

NOTWENDIGE REVISIONEN DES GESCHÄFTSPROZESSDENKENS

Klaus Lenk¹

Zusammenfassung

Electronic Government wird nur dann die Umgestaltung der Verwaltung vorantreiben, wenn die Arbeitsabläufe im Detail reorganisiert werden. Diese Abläufe sind im Falle der öffentlichen Verwaltung sehr vielgestaltig. Daher müssen gängige Vorstellungen von Geschäftsprozessen in dreierlei Hinsicht erweitert werden: erstens vom wohlstrukturierten Produktionsprozess zum mehr oder weniger offenen Entscheidungsprozess, zweitens von der Prozesskette zum bilateralen Denken bei Bürgerdiensten, sowie drittens vom sequenziellen zum teamförmigen Arbeitsablauf und zu multilateralen Verhandlungen bzw. Konfliktlösungsprozessen im Falle komplexer und mehrpoliger Entscheidungsprozesse. Hiermit muss eine ganzheitliche Betrachtung der Arbeitsprozesse verbunden werden, welche menschlichen und technischen Arbeitsbeiträgen gleichermaßen gerecht wird.

1. Blickverengung

Der große Aufmerksamkeitserfolg, den Konzepte des E-Government im letzten Jahr hatten, steht in krassem Gegensatz zu der stückwerkhaften Ausarbeitung, welche diese Konzepte vor allem von Seiten mancher Lösungsanbieter erfuhren. E-Government wird reduziert auf Bürgerdienste, und da wiederum auf den Internetzugang zu wohlstrukturierten Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung. Letztere werden dabei als Dienstleistungen bezeichnet, obwohl sie oft keine sind, sondern von den Unternehmen und den Bürgern als lästige Pflicht absolviert werden müssen. Diese verengte Sicht lässt die immense Bedeutung der Informationstechnik für die Umgestaltung unserer Gemeinwesen auch nicht ansatzweise deutlich werden. E-Government bezeichnet ein viel breiteres Feld, als es in den Verlautbarungen der Politiker und der Lösungsanbieter den Anschein hat.

Um dies in die öffentliche Diskussion zu tragen, haben der Fachausschuss Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und die Informationstechnische Gesellschaft im VDE im September 2000 ein Memorandum zum "Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung" veröffentlicht [8]. Hier wird eine breitere Definition von E-Government vorgeschlagen, welche sich nicht in den beliebten alphanumerischen Zeichenspielen „G2B“ (Government to Business), „G2G“ etc. erschöpft. Es geht bei E-Government um mehr, nämlich um die Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der

¹ Universität Oldenburg, D-26111 Oldenburg, lenk@uni-oldenburg.de

C:\apache\htdocs\ifgcc\html\modules\Publikationen\doc\lenk_geschaeftsprozessdenken.doc

Informationstechnik. Damit erscheinen elektronische Bürgerdienste nur als die Spitze eines Eisbergs. Und vier Jahrzehnte Erfahrung mit der Nutzung von Informationstechnik zur Verbesserung der Verwaltungsarbeit werden nicht einfach zum alten Eisen geworfen.

Diese Ausweitung der Debatte halten die Unterzeichner des genannten Memorandums für notwendig. Denn die eigentliche Modernisierung von Staat und Verwaltung wird zwar von internetbasierten neuen Kommunikationsformen angestoßen, vollzieht sich aber letztlich im Inneren. Wenn die Begeisterung für E-Government sich an Äußerlichkeiten entzündete, so mag man seinen Verfechtern zugute halten, dass sie die Verwaltung nicht gut kennen. Schon problematischer ist es, dass auch Akteure in der öffentlichen Verwaltung und Wissenschaftler internationalen Moden folgen, anstatt den Blick auf die vielgestaltige Verwaltungsrealität einzufordern.

2. Strategische Grundfragen

Electronic Government als Gestaltungsaufgabe wird nur gelingen, wenn nicht jede Gemeinde, jedes Land, jede Behörde für sich allein plant. Die hohe Zeit des euphorischen Drauflosentwickelns ist vorüber, wenngleich immer wieder versucht wird, den einfachen Webauftritt der Gemeinde als „E-Government“ zu verkaufen. Erforderlich sind jetzt strategische Überlegungen. Bevor sich konkrete Strategien oder gar „Visionen“ herausbilden, sind einige strategische Grundfragen zu erarbeiten und zu beantworten.

Mindestens vier solcher Grundfragen müssen dringend aufgeworfen werden. Die erste betrifft eine die Verwaltungsebenen übergreifende Kooperation im öffentlichen Sektor, die jetzt geradezu erzwungen wird. So ist wie in Großbritannien der Weg zu einem „joined-up government“ unerlässlich, auch und gerade weil er in einem föderalen Staat mit starker kommunaler Selbstverwaltung so viel beschwerlicher ist. Zweitens stellt die Vielfalt des Aufgabenspektrums der Verwaltung ihre eigenen Anforderungen. Hier muss eine immer noch der industriellen Produktion verpflichtete Betriebswirtschaftslehre passen. Und die Verengung von E-Government auf leicht zu erledigende und von den Bürgern als Hindernis erfahrene Dienste wie die Kraftfahrzeugzulassung muss endlich aufgebrochen werden. Drittens ist ein Dienstleistungs-Engineering dringend gefordert. Hier lässt sich von der Privatwirtschaft viel lernen, auch wenn diese nicht immer versteht, dass die öffentliche Verwaltung mehr als nur eine Branche in der Dienstleistungsökonomie ist. Erstaunlicherweise hat das New Public Management der neunziger Jahre sich in diesen Bereich kaum vorgewagt. Viertens liegt in einem angepassten Change Management der eigentliche Flaschenhals der Verwaltungsmodernisierung. In der allgemeinen Begeisterung für E-Government werden Stolpersteine auf dem Weg zu einer nachhaltigen Verbesserung der Regierungs- und Verwaltungspraxis leicht übersehen. Die technische und organisatorische Implementierung einzelner Lösungen liegt in der Verantwortung einzelner Akteure, welche von Seiten der Konzeptemacher und Berater oft im Stich gelassen werden. Aus großen Plänen sind ihre alltäglichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung auch kaum ersichtlich.

