

Wertschöpfungsprozesse der öffentlichen Verwaltungen als Grundlage von e-Government

Dissertation

zur Erlangung des Grades eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaft der
HWP - Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik

vorgelegt von:

Dipl. Inform., Dipl. Ing. Shahab Behjat

Gutachter

Erstgutachter : Prof. Dr. Budäus

Zweitgutachter : Prof. Dr. Zerres

Drittgutachter : Prof. Dr. Kaiser (Universität Hamburg)

Das wissenschaftliche Gespräch fand am 11.12.2003 statt

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	i
Abbildungsverzeichnis	iv
Tabellenverzeichnis	v
Abkürzungsverzeichnis	vi
1. Problemstellung und Gang der Untersuchung.....	1
2. Begriffliche und konzeptionelle Abgrenzung	10
2.1 Die Verwaltung.....	10
2.1.1. Begriffsdefinition	10
2.1.2. Organisation der Verwaltung	12
2.1.3. Zur Gleichsetzung von öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen.....	13
2.2 Electronic-X.....	16
2.3 e-Government	17
2.3.1. Wesentliche Elemente von e-Government	20
2.3.2. Interaktionskategorien im Rahmen von e-Government	23
2.3.3. Geschäftsbeziehungen innerhalb von e-Government	24
2.3.4. Abgrenzung zu e-Business.....	26
2.3.5. Stand der Entwicklung in Deutschland	27
2.4 Zusammenfassende Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen.....	30
3. Zur aktuellen Situation der Verwaltung.....	33
3.1 Von der Obrigkeit zur Bürgerorientierung	33
3.2 Veränderungstreiber für die öffentliche Verwaltung.....	36
3.3 Informationstechnologie und das Verwaltungshandeln.....	48
3.3.1. Kommunikationsknoten (nodality).....	51
3.3.2. Staatsgewalt	53
3.3.3. Finanzen	54
3.3.4. Organisation	55
3.4 Vorläufiges Zwischenergebnis.....	55
4. Verwaltung als System von Wertschöpfungsprozessen.....	57
4.1 Konzeptionelle Grundlagen der Prozessorientierung	57
4.1.1. Prozessorientierte Gestaltung von Organisationen	58
4.1.2. IuK-Technik und Prozessorientierung.....	59
4.2 Unternehmen als Wertschöpfungskette.....	61

4.3	Anwendung auf die öffentliche Verwaltung.....	65
4.3.1.	Der Entstehungsprozess der Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung	66
4.3.2.	Aufgaben der öffentlichen Verwaltung.....	69
4.3.3.	Kundenorientierung	72
4.3.4.	Leistung, Produkt, Dienstleistung	75
4.3.5.	Prozesse in der öffentlichen Verwaltung	77
4.3.6.	Geschäftsgang als Wertschöpfungskette	85
4.4	Zusammenfassung.....	88
4.5	Funktionaler Ablauf der Wertschöpfungskette der Verwaltung.....	90
4.5.1.	Allgemeine Kennzeichnung	90
4.5.1.1.	Eingangsannahme	91
4.5.1.2.	Subsumtion	92
4.5.1.3.	Leistungsbereitstellung	92
4.5.1.4.	Entscheidung	92
4.5.1.5.	Registratur	92
4.5.1.6.	Abschluss.....	93
4.5.2.	Konkrete praktische Beispiele	93
4.5.3.	Vollständige Wertschöpfungskette der öffentlichen Verwaltung.....	95
4.6	Das Wertschöpfungssystem	97
4.7	Management der Wertschöpfungskette	101
4.7.1.	Grundorientierungen beim Management von Wertschöpfungsprozessen.....	102
4.7.1.1.	Market-Based-View.....	102
4.7.1.2.	Ressource-Based-View	103
4.7.2.	Praktische Konsequenzen für die Verwaltung	106
4.7.3.	Methoden des Prozessmanagements	109
4.7.3.1.	Zusammenfassung und Bewertung	111
4.7.3.2.	Fraktale Organisation.....	112
4.7.4.	Prozessmanagement in der Verwaltung.....	113
4.7.5.	Dezentralisierung, Fraktalisierung der Verwaltung	119
4.7.6.	Die Grundelemente zur Regelung der Prozessorganisation	121
4.7.6.1.	Koordination.....	121
4.7.6.1.1.	Vertikale Koordination, Zeit- / Raum-Management.....	123
4.7.6.1.2.	Horizontale Koordination	127
4.7.6.1.2.1.	Vom Push- zum Pullprinzip.....	130
4.7.6.1.2.2.	One-Stop-Government	133
4.7.6.2.	Wettbewerb.....	135
4.7.6.3.	Kooperation.....	139
4.7.6.3.1.	Verwaltungsinterne Kooperation.....	140
4.7.6.3.2.	Intrakommunale Kooperation.....	141
4.7.6.3.3.	Interkommunale Kooperation.....	141
4.7.7.	Bedeutung von IT für die Steuerung des Wertschöpfungsprozesses.....	142
4.7.7.1.	Informationstechnische Betrachtung der Wertschöpfungskette der Verwaltung 143	
4.7.7.2.	Computergestützte Verwaltung.....	144
4.7.7.2.1.	Funktionsunterstützung	146
4.7.7.2.1.1.	Systembildende Funktion	146
4.7.7.2.1.2.	Systemsteuernde Funktion	148
4.7.7.2.2.	Kollaboration / Kooperation	149
4.7.7.2.3.	Kommunikationsmanagement / Informationslogistik	151
4.7.7.2.4.	Informationsmanagement / Wissensmanagement	152
4.7.7.2.5.	Die Struktur der computergestützten Verwaltung	153
4.7.7.3.	Zusammenfassung	155

5. Sicherheit	156
5.1 Begriffsbestimmung.....	159
5.1.1. Datenschutz.....	159
5.1.2. Datensicherheit.....	159
5.1.3. Integrität.....	160
5.1.4. Authentizität (Daten und Kommunikationspartner).....	160
5.1.5. Vertraulichkeit.....	161
5.1.6. Zugriffsschutz	161
5.1.7. Verfügbarkeit	161
5.2 Technische Betrachtung.....	162
5.2.1. Systemtechnische Lösungen.....	163
5.2.1.1. Verschlüsselung.....	163
5.2.1.2. Digitale Signatur.....	163
5.2.1.3. Zertifikat	165
5.2.2. Bewertung.....	166
5.3 Datenschutz und -sicherheit in den Geschäftsprozessen der Verwaltung.....	167
5.3.1. Prozesskategorien nach ihrer Transaktionsausprägung	168
5.3.1.1. Informationsdienste.....	168
5.3.1.2. Kommunikationsdienste.....	169
5.3.1.3. Transaktionsdienste.....	169
5.3.2. Kommunikationskategorien	170
5.3.2.1. Verwaltungsintern	170
5.3.2.2. Intrakommunal	170
5.3.2.3. Interkommunal	170
5.3.3. Eine pragmatische Lösung für die „Massenkommunikation“	171
5.3.4. Gestaltungsempfehlung.....	174
5.3.5. Die öffentliche Verwaltung als Gewährleisterin	176
5.3.6. Eine multifunktionale Karte, die mitwächst	177
5.3.7. Fusion des virtuellen Marktplatzes mit dem elektronischen Rathaus	178
6. Gestaltungsempfehlung für die Verwaltung.....	180
7. Zusammenfassende Schlussfolgerungen	192
Literaturverzeichnis	199

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Organisation der Verwaltung	13
Abbildung 2-2: Elemente von electronic-X	17
Abbildung 2-3: Gegenüberstellung der e-Government-Definitionen	19
Abbildung 2-4: Die Elemente des e-Government	21
Abbildung 2-5: Interaktionsstufen des e-Government	24
Abbildung 2-6: Die Elemente des e-Business	26
Abbildung 3-1: Der Weg von der obrigkeitlichen Kommune zum aktivierenden Staat.	36
Abbildung 3-2: Interdependenz der Innovation und Marktposition	47
Abbildung 4-1: Wertschöpfungskette nach Porter	63
Abbildung 4-2: Wertschöpfungssystem	64
Abbildung 4-3: Leistungsprozess der öffentlichen Verwaltung	69
Abbildung 4-4: Trennung von Leistungsfinanzierer, Leistungskäufer und Leistungserbringer	69
Abbildung 4-5: Produkte als Ergebnis von Wertschöpfungsprozessen	76
Abbildung 4-6: Produkt- und Leistungspyramide	77
Abbildung 4-7: Prozessidee	79
Abbildung 4-8: Kategorisierung von Prozessen der hoheitlichen Verwaltung im Portfolio	81
Abbildung 4-9: Beispiel eines Vorganges staatlicher Anerkennung sozialer Berufe	87
Abbildung 4-10: Beispiel eines Vorganges der Infrastrukturförderung	88
Abbildung 4-11: Wertschöpfungskette der öffentlichen Verwaltung	91
Abbildung 4-12: Vollständige Wertschöpfungskette der öffentlichen Verwaltung	97
Abbildung 4-13: Wertschöpfungssystem in der öffentlichen Verwaltung	100
Abbildung 4-14: Abbildung des Wertschöpfungsprozesses der Verwaltung auf das One Stop Government	135
Abbildung 6-1 : Modernisierungslücken	181

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4-1: Anforderung modularer Organisation an die IuK-Technik	60
Tabelle 4-2: Zusammenhang von Programmformen und Instrumenten zu ihrer Umsetzung	72
Tabelle 4-3: Prozesstypen und ihre Eigenschaften	82
Tabelle 4-4: Analogie betriebswirtschaftlicher Konzepte und deren praktische Ausprägungen in der Verwaltung	89
Tabelle 4-5: Zuordnung der Aktivitäten der staatlichen Anerkennung sozialer Berufe zu einem Wertschöpfungsprozess	94
Tabelle 4-6: Zuordnung der Aktivitäten der Infrastrukturförderung zu einem Wertschöpfungsprozess	95
Tabelle 4-7 : Geschäftsbeziehungen der Verwaltung und ihrer Gegenstand	98

Abkürzungsverzeichnis

BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BPR	Business Process Reengineering
CIM	Computer Integrated Manufacturing
CSCW	Computer Supported Cooperative Work
D21	Deutschland 21- Aufbruch ins Informationszeitalter
DMS	Document Management System
DV	Datenverarbeitung
e-Business	electronic business
EC	Electronic Cash
e-Commerce	electronic commerce
EDI	Electronic Data Interchange
EDV	elektronische Datenverarbeitung
e-Government	electronic government
e-Mail	electronic mail
ERP	Enterprise Resource Planning
EU	European Union
EXPS	Experten-System
ff.	fortfolgende
G2C	Government To Citizen
G2B	Government To Business
G2G	Government To Government
G2N	Government To Non-governmental-organisation
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IT	Informationstechnik
IuK	Information und Kommunikation
IuKDG	Informations- und Kommunikationsdienstegesetz
IVBB	Informationsverbund Berlin-Bonn
JIT	Just In Time
KIS	Leit- und Kanzleiinformationssystem
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
LN	Lean-Management
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell

MDS _{tv}	Mediendienststaatsvertrag
OECD	Organisation for Economics Co-operation and Development
ÖV	öffentliche Verwaltung
PC	Personal Computer
TDDSG	Teledienstdatenschutzgesetz
TDG	Teledienstgesetz
TESTA	Trans European Services for Telematics between Administrations
TKG	Telekommunikationsgesetz
TQM	Total Quality Management
SigG	Signaturgesetz
SSL	Secure Socket Layer
UK	United Kingdom
USA	United States of America
Vgl.	Vergleiche
WFM	Workflow-Management
WMS	Wissens-Management-System
WWW	World Wide Web
XML	Extensible Markup Language
z.B.	zum Beispiel

1. Problemstellung und Gang der Untersuchung

Die Entwicklung der IuK-Technik prägt seit geraumer Zeit ganz entscheidend öffentliche Verwaltungen. Es gibt wohl kaum mehr eine Gebietskörperschaft und innerhalb dieser kaum mehr eine Verwaltungseinheit, die nicht fast täglich mit IuK-Fragen konfrontiert ist. Dabei geht es nicht mehr nur um die Digitalisierung bisheriger Arbeitsabläufe, sondern in weiten Bereichen entstehen ganz neue Strukturen und Abläufe öffentlicher Leistungserstellungen, die durch Informationsbeschaffung und – Verarbeitung geprägt sind. Neben klassische Rationalisierungseffekte durch Technikeinsatz und Automation treten neue Leistungsarten und -qualitäten und Formen einer prozessbezogenen Integration und Verknüpfung von Trägern und Nutzern/Betroffenen öffentlicher Leistungserstellungsprozesse.

Art, Umfang und Intensität der Informationsbeschaffung und – Verarbeitung ist nicht mehr als Folge und notwendige Begleiterscheinung in vorgegebenen Organisationsstrukturen öffentlicher Verwaltungen erstellter Dienstleistungen zu begreifen. Zunehmend vollzieht sich ein Wandel derart, dass der Prozess der Leistungserstellung sich als Folge der informationstechnisch verfügbaren Möglichkeiten darstellt. Die öffentlichen Leistungen werden in Zukunft immer weniger durch die festgelegten Organisationsstrukturen und deren Anforderungen determiniert, sondern als Ergebnis von durch die IuK bestimmten Prozessen zu erklären sein. Es vollzieht sich eine Tendenz der Substitution von Organisationsstruktur durch „Technikstruktur“.

Diese Substitution von Organisationsstruktur durch Technik allein erklärt aber noch nicht den derzeitigen paradigmatischen Wandel in öffentlichen Verwaltungen. Als zweites wesentliches neues Element wird die Ergebnisorientierung für Verwaltungshandeln prägend. Die Herbeiführung eines idealtypischerweise systematisch geplanten Ergebnisses soll zum Focus der Analyse und Gestaltung öffentlicher Verwaltungen werden und nicht ein verfahrensmäßiger Ablauf, der die Bedingungen und Anforderungen bestehender Organisationsstrukturen erfüllt. Damit tritt der das Ergebnis herbeiführende Wertschöpfungsprozess in den Mittelpunkt der Betrachtung. Erst die Verknüpfung von Information und Kommunikationstechnik (IuK-Technik) und einer Orientierung an den auf die Herbeiführung von Ergebnissen/Produkten ausgerichteten und effizient auszugestaltenden Wertschöpfungsprozessen erschließt den Zugang zum derzeitigen Wandel

öffentlicher Verwaltungen. Die Synthese aus IuK-Technik und der Orientierung an Wertschöpfungsprozessen ist die Grundlage für das Gestaltungspotenzial, aber auch für neue Problemfelder, insbesondere bezogen auf die Gewährleistung von Individualrechten durch Datenschutz und Datensicherheit. Von daher ist die Digitalisierung in ihrer Wirkung für den öffentlichen Sektor unmittelbar immer im Zusammenhang mit Ergebnisorientierung und damit von Wertschöpfungsprozessen zu sehen.

Diese hier dargelegte grundlegende Neugestaltung öffentlicher Verwaltungen ist in der Praxis mit zwei Problemkomplexen verbunden. Zum einen wird die Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungsprozesse immer stärker zu einem wachsenden Standort- und Wettbewerbsfaktor zwischen einzelnen Gebietskörperschaften und damit zwischen Regionen. Zum anderen können die Fachdiskussion und die praktischen Empfehlungen und Ausgestaltungen kaum mehr der Dynamik der technologischen Entwicklung und Innovationen Rechnung tragen¹. Hieraus erklärt sich dann auch, dass die Rationalisierungs- und Effizienzbestrebungen in der digitalen Welt öffentlicher Verwaltungen von einer „anarchischen Grundstruktur digitaler Möglichkeiten“ überlagert zu sein scheinen.

Weniger eine in sich geschlossene Bedarfsanalyse und eine daraus abgeleitete strategische Konzeption für die Implementierung von IuK-Technologien bestimmen die Handlungsmuster, auch wenn dies durch Begriffe wie „Virtuelles Rathaus“, „elektronisches Dorf“, „e-Democracy“, „virtueller Marktplatz“ oder „e-Government“ suggeriert wird. Derartige Begriffe stehen zunächst einmal lediglich dafür, dass die Digitalisierung inzwischen sämtliche staatlichen und kommunalen Sphären erreicht hat. Des Weiteren stehen sie zunächst einmal nur für eine Zukunft von Verwaltungsentwicklung und Verwaltungsreform, die ausschlaggebend von den IuK-

¹ Nach dem „Moorsches Gesetz“ verdoppelt sich die Transistorenmenge auf einem Chip und damit die Vervielfachung der Leistung der Computer, d.h. die Vervierfachung der Speicherkapazität und Verzehnfachung der Rechengeschwindigkeit etwa alle 3 Jahre. Die Tatsache, dass sich die Packungsdichte der Mikroprozessoren in den letzten 25 Jahren um den Faktor 3000 vervielfachte, bestätigt die Vorhersagen des Mitbegründers der Firma Intel, Dr. E. Gordon Moore. Vgl Picot Arnold Neuburger Rahild, 2000, S. 386.

Techniken in Verbindung mit der Orientierung an Wertschöpfungsprozessen bestimmt sein wird².

Zwar ist die praktische Entwicklung nicht losgelöst von der Nachfrageseite und den Bedarfen öffentlicher Verwaltungen zu sehen. Sie wird jedoch sehr stark von der Angebotsseite bestimmt. Die Marktanbieter erschließen und bieten Anwendungsmöglichkeiten für den öffentlichen Sektor, die zwar jeweils einem spezifischen Problemlösungsbedarf Rechnung tragen müssen, bei denen allerdings auch die Problemlösungen an den Technikbedarf angepasst werden. Dies bedeutet, dass öffentliche Verwaltungen zunehmend technikinduziert auch ihre Wertschöpfungsprozesse und die damit angestrebten Ergebnisse/Produkte ausgestalten werden. Damit verbunden wird ein Rückgang der Bedeutung der Humanressource Mensch für öffentliche Dienstleistungen sein.

Dies erweitert und ergänzt den Bereich der erwähnten Substitution von Organisationsstruktur durch Technik um die damit verbundenen Konsequenzen für den Aufgabenträger „Mensch“ in öffentlichen Verwaltungen. Mit dem Bedeutungsverlust des Menschen als dominantem Aufgabenträger treten auch die klassischen dominanten Koordinationsmechanismen in Form der Hierarchie mit ihrem tradierten - letztlich auf Max Weber zurückgehenden - Kompetenzgefüge in den Hintergrund.

IuK-Technik und hier insbesondere die zunehmende Nutzung des Internets, verbunden mit der Produkt- und Ergebnisorientierung, lässt immer mehr eine prozessorientierte Analyse und Betrachtung unabdingbar werden. Dies bedeutet, dass in öffentlichen Verwaltungen die Gestaltungen von Prozessen in den Fordergrund tritt an die Stelle der Gestaltung von Strukturen.

