



[www.ech-bpm.ch](http://www.ech-bpm.ch)

*Diskussionsbeitrag*

## **WARUM SETZEN SICH INNOVATIVE VERWALTUNGSARCHITEKTUREN NICHT SCHNELLER DURCH?**

*von Klaus Lenk, Professor emeritus, University Oldenburg, Deutschland*

**In der gesamtschweizerischen Verwaltungsarchitektur, wie sie im [eCH-0126 Rahmenkonzept „Vernetzte Verwaltung Schweiz“](#) entwickelt wird, werden die föderalen Strukturen der Schweiz und die kommunale Selbstverwaltung nicht nur bewahrt, sondern letztlich gestärkt. Der Weg in diese neue Verwaltungsarchitektur, die keinerlei Gemeindefusionen oder Zuständigkeitsänderungen erfordert, kann nur begangen werden, wenn viele Kräfte zusammenarbeiten.**

Die Bereitschaft und auch die Fähigkeit, auf und zwischen allen staatlichen Ebenen intensiv zu kooperieren, ist der entscheidende Engpass. Die in diesem Dokument in Vordergrund stehende Sicht auf die Geschäftsprozesse der Verwaltung soll verdeutlichen, dass alle Beteiligten aus intensiver Kooperation Nutzen ziehen. **Gebietsreformen und Zuständigkeitsänderungen sind nicht erforderlich**, um die organisatorischen Gestaltungspotenziale von E-Government in den Dienst einer neuen Architektur der Exekutive zu stellen. Denn einzelne Geschäftsmodule, zum Beispiel Identitätsfeststellung, können vorgefertigt und in lokale Geschäftsprozesse mit oft nur geringen Fallzahlen eingefügt werden. Das kann zu Einsparungen führen, zur Schaffung von „Shared Service“-Zentren und zu einem Bürgerservice „Alles aus einer Hand“.

In einem Forschungsprojekt „Stein-Hardenberg 2.0“ haben wir diese Sicht für die besonderen Bedingungen des deutschen Föderalismus näher ausformuliert (siehe dazu *S. Köhl / K. Lenk / S. Löbel / T. Schuppan / A. Viehstädt: [„Stein-Hardenberg 2.0“ – Architektur einer vernetzten Verwaltung mit E-Government](#). Berlin: ed. sigma, 2014*).<sup>1</sup> Das Ergebnis weicht von der Darstellung in [eCH-0126 Rahmenkonzept „Vernetzte Verwaltung Schweiz“](#) nicht ab. Lediglich die Sicht auf nötige gemeinsame Infrastrukturen an Prozessbausteinen, Basisdaten und Wissensbeständen für die Tätigkeit aller Verwaltungsebenen – sozusagen eine Allmend im öffentlichen Sektor – haben wir hinzugefügt.

### **E-GOVERNMENT IS ABOUT GOVERNMENT**

Was muss hinzukommen? Die **Durchdringung der Verwaltung mit neuen, vernetzten Arbeitsformen** bleibt weit zurück hinter den schon vor über zwei Jahrzehnten bekannten Möglichkeiten. Als „alter Hase“, der sich seit Jahrzehnten mit der Informatisierung der öffentlichen Verwaltung beschäftigt, bin ich darüber enttäuscht und werde ungeduldig. Ein weitblickender grosser Wurf, der aus dem napoleonischen Verwaltungssystem herausführen sollte, war die Aufforderung der Europäischen Kommission, einen „einheitlichen Ansprechpartner“ im Sinne eines „Guichet unique“ für Dienstleistungsunternehmen zu schaffen. Das wurde jedenfalls in Deutschland nicht verstanden und in den üblichen Routinen kleingearbeitet. Die Chance auf

---

<sup>1</sup> Eine Darstellung von einigen der Ergebnisse dieses Projekts durch K. Walser in der Zeitschrift [eGov Präsenz](#) (Nr. 1 /2015, S. 44f.) zeigt aber, dass das Anliegen offensichtlich nicht so leicht zu verstehen ist. Denn Grundsätze der Staatsorganisation und des Verwaltungshandelns werden bei richtiger Gestaltung von E-Government gerade nicht beeinträchtigt oder gar, wie Walser mit einem schönen Bild meint, zu Gurkensalat verarbeitet. Das sollte sich leichter erschliessen, wenn man von der Geschäftsebene her denkt und nicht, wie Walser, von der Interoperabilität von vollautomatisch ausführbaren Geschäftsprozessen. Man zäumt das Pferd vom Schwanz her auf, wenn man die technische und die semantische Interoperabilität in den Vordergrund stellt. Sie ist nur eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung dafür, dass eine *verwaltungspolitische* Kooperation gelingt.



[www.ech-bpm.ch](http://www.ech-bpm.ch)

eine Sicht: „Anliegen vor Leistung vor Zuständigkeit“, die wir im *eCH-0126 Rahmenkonzept „Vernetzte Verwaltung Schweiz“* propagierten, war gründlich vertan.

Die grundlegenden Gedanken der „vernetzten Verwaltung Schweiz“ und des Forschungsprojekts „Stein-Hardenberg 2.0“ werden nur dann eine Chance haben, wenn E-Government endlich zu einem klaren Bild der Rolle des Staats (verstanden als Konglomerat über mehrere Ebenen hinweg) gelangt. Die Geburt des E-Government aus dem Geiste des E-Commerce hat viele wichtige Ideen gebracht. Sie hat aber das Verständnis des Staates beeinträchtigt, der eben mehr ist als nur eine Veranstaltung zur Erbringung von Dienstleistungen für benennbare KundInnen. So reicht es nicht, Geschäftsprozessdenken zu propagieren, ohne zu einem tieferen Verständnis der öffentlichen Aufgaben zu gelangen.