In diesem Beitrag geht es um eine folgeschwere theoretische Verkürzung, welche die Beantwortung vor allem der zweiten und dritten der genannten strategischen Grundfragen erschwert. Die Vielfalt der Arbeitsformen im öffentlichen Sektor drückt sich in unterschiedlichen Typen von Prozessen aus. Ein Verwaltungs-Engineering im Sinne bewusster Gestaltung dieser Prozesse [3] muss dies in Betracht ziehen. Es soll die Effektivität und Effizienz der Arbeit steigern,

darf aber nicht zu Verengungen führen, welche der Verwaltung nicht angemessen sind. Nur unter Berücksichtigung der Vielfalt des Handelns in Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung und Justiz kann E-Government seinen Reformzug durch die Welt des Öffentlichen wirklich beginnen.

Werden einfach die überkommenen Prozesse „elektrifiziert“, dann wird sich die Tragweite der Veränderungen in engen Grenzen halten. Ohne Prozessumgestaltungen kann die Informationstechnik kaum wirkliche Hilfe geben, im Sinne von Qualitätsverbesserungen und mehr Effizienz, aber auch im Sinne der Erfüllung neuer Aufgaben und der Erweiterung demokratischer Mitgestaltungsmöglichkeiten der Bürger.

Reorganisation der Geschäftsprozesse ist auch in der öffentlichen Verwaltung nichts Neues [4]. Jedoch hat diese zu lange mit Referenzmodellen gearbeitet, welche die Vielfalt der Verwaltungsarbeit nicht spiegeln. Sie hat sich an wohlstrukturierten Prozessen orientiert, wie sie in der Industrie gang und gäbe sind. Das sind dann Prozessketten, die nur einmal von außen angestoßen werden und mehr oder weniger selbsttätig abrollen. Dies entspricht weder der Art und Weise, wie die Verwaltung – gebunden an Recht und Gesetz, aber ausgestattet mit viel Ermessen und Handlungsoptionen – ihre Entscheidungen trifft. Noch kann es die Situation richtig darstellen, die regelmäßig gegeben ist, wenn Bürger gegenüber der öffentlichen Verwaltung ein Anliegen verfolgen und dabei öffentliche Leistungen in Anspruch nehmen oder Pflichten erfüllen.

Aus diesem Grund ist eine grundlegende Revision des Geschäftsprozessdenkens in dreierlei Hinsicht nötig:

- vom wohlstrukturierten Produktionsprozess zum mehr oder weniger offenen Entscheidungsprozess
- von der Prozesskette (*supply chain*) zum bilateralen Denken bei Bürgerdiensten
- vom sequenziellen zum teamförmigen Arbeitsablauf und zu multilateralen Verhandlungen bzw. Konfliktlösungsprozessen im Falle komplexer und mehrpoliger Entscheidungsprozesse

3. Die erste Revision: Vom wohlstrukturierten und vorgedachten Produktionsprozess zum offenen Entscheidungsprozess

Das vorherrschende Denken in Geschäftsprozessen geht davon aus, dass alles für die Durchführung eines Geschäftsprozesses Wesentliche vorentschieden ist. Im Denken der Betriebswirtschaftslehre finden Entscheidungen nur auf Managementebene statt, nicht auf der operativen Ebene. Der öffentlichen Verwaltung mit ihren vielen Entscheidungsprozessen mit ungewissem Ausgang wird dies nicht gerecht. Ihr Kerngeschäft ist durch Prozesse gekennzeichnet, die mit wohlstrukturierten fließbandartigen Abläufen wenig zu tun haben. Hier arbeiten Menschen, deren Aufgabe es ist, in unklaren Situationen eine Entscheidung zu treffen, mit der Einzelnen oder Teilen der Gesellschaft etwas gestattet oder verboten wird. Das erfolgt unter Beachtung bzw. Anwendung von Rechtsvorschriften, welche oft nicht eindeutig und daher interpretierbar sind. Im Rahmen der Erarbeitung dieser Ergebnisse werden Informationen beigezogen, es kommt zu Rückfragen oder gar zu sich länger hinziehenden und oftmals multilateralen Verhandlungen. Weil im Vorhinein nicht klar ist, welche Informationen erforderlich sind, lassen sich mithin die Prozessschritte nicht im einzelnen vorausplanen. Vorstrukturierte Workflows würden zu einer Zwangsjacke führen, wenn sie für Initiativen der Prozessbearbeiter keinen Raum lassen.