² Mit dem Begriff IuK-Techniken oder elektronische Medien wird die Gesamtheit der zur Erzeugung, zum Transport, zur Verarbeitung und Speicherung von Informationen eingesetzten Einrichtungen verstanden. Dabei können die Informationen statisch (Text, Bild, etc.) oder dynamisch (Video, Audio) sein. Zu den IuK-Techniken gehören damit leistungsfähige Übertragungssysteme (Kabel, Funk, Satelliten, etc.) sowie Mikroelektronik und Computer- und Speicher-Technologie bis hin zu Telefon, Radio und Fernseher. Bezeichnend ist der hohe Grad wechselseitiger Beeinflussung und funktionaler Verknüpfung der Teiltechnologien. Man spricht von Konvergenz der Telekommunikation, Computertechnologie und des Rundfunks, die eine integrative Nutzung der genannten Medien betont (multimediale Anwendung).

Zwar ist die Substitution von Strukturen durch Prozesse grundsätzlich keine neue Frage. Sie spielte in der Vergangenheit allerdings weniger im Zusammenhang mit der Substitution von Arbeit durch Kapital/Technik eine Rolle, sondern primär unter Legitimations-, Effizienz- und Motivationsgesichtspunkten³. So wird davon ausgegangen, dass etwa durch eine partizipative Einbindung der einzelnen Aufgabenträger in Entscheidungsprozesse eine Entscheidungslegitimation sowie eine Motivation der Mitarbeiter und damit letztlich auch eine Effizienzsteigerung erreicht wird. Bei diesen Substitutionen von Strukturen und Prozessen handelt es sich allerdings um Maßnahmen der Effizienzsteigerung bei gegebener Ressourcen- und Technikausstattung. Demgegenüber geht es in der jetzigen Situation um eine unmittelbar durch Technik bestimmte Substitution von Strukturen und Prozessen. Prozesse sind keine alternativen (zeitintensiven) Konzepte zur Koordination von personalen Aktivitäten im Vergleich zu einer Koordination, die über die Hierarchie hergestellt wird. Prozesse sind vielmehr die Grundlage, um die Aktivitäten personaler Aufgabenträger durch Technikeinsatz überflüssig zu machen oder aber diese technikdeterminiert zu vollziehen. Die dabei zu strukturierenden Prozesse, die Art und der Umfang der einzusetzenden Technik sind nicht beliebig allein nach Funktionalität oder ökonomischen Effizienzkriterien festzulegen. Vielmehr bedarf es gleichzeitig der Einhaltung wesentlicher Restriktion und hier insbesondere der Gewährleistung und Ausgestaltung der Datensicherheit.

Inhaltliche und methodische Vorgehensweise

Zur Analyse und Kennzeichnung der Grundlagen einer Prozessorientierung öffentlicher Verwaltungen erfolgen zunächst die begriffliche und konzeptionelle Abgrenzung und hier insbesondere der Begriff „e-Government“. Dieser in der Literatur unterschiedlich gekennzeichnete Begriff steht für die vielschichtige Problemstruktur der Synthese von Prozessorientierung, Ökonomisierung (insbesondere Ergebnisorientierung) und IuK-Technik.

Der Antrieb für die Einführung von e-Government in der öffentlichen Verwaltung und dem damit verbundenen Umbau resultiert aus einem übergeordneten sozioökonomischen Wandlungsprozess der Gesellschaft, die an der Schwelle des Austritts aus der Industriegesellschaft und Eintritts in das Informationszeitalter steht. An diesem Prozess ist der Staat und damit die Verwaltung in zweierlei Hinsicht

³ Vgl. Proeller Isabella, 2002, S. 35 ff.

beteiligt. Einerseits ist Politik selbst Initiator des Wandlungsprozesses, andererseits tangiert der Wandlungsprozess in erheblichem Maße die öffentliche Verwaltung. Zum besseren Verständnis dieses Wandlungsprozesses und seiner Fokussierung auf die Verwaltung ist es sinnvoll, in einer kurzen Retrospektive deren Weg von einer obrigkeitlichen Verwaltung zur einer Bürgerkommune zu beschreiben, an der sich die auf Gegenwart und Perspektive bezogene Diskussion der einzelnen Veränderungstreiber anschließt.

Es besteht eine enge Beziehung zwischen sozialen Prozessen und den Fähigkeiten, Güter und Dienstleistungen zu produzieren und zu verteilen⁴. Wie bereits erwähnt, tangieren die sozialen Veränderungen die öffentliche Verwaltung ebenso wie die Privatwirtschaft, die angesichts der rasanten, durch die Informationsgesellschaft und den mit ihr verbundenen, durch neue techno-ökonomische Paradigmen⁵ induzierten Veränderungen informationell und global orientiert werden musste⁶, was zur radikalen Umwandlung der Arbeitsprozesse führt. Individualisierung der Produkte (Kundenorientierung), flexible Spezialisierung (Qualifizierung zu multifunktionalen Spezialisten) und dynamische Flexibilität (Dezentralisierung, Vernetzung) sind wichtige Resultate des veränderten Arbeitsprozesses. Um diese Aspekte, die im Kontext der öffentlichen Verwaltung neu sind, diskutieren zu können, benötigen wir ein Referenzmodell. Als Basis für die Erarbeitung des Referenzmodells dient es, die Verwaltung zunächst als Unternehmen zu betrachten. Obgleich die Erfahrungen der Privatwirtschaft nicht verabsolutiert werden und die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung Berücksichtigung finden sollen, ist es sinnvoll, aus den privatwirtschaftlichen Erfahrungen zu lernen. Man kann also die Verwaltung als ein informationsverarbeitendes Unternehmen betrachten⁷. Der Erfolg des Unternehmens „öffentliche Verwaltung“ definiert sich durch die Zufriedenheit der Kunden „Bürgerinnen und Bürger“ oder, anders ausgedrückt, durch die Kundenorientierung. Die Kundenorientierung impliziert die Gestaltung der Geschäftsprozesse aus der Sicht des Kunden. Ausgehend von dieser Betrachtung wird die Wertschöpfungskette

⁴ Vgl. Castells Manuel, 2001, S.34

⁵ Das technisch-ökonomische Paradigma wird von Castells als ein Komplex bezeichnet, in dem die technischen, organisatorischen und Management-Innovationen gemeinsam wirken. Vgl. Castells Manuel, 2001, S. 75

⁶ Vgl. Castells Manuel, 2001, S.107

⁷ “ In der öffentlichen Verwaltung sind nicht nur die Prozesse, die man dort als Vorgänge bezeichnet, informationeller Art, sondern sogar die allermeisten “Produkte“. Vgl. Lenk Klaus, 1995, S.33

der öffentlichen Verwaltung auf Basis der von Porter erarbeiteten generischen Wertschöpfungskette aufgestellt. Die Aufstellung der Wertschöpfungskette wird dabei helfen, grundsätzlich die Geschäftsprozesse der Verwaltung kundenorientiert zu analysieren und zu gestalten.

Das Referenzmodell in seinem Endzustand beschreibt die vollständige Transaktionskette (Wertschöpfungskette) innerhalb der öffentlichen Verwaltung und zwischen der Verwaltung und den Akteuren der Gesellschaft.

Im weiteren Verlauf wird die Frage zu beantworten sein, wie die erarbeitete Wertschöpfungskette in die Verwaltung übertragen werden kann. Damit sollen die Frage des Prozessmanagements und die Instrumente zur Planung und Steuerung der Geschäftsprozesse in der Verwaltung erörtert werden. Die aus dem privaten Sektor bekannten Methoden des Prozessmanagements wie z.B. Process reengineering werden herangezogen, um eine geeignete Vorgehensweise für den Umbau der öffentlichen Verwaltung zu erarbeiten. Die Übertragung der Erfahrungen der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung erfordert es, die Entsprechungen der Subjekte des Prozessmanagements, wie „Prozess“, „Kunde“, „Produkt“ in der öffentlichen Verwaltung herauszuarbeiten. Mit dieser Überlegung eng verbunden ist die kundenorientierte Gestaltung der öffentlichen Verwaltung. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, wie die öffentliche Verwaltung, deren Zielvorgaben und somit auch deren Leistungsspektrum normativ sind, sich kundenorientiert verhalten kann. Auch die Frage ist zu beantworten, inwieweit die Modularisierung der öffentlichen Verwaltung einen Widerspruch zu der heutigen hierarchischen, bürokratischen Aufbauorganisation und der in allen Einzelheiten vorgegebenen tayloristischen Ablauforganisation der Verwaltung darstellt. In diesem Zusammenhang wird die fraktale Verwaltung diskutiert und deren Implementierung in die öffentliche Verwaltung erörtert. Das Wesen der Prozessorientierung ist die Ganzheitlichkeit, d.h., die Verwaltung wird nicht nur aus dem Blickwinkel innerer Strukturen, sondern auch mit dem Beziehungsgeflecht zu ihrer Umwelt einbezogen und optimiert. Daher ist es notwendig, die Geschäftsbeziehungen der öffentlichen Verwaltung mit allen Akteuren der Gesellschaft, die gemeinsam ein Wertschöpfungssystem bilden, zu untersuchen. Die vertikale und horizontale Integration der Prozesse führt zwangsläufig zur Überlegung der Leistungstiefe bzw. Kooperation. Eine effiziente moderne Verwaltung wird sich von einer alles

produzierenden Leistungs- zu einer Gewährleistungsverwaltung⁸ entwickeln müssen. Public Private Partnership, Public Public Partnership und Public Citizen Partnership sind die möglichen Formen der Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den Akteuren der Gesellschaft.

Die Umsetzung der Prozessorientierung in der öffentlichen Verwaltung und damit verbundene Modularisierung der öffentlichen Verwaltung, bedeutet einerseits die Optimierung der Arbeitsprozesse innerhalb der Module, andererseits die Koordination der Zusammenarbeit zwischen den Modulen. Die bereits heute existierenden dezentralen, arbeitsteiligen, kooperativen Entscheidungsvorgänge (Wertschöpfungsprozesse) sind zu optimieren. Dabei ist die Rolle der Informations- und Kommunikationstechnik wesentlich. Die Verwaltung hat frühzeitig die Vorteile der Datenverarbeitung erkannt. Die Automation der Verwaltung hat Tradition. Die Verwaltung gehörte für die Abwicklung der täglichen Arbeit in den Ämtern zu den ersten, die den Einsatz von Computern gefördert haben. Heute sind je nach Größe der Verwaltung und abhängig von der Aufgabenstruktur zwischen 160 bis 200 Informationstechnik (IT)-Anwendungen im Einsatz⁹. Die Anwendungen sind allerdings erstens fachspezifisch und isoliert, da sie nur ein Fachressort unterstützen und möglicherweise redundant vorhanden sind. D. h., die individualisierten, für die Planung und Konzipierung der Entscheidungsprozesse notwendigen Instrumente, die zusätzlich zu den Fachanwendungen erforderlich sind, um die Arbeit der autonomen Einheiten zu ermöglichen, sind unterentwickelt. Zweitens unterstützen die heute vorhandenen IT-Einrichtungen nicht die Informationslogistik innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung, den automatischen Transport, die Speicherung (Archivierung) von Informationen und die Unterstützung der Gruppenarbeit. Diese sind aber notwendig, um das informationelle Netzwerk der kooperierenden Einheiten zu bilden. Die Arbeit der Verwaltung ist trotz der hohen Durchdringung der Datenverarbeitung in der Hauptsache von Papier abhängig. Dies bedeutet, dass der Arbeitsprozess über unterschiedliche und wechselnde Medien (elektronisch, Papier, Sprache, etc.) verläuft, womit Medienbrüche und dadurch Informationsverluste und Sicherheitsprobleme entstehen. Die Implementierung des e-Governments setzt die Durchgängigkeit der Arbeitsprozesse ohne Medienbrüche voraus. In der vorliegenden Arbeit wird versucht, die Struktur für eine computergestützte

⁸ Vgl. Hill Hermann, 1997, S. 6

⁹ Vgl. Landsberg Thmas, 2002, S. 28

Verwaltung zu erarbeiten, die die Durchgängigkeit der Prozesse durch Integration der Infrastruktur, der Daten und der Funktionen ermöglicht.. Die Überwindung der Zeit- und Raum-Probleme und die Erstreckung der Arbeitsprozesse über die Organisationsgrenzen hinweg mit Hilfe der IuK-Technologie ist der erste Schritt zur einer virtuellen Verwaltung¹⁰ .

Das Bestreben, die Arbeitsprozesse dezentral selbst über die Grenzen der Organisationseinheit hinweg zu gestalten, führt zu Fragen hinsichtlich der Datensicherheit und des Datenschutzes. Wie kann man die Transaktion zweier Partner so gestalten, dass der gesamte Prozess vor dem unbefugten Angriff, der Beobachtung, Manipulation, etc. eines Dritten geschützt bleibt? Die Fragestellung hat mehrere Facetten. Technisch ist die Sicherung und der Schutz der Daten ein Bestandteil der Systemgestaltung. Die Entwicklung auf diesem Sektor macht große Fortschritte. Sie läuft auf eine Standardisierung hinaus. Dies zeigen die Aktivitäten verschiedener Regionen im Rahmen des Media@komm-Wettbewerbs. Was über die technische Lösung hinausgeht, ist die Rechtsicherheit. Die technische Lösung allein wird den Anwendern nicht genügend Vertrauen vermitteln können. Die Schaffung des gesetzlichen Rahmens, wie er in Deutschland (Signaturgesetz) erfolgt ist, vermittelt Vertrauen durch Schaffung von Rechtsicherheit. Die Maßnahmen auf beiden Ebenen (der technischen und politischen) werden quasi einen allgemeingültigen Ansatz liefern. Allerdings besteht zwischen den beiden Ebenen eine Lücke, die je nach Situation des Anbieters von e-Government-Dienstleistungen individuell ausgestaltet werden muss. Der angemessene Umfang der organisatorischen Maßnahmen, Vorschriften, technischen Vorkehrungen hängt von der Gesamtstrategie des e-Governments ab. Es ist daher evident, dass das Thema Sicherheit und Schutz der Daten mit in die Analyse einbezogen werden muss. Der Gegenstandsbereich des Begriffes „Sicherheit“ geht dabei über jenen mit dem englischen Begriff „Security“ abgedeckten hinaus.

„ Der Begriff Sicherheit umfasst im Deutschen nicht nur die Fragestellungen, die unter den englischen Begriff „Security“ zu subsumieren sind (Autorisierung, Vertraulichkeit, Authentifizierung, Integrität, Nichtabstreitbarkeit), sondern auch solche der Zuverlässigkeit, Robustheit und Ausfallsicherheit.“¹¹

¹⁰ Vgl. Lenk Klaus, 2002b, S. 9. Lenk kennzeichnet die Verwaltung als „virtuell“, wenn ihre Aufbauorganisation nicht in Erscheinung tritt. Mehrere selbständige Einheiten erscheinen als Einheit.

¹¹ Vgl. Manniger Martin, 2001, S. 30

In einem weiteren Abschnitt werden aus den gewonnen Erkenntnissen Vorgehensempfehlungen erarbeitet. Für die Implementierung von e-Government gibt es kein einheitliches Vorgehen. Der Antrieb für das ernsthafte und nachhaltige Bemühen, eine digitale virtuelle kommunale Verwaltung zu schaffen, ergibt sich aus der Betrachtung der bestehenden individuellen Managementlücke¹². Das Schließen der festgestellten Lücken ist Gegenstand eines systematischen, in Schritten zu realisierenden elektronischen Bürgerdienstes.

Im letzten Abschnitt werden die Resultate der Arbeit zusammengefasst.

¹² Vgl. Budäus Dietrich, 1995, S. 22 ff.

2. Begriffliche und konzeptionelle Abgrenzung

2.1 Die Verwaltung

2.1.1. Begriffsdefinition

Der Begriff Verwaltung wird für die unterschiedlichsten Organisationen verwendet¹³: die Verwaltung eines Unternehmens, Hausverwaltung, Benutzerverwaltung oder allgemein die Summe administrativer Tätigkeiten. Wenn in dieser Arbeit von Verwaltung gesprochen wird, ist damit die öffentliche Verwaltung gemeint. Selbst der Begriff „öffentliche Verwaltung“ muss erläutert werden, um das Spektrum der Diskussion in der vorliegenden Arbeit präzise abzustecken.

Püttner erläutert¹⁴ ausführlich den Begriff Verwaltung in Zusammenhang mit dem Begriff „Staat“, obgleich auch er einräumen muss, dass der Begriff nicht präzise zu fassen ist.

„Innerhalb der Sphäre des Staats und seiner Gliederung fällt es noch weniger leicht zu bestimmen, was Verwaltung ist. Das Grundgesetz gibt - ebenso wie die Länderverfassungen - keine klare Auskunft.“¹⁵

Auch Schuppert, der versucht; die Verwaltung mittels ihres Gegenstands und ihrer Aufgaben und Funktionen zu beschreiben, betont, dass die Definition der Verwaltung schwer oder gar nicht möglich ist¹⁶.

Thieme versucht, die öffentliche Verwaltung durch ihr Verhältnis zur ersten (Legislative) und zweiten Gewalt (Exekutive) zu definieren¹⁷.

¹³ Der hier zugrunde liegende Verwaltungsbegriff ist ein spezifischer, auf einen Teil des Staates bezogener. Der Terminus wird unterschiedlich verwendet wie z.B.: Verwaltung als planmäßige Tätigkeit zum Erreichen bestimmter Zwecke, Verwaltung als Administration, eine Tätigkeit, die im Rahmen vorgegebener Entscheidungen bestimmte Lebensgebiete ordnet und gestaltet, betriebliche Verwaltung als Grundfunktion der betrieblichen Organisation (häufig kaufmännisch). Vgl. Brockhaus: Die Enzyklopädie. neu bearbeitete Auflage. Leipzig, Mannheim 1996-99. Betrachtet man den Staat als Unternehmen, so könnte die Verwaltung im Sinne der betrieblichen Verwaltung als diejenige Organisationseinheit des „Staatsbetriebs“ verstanden werden, die für den reibungslosen Ablauf zur Erreichung der Ziele verantwortlich ist. Andererseits wird in den jüngsten Diskussionen die öffentliche Verwaltung selbst mit einem Unternehmen zur Erstellung verbindlicher Entscheidungen gleich gesetzt. Vgl. Mennen-Haritz, 1999, S. 2.

¹⁴ Vgl. Püttner Günter, 1995, S. 12 ff.

