

# Organisationskonzept für ein föderales E-Government Schweiz

Das kürzlich von eCH und ISB publizierte Fachdokument «Organisationskonzept für ein föderales E-Government Schweiz» richtet sich an alle Personen, die konzeptionell oder aktiv gestaltend am Zustandekommen von E-Government-Lösungen beteiligt sind. Es beinhaltet – als Anregung zur Diskussion gedacht – Stossrichtungen, Gestaltungsprinzipien sowie Ressourcen und Bausteine zu einem gesamtschweizerisch abgestimmten Vorgehen bei der künftigen Organisationsgestaltung im E-Government Schweiz. Das Organisationskonzept ist im Rahmen der Bereitstellung der «E-Government-Architektur Schweiz» (priorisiertes Vorhaben B1.06) entstanden.

Klaus Lenk, Tino Schuppan, Marc Schaffroth



**Prof. em. Dr. Klaus Lenk**  
Prof. em. of Public Administration,  
Universität Oldenburg, Deutschland  
lenk@aon.at



**Prof. Dr. Tino Schuppan**  
IfG.CC – The Potsdam eGovernment  
Competence Center, Deutschland  
schuppan@ifg.cc



**Marc Schaffroth**  
Projektleiter beim Informatikstrategie-  
organ Bund ISB.  
Er leitet die eCH-Fachgruppe  
Geschäftsprozesse  
marc.schaffroth@isb.admin.ch

Die im Jahre 2007 vom Bundesrat verabschiedete «E-Government-Strategie Schweiz» beschreibt grundlegende Potenziale, Ziele sowie weitere Grundsätze. Ohne ein ausformuliertes Organisationskonzept vermittelt die Strategie jedoch keine Vorstellung über eine konkrete, auf E-Government abgestimmte zukünftige Verwaltungsorganisation.

Erst die organisationsbezogene Betrachtung und Gestaltung zeigt, dass mittels E-Government mehr als nur eine Optimierung von Bestehendem erreicht werden kann. Grundsätzlich lassen sich auch die Strukturen, Leistungen und Prozesse neu gestalten. Damit können die Nutzenpotenziale beim Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) zielorientiert erschlossen werden.

Das Organisationskonzept konkretisiert die organisatorischen Zielvorstellungen zur «E-Government-Strategie Schweiz». Es beschreibt und definiert Gestaltungselemente und -prinzipien mit explizitem Bezug auf die in der Strategie aufgeführten Grundsätze. Vorgesehen ist ein kundenzentrierter, an Leistungen und Geschäfts-

prozessen ausgerichteter Vertriebs- und Produktionsverbund aller Verwaltungsebenen. Im Einklang mit dem föderalen Staatsaufbau verknüpft dieses Verbundsystem wirkungs- und ergebnisbezogen eine Vielzahl von Verwaltungsorganisationen, ohne dadurch deren Selbstständigkeit zu gefährden.

Mehrere Zielrichtungen der «E-Government-Strategie» begegnen sich hier:<sup>1</sup>

- Abbau von Informations- und Verfahrenslasten («Bürokratielasten») für Unternehmen und Einzelpersonen durch die Bereitstellung kundengerechter Vertriebsstrukturen,
- Produktivitätssteigerungen in der Verwaltung durch den Aufbau von ebenenübergreifenden Leistungsnetzwerken,
- Wirtschaftlichkeit und Flexibilität durch die Nutzung gemeinsamer Ressourcen und Infrastrukturen.

Dabei trägt das Organisationskonzept den besonderen Rahmenbedingungen der öffentlichen Aufgabenerfüllung Rechnung. Zu diesen gehören die föderale Aufgabenteilung, das Legalitätsprinzip und das darin eingebettete rechtsstaatliche Zuständigkeitsprinzip.

Das Organisationskonzept erfüllt in Bezug auf die laufende E-Government-Umsetzung in der Schweiz insbesondere die folgenden Funktionen:

- Abgeleitet aus den Zielen der «E-Government-Strategie Schweiz» entwickelt es eine Gesamtsicht auf die organisatorischen Gestaltungsoptionen eines föderal verankerten E-Government («Systemansatz»).
- Sowohl den Umsetzungsverantwortlichen der Strategie als auch den federführenden Organisationen der Umsetzungsvorhaben sowie den eigentlichen Umsetzern in Gemeinden, Kantonen und beim Bund bietet es einen gemeinsamen Orientierungsrahmen, der ihnen ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen ermöglicht.