Um zu diesem Verständnis zu gelangen haben wir eine Einteilung in drei Ebenen vorgeschlagen. Öffentliches Handeln muss auf einer rechtlich-politischen Ebene konzipiert und in Umrissen vorstrukturiert werden, bevor es – auf der zweiten Ebene – der ausführenden Verwaltung zur Umsetzung überantwortet wird. Rechtsetzung und Policymaking (auf der oberen Ebene) implizieren andere Typen von Geschäftsprozessen als auf der darunter liegenden Ebene, wo das politisch Entschiedene, in Rechtsform gegossene Handeln im Alltag umgesetzt werden muss. Vernetzte Verwaltung in unserem Verständnis betrifft wesentlich die Herstellung von Verwaltungsentscheiden und die Erbringung von Leistungen auf dieser zweiten Ebene.

Darüber hinaus nehmen wir noch eine dritte Ebene an. Die in der ausführenden Verwaltung ablaufenden Geschäftsprozesse, seien sie vollautomatisiert oder nicht, können effektiver und effizienter abgewickelt werden, wenn man sich gedanklich eine weitere Ebene darunter vorstellt. Auf dieser dritten Ebene, die wir als Infrastrukturebene bezeichnet haben, können einzelne Prozessbausteine und vielleicht sogar ganze Fachverfahren vorstrukturiert und allen Verwaltungsträgern zur Verfügung gestellt werden. Und Gleiches gilt für einige grundlegende Daten über „Erde, Einwohner, Einkommen“. Sie können in laufenden Verfahren aus landesweit harmonisierten Basisregistern abgerufen werden, so dass grundlegende Angaben nicht immer wieder neu gemacht werden müssen.

## **EIN MORATORIUM ZUR INNOVATION, UM DAS WICHTIGE ZUERST ZU TUN!**

Solange **E-Government immer noch vorwiegend technisch verstanden** und damit übersehen wird, dass vor allem organisatorische Überlegungen angestellt werden müssen, im Kleinen wie im Grossen, habe ich wenig Hoffnung, dass sich viel ändert. Auch wenn neue Verwaltungsarchitekturen modisch verkleidet werden, zum Beispiel als durch Cloud Computing ermöglicht oder erleichtert, kommen wir noch nicht zum Kern der Sache. **Die Aufmerksamkeit der Politik und der Verwaltungsspitzen wird geleitet durch immer neue sogenannte Innovationen**, die aufgegriffen werden müssen, damit man nicht an den Pranger gestellt wird. Damit ist ein Modernisierungsklima entstanden, in dem das inzwischen weiter gewachsene Potential der IKT für die Gestaltung der Verwaltungsarbeit eher noch weniger ausgeschöpft wird als vor zwei Jahrzehnten. Die Durchdringung der Gesellschaft mit neuen Nutzungsformen der IKT tut ein Übriges. **Aber die hektische Suche nach Innovation um jeden Preis ist dem E-Government abträglich.** Die zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben sind vorgegeben, rechtlich und politisch. Neuland betreten wir, indem wir Verwaltungsarchitekturen schaffen, welche die neuen Konstruktionsmittel im Dreieck Organisation – Menschen – IKT nutzen, statt an den alten Bauprinzipien der napoleonischen Verwaltungstradition festzuhalten. Bildlich gesprochen: um ein Mauerwerk aus Ziegelsteinen durch Gebilde aus Stahl und Glas zu ersetzen. Und die einzelnen Vorhaben sind in diese sich herausbildende neue Architektur einzupassen, so dass sich eine übersichtliche Landschaft im öffentlichen Sektor ergibt.



[www.ech-bpm.ch](http://www.ech-bpm.ch)

Haben wir im gegenwärtigen Klima noch eine Chance für eine solche neue Verwaltungsarchitektur? Gegenwärtig treibt die IKT-Industrie die Verwaltung vor sich her. Weil deren Förderung wirtschaftspolitisch angesagt ist, **wird E-Government – entgegen allen immer wieder geäußerten Forderungen der Wissenschaft – vorwiegend technisch verstanden.** Daher geht es immer weniger darum, den „arbeitenden Staat“ besser, effektiver, transparenter, effizienter zu machen. Im Gegenteil, mit Entwicklungen wie „Open Government“ und „Open Data“ wird ihm nur noch mehr Arbeit aufgebürdet. In wessen Interesse das liegt, danach fragt niemand. Gerade das viel gerühmte „Open Government“ ist eher kontraproduktiv im Hinblick auf das zentrale Ziel von E-Government: eine bessere, weniger belastende und belästigende Verwaltung. **Es hält die Verantwortlichen davon ab, ihre Geschäftsprozesse zu verbessern,** im Sinne einer kreativen Nutzung des organisatorischen Gestaltungspotentials von E-Government für effektiveren, bürokratiesparenden und effizienteren Service. Und es schafft der Verwaltung zusätzliche Arbeit, deren Nutzen noch nicht erwiesen ist. Der Druck der kritiklos nachgebeteten Ziele von „Open Government“ (Transparenz, Partizipation, Kollaboration) ist so stark, dass die Verwaltungen nachweisen müssen, etwas zu tun, um nicht an den Pranger gestellt zu werden.

*Juli 2015*