¹⁵ Vgl. Püttner Günter, 1995, S.12

¹⁶ Vgl. Schuppert Gunnar Folke, 2000, S. 73

„Der Begriff ‚Verwaltung‘ lässt sich daher definieren als die Entscheidungstätigkeit derjenigen Teile des Staats und der von ihm beaufsichtigten Selbstverwaltungsträger, die weder zur politischen Leitung noch zur Rechtsprechung gehören“¹⁸

Die vollziehende Gewalt als einer der drei Zweige der Staatstätigkeit ist das Gebiet, auf dem die Verwaltung neben dem „Regieren“ anzusiedeln ist. Innerhalb der vollziehenden Gewalt ist somit die Regierung von der Verwaltung zu unterscheiden. Die Regierung ist die politisch verantwortliche Staatsführung, Verwaltung die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben im Einzelfall. Sie handelt im Auftrag des Gesetzgebers.¹⁹

Man hat also zwischen Regierungstätigkeit und Verwaltungstätigkeit zu differenzieren.

„ Bei der damit gebotenen Abgrenzung der Verwaltung ist zu berücksichtigen, dass der Verwaltung sowohl ordnende Tätigkeiten (eingreifende Verwaltung) als auch darbietende Tätigkeiten (Leistungsverwaltung) obliegen“²⁰.

Insgesamt kann in der Bundesrepublik nicht von einer einheitlichen, in sich geschlossenen Verwaltung ausgegangen werden, sondern man muss von einer Vielzahl von Verwaltungen sprechen, die sich durch folgende Aussage charakterisieren lassen:

„Die Verwaltung ist durch parlamentarische Vorgaben programmiert und legitimiert. Sie ist hierarchisch bürokratisch nach innen organisiert und greift in das gesellschaftliche System der politischen Umwelt ein.“²¹

Der hier angesprochene Eingriff in das gesellschaftliche System erfolgt durch die Verwaltungsakte, die die Ergebnisse von Entscheidungsprozessen sind, welche die Hauptaufgabe der Verwaltung darstellen. Damit kann die Verwaltung als ein Betrieb zur Herstellung verbindlicher Entscheidungen betrachtet werden.

¹⁷ Thieme Werner, 1995, S. 2 ff.

¹⁸ Thieme Werner, 1995, S.2

¹⁹ Vgl. Zypries Brigitte, 2001, S. 5 ff.

²⁰ Vgl. Püttner Günter, 1995, S. 13

²¹ Vgl. Heinelt Hubert, 1998, S. 65

2.1.2. Organisation der Verwaltung

Während die Gestaltung der „äußeren Verwaltungsorganisation“ dem Gesetzgeber vorbehalten ist, obliegt die Bestimmung der „inneren Verwaltungsorganisation“ der Behördenleitung.

Generell kann man feststellen, dass die Behörde (öffentliche Verwaltung) eine hierarchische Aufbauorganisation aufweist, die drei Stufen (Oberbehörde, Mittelbehörde, Unterbehörde) umfasst.

Betrachten wir die gesamte Verwaltungslandschaft in der Bundesrepublik Deutschland, ist ein komplexes Bild zu erkennen.

„Der Bund ist in Länder gegliedert und die Länder in Kreise und Gemeinden. Diese Gebietskörperschaften mit universellen Zuständigkeiten fungieren als Hauptträger der Verwaltung; man spricht auch von Verwaltungsebenen. An diese Haupteinheiten sind die nachgeordneten Behörden und verselbständigten juristischen Personen angebunden.“²²

Die weitere Diskussion konzentriert sich auf die „Verwaltung als Organisation, die für den Vollzug legaler Machtausübung zuständig ist. Konzentriert man sich auf die kommunale Ebene, so findet sich im Rahmen der allgemeinen Reformentwicklung zunehmend die Bezeichnung „Unternehmen“ oder „Konzern“²³. Mit dieser Bezeichnung soll nicht eine terminologische Neuerung eingeführt, sondern vor allem ein neues programmatisches Grundverständnis über die Funktion und Steuerung von Verwaltung erreicht werden.

²² Vgl. Püttner Günter, 1995, S. 19

²³ Vgl. Hill Hermann, 1997, S. 23 ff.

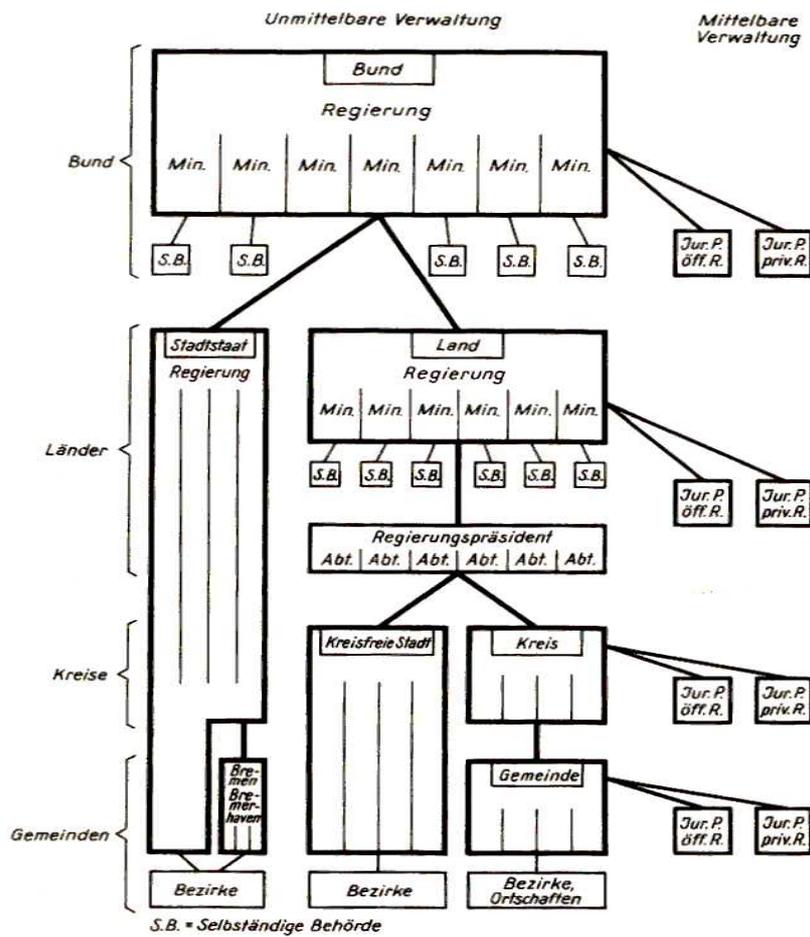


Abbildung 2-1: Organisation der Verwaltung²⁴

2.1.3. Zur Gleichsetzung von öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen

Das Unternehmen ist die Bezeichnung für die Organisationsform zur Produktion und Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen²⁵.

Der Staat kann interpretiert werden als ein Sozialprodukt erzeugendes Unternehmen. Der Staat bedient sich für die Erfüllung seines Auftrages der öffentlichen Verwaltung, die letztlich für die Produktion von öffentlichen Gütern verantwortlich ist. Der Begriff „Dienstleistungsunternehmen Staat“²⁶ ist allerdings umstritten. Die Vertreter der Rechtswissenschaft betonen die Bedeutung der Hoheitsaufgabe des Staates und befürchten ein Versagen des Staates bei seinen Kernaufgaben, wenn er die übergeordnete regelnde Rolle aufgibt und sozusagen wie ein Unternehmen mit seinen Klienten gleichberechtigt handelt. Auch die Politologen haben Bedenken. Sie

²⁴ Vgl. Püttner Günter, 1995, S. 20

²⁵ Vgl. Woll Artur, 1997, S. 698

²⁶ Vgl. Wever Göttrik, 1998, S. 75 ff.

können die öffentliche Verwaltung allenfalls als einen „Dienstleistungsbetrieb“ akzeptieren. In dem Falle erscheint die öffentliche Verwaltung als eine Organisation, die die Produktionsfaktoren kombiniert, um Dienstleistungen zu produzieren. Die Akzentuierung des Begriffes „Unternehmen“ geht aus ihrer Sicht zu weit, da ein Unternehmen dem Zwang zum Erwirtschaften von Umsatzerlösen unterworfen ist und aufgrund von Risiken (Verluste) auch Konkurs machen kann, was für die öffentliche Verwaltung nicht zutrifft²⁷.

Grundsätzlich kann für die hier zur Diskussion stehende Thematik auf das Unternehmenskonzept aus dem privatwirtschaftlichen Bereich zurückgegriffen werden. Es geht dabei nicht um die Zielsetzung privatwirtschaftlich organisierter Dienstleistungs- und Produktionsprozesse, sondern um die Problemanalyse. Dies hat sich im Unternehmen immer mehr von der Strukturanalyse zur Prozessanalyse gewandelt. Der ein bestimmtes Ergebnis herbeiführende Prozess von Einzelaktivitäten und dessen Gestaltung und Integration in einen Gesamtzusammenhang stellt das zentrale Problem dar. Hinzu kommt, dass auch die Ergebnisse von Verwaltungsprozessen in Analogie zu den Ergebnissen von Unternehmensprozessen zunehmend nutzer- bzw. kundenorientiert ausgerichtet sein sollen.

Die wechselseitige Beeinflussung von privatwirtschaftlichen Unternehmen und öffentlicher Verwaltung ist grundsätzlich nicht neu, es hat sich allerdings im Zeitablauf ein Wechsel vollzogen. So haben private Unternehmen sich zunächst an der Funktion und Struktur der Bürokratie orientiert. Diese Grundorientierung hat sich im Zeitablauf unter Wettbewerbsdruck und der Notwendigkeit zur Produktivitätssteigerung und Effizienz aufgelöst. Heute kann man eine Umkehrung der Orientierung feststellen²⁸. Die öffentliche Verwaltung ist angesichts der angespannten Finanzlage der Kommunen gezwungen, die Reduktion der Kosten und eine Erhöhung der Effizienz der Verwaltungsprozesse voranzutreiben.

Vor diesem Hintergrund soll analysiert werden, welche neuen Handlungsmuster für die öffentliche Verwaltung existieren, um den veränderten Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger aufgrund der sich rasch vollziehenden sozialen Transformation von der Industriegesellschaft zur Informationsgesellschaft Rechnung

²⁷ Vgl. Böhret Carl, 1998, S. 85

²⁸ Vgl. Budäus Dietrich, 1998b, S. 1 ff.

zu tragen. Seit dem intensiven Einzug der Informationstechnologie in allen Lebensbereichen begann der zweite Sektor an einer neuen Strategie zu arbeiten²⁹. Zielsetzung der neuen Strategie ist, dass die Wirtschaft informationell und global werden muss, wenn sie die Gefahren eines ökonomischen Einbruchs abwenden wollte³⁰. Die Kernstoßrichtung der neuen Strategie ist damit der Wechsel zum informationellen Paradigma³¹. Neugestaltung der Geschäftsprozesse, Zerlegung der Wertschöpfungskette (global sourcing), Fraktalisierung³² und Entgrenzung der Unternehmen³³, konsequenter Einsatz von Informationstechnologie in allen Bereichen der Gesellschaft sind die Determinanten der konsequenten Umsetzung der neuen Strategie. Diese strategische Umorientierung gilt genauso für den Staat, da die Unternehmen und Nationen (repräsentiert durch die Regierung und öffentliche Verwaltung) als Hauptakteure des wirtschaftlichen Wachstums gemeinsam wirken und sich gegenseitig beeinflussen. Die Betrachtung der Verwaltung in Analogie zu einem Unternehmen kann dazu beitragen, die genannten Determinanten bei der Transformation und prozessorientierten Neustrukturierung der Verwaltung heranzuziehen.

Einer der wichtigsten Treiber, wenn nicht der treibende Faktor bei den Reformen der Verwaltung, ist die Informations- und Kommunikationstechnologie, wobei nicht nur die Effizienzsteigerung, sondern die strukturelle Wandlung der öffentlichen Verwaltung, die durch den Einsatz der modernen Technologie erzielt werden kann, im Vordergrund steht. Die Digitalisierung von Prozessen, die Aufhebung von Zeit- und Raumgrenzen und die one-to-one- (peer-to-peer-) Beziehung zu den Kunden sind neue Begriffe, die im Zusammenhang mit der Nutzung von moderner Informations- und Kommunikationstechnologie unter der Bezeichnung e-Government (analoger Terminus im privaten Sektor ist e-Business) große ökonomische Vorteile für die Verwaltung versprechen und ihren Reformprozess beschleunigen sollen.

²⁹ Vgl. Castells Manuell, 2001, S. 101

³⁰ Vgl. Castells Manuell, 2001, S. 107

³¹ Vgl. Castells Manuell, 2001, S. 107. Vgl. auch S. 75ff. Castells definiert das informationelle Paradigma als das technisch-ökonomische Paradigma, dessen „Schlüsselfaktor“ der Fortschritt in der Mikroelektronik und Telekommunikation ist.

³² „Fraktalisierung der Unternehmerorganisation bedeutet Auflösung oder Umwandlung der traditionellen Unternehmensstrukturen in ein Netzwerk von Rechten“. Vgl. Rürup Bert von, Reinermann Heinrich, 2000, S. 547

³³ Vgl. Rürup Bert von, Reinermann Heinrich, 2000, S. 545

2.2 Electronic-X

In vielen Bereichen des Lebens wird der Begriff „elektronisch“ (electronic) im Zusammenhang mit der Erledigung von einfachen wie auch komplexen Geschäftsprozessen verwendet. Elektronisch ist quasi ein Stück Modernität und ein Zeichen von Effizienz. Wer früher an einem Bankschalter Geld abgehoben hat, besitzt heute eine „Electronic Card“. Mit dieser Karte kann eine Person an einem Bankautomaten Geld abheben, Kontoauszüge ausdrucken lassen und den Kontostand abfragen. Dieselbe Person kann ihre Bankgeschäfte auch mit „Electronic Banking“ erledigen und braucht sich nicht einmal zu einem Automaten in der Bankfiliale zu bemühen. Auch Bücher sind in der neuen Form zu erhalten, so sind die Literatur und das Verlagswesen davon betroffen. Das so genannte „E-Book“ oder „Electronic Book“ erlaubt es, Text in großen Mengen auf tragbaren Geräten zu erzeugen, zu transportieren und zu lesen. Was alle diese Beispiele gemeinsam haben, ist die intensive Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie. Die Nutzung von elektronischen Rechnern zur Erledigung von Geschäftsprozessen ist aber nichts Neues. Die Computertechnologie hat bereits in allen Bereichen des Lebens Einzug gehalten. Auch die Kommunikationssysteme wurden in die Geschäftsprozesse eingebunden und sind heute ein fester Bestandteil in deren Gestaltung. Die Automobilindustrie hat z.B. sehr früh mit dem standardisierten Einsatz von Kommunikationstechnologie(EDI: Electronic Data Interchange) begonnen. Dort ging es um den elektronischen Austausch von Informationen über die gesamte logistische Kette. Die Geschäftsvorgänge haben das Prädikat „elektronisch“ erhalten, wenn sie unter Nutzung von Datenverarbeitungs- und Kommunikationssystemen erledigt wurden.

Heute ist der Begriff um eine weitere Komponente, nämlich Internet- und Browsertechnologie erweitert worden.

Mann kann tatsächlich den Begriff electronic-X als Oberbegriff für alle Aktivitäten, die unter Nutzung von Information und Kommunikation erledigt werden, verwenden³⁴.

Der Buchstabe X kann eingesetzt werden, um beliebige ökonomische Prozesse (e-Business, e-Commerce, e-Procurement, etc.) und ihre speziellen Anforderungen zu kennzeichnen. Das X kann auch aus der sozialen oder politischen Sphäre stammen, wie e-Government, e-Democracy, e-Voting, e-Election, etc.

³⁴ Vgl. Schildhauer Thomas, 2003

Der Begriff „elektronisch“ bedeutet hier, wie Bild 2-2 verdeutlicht, dass die Elemente Informations-, Kommunikations-, Internet- und Browser-Technologie verwendet werden, um die Prozesse innerhalb der jeweiligen Disziplin zu gestalten und die Geschäftsprozesse in Echtzeit, unabhängig von Zeit- Raum-Problemen, ablaufen zu lassen.

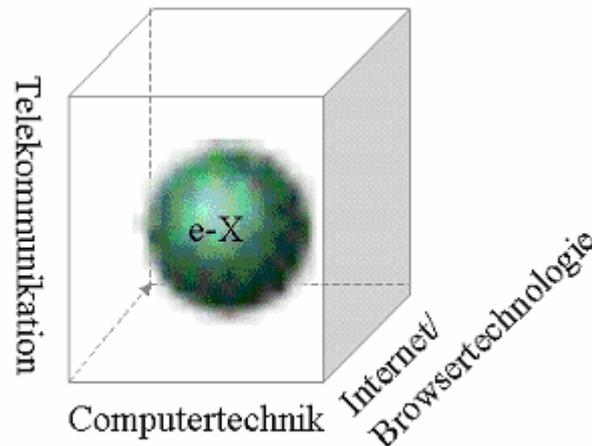


Abbildung 2-2: Elemente von electronic-X³⁵

Der Einsatz von IuK bei e-Government ist damit zunächst generell ein Element in diesem die Gesellschaft insgesamt prägenden Komplex electronic-X.

2.3 e-Government

In der Literatur findet man eine große Anzahl und teilweise sich widersprechende Definitionen von e-Government³⁶. Bereits die Einordnung von e-Government in das gesellschaftliche Gefüge erfolgt unterschiedlich. Im Folgenden sollen einige wesentliche, die derzeitige Diskussion strukturierende Konzepte und Definitionen

³⁵ Eigene Darstellung

³⁶ Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde 2001, S. 15; Langkabel Thomas, 2000, S. 6 ff.; Gesellschaft für Informatik, 2000, S. 3; Lucke Jörn von, Reiner mann Heinrich, 2002, S. 13; Spahin Dieter / Gisler Michael, 2001, S. 16 ff.; Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde 2001, S. 15; Schildhauer Thomas, Reiner mann Heinrich, 2003, S. 112; Schedler Kuno, Summermatter Lukas, Schmidt Bernhard, 2003, S. 6; Lentz Thilo, 2001, S. 34; Schmidt Oliver (Hrsg.), Friedrichs Stefan, Hart Thomas, 2002, S. 107; Rohr Urs Rudolf von, 2000, S. 116; Schedler Kuno, 2001, S. 35; Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, 2002d, S. 3

skizziert werden. Reiner mann / von Lucke wählen e-Governance³⁷ als übergeordneten Rahmen³⁸, um die Herausforderungen der Informationsgesellschaft zu bewältigen. In diesen Rahmen ordnet sich Public e-Governance, die staatlichen Aktivitäten zur Schaffung der Informationsgesellschaft, ein. Ein Element der staatlichen Aktivitäten in diesem Kontext ist die neue politische Vorgabe für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsprozessen mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnik, die als e-Government bezeichnet wird³⁹.