3.1. Entscheidungsprozesse auf der operativen Ebene: das Kerngeschäft der öffentlichen Verwaltung

Damit ist der für Verwaltungsarbeit charakteristische Prozesstyp beschrieben: ein rechtlich teilweise determinierter, auf die Bearbeitung eines individuellen Falles hin ausgerichteter Entscheidungsprozess. Vorgangsbearbeitung meint in erster Linie diesen Prozesstyp [1]. Mag er auch zahlenmäßig hinter den vielen kürzeren und wohlstrukturierten Prozessen zurückbleiben, so ist er doch für das Selbstverständnis der öffentlichen Verwaltung prägend. Electronic Government bezieht sich heute zum allergrößten Teil auf wohlstandardisierte oder doch standardisierbare Prozesse. Aber es sollte mit den typischen Entscheidungsprozessen, in denen das Kerngeschäft der Verwaltung: Gestaltung der gesellschaftlichen Lebensverhältnisse, zu erblicken ist, kompatibel bleiben.

Um die gesamte Realität der Verwaltungsarbeit zu erfassen, müssen wir uns ein Spannungsfeld vorstellen [9]. Auf der einen Seite stehen wohlstrukturierte, vorentschiedene Produktionsprozesse, bei denen die weitere Industrialisierung nur allzu sinnvoll ist. Auf der anderen Seite stehen völlig unstrukturierte Entscheidungsprozesse. Während des Ablaufs des Prozesses wird überhaupt erst deutlich, welche Komplexität sie haben. Dazwischen finden sich viele Geschäftsprozesse, die in unterschiedlichem Maße Ermessenstätigkeit aufweisen oder die Bereinigung von Unklarheiten beim Verständnis von Rechtstexten einfordern. Das Missliche ist, dass man Prozessen oft im Vorhinein nicht ansieht, wo sie auf dem Kontinuum zwischen Produktions- und Entscheidungsprozess anzusiedeln sind. So kann die Erteilung einer Baugenehmigung eine recht einfache Sache sein, wenn es um die Aufstellung eines Fertighauses in einem Wohngebiet geht. Es können sich aber auch hochkomplexe Abstimmungsprozesse dahinter verbergen, welche dann im Laufe der Entscheidungsfindung zu vielfachen Iterationen und Rückfragen, Unterbrechungen, Verhandlungsrunden führen können.

Ignoriert man das Spannungsfeld zwischen Produktions- und Entscheidungsprozessen, dann läuft man Gefahr, Prozesse in eine Zwangsjacke zu stecken. Sie verlieren an Qualität im Sinne von Adressatengerechtigkeit und Rechtmäßigkeit. Wenn sich herausstellt, dass die Entscheidung doch komplexer ist als bei Beginn der Arbeit an dem Vorgang angenommen wurde, kann dies erst durch Nachbesserung und Einlegen von Rechtsmitteln geheilt werden.

3.2. Vielfalt der Produkt- und Prozesstypen

Die Vielgestaltigkeit der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung führt notwendig dazu, dass mehrere grundlegende Referenzmodelle entwickelt werden müssen. Das soll mit einem Blick auf unterschiedliche Produkttypen und Prozesstypen der öffentlichen Verwaltung verdeutlicht werden.

Klammert man Hilfsprozesse und ihre Ergebnisse aus, so bestehen die nach außen wirkenden Produkte der öffentlichen Verwaltung, also der unmittelbare Output ihres Handelns, in mehrerlei. In der öffentlichen Diskussion stehen immer Dienstleistungen im Vordergrund. Diese sind aber für das Verwaltungshandeln nicht charakteristisch. Zwar hat die Verwaltung auch personenbezogene und sachbezogene Dienstleistungen zu erbringen, bei denen Individuen als Kunden auszumachen sind. Sie erbringt diese oftmals aber nur deswegen, weil neben der Zufriedenstellung der Kunden auch andere gesellschaftliche Effekte damit erreicht werden. So schützen etwa Impfungen nicht nur den Betroffenen, sondern auch die restliche Bevölkerung. Und die staatliche Produktion von Bildungsleistungen zum Nulltarif hat gesellschaftliche Auswirkungen, sie schafft nicht nur ein Wissens- und Verhaltenskapital beim unmittelbaren Adressaten, sondern z.B. darüber hinaus Vertrauen in Professionen (Ärzte, Juristen etc.).

Eine sehr wichtige Rolle im Spektrum der Verwaltungsprodukte nehmen solche Dienstleistungen ein, die auf die Allgemeinheit bezogen sind, beispielweise Bau und Unterhaltung einer Straße. Solche Allgemeinheitsleistungen entsprechen oft dem Typus des reinen öffentlichen Gutes, bei dem niemand vom Genuss desselben ausgeschlossen werden kann und andererseits auch die Nutzung des Gutes durch eine große Zahl von Begünstigten keinem anderen etwas wegnimmt (Nicht-Rivalität im Konsum).

Daneben spielen noch finanzielle Transfers als Verwaltungsleistungen eine bedeutende Rolle. Demgegenüber tritt die Produktion von Sachgütern fast völlig zurück.