– Es erlaubt eine fachliche Verknüpfung sowie eine bessere Einordnung der priorisierten Vorhaben der E-Government-Strategie in einem übergeordneten organisatorischen Zusammenhang. Dadurch fällt es unter anderem auch leichter, den politischen Entscheidungsträgern die Ziele und Ergebnisse einzelner Vorhaben zu kommunizieren.

– Als Scharnier zwischen Geschäft und Informatik unterstützt es die Bestimmung und Ausrichtung von funktionalen sowie technischen E-Government-Bausteinen an den übergeordneten Geschäftsvorgaben. Somit können in der «E-Government-Architektur Schweiz»<sup>2</sup> die organisatorischen Gestaltungselemente konsistent mit dem technischen Unterbau verbunden werden.

Die praktische Umsetzbarkeit des Organisationskonzepts erfordert, dass dieses die föderalen staatlichen Ebenen tatsächlich zu integrieren vermag und gleichermaßen auf Bund, Kantone und Gemeinden übertragbar ist. Im Rahmen eines evolutionären Entwicklungsansatzes wird den unterschiedlichen sowohl organisatorischen als auch technischen Entwicklungsständen ebenso wie den finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten Rechnung getragen. Das Organisationskonzept setzt stark auf die Eigeninitiative und die Fähigkeit zur Selbstorganisation bei den Umsetzern.

## Vertrieb und Produktion öffentlicher Leistungen entkoppeln

Das Organisationskonzept beschreibt in einem Systemansatz, wie öffentliche Leistungen im E-Government so erstellt und vertrieben werden können, dass den zentralen Postulaten der Strategie – Abbau von Verfahrenslasten, vernetzte Zusammenarbeit, Wirtschaftlichkeit usw. – eine klare Leitfunktion zukommt.

Der Zugang zu und der Bezug von öffentlichen Leistungen sind in einer behör-

denübergreifenden Vertriebsorganisation konsequent aus der Kundenperspektive zu gestalten. An der Vertriebsoberfläche soll die nach Zuständigkeiten aufgesplitterte arbeitsteilige Struktur der Verwaltungsorganisation möglichst ausgeblendet bleiben. Im E-Government sind folgerichtig Vertriebsoberfläche und Produktion öffentlicher Leistungen zu «entkoppeln». Allerdings setzt der Abbau von Bürokratielasten bei den Kunden nicht nur eine neue Vertriebsorganisation seitens der Behörden voraus, sondern ebenso neue Formen vernetzter Zusammenarbeit. In der Darstellung der Produktionssicht rücken daher vor allem auch Fragen der Steuerung und Kooperation bei der behördenübergreifenden Leistungserstellung in den Vordergrund. Die hierauf bezogenen Aussagen des Organisationskonzepts sind dann auch für solche Verwaltungsleistungen von Bedeutung, die keinen unmittelbaren «Kunden»-Kontakt aufweisen.

In einem Vertriebs- und einem Produktionsmodell werden diese Zusammenhänge näher ausgeführt. Die durch Trennung von Distribution und Produktion von Verwaltungsleistungen gekennzeichnete mögliche föderale Gesamtstruktur hat weiter zur Voraussetzung, dass gemeinsam nutzbare E-Government-Ressourcen und -Bausteine bereitgestellt werden. Ferner erfordert sie eine neue Kultur der behördenübergreifenden Zusammenarbeit.

**Die neue «Benutzeroberfläche» der Verwaltung**

Das Vertriebsmodell verbindet die Sicht der Verwaltung mit derjenigen der Adressaten (Einzelpersonen, Unternehmen). Es beschreibt den für die Kunden sichtbaren und zugänglichen Bereich der Verwaltung, das heisst die «Benutzeroberfläche» von E-Government. Dabei rückt der unkomplizierte Zugang zu sowie der rasche Bezug von öffentlichen Leistungen über einfach kontaktierbare Verwaltungsstellen in den Vordergrund. Soweit es um den Vertrieb geht, wird damit das Zuständigkeitsprinzip, dessen Anwendung auf die Vertriebsorganisation eine strukturelle Ursache für die bisweilen extreme Zersplitterung der Angebote und Bezugswege ist, durch ein am Kundenanliegen ausgerichtetes Gestaltungsprinzip abgelöst. Nach dem Motto «Kundenanliegen vor Leistung vor Zuständigkeit» können einschlägige Informations- und Kommunikationslasten wirksam abgebaut werden.