Eine andere Sicht wird von Spahni / Gisler dargestellt. Danach ist e-Government das Dach und umfasst alle Aktivitäten des Staates als Teil der Informationsgesellschaft. In diesem Rahmen ist die Verwaltung zweifach betroffen. Einerseits ist sie für die Schaffung der Rahmenbedingungen und die Regelung des Marktes verantwortlich, was als regulierendes e-Government oder e-Governance bezeichnet wird. Andererseits ist die öffentliche Verwaltung Teil der Informationsgesellschaft und wird sich den neuen Anforderungen anpassen müssen. Die Gesamtheit aller Bestrebungen der öffentlichen Verwaltung in diesem Zusammenhang wird „partizipierendes e-Government genannt“⁴⁰. Ein weiteres Element von e-Government ist nach Spahni / Gisler die Beeinflussung der Umwelt der Informationsgesellschaft durch den Staat. Dieses Element bezeichnen Spahni / Gisler als e-Policy. In diesem Sinn ist das e-Government vergleichbar mit der von Lucke/ Reiner mann definierten e-Governance. Im Bild 2-3 wurden beide Positionen einander gegenüber gestellt. Die vorliegende Arbeit befasst sich mit dem Teil des Themengebietes, das die Adaption der öffentlichen Verwaltung an die Anforderungen der Informationsgesellschaft beinhaltet, also, im Sinne von Spahni / Gisler, mit dem partizipierenden e-Government oder nach Reiner mann/ von Luckes e-Government.

³⁷ Vgl. Reiner mann Heinrich, 2001, S. 9.“ Governance ist ein allgemeines Phänomen. Governance gestaltet Lebensbereiche, passt sie an neue Herausforderungen an.....Governance ist gleichsam ein Metalebensbereich, der sich in vier Phasen unterteilt: Strategiefindung, Konfliktlösung und Entscheidung, Implementation und Moderation der vereinbarten Maßnahmen, Evaluation der Ergebnisse und Rückkopplung zur Strategiefindung“.

³⁸ Vgl. Lucke Jörn von, Reiner mann Heinrich, 2002, S.13 ff.

³⁹ Vgl. Lucke Jörn von, Reiner mann, Heinrich, 2002, S.13

⁴⁰ Vgl. Spahni Dieter, Gisler Michael, 2001, S.14 ff.

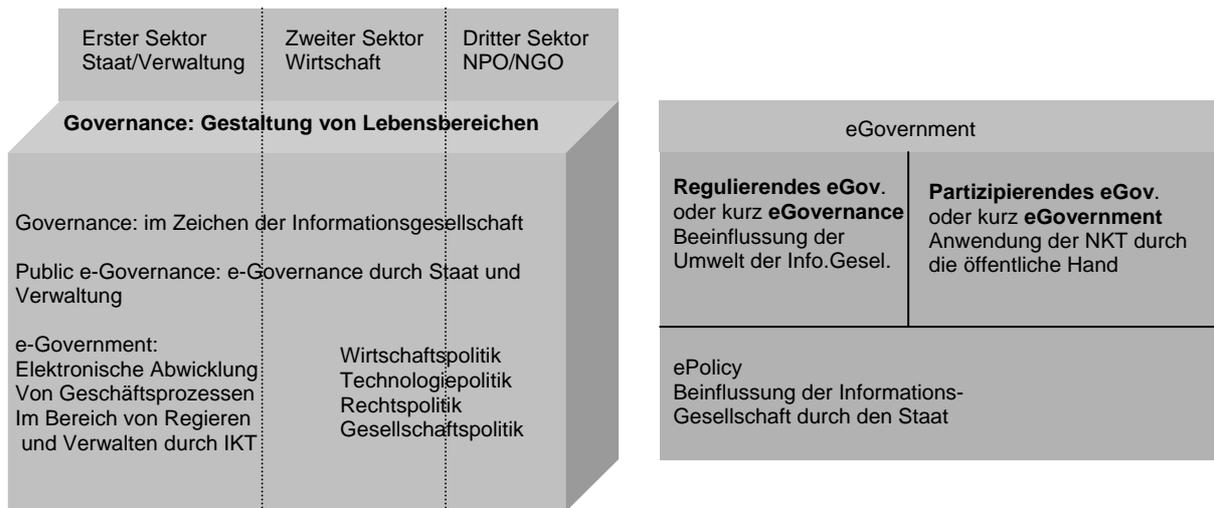


Abbildung 2-3: Gegenüberstellung der e-Government-Definitionen⁴¹

Eine Definition ist durch die Veröffentlichung des so genannten Memorandums „Electronic Government“ bekannt geworden. Danach wird e-Government wie folgt definiert.

“ Unter Electronic Government wird im Folgenden verstanden die Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik“⁴²

In der Definition wird deutlich, dass e-Government nicht die Fortentwicklung und Erweiterung der bisherigen Verwaltungsinformatik und damit die Steigerung der Effizienz ist, sondern es ist ein tief greifender Einschnitt in die Verwaltungskultur. Es geht darum, das Regieren und Verwalten in seinen Grundzügen der Leistungserstellung, in der Kommunikation und den Entscheidungsprozessen intern und mit seiner Umwelt zu revolutionieren - bis hin zu, wie in dem Memorandum erwähnt wird, der Vision einer erneuerten demokratischen Politik und öffentlichen Verwaltung⁴³. Die wesentliche Aussage des oben genannten Memorandums wird von Lenk wie folgt zusammengefasst:

„ Die Informationstechnik ist zum wichtigsten Mittel für die Modernisierung von Staat, Politik und öffentlicher Verwaltung geworden. Nicht nur Routinearbeiten der Verwaltung, sondern auch komplexe Entscheidungsprozesse, Parlamentssitzungen,

⁴¹ Vgl. Lucke Jörn von,Reinermann Heinrich, 2002, S.13, Spahin Dieter, Gisler Michael, 2001, S. 14

⁴² Vgl. Gesellschaft für Informatik, 2000, S. 3

⁴³ Vgl. Gesellschaft für Informatik, 2000, S. 4

ja sogar politische Verhandlungen und die Mitwirkung der Bürger in öffentlichen Angelegenheiten können besser organisiert und technisch unterstützt werden⁴⁴

Die zweite Definition ist als Speyerer Definition von e-Government bekannt.

„ Unter Electronic Government verstehen wir die Abwicklung geschäftlicher Prozesse in Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien.“⁴⁵

Ähnlich wie Lenk beschreiben von Lucke / Reiner mann die Konsequenzen von e-Government für die Verwaltung.

„ Aufgrund der technischen Entwicklung nehmen wir an, dass diese Prozesse (siehe Speyerer Definition) künftig sogar vollständig elektronisch durchgeführt werden können.“⁴⁶

Darüber hinaus erweitern von Lucken / Reiner mann den Geltungsbereich der Speyerer Definition und beziehen sie auf die kommunale genauso wie auf die regionale oder Landesebene, die nationale oder Bundesebene sowie die supranationale und globale Ebene, wobei der gesamte öffentliche Sektor tangiert ist, also ebenso Legislative und Jurisdiktion wie die öffentlichen Unternehmen⁴⁷.

2.3.1. Wesentliche Elemente von e-Government

Spahni / Gisler strukturieren e-Government an Hand eines Wertschöpfungssystems⁴⁸ (Abbildung 2-4).

⁴⁴ Vgl. Lenk Klaus, 2002e, S. 95

⁴⁵ Vgl. Reiner mann Heinrich, Lucke Jörn von, 2002, S. 1; Schildhauer Thomas, Reiner mann Heinrich, 2003, S. 112

⁴⁶ Vgl. Reiner mann Heinrich, Lucke Jörn von, 2002, S. 1

⁴⁷ Vgl. Reiner mann Heinrich, Lucke Jörn von, 2002, S. 1

⁴⁸ Vgl. Spahni Dieter, Gisler Michael, 2001, S. 17 ff.

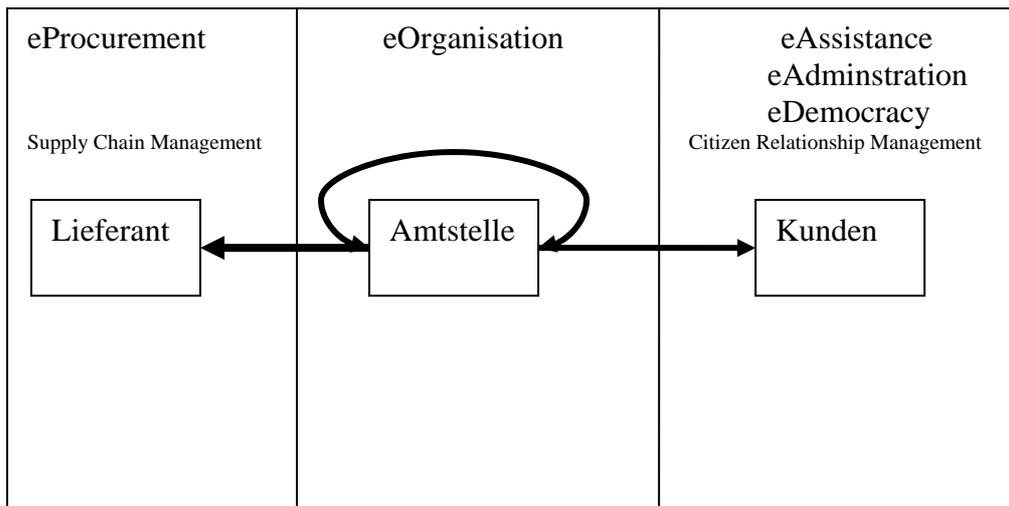


Abbildung 2-4: Die Elemente des e-Government⁴⁹

Dabei wird stark auf die Zusammenhänge des e-Business zurückgegriffen. Das System besteht aus der Verwaltung, den Kunden und dem Lieferanten. Die elektronische Beziehung zwischen dem Lieferanten und der öffentlichen Verwaltung wird mit e-Procurement⁵⁰ abgewickelt, die Geschäftsprozesse zwischen der Verwaltung und den Bürgern werden unterteilt in:

- e-Assistance (elektronische Lebensgestaltung),
- e-Administration (elektronischer Behördenverkehr, Abwicklung von Verwaltungsangelegenheiten) und
- e-Democracy (politische Partizipation).

Darüber hinaus dient der Einsatz der IuK-Technologie zur Organisation der internen Strukturen und Prozesse der Verwaltungen, eine Funktion, die auch als e-Organisation bezeichnet wird⁵¹.

Reinermann grenzt drei generelle Kategorien von Beziehungen von Staat und Verwaltungen in Rahmen des Einsatzes der IuK-Techniken als neue Form des Regierens ab⁵². Die Beziehung Bürger/Politik wird durch neuartige Beteiligungen

⁴⁹ Vgl. Spahn Dieter, Gisler Michael, 2001, S. 17

⁵⁰ Vgl. Schildhauer Thomas, 2003, S. 122. Unter E-P versteht man die Beschaffung von Gütern bzw. Dienstleistungen zwischen Unternehmen bzw. zwischen Unternehmen und Verwaltung über elektronische Netze, insbesondere das Internet.

⁵¹ Vgl. Spahn Dieter, Gisler Michael, 2001, S. 18

⁵² Vgl. Reinermann Heinrich, Lucke Jörn von, 2002, S. 17 ff.; Gesellschaft für Informatik, 2000, S. 4 ff.

(digitale Petitionen, elektronische Anhörungen, etc.) intensiviert. Die Arbeit des Parlaments, der Politik und der Verwaltung erfolgt durch Vernetzung und bessere Informationsgrundlagen effizienter. Die „Geschäftsbeziehungen“ der öffentlichen Verwaltung und der Bürger werden hinsichtlich der Produktion und der Verteilung von Gütern und Dienstleistungen effizienter gestaltet. Die drei beschriebenen Beziehungen sind Gegenstand von e-Government⁵³. Aus der Operationalisierung der Beziehungen unter Nutzung von Informations- und Kommunikationstechniken entstehen Anwendungsfelder (Elemente von e-Government), die von Lucke / Reiner mann wie folgt genannt werden⁵⁴:

E-Democracy (Nutzung der neuen Medien zur politischen Partizipation)

E-Information (Informationsdienste)

E-Communication (Kommunikationsdienste)

E-Forms (Bereitstellung von elektronischen Formularen)

E-Transaction (Online-Transaktionen)

E-Commerce (Elektronische Marktplätze. Dazu gehören beispielsweise Ausschreibungssysteme, Zahlungssysteme, etc.)

E-Service (Distribution von Bescheiden, Dienstleistungen und Produkten der öffentlichen Verwaltung)

E-Workflow (Unterstützung der internen und übergreifenden Geschäftsprozesse der Verwaltung zum Dokumentmanagement, zur Registrierung und Archivierung)

Trotz der Verwendung von unterschiedlichen Termini und Begriffen stimmen inhaltlich die Elemente des e-Governments jedoch weitgehend überein. Es geht um IuK-gesteuerte Interaktionen der Verwaltung sowohl mit ihrem Umfeld (gegenüber dem Bürger, Unternehmen, der Politik, anderer Verwaltungen) als auch intern als zusammenhängender Prozess, der wiederum in ein Gesamtsystem integriert werden muss und dieses neu prägt.⁵⁵

⁵³ Vgl. Schildhauer Thomas, 2003, S. 112

⁵⁴ Vgl. Reiner mann Heinrich, Lucke Jörn von, 2002, S. 3 ff.

⁵⁵ Vgl. Schedler Kuno, Sommermatter Lukas, Schmidt Bernhard, 2003, S. 23

2.3.2. Interaktionskategorien im Rahmen von e-Government

Die genannten Interaktionen beinhalten die Kommunikation und den Austausch der (Dienst)leistungen zwischen der Verwaltung und den Akteuren der Gesellschaft, daher haben sie unterschiedliche Zielsetzungen und können in verschiedenen Ausprägungen erfolgen. Jede Ausprägung kann als eigenständige Interaktion oder als Stufe⁵⁶ eines Interaktionsprozesses verstanden werden. Da die elektronische Erbringung von Dienstleistungen der Verwaltung ein wichtiges Anliegen von e-Government ist, können diese Interaktionsformen auch als unterschiedliche Dienste⁵⁷ oder Formen des e-Governments⁵⁸ verstanden werden. Entsprechend dieser Interaktionskategorien sind folgende Dienste zu unterscheiden (Abbildung 2-5):

Informationsdienste

In dieser Kategorie sind die Prozesse zur Informationsgabe und die Mitteilung von Entscheidungen zusammengefasst. Die Bekanntmachungen und Mitteilungen der Verwaltung, Öffnungszeiten der öffentlichen Bücherhallen, Informationen über die Kommune oder reine Download-Funktion von Formularen sind Beispiele aus diesem Sektor. Auch die Bereitstellung verschiedener Bürger-Informationsdienste und des Zugangs zu verschiedenen Datenbanken wie Wirtschaftsinformationen, Touristeninformationen gehören zu dieser Stufe. Eine typische Anwendung aus diesem Bereich ist der Zugang zur Internetseite (Homepage) der öffentlichen Verwaltung und den Portalen.

Kommunikationsdienste

Diese Kommunikationsstufe ist der dezidierte Austausch von Informationen zwischen den öffentlichen Verwaltungen, einzelnen Politikern und Individuen oder Gruppen der Gesellschaft. Die Kommunikation erfolgt asynchron, z.B. per elektronischer Mail (e-Mail) oder synchron, z.B. durch Teilnahme an Chat-Sitzungen oder Austausch von Meinungen in Diskussionsforen bis hin zu Telepräsenz und Telekooperation.

⁵⁶ Vgl. Reinermann Heinrich, Lucke Jörn von, 2002, S.3

⁵⁷ Ebenda

⁵⁸ Vgl. Der Österreichische Städtetag, 2001, S. 7 ff.

Transaktionsdienste

Unter Transaktion ist der Prozess des elektronischen Leistungsaustausches zu verstehen. Hierbei handelt es primär um den Prozess der personenbezogenen Dienstleistungen aufgrund des verbindlichen Rechts- bzw. Geschäftsverkehrs. Hinzu kommt evtl. der Prozess des finanziellen Transfers zwischen den Gliedern der Gesellschaft. Für diese Stufe gelten alle gesetzlichen Vorgaben für die Durchführung eines ordnungsgemäßen Verwaltungsaktes. Der Besucher hat in der elektronischen Amtstube vollen Zugriff auf Informationen und kann einen Prozess der Leistungserbringung anstoßen.

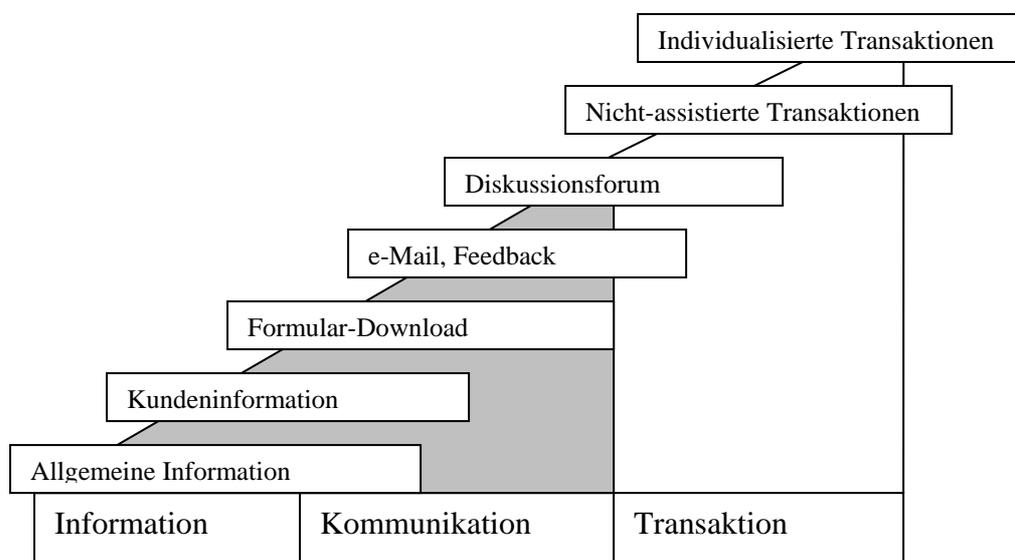


Abbildung 2-5: Interaktionsstufen des e-Government⁵⁹

2.3.3. Geschäftsbeziehungen innerhalb von e-Government

Durch den Begriff „Geschäftsbeziehung“ soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die verschiedenen Beziehungen der öffentlichen Verwaltung zu ihrer Umwelt mehr als ein reines Kommunikationsverhältnis darstellen. Das Endziel von e-Government ist, wie bereits besprochen, die Erbringung von Dienstleistungen und Bereitstellung von Produkten für die „Kunden“ der öffentlichen Verwaltung. So entsteht eine Geschäftsbeziehung zwischen Produzent und Verbraucher. Im Einzelnen geht es um folgende Geschäftsbeziehungen:

⁵⁹ Vgl. Obrecht Corina, 2001, S.14 zitiert aus Gisler Michael, Spahni Dieter: New Public Management, 2000, S 25 ff.