Die für öffentliche Verwaltungen charakteristische Leistung liegt aber nicht in den bislang genannten Produkttypen. Sie besteht darin, dass in Entscheidungsprozessen die Vorgaben von Gesetzen konkretisiert werden und dass das Ergebnis dieser Konkretisierungsarbeit, also die Verwaltungsentscheidung, der Verwaltungsakt, den Adressaten mitgeteilt wird. Diese haben daraufhin ihr Verhalten anzupassen, was im Weigerungsfalle wiederum zu weiteren Verwaltungsprozessen (Sanktionen oder Ersatzvornahme) führt. Diese Prozesse haben nicht nur einzelne Kunden. Im Regelfall sind sie mehrpolig: einer wird begünstigt, der andere oder die Allgemeinheit benachteiligt. Ihre Erstellung kann oft äußerst komplex sein, man denke etwa an die Genehmigung einer großen Industrieanlage. Dieser Typus des Verwaltungsprodukts hat also zur Folge, dass in der Gesellschaft Rechte und Pflichten konkretisiert oder neu verteilt werden, im Rahmen der Gesetze und zur Durchsetzung von Aussagen, die in Gesetzen stehen. Die Effektivität unserer Rechtsordnung hängt ganz wesentlich von diesem Typus von Verwaltungsleistungen ab. Daher ist er auch im Kernbereich der Gefahrenabwehr und des Schutzes der Gesellschaft vor Rechtsbrüchen besonders häufig vorzufinden. Wegen dieser komplexen Lage greifen Überlegungen, die durch einfache Analogien zur Erstellung von Dienstleistungen mit identifizierbaren Kunden die Verwaltung neu strukturieren wollen, zu kurz. Allerdings ist das Wissen, welches die Dienstleistungsökonomie in den letzten Jahren angesammelt hat, auch für andere Produkttypen in der öffentlichen Verwaltung von großer Bedeutung, denn die Art und Weise, in der diese Produkte erstellt werden, hat ganz wesentliche Serviceaspekte. Dies gilt selbst bei belastenden Verwaltungsakten wie der Auferlegung einer Geldbuße oder der Einweisung in eine Justizvollzugsanstalt.

Noch wichtiger als die oben getroffene Einteilung in Produkttypen der öffentlichen Verwaltung ist eine Einteilung in Prozesstypen. Diese kann nach einer britischen Arbeit zur Leistungsmessung [7] wie folgt vorgenommen werden:

- Routinemäßige Massenverarbeitung
- Individuelle Fallbearbeitung: Komplexe Einzelfallbearbeitung mit oder ohne Kundenkontakt
- Projektarbeit
- "Feuerwehrarbeiten" als unvorhergesehene Tätigkeiten, die von außen veranlasst werden, aber nicht standardisierbar sind
- Wartung, Instandhaltung, Datenpflege als intern veranlasste Routinearbeiten
- Handeln auf Eigeninitiative

Es kommt nun darauf an, für solche Prozesstypen brauchbare Referenzmodelle zu entwickeln. Dabei ist es erforderlich, nicht nur von der Verwaltung her zu denken. Auch ein bloßes Ausrollen ihrer Geschäftsprozesse hin zu Lieferanten und zu Kunden reicht oftmals nicht aus. Der Einbezug anderer Akteure ist für viele Aspekte des Verwaltungshandelns konstitutiv. Insbesondere wird dies deutlich, wenn in komplexen Prozessen Aushandlungsvorgänge vorzufinden sind, bei denen eine ganze Reihe von Akteuren beteiligt sind. Dabei entstehen häufig die sogenannten Policy-Networks. Ein Vorgehen, das die Prozesse der Verwaltung allein modelliert, hat von daher seine Grenzen. Öffentliche Verwaltung ist vor allem in ihren politiknahen Bereichen stark durch Verhandlungen geprägt; aber auch in einfachen Situationen des Bürgerservices kommen diese vor. Das geht über Vorstellungen in der Dienstleistungsökonomie hinaus, die den Kunden in der Rolle des Koproduzenten einbeziehen wollen. Dies mag in manchen Fällen ausreichen, greift jedoch dort zu kurz, wo die Kunden versuchen, auf das Ergebnis Einfluss zu nehmen.

Entscheidungsprozesse müssen also in ihrem Wesen berücksichtigt werden, um die richtige Art der Standardisierung und das richtige Maß der Flexibilität zu finden. Es fragt sich gleichwohl, ob nicht doch manche Prozesse näher an den Typus des vollstandardisierten Produktionsprozesse herangerückt werden können. Zudem liegt es nahe, in schlecht strukturierte Prozesse standardisierte Elemente einzubauen. Zerlegt man diese Prozesse in Phasen, so können typische und oftmals wiederkehrende Phasen benannt werden. Beispiele dafür wäre die Beziehung eines Sachverständigen, die Suche von Rechtsinformation oder die Aufklärung von Sachverhalten. So könnte aus Sicht eines Sachbearbeiters im Finanzamt ein Prozesselement "Aufsuchen relevanter steuerrechtlicher Rechtsprechung" entwickelt werden. Die Prozessroutine könnte im Portal des Sachbearbeiters abgelegt werden. Dahinter müssten allerdings erhebliche Anstrengungen zur Aufbereitung der jeweiligen Wissensbestände liegen; Rechtsinformation im heutigen Verständnis reicht nicht.

