kulturelles und institutionenbezogenes Management

„*Joining-up*“ als strategische Herausforderung

- Die Chancen einer neuen Architektur vieler Leistungsbereiche erfordert
 - Visionen, die nicht an Zuständigkeitsgrenzen Halt machen
 - gemeinsame Strategieentwicklung unter Führung der Träger der Gesamtverantwortung für unser Verwaltungssystem (*Länder und der Bund zur gesamten Hand*)

Respekt vor der kommunalen Selbstverwaltung darf nicht dazu führen, dass Grundwerte und Staatsziele aufs Spiel gesetzt werden

Integriertes (E-)Government

- Die vom Front Office getriebene Integration von Leistungen („Lebenslagen“) ist nur ein Anfang
- *Information sharing* als alte und zugleich neue Herausforderung
 - *Basisdatenbestände „Erde, Einwohner, Einkommen“*
 - *Integriertes Dokumentenmanagement*
- Modularisierung der Prozesse schafft Synergien, u.a. durch Mehrfachverwendung von Prozess-Bausteinen
- Wozu noch das „E“?

„Seamless Government“: Chance oder Bedrohung?

*Um seine Schutzzwecke zu erreichen, lehnte sich der
Datenschutz bislang an die vorfindlichen Abschottungen
der „Verwaltungssilos“ an. Inwieweit ist dies zwingend?*

- Die technische Machbarkeit der „Bürgerakte“, „virtueller Schließfächer“ und anderer Formen von „my“ E-Government steht außer Frage, aber wieder einmal setzen die Gestaltungsüberlegungen zu spät und von außen an
- *Information sharing* birgt ein großes Potenzial an Produktivitätssteigerung und Bürgernähe

Ein einziges Architekturmodell reicht nicht aus

- Territoriale Präsenz der öffentlichen Verwaltung bleibt in Teilbereichen wichtig. Wie kann sie neu gestaltet werden (*Prozessteilung, Outsourcing, logistische Unterstützung...*)?
- Für viele beratungsintensive Dienstleistungen und für Verhandlungssituationen greift ein Modell „Front Office / Back Office“ zu kurz
- Von den jeweiligen Prozessen her müssen die Kriterien und Formen der Arbeitsteilung bestimmt werden

Zwei Blicke in die Zukunft

- Wird das Land sich auf seine *Gewährleistungsrolle* zurückziehen? Wovon könnte dies abhängen?
- Worin sehen Kommunen eine erstrebenswerte Rolle innerhalb eines zukunftstauglichen Gemeinwesens?
 - (Dienst-)Leistungs*produktion*
 - *Vertrieb* eigener und fremder Dienstleistungen, z.B. über Internet-Portale und über multifunktionale Nachbarschafts-Serviceläden
 - *Aktivierung der Bürger* und Management lokaler Netzstrukturen
 - *Einkaufsgenossenschaft für lokale öffentliche Güter*