Government-to-Citizen (G2C)-Beziehung

Die stärkste Beziehung der öffentlichen Verwaltung ist die zu den Bürgerinnen und Bürgern. Deren vollständige Einbindung in die Verwaltungs- und politischen Willensbildungs-Prozesse ist die Intention bei der Gestaltung dieser Beziehung.

Government-to-Business (G2B)- Beziehung

Die Geschäftsbeziehung zu den Unternehmen ist aufgrund vorhandener technischer Voraussetzungen und eines großen Interesses beider Parteien relativ schnell aufzubauen. Viele Verwaltungsvorgänge, die aufgrund ihrer klaren gesetzlichen Grundlagen (Umsatzsteuerabwicklung) als standardisiert zu bezeichnen sind, können auf diesem Weg effizient abgewickelt werden. Wenn durch die Nutzung der Internettechnologie die Eröffnung eines virtuellen Unternehmens innerhalb von wenigen Tagen möglich ist, kann die Erledigung der gesetzlichen Vorschriften nicht Wochen und Monate in Anspruch nehmen. Damit ergibt sich neben der Notwendigkeit des wirtschaftlichen Managements der öffentlichen Verwaltung auch ihre Anpassung an die schnelleren Prozesse. Die Verwaltung als Glied der Prozesskette muss sich den Anforderungen der E-Commerce-Gemeinschaft stellen. „Weitere Zielgruppen sind Notare, Architekten, Immobilienmakler, Steuerberater usw., die quasi als Service-Makler eine Dienstleistung zwischen der Verwaltung und den Bürgern abwickeln.“⁶⁰

Government-to-Non governmental organisations (G2N)-Beziehung

Ähnlich wie G2B kann durch die G2N die Beziehung zwischen der öffentlichen Verwaltung und anderen Organisationen, wie Vereinen, Stiftungen oder Bürgerinitiativen elektronisch gestaltet werden.

Government-to-Government (G2G)-Beziehung

Obgleich diese Beziehung nicht die Hauptintention bei der Einführung des e-Governments darstellt, kann sie einen großen Beitrag für die G2C leisten. Die schnelle und effiziente Kommunikation und Transaktion zwischen den Verwaltungen, z.B bei Genehmigungs- oder Gesetzgebungsprozessen, kann nicht nur zu erhöhter Effizienz führen, sondern zieht Geld- und Zeitersparnisse nach sich.

⁶⁰ Vgl. Langkabel Thomas, 2000, S. 6. ff

2.3.4. Abgrenzung zu e-Business

Die Definition von e-Business ist nicht einheitlich festgelegt, und daher finden sich verschiedene Interpretationen. Allerdings kann folgende Begriffsbestimmung als allgemein akzeptiert betrachtet werden:

Die Gesamtheit aller betriebswirtschaftlichen Prozesse eines Unternehmens, die unter Verwendung von Informations- Kommunikations-, Internet- und Browsertechniken durchgeführt werden, wird als electronic Business bezeichnet. e-Business umfasst die technologischen und betriebswirtschaftlichen Aspekte der Nutzung der neuen Technologie⁶¹. Die Distribution (Vertrieb, Verkauf) von Produkten und Dienstleistungen ausschließlich unter der Verwendung von Internet bezeichnet man als electronic Commerce (e-Commerce)⁶², der elektronische Austausch von Gütern und Dienstleistungen zwischen den Unternehmen und den Lieferanten wird electronic Procurement (e-Procurement) genannt⁶³.

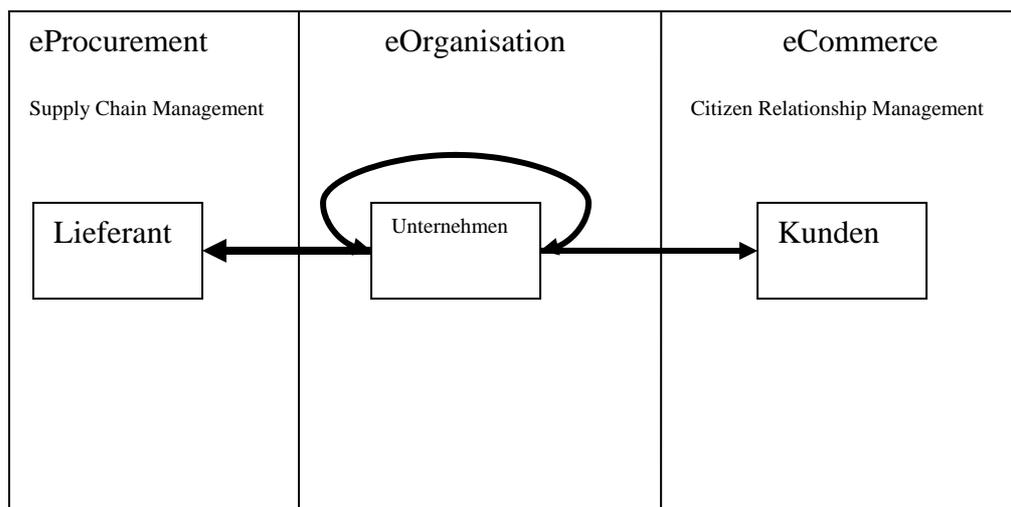


Abbildung 2-6: Die Elemente des e-Business⁶⁴

⁶¹ Vgl. Schildhauer Thomas, 2003, S. 90 ff.

⁶² Vgl. Moulton Brent R, 1999, S. 2 ff.; Schildhauer Thomas, 2003, S. 98 ff.

⁶³ Die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen zwischen Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung wird als e-Procurement bezeichnet (B2G-Geschäftsbeziehung); Schildhauer Thomas, 2003, S.122 ff.

⁶⁴ Vgl. Spahin Dieter, Gisler Michael, 2001, S.15 ff.

Damit wird das Wertschöpfungssystem (Lieferant, Unternehmen, Kunde) vollständig in die elektronische Kommunikations- und Tauschbeziehung einbezogen (Abbildung 2-6).

Trotz vieler Analogien, die zwischen e-Business und e-Government bestehen, können beide Sektoren nicht als kongruent bezeichnet werden. Die Unterscheidung liegt im Wesen der Aufträge, die die Unternehmen und die öffentliche Verwaltung von der Gesellschaft erhalten haben. Während die Gewinnmaximierung das Ziel des Unternehmens darstellt, ist die Maximierung des Gemeinwohls der Auftrag der Regierung und deren Exekutive, die die Verwaltung darstellt. Die Produkte und Dienstleistungen der Unternehmen unterscheiden sich von denen der öffentlichen Verwaltung. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass e-Government technologisch zwar auf demselben Fundament aufgebaut ist wie e-Business und dass sie das gleiche Konzept der Neugestaltung von internen, zwischenbetrieblichen und behördlichen Prozesse verfolgen⁶⁵, die sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen werden sich allerdings wesentlich unterscheiden.

Der österreichische Städtetag fasst die Unterschiede wie folgt zusammen⁶⁶:

„e-Government unterliegt nicht dem Privatrecht, in dem ein Vertrag durch beidseitige freie Willenserklärung zustande kommt;

e-Government unterliegt auch nicht der Vertragsfreiheit, da sich öffentliche Verwaltungen ihre Kunden und Leistungen nicht aussuchen können;

e-Government bleibt trotz aller Transparenz der Verwaltung beratungsintensiver als e-Business;

Der Faktor Mensch und die politische Dimension jeder Verwaltungsreform müssen beim Vergleich e-Business und e-Government ebenfalls bedacht werden.“

2.3.5. Stand der Entwicklung in Deutschland

Allgemein muss festgestellt werden, dass e-Government als Plattform zur Bereitstellung von online-Information, Kommunikation und Transaktion in Deutschland noch nicht vollständig implementiert wurde. Die zentrale Bemühung der deutschen Städte und Gemeinden in den letzten Jahren war es, lediglich ihre Internetpräsenz voranzutreiben⁶⁷ und einige wenige Online-Dienste anzubieten.

⁶⁵ Vgl. Picot Arnold, 2003, S. 21

⁶⁶ Vgl. Der Österreichische Städtetag, 2001, S. 10 ff.

⁶⁷ Verschiedene Studien (Vgl. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technik, 1998; Cap Gemini 2000; Bill Holger, Schneider Stefan 2000) zeigen, dass die meisten deutschen

Diese durchaus als positiv einzuschätzenden Entwicklungen dürfen allerdings nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass die vorhandenen Angebote zum größten Teil unidirektionale Informationsdienste sind, mit Schwerpunkten im Bereich Freizeit und Tourismus. Obgleich immer mehr Verwaltungen den Bürgern die Möglichkeiten der Kommunikation (Dialog) per e-Mail eröffnen, kann man nicht von einem vollständigen bidirektionalen Informationsaustausch sprechen. Im Bereich der Transaktion sind einige einfache, nicht verwaltungsspezifische Beispiele vorhanden⁶⁸. Die heute vorzeigbaren Beispiele wie elektronische Beschaffung sind Anwendungen, die in ähnlicher Form von der Privatwirtschaft eingesetzt werden oder von e-Commerce übernommen worden sind⁶⁹. Sie betreffen nicht unmittelbar die Prozesse der Kernverwaltung.

Die Gründe für diese Situation sind vielfältig. In vielen Veröffentlichungen stellt das Nichtvorhandensein oder die Unangemessenheit einer Strategie⁷⁰ den größten

Städte im Internet präsent sind. Bereits 1998 waren es 200 Städte, die das Instrument Internet für die Bereitstellung von Informationen für ihre Bürgerinnen und Bürger genutzt haben.

Zu Beginn des Jahres 1998 hatten, so ermittelte der Deutsche Städtetag, über 200 Städte ein von der Stadtverwaltung offiziell genehmigtes Informationsangebot in das Internet eingestellt.

Die Entwicklung hat sich rasant fortgesetzt. Die Präsenz der deutschen Städte und Kommunen hat sich gegenüber 1998 wesentlich verändert. Die Städte haben größtenteils bereits einen Internetauftritt und planen die nächsten Schritte. In einer Befragung (Vgl. Bertelsmann-Stiftung 2002) bei 159 (Ober)Bürgermeistern von Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern haben 74% angegeben, mit der Implementierung des virtuellen Rathauses begonnen zu haben, während 22 % sich in Planung befinden.

⁶⁸ Berlin (Masterplan, Vgl. www.egov-zentrum.fraunhofer.de/events/Syn/pdfs/Loeper_Masterplan%20eGovBerlin.pdf), Bremen (eUmmeldung), Hamburg(HH- Gateway + HH-Service <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/finanzbehoerde/moderne-stadt/e-government>) Bonn(Online Redaktion, <http://www.bund.de/>), Köln(eSignatur, TEAM), Münster(publikom- Stadtnetz Vgl. <http://www.muenster.de/>), Leipzig(eAusschreibung), Kaiserslautern(e- komm office), Bielefeld(eSignatur), Rathenow(eMelderegister), Aschaffenburg(IT- Management), Bayern(„baynet.de“), Erlangen(eCity), Düsseldorf(e- Procurement), Esslingen(eBauplattform), Essen(Formularserver), Koblenz(IT-Heereslogistik), Baden- Württemberg(BW- Card), Freiburg(Studentenkarte). Vgl. www.iukos.de/pdf2003/PraesentationRohlederluKOS220103.pdf; www.bund.de/Anlage99356/pdf_datei.pdf; Vgl.Hagen, Martin, 2001, S. 87 ff.

⁶⁹ Vgl. Lenk Klaus, Traunmüller Roland, 2002d, S. 2

⁷⁰ Vgl. Lenk Klaus, 2002f, S. 199

Mangel dar. „ Ein umfassendes Strategiekonzept der Kommune unter Nutzung des Internets fehlt allerdings derzeit genauso wie ein strategisches Internetkonzept.“⁷¹ Die Befragung der Bertelsmann-Stiftung⁷² hat ebenso gezeigt, dass die mangelnde Strategie als Hauptgrund für die schleppende Entwicklung des e-Governments aufgeführt wird. Dies führt zu einer Verengung der Sicht auf Internetpräsenz bzw. Online-Zugang. Damit kann die Verwaltung zwar Informationsdienste zur Verfügung stellen, die wichtigen e-Government-Dienste, nämlich Kommunikations- und Transaktionsdienste werden nicht oder in einfacher Form angeboten, da zu deren Bereitstellung die verwaltungsinternen Prozesse analysiert und angepasst werden müssen. Eine Studie im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg⁷³ kommt zu dem Ergebnis, dass trotz der gut entwickelten Situation in Hamburg eine ganzheitliche Strategie, die die Gestaltung der Verwaltungsprozesse einbezieht, noch zu erarbeiten ist.

„ Die im Rahmen einzelner e-Government-Maßnahmen bereits erarbeiteten Lösungen müssen zu einem Gesamtkonzept konvergieren. Hierbei müssen Infrastruktur, Aufbauorganisation, Prozesse und einzelne Services aufeinander abgestimmt werden“⁷⁴. Ebenso erwähnt Lenk, dass der Hauptgrund für die unbefriedigende Entwicklung von e-Government in der mangelnden Fokussierung auf die Prozesse der Verwaltung besteht. Die Online-Dienste basieren auf einfachen und gut strukturierten Prozessen, die die Wirklichkeit der Verwaltung nur bedingt repräsentieren⁷⁵. Die eigentliche und wichtige Konzentration auf die Geschäftsprozesse der Verwaltung, „was die Verwaltung als ihr eigentliches Können bezeichnet, nämlich das Durchführen mehr oder weniger komplexer, rechtlich geregelter Entscheidungsprozesse“⁷⁶, fehlt.

Nicht zu vergessen sind einige Initiativen in Deutschland, die sicherlich für die Fortentwicklung von e-Government von grundlegender Bedeutung sind.

Die Bundesregierung hat im Jahre 2000 mit der Initiative „BundOnline 2005“ verkündet, bis 2005 alle internetfähigen Dienstleistungen des Bundes (ca. 350) elektronisch zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus sollen die Behörden

⁷¹ Vgl. KGST, 2000, S. 7

⁷² Vgl. Bertelsmann-Stiftung, 2000

⁷³ Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg Finanzbehörde, 2001

⁷⁴ Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg Finanzbehörde, 2001, S. 87

⁷⁵ Vgl. Lenk Klaus, 2002e, S. 94

⁷⁶ Vgl. Lenk Klaus, 2002e, S. 94

modernisiert, d.h. die Strukturen erneuert und die Prozesse grundlegend optimiert werden⁷⁷. Zur Förderung der Aktivitäten in Deutschland und der Schaffung von e-Government-Lernbeispielen (best practice) für die Kommunalverwaltung hat die Bundesregierung das MEDIA@Komm-Projekt gestartet⁷⁸. Das Ziel des Projektes ist, die virtuelle Stadt als digital vernetztes Gemeinwesen zu realisieren. Im Rahmen eines Städtewettbewerbs wurden drei Musterregionen ausgewählt, die in Kooperation mit dem privaten Sektor so genannte One-Shop-Systeme für die Distribution von öffentlichen und gewerblichen Produkten und Dienstleistungen über das Internet entwickeln. Die konzertierte Aktion von Politik und Wirtschaft unter dem Namen Initiative D21 (Deutschland 21- Aufbruch ins Informationszeitalter)⁷⁹, der sich heute der Staat und mehr als 100 Unternehmen der Informationstechnik angeschlossen haben, hat das Ziel, den Übergang Deutschlands in die Informationsgesellschaft zu beschleunigen und die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland international zu sichern⁸⁰.

2.4 Zusammenfassende Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen

Die Wandlung der Industriegesellschaft zur Informationsgesellschaft verändert zugleich die Rolle des Staates hinsichtlich der Entwicklung der Gesellschaft, deren Teil die öffentliche Verwaltung ist. Dies führt zu einer neuen Ausrichtung der Verwaltung und damit deren Anpassung an die veränderten sozioökonomischen Rahmenbedingungen.

Mit e-Government wird den Anforderungen der Informationsgesellschaft an die öffentliche Verwaltung Rechnung getragen, dabei werden die gesamten Geschäftsbeziehungen der öffentlichen Verwaltung mit ihrer Umwelt, aber auch die internen Prozesse der Verwaltung einbezogen.

Das Ziel ist es, die Effizienz- und Effektivitäts-Steigerung der Verwaltung durch optimale Nutzung der vorhandenen Potentiale zu bewerkstelligen und durch die verbesserten Dienstleistungen und Erhöhung der Wertschöpfung den Nutzen für die Bürger zu erhöhen. Somit wird der Staat auf allen Ebenen von e-Government tangiert. Von der Ideenfindung (Willensbildung) über die Ebene der Gestaltung

⁷⁷ Vgl. Bundesministerium des Inneren (BMI), 2001, S. 12

⁷⁸ Vgl. <http://www.mediakomm.net/index.phtml>; <http://www.rrz.uni-hamburg.de/hans-bredow-institut/forschung/recht/16mediakomm.htm>; <http://www.difu.de/publikationen/>

⁷⁹ Vgl. <http://www.initiatived21.de>

⁸⁰ Vgl. Zypries Brigitte, 2001, S. 7

(Entscheidung) bis hin zur Ausführung (Leistungserstellung) werden alle Ebenen einer Erneuerung (Reinvention) unterworfen.