4. Die zweite Revision: Bilaterale Sicht von Bürgerdiensten und ihr modularer Aufbau

Die zweite Revision betrifft den Übergang vom eindimensionalen Supply-Chain-Denken zu einem bilateralen Modell, in welchem Bürger der Verwaltung gegenüberstehen. Damit soll ein brauchbarer Lösungsweg für elektronische Bürgerdienste skizziert werden. Er bedingt eine grundlegende Abkehr von einseitigen Referenzmodellen, welche Verwaltungsprozesse als von außen angestoßene Ketten betrachten. Statt ihrer wird ein bilateral angelegtes Interaktionsmodell aus der Welt des Electronic Commerce vorgeschlagen, welches an anderer Stelle näher ausgeführt wird [5].

In Anlehnung an das St. Galler Ablaufmodell des Electronic Commerce (*Information - Intention - Contract - Settlement*) [2] [11] lassen sich auch Bürgerdienste in einem bilateralen Modell denken, obwohl bei ihnen in der Regel einseitige Verwaltungsakte erlassen werden. Ähnlich wie bei einem Vertragsschluss im Electronic Commerce können die folgenden Etappen unterschieden werden:

- *Was-Information:* Bürger müssen wissen, welches Angebot die Verwaltung überhaupt vorhält bzw. was sie von ihnen erwartet.
- *Wie-Information:* Dies ist die Domäne der vorfindlichen Bürgerinformationssysteme: Wo erhalte ich das? Zu welcher Zeit? Was muss ich mitbringen bzw. vorlegen oder übermitteln?
- *Kontaktanbahnung* beispielsweise durch Vorausfüllen und Übersenden von Formularen.

- *Abschluss einer Servicevereinbarung* im Sinne eines Metakontrakts, in dem die gegenseitigen Erwartungen z. B. hinsichtlich Serviceniveau und Datenschutz präzisiert werden.
- Gegebenenfalls. *Verhandlungen*, zumindest aber Einsichtnahme der Bürger in das, was auf Verwaltungsseite geschieht.
- *Vertragsschluss bzw. Erlass des Verwaltungsakts*.
- *Abwicklung*: Einerseits Übergabe des Ergebnisses bzw. Auskehrung eines Geldbetrags oder ähnliches, gegen Bezahlung (Gebühren)
- *Nachsorge*, z.B. durch Ermittlung der Zufriedenheit, Beschwerdemanagement

Ein interessanter Aspekt dieses Wechsels der Sichtweise hin zur bilateralen Betrachtung ist, dass man abwechselnd die Position des Bürgers bzw. des Kunden in der Wirtschaft und der Verwaltung einnehmen kann. Man sieht die Welt gleichsam mit zwei Brillen, so wie dies Juristen in der auf Prozesse bezogenen sogenannten Relationstechnik anerzogen wird. Für die Gestaltung von Verwaltungsprozessen ist diese Sicht sehr wichtig. Hinterfragt sie doch auch im Zeichen des Electronic Government immer wieder unbefragte Annahmen, was die Bürger wollen sollen. Sie fordert mithin die empirische Untersuchung ihrer tatsächlichen Präferenzen ein.

Typischerweise durchlaufen Bürger zwei Informationsphasen vor Aufnahme des Verwaltungskontakts. Die erste Phase liegt vor der Absichtsbildung. Hier muss überhaupt die Erkenntnis reifen, dass es eine Möglichkeit gibt, sich gegen Belästigungen zu wehren oder bestimmte Leistungen zu erlangen. Die erforderlichen Informationen sind sehr schwer beizubringen, weswegen in den Niederlanden heute von Seiten der Verwaltung versucht wird, proaktive Informationsstrategien einzuschlagen. Hat man den Entschluss gefasst, so muss der Verwaltungskontakt vorbereitet werden. Hier sind typische Wegweiserinformationen erforderlich, wie sie bereits in Bürgerinformationssystemen zur Verfügung gestellt werden. Es ist oft auch sinnvoll zu erfahren, was man in etwa erwarten kann. Ferner können Formulare schon vorausgefüllt werden, wenn man sie leicht erreichen kann. Als nächste Phase kommt die Phase der Vereinbarung. Hier kann man Kontakt und Kontrakt unterscheiden. Zunächst muss das sogenannte Intake stattfinden; der Kontakt muss gestiftet werden. Überlegungen zur Schaffung von Verwaltungsportalen konzentrieren sich heute einseitig auf diese Intake-Funktionen. Die dahinter liegenden Funktionen des Kontraktes sind jedoch wesentlich schwieriger zu erfüllen. Hier muss eine Übereinstimmung zwischen Anliegen und verfügbarem Leistungsangebot hergestellt werden. Dies ist ein Matching-Prozess, der diffizile Entscheidungen auf Seiten der Verwaltung erfordert, gleichwohl diese Entscheidungen oft auf Bürger verlagert mit der Folge, dass diese von Pontius zu Pilatus geschickt werden, bis sie eine Stelle finden, die sich für zuständig erklärt. Zum Kontrakt gehören aber auch Nebenabreden betreffend der Leistungsgüte. So könnte die Verwaltung eine Art Auftragsbestätigung erteilen mit Ankündigung des voraussichtlichen Termins der Erstellung der Leistung. In diesen Zusammenhang gehören auch die sogenannten Citizen Charters als einseitige Leistungsversprechungen von Seiten der Verwaltung.