Typische Kundenanliegen stellen sich wie folgt dar. Aus «Kunden»-Sicht kommt es bei Behördengängen regelmässig zu einer Abfolge von Kontakten (z.B. Vorbereitung, Antragstellung, Mitwirkung, Entgegennahme). Die Phasen des Verwaltungskontakts

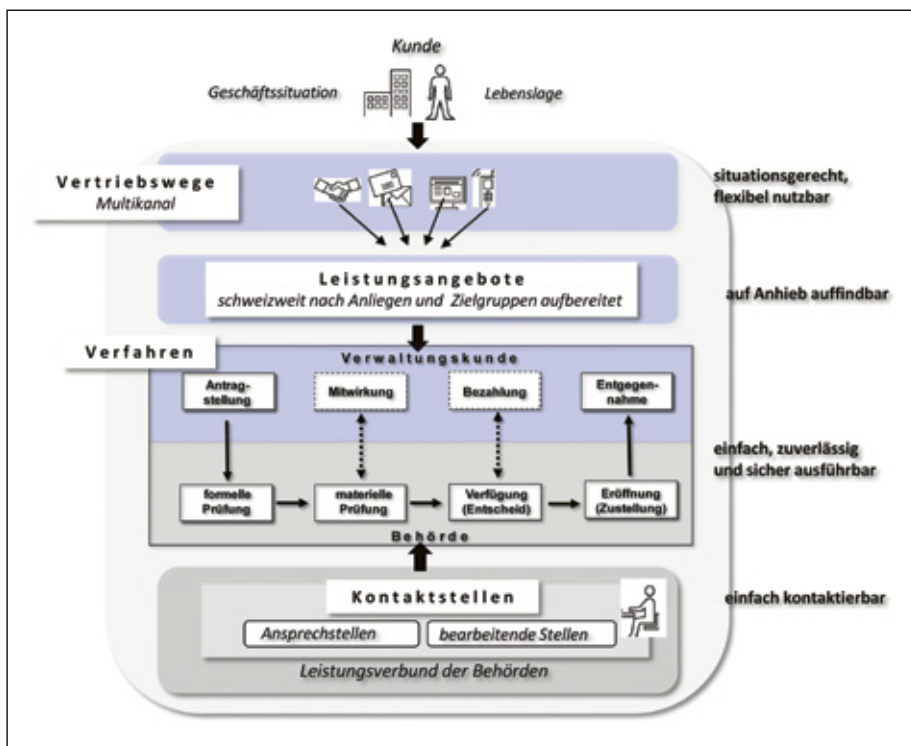


Abbildung 1: Gestaltungselemente der «Benutzeroberfläche» von E-Government

strukturieren den Vertriebsvorgang ebenso wie die dahinterliegende Leistungserstellung.

Das Gestaltungsprinzip «Anliegen vor Leistung vor Zuständigkeit» kann mittels der folgenden organisatorischen Massnahmen realisiert werden:

- Die Vielfalt sowie die strukturierte Ausgestaltung der Zugangswege (Vertriebskanäle) ermöglichen den Kunden einen situations- und bedarfsgerechten Zugriff auf öffentliche Leistungen.
- Kunden finden alle benötigten Leistungen zielgruppenspezifisch aufbereitet, das heisst gemäss ihren Lebenslagen sowie Geschäftssituationen gebündelt, vor. Besondere Kenntnisse der Aufbau- oder Ablauforganisation der Verwaltung

werden nicht mehr vorausgesetzt. Die Vertriebsorganisation in ihrer Gesamtheit ist dabei nicht monolithisch strukturiert, sondern sie besteht aus einem ausbaubaren Netzwerk von am Kundenbedarf ausgerichteten Kontaktstellen. Unternehmen und Privatpersonen erhalten Zugang zu den benötigten Leistungen an der am nächsten erreichbaren Stelle, unabhängig davon, ob diese Leistungen auf kommunaler, kantonaler oder Bundesebene erbracht werden.