Zwei für die weiteren Überlegungen wesentliche Ziele der Verwaltungsmodernisierung sind folgende:

1. Umfassende Gestaltung der externen und internen Geschäftsprozesse der Verwaltung.

Die Grundlage für den Verwaltungsumbau ist die Prozessorientierung, die eine neue Arbeitsgestaltung⁸¹ bedeutet. Kennzeichen für die neue Arbeitsorganisation ist, dass sie entlang der Wertschöpfungskette in Prozessen gestaltet wird. Die Wertschöpfungskette der Verwaltung spannt sich über die internen Produktionsabläufe hinaus und schließt die internen Geschäftsprozesse des Lieferanten und des Kunden (Bürger, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen) ein. Mit der Verknüpfung der Wertschöpfungsketten des Lieferanten, der Verwaltung und des Kunden wird ein gemeinsames Wertschöpfungs-system gebildet. Die Erfahrungen mit e-Business zeigen, dass dies zur Reorganisation der Leistungstiefe bzw. Disposition der Arbeit in einem Netzwerk (Fraktalisierung der Arbeit) genutzt werden kann. Die einzelnen Prozessstufen können in verschiedenen Orten durch unterschiedliche, miteinander kooperierende Organisationen eingerichtet werden. Die Grenzen der Organisationen verschwimmen und die hierarchische, vertikale Aufbauorganisation der öffentlichen Verwaltung wird durch eine horizontale, von allen für die Leistungserstellung irrelevanten Tätigkeiten bereinigte, vernetzte Prozesskette ersetzt.

2. Die intensive Nutzung der modernen Medientechnik als grundlegendes Mittel zur Modernisierung der Verwaltung

Der durch den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechniken induzierte Wandel der Gesellschaft und damit der Verwaltung wird in vielen Publikationen behandelt⁸². Verbesserung der Arbeitsabläufe und der Arbeitsorganisation unabhängig von Zeit und Raum, Erhöhung der Effizienz und Steigerung der

⁸¹ Vgl. Castells Manuel, 2001, S. 274 ff.

⁸² Vgl. Reinermann Heinrich, Lenk Klaus, Traunmüller Roland, 1991; Reinermann Heinrich, Lenk Klaus, Traunmüller Roland, 1995; Lenk Klaus, Traunmüller Roland, Reinermann Heinrich, 2000; Reinermann Heinrich, Lenk Klaus, Traunmüller Roland, 2000

Rationalität sind die wichtigsten Vorteile für die öffentliche Verwaltung durch die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechniken. Die neue Qualität der Bewertung der Rolle der IuK-Technologie in Zusammenhang mit e-Government zeigt die Bezeichnung der IuK-Technologie als die so genannte „Enabling Technologie“⁸³. Sie bringt zum Ausdruck, dass erst der intensive Einsatz der IuK-Technologie die vorhandenen Potentiale der Verwaltung nutzbar macht und in diesem Sinne die Produktivitäts-Paradoxie überwindet⁸⁴. Allein die neue und leichtere Erreichbarkeit⁸⁵ der Verwaltung z.B. mit Hilfe von elektronischer Post (e-Mail) ist ein Quantensprung. Die elektronische Kommunikation und die Nutzung von Datenbanken erlaubt die schnelle Verarbeitung einer eingegangenen Mail und ggf. die elektronische Einholung weiterer Fakten von anderen Dienststellen der Verwaltung, bzw. diese so mit der Hilfe der IuK organisierte, „nahtlos“ funktionierende Verwaltung⁸⁶ nutzt das Wissen⁸⁷ der Verwaltung effektiver und führt die Vorgänge effizienter aus, als es bisher möglich war.

⁸³ Vgl. Reinemann Heinrich, 2001, S. 1

⁸⁴ Vgl. Reinemann Heinrich, 1999, S. 12. „Der Begriff des Produktivitätsparadox der IKT bringt die noch häufig vorhandene Symbiose von öffentlichen Verwaltung und IKT auf den Punkt: Ein mögliches Potential wird nicht ausgeschöpft.“ Vgl. Reinemann Heinrich, 2001, S. 4. „Durch die Digitalisierung werden Arbeitsgänge dematerialisiert. Automatisierungen werden möglich, Medienbrüche vermeidbar. Die Produktivität steigt. Die Transaktionskosten sinken zum Teil drastisch. Die Grenzkosten der Nutzung einmal installierter digitaler Programme und Daten sind nahe Null“

⁸⁵ Vgl. Reinemann Heinrich, 2000. S. 13 ff.

⁸⁶ Vgl. Reinemann Heinrich, 2000. S. 23 ff.

⁸⁷ Vgl. Reinemann Heinrich, 2001. S. 5

3. Zur aktuellen Situation der Verwaltung

3.1 Von der Obrigkeit zur Bürgerorientierung

Roschmann⁸⁸ beschreibt sehr detailliert die Entwicklung der Bürokratie als Herrschaftsinstrument. Dabei setzt er die Begriffe Verwaltung, Staatsapparat und Bürokratie gleich und führt auf, dass die Verwaltung immer als ein Machtinstrument der Herrschenden verwendet wurde.

Er zeigt, wie sich die Verwaltung in Europa aus einer Dienstleistung für die Gutsherren im Mittelalter entwickelt hat.

„ Zur Verwaltung von Land und Menschen mussten Gutsherren und Könige auf Gehilfen zurückgreifen. Diese sozusagen private Verwaltung erfolgte in erster Linie personenbezogen, nicht funktional. Es bestand keine Vorstellung von einem institutionellen Amt, es gab wenig abstrakt vorstrukturierte Rollen“⁸⁹

Erst in der Zeit von Friedrich II. (ca.1220) wurden die Aufgaben und Strukturen der Verwaltung straff organisiert und ihr eine stärkere öffentliche Position eingeräumt. Damit stieg die Abhängigkeit der Staatsführung von der Verwaltung. In dieser Zeit war die Verwaltung immer noch auf die Person des Herrschers abgestellt. Allerdings wurde sie im späten Mittelalter auf andere administrative Aufgaben erweitert.

Eine andere Entwicklung, die von Roschmann angesprochen wird, ist die der Städte. Hier bildeten sich sehr früh spezielle städtische Behörden, die auf das Gemeinwesen ausgerichtet waren. „Es gab ein Polizeiwesen z.B. für Stadtmauerbau, Steuereintreibung, Finanzwesen, Häfen und Brücken. Die Städte entwickelten Handwerksordnungen, Bauvorschriften und Lebensmittelkontrollen, bauten ab dem 12. Jahrhundert auch Schulen.“⁹⁰

Ab dem 15. Jahrhundert wurde die Verwaltung der ständischen Territorien von den städtischen Verwaltungen wahrgenommen. Daneben stellten die Herrschenden eine eigene Ordnung für die Verwaltung auf, die die Basis der Gesetzgebung darstellte. In diesem Kontext und zu ihrer Rechtfertigung wurde erstmalig von „Gemeinwohl“ gesprochen. Damit definierte die Verwaltung das erste Mal, wenn auch theoretisch, ihre Nützlichkeit aus den Vorteilen, die nicht nur den Herrscher betrafen.

⁸⁸ Vgl. Roschmann Christian, 1999

⁸⁹ Vgl. Roschmann Christian, 1999, S. 106

⁹⁰ Vgl. Roschmann Christian, 1999, S. 111

Eine weitere Entwicklungsstufe der Verwaltung wurde in Preußen deutlich. Der „Verwaltungsapparat“ war hier „Grundlage des Staates“. Die staatliche Verwaltung erstreckte sich auf immer weitere Bereiche, wie z.B. Bauaufsicht, Feuerschutz, Gesundheitspflege, Verkehr, Schulwesen, Armenpflege. Damit ist die eindeutige Integration der Belange der Bürger in den Aufgaben der Verwaltung verankert⁹¹.

„Die klassische öffentliche Verwaltung des sich zu Ende neigenden 20. Jahrhunderts ist paradigmatisch durch das Bürokratiemodell von Max Weber geprägt.

Bekannterweise hat Max Weber zu Beginn dieses Jahrhunderts ein Organisationsmodell prägnant gemacht, das als Antwort auf die damaligen gesellschaftspolitischen Herausforderungen in Europa zu begreifen ist“⁹²

Industrialisierung brachte wirtschaftlichen Aufschwung. Als Voraussetzung nennt Roschmann die Rolle der privaten Unternehmen. Damit änderte sich die Rolle der Bürokratie. Sie dient nicht nur der Herrschaftsumsetzung, sondern auch der Schaffung der Rahmenbedingungen der Produktivitätssteigerung. Allerdings bleibt der Einfluss der Herrschenden immer noch sehr groß. Budäus betont, dass in dieser Zeit die Lösung des Problems der „legalen Herrschaft“ in Mittelpunkt stand.

„Für dessen Lösung erwies sich die Bürokratie als ein besonders geeignetes Organisationsmodell. Durch diesen Ansatz sollte personengebundene patriarchalische Herrschaft und subjektive Willkür ersetzt werden durch konkrete, personenunabhängige, nachvollziehbare und sachbezogene Umsetzung vorgegebener Regeln.“⁹³

Erst in der Zeit der Weimarer Republik setzt eine Änderung der Beziehung zwischen Bürokratie und Herrschaft ein. Die Beamtenschaft hatte zunächst die Geschäftsgrundlage für ihren Tausch von Loyalität gegen Alimentation, Fürsorge und Pensionszahlung verloren. Es gab keinen Monarchen mehr, der ihnen Renten für Loyalität versprach. Daraus leitet sich eine grundlegende strukturelle Änderung ab, da die Spitzenpositionen nicht mehr vom Adel besetzt wurden. Damit erfolgt gewissermaßen der erste Schritt in Richtung Eigenständigkeit der Verwaltung.

Man kann sagen, dass in der Entwicklung der Gesellschaft zu einer Industriegesellschaft die Rolle des Staates nicht mehr nur als ordnend und eingreifend begriffen wurde, sondern vor allem auch als planend und leistend. Damit

⁹¹ Vgl. Roschmann Christian, 1999, S. 126

⁹² Vgl. Budäus Dietrich 1998b, S. 1

⁹³ Vgl. Budäus Dietrich 1998b, S. 1

werden die Verwaltungsprozesse und deren Ergebnisse selbst zum Problem der Gestaltung und Kontrolle. In welcher Form welche Ergebnisse und Leistungen produziert werden, ist zwar nach wie vor durch Recht determiniert, gleichwohl gewinnt der Verbrauch an Ressourcen für die „produzierende“ Verwaltung zunehmend an Bedeutung. Darüber hinaus ist die Leistungsverwaltung gekennzeichnet durch Leistungsbeziehungen, die nicht einseitig angeordnet sind⁹⁴ und die Schnittstelle zu den Akteuren der Gesellschaft definieren. Produktivität und Effizienz der Handlungen der öffentlichen Verwaltung sind nun nicht mehr eine Angelegenheit der inneren Diskussion der Verwaltung⁹⁵ allein, sondern, da sie die realen Lebensvorgänge tangieren, Objekt der öffentlichen Bewertung. Kennzeichnend für diese Entwicklung ist z.B. die öffentliche Diskussion über den Leistungsumfang bzw. die Leistungstiefe der öffentlichen Verwaltung⁹⁶. Heute ist die öffentliche Verwaltung ein Dienstleistungsunternehmen, das den Anforderungen der modernen Gesellschaft auch als gestaltende Verwaltung (planende Verwaltung) genügen muss. Dabei erfahren die Verwaltung selbst und die Empfänger der Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung eine radikale Neudefinition. Diese wird manifestiert durch das Programm „moderner Staat- moderne Verwaltung“, das durch das Leitbild „aktivierender Staat“⁹⁷ geprägt wird. Mit dem Leitbild wird der Handlungsrahmen für die Modernisierung des Staates insgesamt, dessen Ausgangsposition das veränderte Staatsverständnis ist, vorgegeben. Der moderne Staat wird demnach die Verantwortungsteilung durch „Bürgeraktivierung“ fördern. Damit ist das Einbeziehen der Bürger in die öffentliche Entscheidung und Leistungsproduktion gemeint. „Der Bürger wird nicht mehr als der Konsument

⁹⁴ Vgl. Schuppert Gunnar Folke, 2000, S. 96 ff.

⁹⁵ Vgl. Menne-Haritz, 1999, S. 2 ff. Die öffentliche Verwaltung stellt bindende Entscheidungen her. Menne-Haritz zeigt in ihrer Arbeit, dass die Verwaltungsentscheidung ein Prozess ist. Diesen inneren Prozessen der Verwaltung wurde bisher weniger Aufmerksamkeit gewidmet. Reinermann erläutert in seinem Vorwort zur Arbeit von Menne-Haritz, dass die Auswirkungen der Informationsgesellschaft (intensive Nutzung der IuK-Technik) die kooperativen Entscheidungsprozesse als Kern des Verwaltungshandelns treffen.

⁹⁶ Vgl. Bundesministerium des Inneren, 1984, S. 8; Naschold Frieder, Budäus Dietrich, 1996

⁹⁷ Vgl. Bundesministerium des Inneren, 2000, S. 7 ff.; Vgl. Budäus Dietrich, 2001c, S. 383, „Das von der derzeitigen Bundesregierung vertretene Konzept des ‚aktivierenden Staats‘ verkennt zwar nicht die Notwendigkeit des Abbaus klassischer Staatstätigkeit, substituiert diese dabei allerdings durch neue partnerschaftlich mit den Bürgern wahrzunehmende Aufgabenfelder“

verstanden, sondern als „Ressourcenträger der öffentlichen Produktion“⁹⁸. Die kommunale Verwaltung befindet sich bereits jetzt im Übergang zur nächsten Entwicklungsstufe und gestaltet damit eine Bürgerkommune.

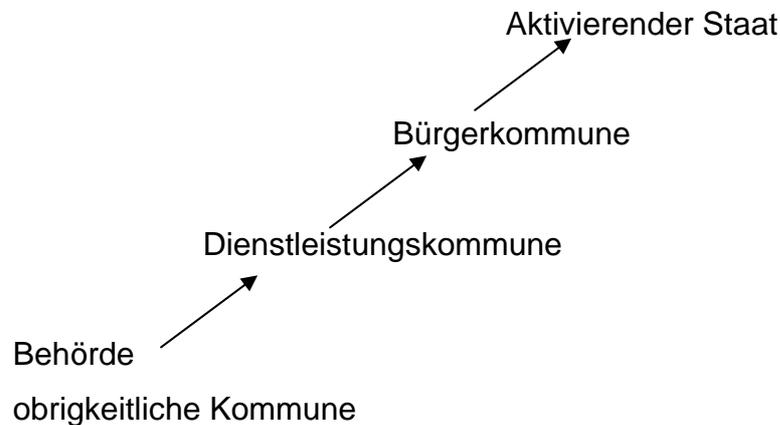


Abbildung 3-1: Der Weg von der obrigkeitlichen Kommune zum aktivierenden Staat.⁹⁹

3.2 Veränderungstreiber für die öffentliche Verwaltung

Die historische Entwicklung der Verwaltung macht deutlich, dass Kapital und Arbeit die Hauptfaktoren der Änderung der Verwaltung darstellen. Aus der Kombination von Kapital und Arbeit und deren wechselseitiger Beeinflussung ergibt sich der technische Fortschritt, der ganz entscheidend die gesellschaftliche Dynamik und den Strukturwandel¹⁰⁰ bestimmt. Dieser technische Fortschritt hat zunächst die Industriegesellschaft geprägt und erklärt heute den Wandel von der Industriegesellschaft¹⁰¹ zur Informationsgesellschaft¹⁰². In diesen Wandel eingebunden ist auch die öffentliche Verwaltung, und dieser Wandel ist für ihre Entwicklung verantwortlich.

⁹⁸ Vgl. Schuppert Gunnar Folke, 2000, S. 922 ff.

⁹⁹ Angelehnt an Schuppert Gunnar Folke, 2000, S. 923

¹⁰⁰ Vgl. Nefiodow Leo A., 1996, S. 18 ff.

¹⁰¹ Vgl. Nefiodow Leo A., 1996, S. 11; Castells Manuel, 2001, S. 85

¹⁰² Vgl. Domitra Michael, 2000, S. 14; Nefiodow Leo A., 1996, S. 11; Castells Manuel, 2001, S. 30 ff., S. 75 ff.

Während in der Industriegesellschaft die Produktivitätsentwicklung induziert wurde durch den technischen Fortschritt, der sich primär auf die Entwicklung neuer Produkte und Verfahren konzentriert¹⁰³, ist heute mit dem Wandel zur Informationsgesellschaft der technische Fortschritt sehr stark auf die Informations-Kommunikationstechniken ausgerichtet. Die Bedeutung von Wissen¹⁰⁴ als Produktionsfaktor¹⁰⁵ gewinnt allgemein für die gesellschaftliche Entwicklung und speziell für die Entwicklung von Verwaltung ganz erheblich an Bedeutung. Schuppert betont in diesem Zusammenhang die Verantwortung des Sozialstaats für ein Vorantreiben der Informationsgesellschaft.

„Für die Entfaltung (gemeint ist die personale Entfaltung des Bürgers) trägt der Sozialstaat kraft seines bedarfsbegleitenden Funktionsauftrags spezifische Verantwortung. Sie nimmt in dem Maße zu, in dem die Wandlung von der Industriegesellschaft zur Informationsgesellschaft fortschreitet. Dabei ist bereits heute zu erkennen, dass die Informationsvorsorge ebenso als Sicherung einer guten Ordnung und Entwicklung in der Gesellschaft wie als Voraussetzung funktionierender Lenkungs-, Planungs- und Leistungsstaatlichkeit unverzichtbar sein muss. Sie zählt im modernen Gemeinwesen sozialer Rechtstaatlichkeit zu den wahrhaft genuinen Staatsaufgaben.“¹⁰⁶

Wie wichtig die Informations- und Kommunikationstechnologie für den Fortschritt einer Gemeinschaft ist und welche Bedeutung die Informations- bzw. Wissensverarbeitung in Produktion, Dienstleistung, Politik und Verwaltung hat, zeigen die nationalen Pläne, die unter den Begriffen Initiative D21 (Deutschland), „Government's Vision“ (England), „Plan Jospin“ (Frankreich) oder „National Information Structure“ (USA) bekannt geworden sind¹⁰⁷. Durch eine Initiative der EU-Kommission unter der Bezeichnung „eEurope“ wurden zusätzlich die Länder der europäischen Gemeinschaft zu verstärkten nachhaltigen Handlungen aufgefordert. Diese Handlungen, also die Maßnahmen zur Gestaltung des Lebensraumes, bedeuten, wie oben bereits definiert, Governance.

¹⁰³ Vgl. Schoberth M. A., 1961, S. 4 ff.

¹⁰⁴ Vgl. Domitra Michael, 2000, S. 14; Castells Manuel, 2001, S. 34

¹⁰⁵ Vgl. Rösen Jörn, 1999, S. 31 ff.

¹⁰⁶ Vgl. Schuppert Gunnar Folke, 2000, S. 163

¹⁰⁷ Vgl. Domitra Michael 1998, S. 12

Die öffentliche Verwaltung in der Informationsgesellschaft wird nach Reiner mann¹⁰⁸ durch vier Aspekte geprägt:

Ein umfangreicher Komplex an leistungsfähigen Informationstechnologien steht zur Verfügung.