Hierauf folgt dann die eigentliche Abwicklung des Vorgangs. Diesen sieht man primär als sequenziellen Geschäftsprozess innerhalb der Verwaltung, jedoch muss der Interaktionsaspekt mit hinzugedacht werden. Bürger können, wenn die entsprechenden Möglichkeiten geschaffen sind, jederzeit erfahren, wie es mit ihrem Vorgang steht, sie können sich selbst zu Wort melden. Danach erfolgt die Kundgabe des Ergebnisses, im Regelfall also seine Kommunikation an die Adressaten. Verbunden sein kann damit auch die Erbringung einer personenbezogenen Dienstleistung oder ein Geldtransfer, je nach Produkttyp.

Zum Schluss folgt eine Phase der Nachsorge, welche aus Bürgersicht die Möglichkeit umfassen muss, sich zum Ergebnis zu äußern, Zufriedenheit oder Unzufriedenheit auszudrücken, über die bislang schon gegebenen Möglichkeiten der Einlegung von Rechtsbehelfen und des Erhebens von Beschwerden hinaus. Auf Seiten der Verwaltung muss dem ein funktionierendes Beschwerdemanagement entsprechen.

Aus dieser primär in Bürgersicht geschilderten Abfolge ergibt sich nun die Möglichkeit, ein allgemeines Referenzmodell zu bilden. Ergänzend muss jedoch noch auf die Verwaltungsseite hingewiesen werden. Hier sind die Schritte, die mit der eigentlichen Vorgangsbearbeitung zu tun haben, in der Regel voll im Bewusstsein. Weniger deutlich wird gesehen, dass eine ganze Reihe von Tätigkeiten der eigentlichen Leistungserbringung vorgelagert sind, die strategische Überlegungen erfordern. So gilt es nicht nur Leistungsbereitschaft zu erzeugen und Dispositionen zu treffen. Vielmehr muss zuallererst dafür gesorgt werden, dass die zu erwartenden Leistungen geplant werden. Dies überschneidet sich mit der Definition der Leistungen durch den Gesetzgeber, so dass hier neue Formen der Abstimmung zu entwickeln sind. Auch muss im Vorfeld auf die Informationsprobleme der Bürger schon Rücksicht genommen werden, was nicht nur zur Bereitstellung von Bürgerinformation in verschiedenen Formen führt, sondern auch Marketingüberlegungen herausfordern muss, welche die Positionierung des Verwaltungsangebots zum Inhalt haben. Ein ganz wesentlicher Zusammenhang ist hier die Bündelung von Vertriebswegen im Sinne eines "one face to the customer".

Auf der Grundlage dieses Phasenmodells von Bürgerdiensten können einzelne Module getrennt und arbeitsteilig entwickelt werden. Die Erfahrungen im Electronic Commerce deuten darauf hin, dass Bürger vor allem an guter Vorinformation interessiert sind. Ferner muss ihnen der Zugang zu Verwaltungsleistungen leichter gemacht werden, vor allem dann, wenn psychische Hemmschwellen zu überwinden sind. Bürgerinformation zu typischen Lebenslagen und Formularserver für das Herunterladen von Formularen, die noch von Hand ausgefüllt werden, sollten daher modular und mit hoher Priorität entwickelt werden. Ihre Träger brauchen nicht die Stellen zu sein, die für die Erbringung der eigentlichen Leistung zuständig sind. Will man wirklich ein einheitliches Fenster eröffnen, durch das Unternehmen oder einzelne Bürger alles in einer bestimmten Lage Erforderliche abarbeiten können, dann sind solche organisatorischen Trennungen erforderlich. Front Offices übernehmen sozusagen den Vertrieb von Produkten, welche in einem oder mehreren Back Offices erstellt werden. Damit wird ein Dienstleistungs-Einzelhandel möglich, der es den Bürgern ersparen kann, die Produktionsstätten dieser Leistungen, also die jeweils zuständigen Stellen, aufzusuchen.

Wichtig ist im modularen Ansatz ferner, dass die Bürger in der Anbahnungsphase nicht ins Internet gezwungen werden. Aus Verwaltungssicht bedeutet das Multikanalvertrieb; Bürger müssen jederzeit menschliche Mittler erreichen [6]. Deren technische Unterstützung sollte wieder stärker ins Blickfeld rücken. Das könnte die Entwicklung von Verwaltungsmittlerportalen nahe legen. Sie würden die Serviceleistung von Mitarbeitern in Bürgerbüros, Call Centern oder anderen „Front Offices“ erleichtern, und sie wären zusätzlich für einen relativ verwaltungskundigen Personenkreis verfügbar: Ortsälteste, Pfarrer, Sozialarbeiter, Lehrer, also für Menschen, die häufig von ihren Mitmenschen angesprochen werden, wenn es um einen Verwaltungskontakt geht, der selten vorkommt.

Hinzuweisen ist darauf, dass in diesem Referenzmodell einerseits - was für die Konzipierung von Bürgerdiensten neu ist - das Grundmodell elektronischer Märkte eingesetzt wird, welches dem Electronic Commerce zugrunde liegt. Andererseits wird aber auf die Besonderheiten der Produkttypen und Prozesstypen in der Verwaltung Rücksicht genommen. Das Modell trifft noch

keine Aussage darüber, wie stark die auf Verwaltungsseite ablaufenden Prozesse sich wohlstrukturierten Produktionsprozessen nähern oder im Gegenteil komplexe Entscheidungsprozesse beinhalten. Hier sind dann Verzweigungen vorzusehen, welche auch darauf Einfluss haben, in welchem Maße die entsprechende Verwaltungsleistung im Hintergrund automatisiert erfüllt werden kann, während im Front Office je nach Wunsch der Bürger entweder persönliche Bedienung stattfinden kann oder ein virtueller Schalter in unterschiedlichen Ausgestaltungen benutzt wird.