- Schliesslich können der Zugang zu und der Bezug von öffentlichen Leistungen durch einfach erreichbare Kontaktstellen sowie durch einfach ausführbare Interaktionsmuster und Funktionen stark vereinfacht werden.

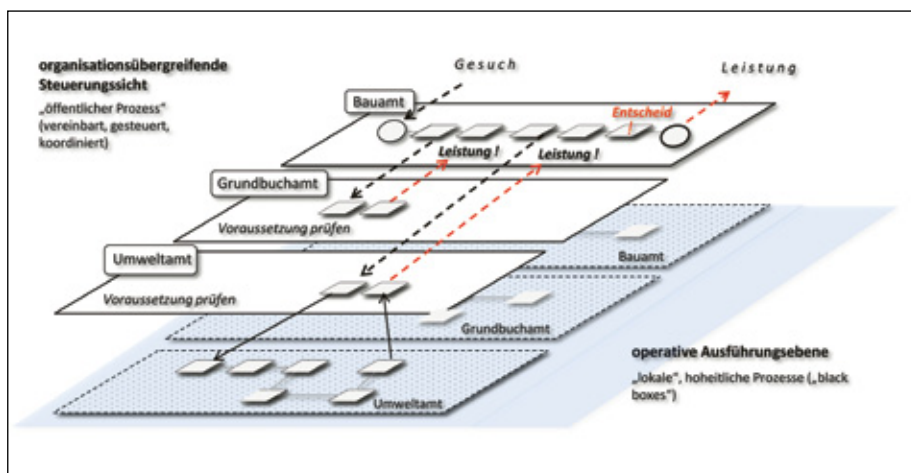


Abbildung 2: Die «lokalen», hoheitlichen Prozesse werden durch ein übergreifendes Steuerungselement operativ verknüpft

## Vernetzung von Leistungen und Prozessen

Das Produktionsmodell beschreibt die organisatorischen Massnahmen und Zusammenhänge, die für ein nahtloses Zusammenspiel der Behörden bei der kundenorientierten Erstellung öffentlicher Leistungen sorgen. Es zielt auf gemeinsame Instrumente zur Steuerung, Verknüpfung sowie operativen Abwicklung von Geschäftsprozessen mit Blick auf das kundenseitig zu realisierende «bürokratiearme» Vertriebssystem. Grundlage hierfür ist unter anderem ein gemeinsames Verständnis des Zusammenspiels von organisationsübergreifenden und -internen Prozessen.

Das Produktionsmodell beinhaltet die nachfolgenden Gestaltungsbereiche:

- *Leistungsvernetzung.* Die Behörden legen im E-Government den bisherigen am Zuständigkeitsdenken fixierten «Tunnelblick» ab und organisieren ihre Zusammenarbeit neu in Form einer operativen Vernetzung von Zuständigkeiten, Leistungen und Prozessen. Dadurch können die Kunden weitgehend von den ihnen bisher zugemuteten Steuerungs- und Koordinationslasten befreit werden.
- Die Prozessmodularisierung eröffnet eine Vielzahl von Möglichkeiten zur Auftrennung von operativ zusammenhängenden Bearbeitungsabläufen einer Organisation nach definierten Kriterien (z.B. Wirtschaftlichkeit) in kompakte Bearbeitungseinheiten.

Insbesondere wiederkehrende und nicht entscheidungsrelevante Prozesssequenzen könnten an externe Dienstleister ausgelagert werden. Deren Angebote könnten dann auch von weiteren Stellen genutzt werden («Shared Service»). Serviceorientierte Architekturkonzepte (SOA) der Informatik werden die Umsetzung des Modularisierungsansatzes stark unterstützen.

Die Umsetzung des Organisationskonzeptes erfordert verlässliche, gemeinsam nutzbare Informationsressourcen, und Verfahrensfunktionen sowie stabile Basisinfrastrukturen. Wichtig ist hier ein Gesamtplanungsansatz, der schrittweise zu verfolgen ist.<sup>4</sup>

Die Voraussetzungsvorhaben<sup>5</sup> der «E-Government-Strategie Schweiz» zielen mehrheitlich auf die Bereitstellung von Ressourcen und Bausteinen ab, welche die Akteure zu E-Government befähigen. Entlang den gleichförmigen Vollzugselementen im Verwaltungsverfahren können die bei den Akteuren vorausgesetzten operativen Geschäftsfähigkeiten («Capabilities») sowie E-Government-Ressourcen und -Bausteine fachlich zusammenhängend in einem E-Government-Portfolio identifiziert, eingeordnet und beschrieben werden. Dieses Portfolio könnte sich als

effizientes Instrument zur inhaltlichen Steuerung der E-Government-Strategie-Umsetzung bewähren.