Diese ermöglichen veränderte Verwaltungsformen, soweit sie von Fesseln befreien, die das herkömmliche Verwaltungshandeln statisch erscheinen lässt.

Neue Verwaltungsformen setzen sich nur durch, wenn sie zeitgemäß sind, also den Erwartungen der Menschen in der Informationsgesellschaft entgegenkommen.

Gegebenenfalls sind Anstrengungen erforderlich, um neues informationstechnologisch ermöglichtes Verwaltungshandeln kulturell, rechtlich, finanziell und organisatorisch in die Wirklichkeit einzugliedern.

Damit wird deutlich, dass die Verwaltung heute im Spannungsfeld der veränderten Lebens- und Handlungsformen wie technischer Innovationen steht, die neue gesellschaftliche Erwartungen induzieren, die ihrerseits kulturell, rechtlich, organisatorisch und finanziell die öffentliche Verwaltung beeinflussen.

Angesichts des großen Fortschritts der Informationstechnologie und der damit verbundenen grundlegenden Veränderungen im täglichen Leben kann man von einer „digitalen Revolution“¹⁰⁹ sprechen. Diese umfasst alle gesellschaftlichen Bereiche, insbesondere jenen, der als „digitale Ökonomie“ bezeichnet wird und in den die öffentliche Verwaltung eingebunden ist. Die technisch-ökonomischen Aspekte der digitalen Ökonomie sind folgende¹¹⁰:

- **digitale Ökonomie verändert die Märkte**

Die Art und Weise der Marktpräsenz wird sich verändern. Die traditionelle mittelbare Vermarktung von Produkten über Vermittlungsstufen wird durch eine unmittelbare Beziehung zwischen den Anbietern von Gütern und den Konsumenten ersetzt.

Dadurch werden sich auch die Strukturen und damit die Arbeitsprozesse der Unternehmen wesentlich verändern. Größere Flexibilität und bessere und intensivere Kommunikation werden den Know how–Transfer erleichtern und den Wissenserwerb beschleunigen.

¹⁰⁸ Vgl. Reiner mann Heinrich, 2001, S. 1

¹⁰⁹ Vgl. Reiner mann Heinrich, 2001, S. 4; Castells Manuell, 2001, S. 35 ff.

¹¹⁰ Vgl. OECD, 1999, S. 10 ff.

- **digitale Ökonomie hat Prozessbeschleunigungseffekte**

Digitale Ökonomie wird die Veränderung vieler sozialer und ökonomischer Faktoren beschleunigen.

Die Reformen der Regulierungsvorschriften werden forciert, das globale Handeln wird sich rasch etablieren, die Standardisierung des elektronischen Datenaustausches wird beschleunigt und alles dies führt zu einem größeren Bedarf an Personal mit spezifischer Qualifikation, wodurch die Ausbildungsinhalte und deren Dauer angepasst werden müssen. e-Banking, e-Reisebuchung, one-to-one-Marketing werden Umfeld und Leben des Individuums massiv umgestalten.

digitale Ökonomie steigert die Interaktionen innerhalb der Wirtschaft

Die intensive Möglichkeit der Kommunikation weitet sich aus über kleine Unternehmen und Haushalte, die grenzenlos weltweit Informationen austauschen können. Die Kommunikation wird nicht mehr einem exklusiven Insiderkreis vorbehalten bleiben. Die vereinfachte Nutzung der neuen Technologien versetzt die Menschen in die Lage, jeder Zeit mit anderen an jedem anderen Ort der Welt zu kommunizieren. Die Grenzen erodieren und eine Welt ohne Schranken entsteht. Die Offenheit zählt zu den wichtigsten Strategien in der Internet-Gesellschaft. Viele Firmen lassen den offenen Zugang zu ihren internen Ressourcen zu. Damit bekommt z.B. der Verbraucher eine andere Rolle als er bis heute besaß. Der Konsument kann sich in die Produktionskette einbringen und selbst ein Teil des Produktherstellungsprozesses werden.

- **digitale Ökonomie verändert die Rolle des Faktors Zeit**

Kundennähe ist ein tragender Faktor des Marketings. Ebenso ist die Massenproduktion die schnellste Methode preisgünstiger Herstellung von Waren. Das Individuum definiert seinen Wirkungskreis als Abhängigkeit von Zeit, da Erreichbarkeit und Nähe die Funktionen der Zeit sind. Der Nutzen der e-Technologie relativiert die Wichtigkeit von Zeit, da die Produktionszeiten verkürzt werden, die geographischen Standorte nahezu keine Rolle mehr spielen und die Akteure zeitunabhängig rund um die Uhr interagieren können.

Unmittelbar verbunden mit der Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik ist die Globalisierung von Faktoren- und Gütermärkten, eine Entwicklung, die ohne IuK-Techniken nicht denkbar ist.

Globalisierung als zentraler Veränderungstreiber

Die Diskussion um die Globalisierung in Zusammenhang mit der Analyse der Ursachen zeigt, dass ein klares Meinungsbild nicht vorhanden ist. Während eine Fraktion die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie für den Globalisierungsprozess verantwortlich hält, ist eine andere Gruppe davon überzeugt, dass die kommerzielle- und wirtschaftliche Entwicklungspolitik die Ursache für die rasante Globalisierung darstellt. Folgende Definition macht die unterschiedlichen Facetten der Globalisierung deutlich.

„Globalisierung bezeichnet die zunehmende internationale Integration von Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten, unmittelbar verursacht durch die wachsende internationale Modalität von Produkten und Produktionsfaktoren und zumindest mittelbar getragen von technologischem Wandel und Veränderung in der staatlichen Wirtschaftspolitik“¹¹¹. Was hier klar zum Ausdruck kommt, ist die Tatsache, dass die Einflüsse der Politik mittelbar erfolgen¹¹². Die Frage, die wir uns hier stellen wollen, ist die, wie sich die Situation in der Gegenrichtung darstellt, also in der Auswirkung der Globalisierung auf die Politik und damit die öffentliche Verwaltung. Es scheint bei dieser Frage viele sich widersprechende Meinungen zu geben¹¹³.

Zur Relativierung der Nationalisierung und Regionalisierung von Politik und Verwaltung

Die Diskussion zeigt, dass letztlich die Frage zu beantworten wäre, ob Nationalstaaten in der Form, wie sie sich heute präsentieren, nach fortschreitender Globalisierung noch existieren werden. Nicht nur die Notwendigkeit der Anpassung landesspezifischer Kontroll- und Machtsicherung an die internationalen Rahmenbedingungen, die Aufgabe der lokalen Eigeninteressen und damit die Reduktion der nationalstaatlichen Einflussnahme sind Gegenstand der Debatten, sondern auch das Verhalten der Bürger, die innerhalb der globalisierten Gesellschaft ihre Freiräume suchen.

Was bedeutet es für den Bürger, wenn die nationalstaatliche Souveränität zu Gunsten einer globalen Koordinationsinstanz reduziert wird?

Der Prozess der Globalisierung tangiert ökonomische Aspekte:

¹¹¹ Vgl. Alecke Biörn, 1999, S. 17

¹¹² Vgl. Castells Manuel, 2001, S. 156

¹¹³ Vgl. Weizsäcker Christian von, 2000, S. 7 ff.

- Internationalisierung des Handels,
- Entscheidung über den Produktionsstandort sowie die
- Finanz- und Kapitalmärkte.

Im Zuge des selbstdefinierten Zielbildes der Politik sollen die genannten Aspekte zu einer Maximierung der Produktivität führen. Insofern werden die Bürger auf diesen Ebenen in ihrem Alltag und in ihrer Transaktion mit der Verwaltung wenig tangiert. Was aber die Bürger tangiert, ist die veränderte Rolle des Staats im Innenverhältnis. Benhabib erwähnt in ihrem Artikel die vier Ziele des modernen Staates wie folgt: „Territoriale Vorherrschaft, administrative Kontrolle, Konsolidierung einer kollektiven kulturellen Identität sowie die Herstellung politischer Legitimation durch wachsende demokratische Beteiligung“¹¹⁴.

In unserer Diskussion wäre das zweite Ziel, die administrative Kontrolle, von Interesse. Die „Entterritorialisierung der Politik“ führt zur Veränderung der Rolle der Verwaltung insofern, als die einzuhaltenden Vorschriften nicht mehr in ein staatszentriertes System eingebettet sind. Sie sind Ergebnis einer inter-multinationalen Übereinkunft, wie sie heute z. B. die European Union (EU) in der Praxis darstellt. Wenn dieser Gedanke weiterentwickelt wird, wird man feststellen müssen, dass die Verwaltung einer Kommune sich künftig mit dem Konflikt konfrontiert sieht, dass sie einerseits zu klein ist, um den ökonomischen und ökologischen Anforderungen allein gerecht zu werden, und andererseits zu klein, um die lokalen Forderungen global zu platzieren. In Zukunft wird eine Region von großem Interesse sein, da sie durch die Bündelung der Kräfte der Verwaltung zu einer effizienteren Arbeitsweise kommen kann. Damit wird der Bürgerbegriff in seiner Zugehörigkeit zu einem politischen Raum verändert. Der Bürger ist nun in eine größere vernetzte Gemeinschaft eingebunden.

Die Frage drängt sich auf, wie die Administration in einem solchen Netzwerk organisiert sein wird. Letztlich ist das die Frage danach, wie sich eine Region entwickelt. Demnach wird es sich konkret um einen Zusammenschluss gleichberechtigter Gemeinden handeln, die kooperativ ihre Bürger mit Dienstleistungen versorgen, und/oder es bilden sich innerhalb des Netzwerkes dominante Knoten, die eine neue Zentralität darstellen.

¹¹⁴ Vgl. Benhabib Seyla, 2001

Der voll in Gang befindliche Strukturwandel zwingt die kommunalen Verwaltungen zu stärkerer Kooperation, ja sogar Integration (vertikal und horizontal) von Gebietskörperschaften und Privatwirtschaft. Mit Blick auf e-Government diskutiert Lenk die Notwendigkeit der Kooperation der Kommunen, der Länder und des Bundes und schlägt die Einrichtung einer „Overlay Verwaltung“¹¹⁵ vor. Die Idee ist der Aufbau einer Netzwerkorganisation mit einem besonderen Knoten, der inhaltlich, organisatorisch und qualifikatorisch für die Realisierung von Bürgerinformationsdiensten sorgt, die sowohl die Anforderungen des Bundes wie auch des Landes und der Kommune berücksichtigt.

Neue Zentralität

Die Diskussion über die Auswirkungen der Globalisierung, gepaart mit der Auseinandersetzung um die rasante Entwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologie, suggeriert, dass der Raum bedeutungslos geworden ist. Mit der Diskussion geht auch die Überlegung einher, welche Bedeutung die Städte als Produktionsstandorte haben werden.

Saskia Sassen¹¹⁶ zeigt, dass „die Städte erneut zu den für die Wirtschaft entscheidenden Standorten werden - eine Rolle, die sie verloren hatten, als die Massenproduktion zum dominierenden Wirtschaftsfaktor wurde.“

Diese Diskussion ist für unser Thema deshalb bedeutsam, als die Entwicklung der Kommunen (Städte) der wesentliche Einflussfaktor für die Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung darstellt.

Sassen geht davon aus, dass die globalen Zentralen der Industrie auf so genannte „produktionsorientierte Dienstleistungsbereiche“ angewiesen sind, die sich in den Städten bilden werden. In den Städten sind Infrastruktur und Dienstleistung konzentriert.

Die Städte bieten auch die Basis für die Unternehmen, die zwar nicht international agieren, dennoch in einem regional verteilten Netzwerk durch wirtschaftliche Aktivitäten verbunden sind. Die Konzentration der Leistungsproduktion in den Städten führt zum Ausbau ihrer Dominanz in einer Region. Die Globalisierung und die Entwicklung der Informationstechnologie führen also zur Erhöhung der Bedeutung der Städte.

¹¹⁵ Vgl. Lenk Klaus, Klee-Kruse Gudrun, 2000, S. 5

¹¹⁶ Vgl. Sassen Saskia, 1994, S. 135 ff.

„In der heutigen Zeit besteht keine gradlinige Beziehung zwischen Zentralität und solchen räumlichen Einheiten wie Innenstadt oder Wirtschaftsdistrikten. In der Vergangenheit - und tatsächlich bis in die jüngste Vergangenheit hinein - war das Zentrum gleichbedeutend mit Innenstadt oder Wirtschaftsdistrikt. Gegenwärtig kann das räumliche Gegenstück zum Zentrum unterschiedliche geographische Formen annehmen. Es kann der Wirtschaftsdistrikt sein, wie es in New York City noch überwiegend der Fall ist, oder es kann sich um ein metropolitanes Gebiet in der Form eines Gitters aus Knotenpunkten intensiver wirtschaftlicher Aktivitäten ausdehnen, wie es in Frankfurt zu verfolgen ist“¹¹⁷

Oben haben wir bereits darauf hingewiesen, dass die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital die wichtigen Änderungstreiber der öffentlichen Verwaltung darstellen. Wie es bereits einmal in der Geschichte erfolgte, können die Städte (im Sinne der neuen Zentralität) erneut die Versorgung einer Region mit Verwaltungsdienstleistung übernehmen. Die Städte könnten den größeren geographischen Bereichen immer mehr Dienstleistung anbieten. Sie können durchaus die Aufgaben der Kommunen im ländlichen Bereich übernehmen. Die Verwaltungen müssen ihre Arbeit auf diese neue räumliche Organisation hin orientieren. D.h., die Bevölkerung wird durch ein dichtes Netz von über eine größere Region verteilten Knotenpunkten versorgt, was die neue Form der Organisation von „Zentrum“ impliziert.

Castells beschreibt die Situation durch die Konstruktion des Begriffes „Global City“¹¹⁸. Nach seiner Ansicht werden die künftigen Städte und Gemeinden in einem Netzwerk zusammenarbeiten. In diesem Netzwerk werden von den Städten, je nach ihren Fähigkeiten, verschiedene Rollen übernommen. Einige Städte werden eine starke, dominante Rolle spielen. Wichtig ist aber, dass die Städte ein Dienstleistungsnetzwerk bilden und sich auf hochmoderne Dienstleistungen konzentrieren werden. Das Netzwerk schließt die Privatwirtschaft sowie die öffentliche Verwaltung ein. Castells betont, dass die Bedeutung der Städte als „Gravitation für wirtschaftliche Transaktionen“ nicht verschwinden wird, es kommt aber darauf an, welche Position sie in dem Netzwerk erhält. Die Position der Kommunen in dem Netzwerk hängt von ihrem Servicegrad für die Bürger und die Wirtschaft ab.

¹¹⁷ Vgl. Sassen Saskia, 1994, S. 144

¹¹⁸ Vgl. Castells Manuel, 2001, S. 431 ff.

Markt / Wettbewerb

Damit kann der Eindruck entstehen, dass in einer solchen Region eine Art Wettbewerb¹¹⁹ zwischen den Städten und deren öffentlichen Verwaltungen aufkommen könnte. Allerdings ist zwischen externem und internem Wettbewerb¹²⁰ zu unterscheiden¹²¹. Während interner Wettbewerb die Konkurrenz innerhalb der öffentlichen Verwaltungen¹²² z.B. durch Benchmarking¹²³ adressiert, ist der externe Wettbewerb die Konkurrenz öffentlicher Verwaltung mit anderen Verwaltungen und der Privatwirtschaft¹²⁴, wobei die Verwaltung durch Ausschreibung Leistungen¹²⁵ sowohl bei der bisher zuständigen Verwaltungseinheit als auch bei anderen Organisationen bezieht. Dabei ist zu bemerken, dass die Behörden als Träger der öffentlichen Verwaltung sich grundsätzlich nicht im Wettbewerb¹²⁶ am Markt befinden. Dennoch können unter Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechniken viele klassische Dienstleistungen des Einwohnerwesens den Bürgern von verschiedenen Institutionen einer Region angeboten werden. Der

¹¹⁹ Vgl. Budäus Dietrich, 2001c, S. 374 ff. „Wettbewerb stellt einen Ausleseprozess dar, bei dem die Wettbewerber (z.B. private Unternehmen) bestimmte Ziele verfolgen (z.B. Erwirtschaften eines möglichst hohen Gewinns) und außenstehende Dritte (z.B. Käufer/Nachfrager) mit darüber entscheiden, wer und in welchem Maß sein Ziel erreicht. Budäus erläutert die dem Wettbewerb zugeordneten Funktionen und Wirkungen für die Verhaltenweise von Unternehmen wie: Steuerungsfunktion, Allokationsfunktion, Innovationsfunktion, Anpassungsfunktion, Gewährleistung einer am Beitrag der Produktionsfaktoren zum Marktergebnis orientierten leistungsgerechten Einkommensverteilung und Kontrollfunktion.

¹²⁰ Vgl. Bogumil, 1997, S. 9. Bogumil unterscheidet die Wettbewerbsstrukturen: intersektorell (zwischen Privatunternehmen und öffentlichem Sektor); interorganisationell (zwischen Organisationen des öffentlichen Sektors) und intraorganisationell (zwischen den Organisationseinheiten des öffentlichen Sektors).

¹²¹ Vgl. Hunziker Alexander W., 1999, S. 42 ff.

¹²² Vgl. Budäus Dietrich, 2001c, S. 376 ff. „Klassischerweise existiert schon immer ein Wettbewerb um Budgets. Dieser vollzieht sich allerdings nicht unter ökonomischen outputorientierten Gesichtspunkten, sondern als Konkurrenzbeziehungen zwischen einzelnen Ressorts und Politikfeldern im Sinne eines eher politischen Wettbewerbs“

¹²³ Vgl. Burr Wolfgang, Seidelmeier Heinrich, 1998, S. 55 ff.

¹²⁴ Vgl. Budäus Dietrich, 2001c, S. 377. „Externer Wettbewerb bedeutet faktisch eine Privatisierung bisher öffentlich wahrgenommener Aufgaben.“

¹²⁵ Dies bedeutet Vergabe von Aufträgen an andere Organisationen durch „Outsourcing“ bzw. „Contracting Out“. Vgl. unter anderem Münckenberger Ulrich, ..., 2001, S. 21 ff.; Budäus Dietrich, 1998b, S. 1 ff.; Budäus dietrich, 2001c, S. 377 ff.

¹²⁶ Vgl. Thieme Werner, 1995, S. 166 ff.

Servicegrad der Dienstleistung ist für die Akzeptanz der Bürger (Erhöhung der Legitimation) und damit die Beurteilung der dienstleistenden Verwaltung ausschlaggebend.

Dass dieser „Marktdruck“ immer stärker wahrnehmbar ist, beschreibt Reineremann¹²⁷.