5. Die dritte Revision: Vom sequenziellen Geschäftsgang zur Kollegialverwaltung der Zukunft am virtuellen Runden Tisch

Aber noch eine dritte Revision des Geschäftsprozessdenkens liegt nahe. Im neunzehnten Jahrhundert fand in Deutschland den Übergang von der kollegialen zur monokratischen Verwaltung statt. Diese entwickelte sich in der Folge zunehmend in die Richtung von mehr Arbeitsteiligkeit, womit das Wandern des Vorgangs über viele Schreibtische verbunden war. Der Vorgangsbearbeitung wurde in Geschäftsordnungen ein äußerer Rahmen gegeben. Damit war ein Gewinn an Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit verbunden, nicht zuletzt durch die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns und die hiermit erreichte größere Transparenz. Aber kollegiales Handeln hat auch seine Vorzüge, wenn es darum geht, zu komplexen Entscheidungen zu gelangen. Hier haben viele Träger öffentlicher und sonstiger Belange ein Wort mitzureden. Versammelt man sie am Runden Tisch und künftig am virtuellen Runden Tisch, so ergeben sich andere Interaktionen während der Entscheidungsfindung als im Zuge einer sequenziellen Bearbeitung von Akten. Auf dem Hintergrund unserer Kenntnis von Plattformen für verteiltes kooperatives Arbeiten, dem sogenannten CSCW (Computer Supported Cooperative Work) [12] eröffnen sich nun sehr interessante Perspektiven. Kollaboratives Arbeiten, wie es künftig raum- und zeitübergreifend möglich wird, kommt der offenen Struktur vieler Verwaltungsvorgänge entgegen. Auf längere Sicht, wenn die erforderlichen Plattformen wirklich praxistauglich sein werden, könnte das Pendel wieder stärker zur Kollegialverwaltung zurückschwingen, ohne den erreichten Zugewinn an Rechtsstaatlichkeit aufs Spiel zu setzen.

Vor allem die Möglichkeiten der Telekooperation sind in der öffentlichen Verwaltung noch bei weitem nicht ausgeschöpft. Es gibt genügend Grund zur Annahme, dass sie wesentlich weiter führen als in der Wirtschaft. Auch politische Arbeit kann unterstützt werden; dies führt von Strategieklausuren über Ausschussarbeit bis hin zu Erörterungen, Konfliktmittlung und Konsenssuche in demokratischen Entscheidungsprozessen. Auf diese Zusammenhänge kann jedoch im vorliegenden Rahmen nicht näher eingegangen werden.

Nehmen wir ein einfaches Beispiel. Die so oft als sequenzieller Workflow modellierte Baugenehmigung braucht man nicht als einseitigen Produktions- oder Entscheidungsprozess zu sehen. Auch die bilaterale Situation der typischen Bürgerdienste ist nicht angemessen. Man könnte sich vorstellen, dass ein Architekt am virtuellen Runden Tisch einen Prozess moderiert, in dessen Verlauf u. a. auch die zuständige öffentliche Stelle eine Genehmigung ausspricht. An diesem Tisch sitzen dann mit der Behörde Bauherren, vielleicht die Nachbarn, Bauunternehmer und Träger öffentlicher Belange. Stärker noch als der Übergang von einseitigem zu bilateralem Denken ist dies ein grundlegender Paradigmenwechsel. Er hat im Augenblick noch wenig Chancen auf Durchsetzung in der Verwaltung, man sollte aber alles tun, um ihn nicht zu behindern.

Das genannte Beispiel zeigt auch, dass das Feld kollaborativen Arbeitens Verhandlungen und Konfliktlösungsprozesse einschließt. Eine interessante Weiterentwicklung führt zur Unterstützung der Arbeit von Konfliktlösern: Richtern, Schiedsrichtern, Mediatoren.

6. Warum sind die erforderlichen Revisionen noch nicht Gemeingut?

Das zuletzt genannte Beispiel zeigt deutlich, dass ein geändertes Verständnis von Geschäftsprozessen die Unterstützung durch Software verlangt, welche zu einem großen Teil noch nicht entwickelt ist. Die Anreize zur Entwicklung richteten sich bislang vor allen auf Software für die typischen, mit Supply-Chain-Denken erfassbaren wohlstrukturierten Produktionsprozesse. Einen gewissen Schub wird die Verbreitung von Videokonferenzen (Zweipunkt oder Multipunkt) bringen, wenn das Internet hierfür bald eine wirkliche stabile Basis abgibt. Aber auch dann bleibt viel zu tun, um etwa differenzierte Rederechte am virtuellen Runden Tisch zu unterstützen.