## Kultur verändern – Fähigkeiten entwickeln

Die Umsetzung eines vernetzten, föderal abgestützten E-Government erfordert bei den Behörden einen kulturellen Wandel («E-Government-Transformation») sowie den Aufbau von organisatorischen und fachlichen Fähigkeiten.

In den Vordergrund des organisationalen Lernens rückt dabei die Entwicklung des Geschäftsprozessmanagements («Business Process Management» – BPM) als Wissens- und Handlungsressource. Das Management muss die erforderlichen Lernprozesse und Massnahmen initiieren, damit eine Organisation als Ganzes befähigt wird, ihre Leistungen und Prozesse sowohl fachlich zu verstehen («shared understanding») als auch operativ zu beherrschen – dies auch im Hinblick auf die geforderte Zusammenarbeit zwischen Organisationen und ihren Mitarbeitenden.

Die Umsetzung der organisatorischen Gestaltungspotenziale im E-Government bedingt respektive eröffnet neue Qualifikationsprofile und -chancen aufseiten der Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung. Die benötigten sozialen, fachlichen, methodischen und personalen Kompetenzen («Skills») müssen allerdings zuerst noch detailliert erfasst und analysiert werden. Im Rahmen der Personalentwicklung wären diese Qualifikationen dann gezielt anzubieten und zu fördern.

## Föderales E-Government!

Die Leistungsfähigkeit einzelner Kantone und Gemeinden wird künftig nicht mehr von der Grösse der Einheiten, sondern von der Leistungsfähigkeit der organisatorischen Netze abhängen, in die diese Einheiten eingebunden sind. Vernetzte Strukturen der Produktion und des Vertriebs öffentlicher Leistungen – wie sie im Organisationskonzept vorgeschlagen werden – können sich entwickeln, ohne dass sich an der institutionellen Vielfalt des heutigen Aufbaus der öffentlichen Verwaltung irgendetwas ändern muss. Bestehende kleine Gemeindeverwaltungen können erhalten bleiben, wenn sie in einem leistungsfähigen Verbund stehen. Umgekehrt macht das Organisationskonzept es nicht erforderlich, die gewachsenen Strukturen um jeden Preis zu bewahren. Es hindert nicht daran, die Chancen von E-Government für eine Verwaltungsvereinfachung zu nutzen. Bei Gebietsreorganisationen, zum Beispiel Gemeindezusammenschlüssen, die aufgrund tief greifender Strukturprobleme nötig werden, eröffnet das

Organisationskonzept nachhaltige Gestaltungsoptionen.

Föderalismus und Gemeindeautonomie werden mithin durch einen übergreifenden Vertriebs- und Produktionsverbund nicht beeinträchtigt, sondern gestärkt. Die Verwaltungstätigkeit in vernetzten Leistungs- und Prozessstrukturen kann effektiver, effizienter, transparenter und responsiver gestaltet werden. In dieser Weise erhält auch das Postulat der E-Government-Strategie Schweiz, wonach der «Föderalismus als Chance»<sup>6</sup> zu nutzen sei, eine konkrete Gestalt.

1 Vgl. dazu auch ausführlicher E-Government-Strategie Schweiz, [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).

2 Vgl. dazu das priorisierte Vorhaben B1.06 – E-Government-Architektur Schweiz im Katalog priorisierte Vorhaben. Stand vom 18. Mai 2009. Vgl. [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).

3 Vgl. dazu eCH-0038 Records Management Framework – Informationsmanagement im eGovernment, [www.ech.ch](http://www.ech.ch).

4 Vgl. dazu [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).

5 Vgl. Abschnitt B im Katalog priorisierte Vorhaben. Stand vom 18. Mai 2009. Vgl. [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).

6 E-Government-Strategie Schweiz, S. 5, [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).