6.1. Die Methodenlücke

Ein vielleicht noch gravierenderes Hindernis für die rasche Verbreitung eines wirklich verwaltungsangemessenen E-Government liegt im Fehlen der erforderlichen Methoden, Verfahren, Sprachen und Werkzeuge für die Analyse und die Gestaltung der Geschäftsprozesse. Viele Verfahren der Systemgestaltung, die in ihnen angewandten Methoden sowie die unterstützenden Werkzeuge sind einseitig auf die Spezifikation von Anforderungen an die Software ausgelegt. Sie bieten keine ganzheitliche Unterstützung des Designs von Arbeit in komplexen Kooperationsstrukturen zwischen Menschen und informationstechnischen Systemen. Viele Eigenarten des Zusammenspiels von Mensch und Technik bleiben außer Ansatz, wenn nur jene Elemente von Prozessen erhoben werden, die für die Entwicklung von Software erforderlich sind. Frühe Formen der Erfassung des Zusammenspiels von Mensch und Technik, so der sog. Soziotechnische Ansatz wiesen in die richtige Richtung, können aber die enge Verwobenheit der menschlichen und technischen Arbeitsbeiträge, die sich inzwischen eingestellt hat, nicht zureichend erfassen. Neue Anstrengungen sind gefordert.

6.2. Ganzheitliche Gestaltung der Arbeitssituation

Aus der angesprochenen Bedeutung des Dienstwissens in der Verwaltung und der Rolle der Menschen folgt, dass der Entwicklung der Humanressourcen eine mindestens genauso große Bedeutung wie dem intelligenten Einsatz von Informationstechnik zukommt. Das bedeutet nun aber, dass die gesamte Arbeitssituation von beiden Seiten her zu gestalten ist, und nicht allein durch Vorgabe informationstechnischer Lösungen, denen sich die Menschen anzupassen haben.

Das Modell, das einer derartigen ganzheitlichen Gestaltung zugrunde liegen kann, ist die von Heiner Müller-Merbach entwickelte Vorstellung vom Mensch-Maschine-Tandem [10]. Hier soll jeder das tun, was er besser kann. Die Informationstechnik ist aber dem Menschen, der das Tandem lenkt, eindeutig untergeordnet. Die IT-Unterstützung liegt primär in der Regie von arbeitenden Menschen, anstatt diese in eine ausführende Rolle zu bringen, welche vorstrukturiert ist. Das lässt sich sicher nicht immer einrichten, dennoch ist in vielen Fällen in der öffentlichen Verwaltung eine freie Teamarbeit von großer Bedeutung.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass tragfähige Visionen einer mit E-Government erneuerten Verwaltung gründliche Re-Visionen unseres Denkens voraussetzen. Die Grundlagen des noch herrschenden Geschäftsprozessdenkens wurzeln in den Zwängen der Industrialisierung. Geistige Arbeit, deren Gegenstand nicht Materie bzw. Energie, sondern Informationen sind, bedarf anderer Vorstellungen, um sie richtig (effektiv und arbeitssparend) zu gestalten. Das berührt die öffentliche Verwaltung, welche fast ausschließlich Informationsarbeit verrichtet, in besonderem Maße.

LITERATUR

- [1] ENGEL, A. (1999): IT-gestützte Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung, in: Lenk, K., Traummüller, R. (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik, Heidelberg 1999, S. 143-176.
- [2] GISLER, M. (1999): Vertragsrechtliche Aspekte Elektronischer Märkte. Diss. Nr.2281, St. Gallen 1999.
- [3] KRAEMER, W., KÖPPEN, A., SCHEER, A.-W. (1998): Industrielles Produkt- und Prozeßdesign für Verwaltungs-Dienstleistungen, in: Budäus, D. u.a., Hrsg., New Public Management, Berlin 1998 (=Managementforschung 8), S. 217-253.
- [4] LENK, K. (1995): "Business Process Re-Engineering": Sind die Ansätze der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung übertragbar? In: Traummüller, R. (Hrsg.), Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen. Neugestaltung mit Informationstechnik. Heidelberg 1995, 27-43.
- [5] LENK, K. (2002): Elektronische Bürgerdienste im Flächenland als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe. In: Verwaltung & Management 8 (2002), Heft 1.
- [6] LENK, K.; KLEE-KRUSE, G. (2000): Multifunktionale Serviceläden. Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter. Berlin 2000.
- [7] LEWIS, S.; JONES, J. (1990): The use of output and performance measures in government departments. in: Martin Cave, Morris Kogan und Robert Smith (Hrsg), Output and performance measurement in government. The state of the art. London 1990, S. 39-55.
- [8] Memorandum (2000): Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Memorandum der Gesellschaft für Informatik e.V. und der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE vom September 2000 Bonn und Frankfurt 2000 (http://www.gi-ev.de/presse/presse_memorandum.pdf - abgerufen am 22.11.01).
- [9] MENNE-HARITZ, A. (1999): Prozessgedächtnis und Überlieferungsbildung, in: Andreas Metzger (Hrsg.), Digitale Archive - ein neues Paradigma? Beiträge des vierten Archivwissenschaftlichen Kolloquiums der Archivschule Marburg, Marburg 1999, S. 283-308.
- [10] MÜLLER-MERBACH, H. (1994): Kybernetik als methodischer Rahmen ganzheitlicher Leitung. In: Schiemenz, B. (Hrsg.), Interaktion, Modellierung, Kommunikation und Lenkung in komplexen Organisationen. Berlin 1994, S.181ff.
- [11] SCHMID, B. (1993): Elektronische Märkte. In: Wirtschaftsinformatik 35 (1993), S. 465-480.
- [12] SCHWABE, G., STREITZ, N., UNLAND, R. (2001): CSCW-Kompodium. Lehr- und Handbuch zum computerunterstützten kooperativen Arbeiten. Berlin u.a, 2001.