Die Gründe hierfür sind in der zunehmenden Transparenz der öffentlichen Verwaltung zu sehen. Die Angebote der Verwaltungen sind heute über Internet präsent und können miteinander verglichen und bewertet werden. Dadurch entsteht quasi einen Wettbewerb (interner Wettbewerb). Ein weiterer Grund ist, dass das Internet die Erbringung von Leistungen in einem Netzwerk von Organisationseinheiten erleichtert hat, wodurch deren Leistungen verlagert oder von anderen, mit ihnen in Wettbewerb stehenden Organisationseinheiten übernommen werden könnten. Dies gilt für die Privatwirtschaft genauso wie für die öffentliche Verwaltung. Weiter ist es vorstellbar, dass der Bürger dort die Dienstleistung der öffentlichen Verwaltung in Anspruch nehmen kann, wo es für ihn am vorteilhaftesten erscheint. Einige Bürgerbüros und Kraftfahrzeugzulassungsstellen bieten ihre Dienste bereits jetzt unabhängig von der Gebietszugehörigkeit an.

Wenn wir die Pläne der Bundesregierung unter dem Projektnamen „BundOnline 2005“¹²⁸ analysieren, können wir feststellen, dass im Grunde genommen die Initiative der Regierung in der letzten Stufe zu einem zentralen Angebot für die Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung ausgebaut werden könnten. In diesem Fall kann der Bürger seine Transaktionen über ein Portal der Bundesregierung erledigen. Somit steht das Portal im Wettbewerb zu den städtischen Portalen, die auch die Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung vor Ort anbieten. Diese Situation kann man heute bei den unzähligen Internetdienstleistungen feststellen. Der Anwender kann seinen Bedarf über viele Internetanbieter befriedigen. Das Zauberwort e-Commerce ist die one-to-one – Dienstleistung, also die Individualisierung des Dienstangebotes. Je nach Anforderung und Fragestellung wird eine auf die Situation des Anwenders angepasste Lösung bereitgestellt. Im kommunalen Bereich heißt das Konzept „Lebenslage“. In einigen Lebenssituationen benötigt der Bürger verschiedene Dienstleistungen der Verwaltung, die sich ergänzen und im Zusammenhang stehen. In solchen Fällen erhält der Bürger eine für seinen Bedarf komplette Dienstleistung angeboten. Dies kann eine Kombination

¹²⁷ Vgl. Reineremann Heinrich, 2001, S. 42 ff.

¹²⁸ Vgl. Bundesministerium des Innern (BMI), 2001, S. 13

der Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung und eines privaten Dienstleisters sein. Wenn wir nun ein Land als eine Region im Sinne des letzten Abschnittes definieren, dann ist es vorstellbar, die Standarddienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger über einen einzigen Zugang bereitzustellen. Damit könnten die Vorteile der Nutzung der neuen Medien, die ortsunabhängige Arbeitsteilung deutlich zum Tragen kommen.

Mit den bisher diskutierten Aspekten ist es evident, dass im Zuge der Reformen in der öffentlichen Verwaltung der Wettbewerb (externe Strukturreform) als ein sinnvolles Instrument der Steigerung von Effizienz angesehen wird. Eine Möglichkeit ist, die Leistungen der öffentlichen Verwaltung und der städtischen Betriebe dem Wettbewerb der Marktwirtschaft auszusetzen¹²⁹ (externer Wettbewerb). Die Voraussetzungen für diese Maßnahmen wurden bereits in einigen Bundesländern geschaffen. Das Örtlichkeitsprinzip, das bis dato Aktivitäten einer Gemeinde auf dem Territorium einer anderen Kommune verbot, wurde aufgehoben. Selbst für die ausländischen Märkte können die Kommunen ihre Dienstleistung erbringen.

Innovation

Die treibende Kraft der Wettbewerbsfähigkeit ist die Innovation. Sie bedeutet die Umsetzung einer Idee in neue Technologien, Produkte und Produktionsprozesse, um wirtschaftliche Vorteile zu erzielen. Picot bringt die Innovation mit dem Begriff Unternehmertum zusammen und bezieht sich dabei auf die Definition von Schumpeter¹³⁰. Der Innovator (Unternehmer) greift in die Tauschprozesse des Marktes ein, in dem er neue Produkte und Produktionsverfahren erfindet, wodurch er eine bessere Marktposition erzielen möchte. Damit besteht eine Interdependenz zwischen den Innovationsmaßnahmen und dem Bestreben, im Markt zu bestehen. Also ist die Innovation ein geschäftskritischer Erfolgsfaktor. Wie bereits

¹²⁹ Vgl. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2001, S. 48 ff.

¹³⁰ Vgl. Picot Arnold, Reichwald Ralf, Wigant Rolf T., 1988, S. 29 ff.; Palupski Rainer, 1997, S. 176 ff. Innovation ist eine tauschfähige Neuerung, d.h., soweit entwickelt, dass sie potentiellen Abnehmern angeboten werden kann. Es kann sich dabei um eine Marktneuerung handeln, bei der ein vergleichbares Produkt bisher nicht existiert, und eine Institutionenneuerung, bei der ein vergleichbares Produkt schon am Markt existiert, aber noch nicht vom betrachteten Unternehmen angeboten wird. Weiterhin kann es sich um eine Prozessinnovation oder eine Produktinnovation handeln.

besprochen¹³¹, ist es unter anderem die Aufgabe des Staates, zum Wohl der Bürger in das gesellschaftliche System einzugreifen. In diesem Sinne sind e-Governance und damit e-Government innovatorische Maßnahmen, in dem durch Technik- (moderner IuK-Technologie) und Organisationsinnovation (process reengineering, Qualitätsmanagement) die (Produktions-)Prozesse optimiert und der Servicegrad gegenüber dem Bürger (Kunden) verbessert wird.

Die genannten Innovationsmassnahmen (Technik, Organisation) hängen voneinander ab, wie es in dem Bild 3-2 dargestellt wird.

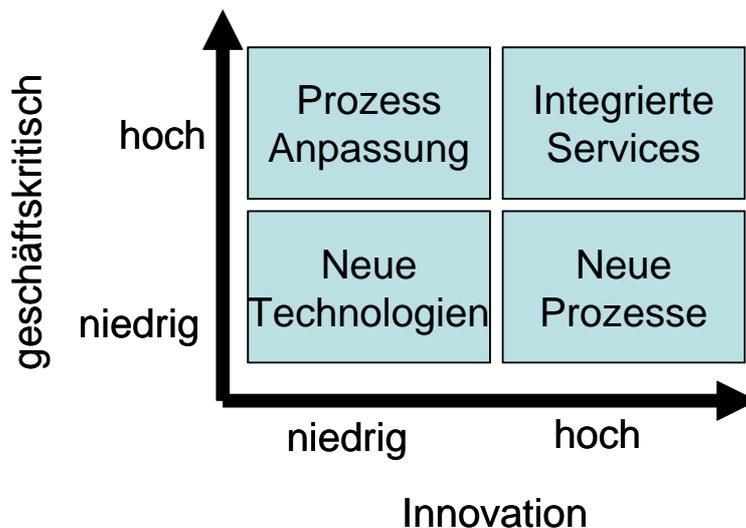


Abbildung 3-2: Interdependenz der Innovation und Marktposition¹³²

Die Einführung neuer Technologien allein wird die Effizienz erhöhen. Dies ist aber die Fortsetzung der bereits in der Verwaltung bestehenden Situation, denn der Einsatz von IuK-Techniken in der Verwaltung hat eine lange Tradition. Sie unterstützen die Prozesse, aber ein Innovationsschub ist damit noch nicht verbunden. Dies ist vergleichbar mit der Konzentration der Kommunen auf ihren Internetauftritt. Das Reengineering der Prozesse, das durch den Einsatz von IuK-Techniken unterstützt wird, optimiert die für den Erfolg der öffentlichen Verwaltung kritischen Abläufe (geschäftskritisch). Dies kann aber mit einer moderaten Innovation erzielt werden und entfaltet nicht alle Potentiale. Ein Beispiel hierfür sind die Möglichkeiten der Kommunikation der Verwaltung mit den Kunden per e-Mail und die interne Verarbeitung der Bürgeranfragen mit moderner Bürokommunikation und Groupware-Systemen. Die Gestaltung von neuen Prozessen ohne intensiven und innovativen

¹³¹ Vgl. Abschnitt 2.1.1

¹³² Vgl. Gora, Hecken & Partner, 2001, S. 4

Einsatz von IuK-Techniken kann neue Angebote für die Bürger und Wirtschaft kreieren und die Schnittstelle zu den Kunden z.B. durch Multikanal-Bürgerbüros positiv verändern. Die größten Innovationspotentiale können durch das Angebot von neuen integrierten Dienstleistungen erreicht werden. Sie entstehen durch den intensiven Einsatz innovativer IuK-Techniken und die Anpassung der Geschäftsprozesse. Als Beispiel können „Lebenslage-Konzepte“ aufgeführt werden. Ein weiteres Beispiel für den Innovationsprozess innerhalb der Verwaltung ist das so genannte Mobile Government¹³³. Die Idee ist, unter Nutzung von immer leistungsfähiger werdenden, mobil nutzbaren IT-Geräten wie das mobile Telefon oder das so genannte „personal digital assistance“ die Dienste der Verwaltung „an jedem Ort, zu jeder Zeit“ zur Verfügung zu stellen. Auch die Unterstützung der mobilen Anwendung innerhalb der Verwaltung ist denkbar. Vorstellbar ist beispielsweise der Einsatz bei der Forstwirtschaft, Polizei oder im Gesundheitswesen.

3.3 Informationstechnologie und das Verwaltungshandeln

Die Nutzung der IT- Technologie in der öffentlichen Verwaltung hat eine lange Tradition. Es wäre nicht falsch zu behaupten, dass zuerst die Regierungen die Nutzung von Computertechnologie gewagt haben. Die maschinelle Volkszählung hat dem Computer zum Durchbruch verholfen. Im Laufe der Jahrzehnte waren die Verwendung von Informationsverarbeitung in der Administration und die Automatisierung der Abläufe immer wieder Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Ebenso blickt die öffentliche Verwaltung in Deutschland auf mehr als 40 Jahre Anwendung der Informationstechnik¹³⁴. Helen Margetts¹³⁵ diskutiert in ihrem Buch die Entwicklung der Nutzung von Informationstechnologie bei den Regierungen in England und USA. Ihre Feststellungen bestätigen die obigen Aussagen und können auf die Situation in Deutschland übertragen werden.

Während der Zweck der Verwendung von IuK-Techniken bis heute primär die Automation der Verwaltungsverfahren¹³⁶ war, dreht sich die Diskussion heute um die

¹³³ Vgl. Zypries Brigitte (Hrsg.), Blaschke Peter, Karrlein Wolfgang, 2001, S. 15 ff.

¹³⁴ Vgl. Lenk Klaus, Reinermann Heinrich, Tranmüller Roland, 1999, S. V; Baron Christoph, 1999, S. 5 ff.

¹³⁵ Vgl. Margetts Helen, 1999

¹³⁶ Vgl. Reinermann Heinrich, 1999, S. 11. Bei der Verwaltungsautomation „ging es überwiegend um eine Umstellung der großen Verwaltungsverfahren etwa der Finanz-, Sozial- oder Personalverwaltung

grundlegenden Veränderungen der Verwaltung aufgrund der intensiven Nutzung von IuK-Technologie im öffentlichen und privaten Raum. Bei der Modernisierung des Staates spielt die IT-Technologie eine eminente Rolle¹³⁷. „We are determined to move from industrial age government to information age government....“¹³⁸. Ein wesentlicher Aspekt dabei wird von Reineremann als die „neue informationstechnische Erreichbarkeit“ von Personen, Daten, Geschäftsprozessen, etc.¹³⁹ bezeichnet. Eine solche Erreichbarkeit war bisher unter Nutzung der traditionellen Datenverarbeitung nicht gegeben. Damit ist der kardinale Unterschied zwischen der tradierten elektronischen Datenverarbeitung (EDV) und e-Government hinsichtlich des Verwaltungshandelns adressiert. E-Government nutzt die neue informationstechnische Erreichbarkeit „für die Bildung ganzheitlicher Geschäftsmodelle des Verwaltungshandelns, in die jeweils alle maßgeblichen „Stakeholder“, auch über herkömmliche institutionelle Grenzen hinaus, mit den beteiligten Personen, Daten, Geschäftsprozessen und Objekten eingebunden sind.“¹⁴⁰

Damit verbunden ist auch die Frage, und diese gilt sicherlich nicht nur für die amerikanische Verwaltung, sondern allgemein für alle öffentlichen Verwaltungen, wie sich deren Aufgaben und Prozesse unter Einfluss der IuK-Techniken verändern werden. Was soll die moderne Verwaltung leisten, und wie soll, was zu leisten ist, erfüllt werden?¹⁴¹. Die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechniken verändert die öffentliche Verwaltung in zweierlei Hinsicht wesentlich. Zunächst wird durch die Nutzung von IuK-Techniken die Aufgabenstruktur der öffentlichen Verwaltung verändert. Die Diskussion über die Anwendung von neuen Techniken in der Verwaltung integriert gleichzeitig den Diskurs über das Selbstverständnis der Verwaltung. Man spricht sogar von einem Paradigmenwechsel¹⁴². Darüber hinaus eröffnet die neue Technologie neue Wege und Möglichkeiten, eine Aufgabe zu

auf EDV sowie um die Übernahme großer Datenbestände aus dem Einwohner-, Kraftfahrzeug- oder Grundstücksbereich in Datenbanken.“

¹³⁷ Vgl. Office of Management and Budget, 2002, S. 4 ff.

¹³⁸ Vgl. Gore Albert, 1993, S. 20

¹³⁹ Vgl. Reineremann Heinrich, 2002, S. 16 ff.

¹⁴⁰ Vgl. Reineremann Heinrich, 2002, S. 17.

¹⁴¹ Vgl. Lenk Klaus, Reineremann Heinrich, Tranmüller Roland, 1999, S. 2

¹⁴² Vgl. Reineremann Heinrich, 2003, S. 388; Hill Hermann, 1997, S. 4; Castells Emanuell, 2001, S. 75 ff.

erledigen, wodurch die bestehenden Prozesse einem Reengineering unterworfen werden.

„The high-tech information age means that all large bureaucracies will be restructured, that more decisions will be pushed to the grassroots“¹⁴³. Der Beitrag der IuK-Technik geht sogar einen Schritt weiter. Sie wird der Verwaltung eine neue „Architektur“ verleihen. Damit ist der völlige Umbau, der einem Neuerfinden der Verwaltung (reinventing Government)¹⁴⁴ gleich kommt, gemeint.

Um die pauschalen Aussagen zu hinterfragen, ist es angebracht, die Einflüsse der Informations- und Kommunikationstechnologie auf den jeweiligen Teilbereich der Verwaltung zu betrachten. Hierzu soll das von Margetts diskutierte Modell von Christopher Hood herangezogen werden¹⁴⁵.

Nach Christopher Hood existieren vier mögliche Kanäle der Kommunikation zwischen der Politik und den Bürgern, Unternehmen, etc. Sie sind:

- Kommunikationsknoten (nodality)
- Staatsgewalt
- Finanzen
- Organisation

Diese Instrumente oder Kanäle haben zwei Aufgaben. Sie haben einerseits die Aufgabe, die öffentliche Verwaltung in die Lage zu versetzen, Informationen über das Individuum und die Gemeinschaft zu sammeln, zu verarbeiten und daraus einen Output zu generieren. Hood nennt die Kriterien dafür „Detectors“. Auf der anderen Seite beeinflusst der Output der öffentlichen Verwaltung, der in die Gesellschaft hineingetragen wird, die Gemeinschaft und die Belange des Individuums. Diese Wirkungen werden „Effectors“ genannt. In ähnlicher Weise behandelt Lenk die Faktoren, die der Verwaltung zur Verfügung stehen, um in einem Regelkreis (beobachten und beeinflussen) Funktionen für die Gesellschaft zu erfüllen. Lenk: bezieht sich auf Hood und nennt sie „Tools of administration“¹⁴⁶. Als Steuerungsinstrumente („policy instruments“) nennt Lenk:

- Recht: in der Erscheinungsform als Gesetzesbefehl, als imperatives Recht.

¹⁴³ Vgl. Office of Management and Budget, 2002, S. 5 ff.

¹⁴⁴ Vgl. Lenk Klaus, Reinermann Heinrich, Tranmüller Roland, 1999, S. 3

¹⁴⁵ Vgl. Margetts Helen, 1999, S. 3

¹⁴⁶ Vgl. Lenk Klaus, 1999, S. 11

- Geld: Das Gewähren oder Inaussichtstellen ökonomischer Vorteile in monetärer Form, als Anreiz, sich in einer bestimmten Weise zu verhalten.
- (Dienst-)Leistung: Das Gewähren oder Inaussichtstellen ökonomischer Vorteile in Naturalform, als Anreiz, sich in einer bestimmten Weise zu verhalten
- Überredung: Kommunikative Einwirkung mit dem Ziel der Überzeugungsbildung ggf. Verhaltensveränderung aus Überzeugung (Propaganda, Persuasion)
- Strukturierung : im Sinne einer Kontextsteuerung: Beeinflussung des Verhaltens durch Schaffung eines Verhaltensrahmens, durch Setzen äußerer Restriktionen (prozedurale Regelung, Organisation, Personalauswahl, bauliche Gestaltung, Zuweisung oder Vorenthaltung von Ressourcen)

Wenn die Begriffe Recht mit Staatsgewalt, Geld mit Finanzen, Dienstleistung und Strukturierung mit Organisation und Überredung mit Kommunikation gleichgesetzt werden, können sie in diesem Zusammenhang als vergleichbar mit den Kanälen von Hood angesehen werden.

3.3.1. Kommunikationsknoten (nodality)

Die öffentliche Verwaltung ist der Mittelpunkt eines sozialen Netzwerks. Alle Akteure der Gesellschaft tauschen Informationen mit dem Staat aus. Sie bilden gemeinsam ein soziales Netzwerk. Zur Aufrechterhaltung der Ordnung innerhalb des Netzwerkes sorgt die öffentliche Verwaltung für einen regen Informationsaustausch zwischen den Akteuren.

„ Indessen kann der Zweck der öffentlichen Verwaltung nicht lediglich darin bestehen, Wissen zu sammeln und es bereitzuhalten. Vielmehr muss diese Kompetenz auch in Nutzen für das Gemeinwohl umgewandelt werden, so dass auch dieses Wissen letztlich, wenn auch nur indirekt, zweck- und ergebnisorientiert gesammelt wird. Insofern lässt sich auch bei umfassend oder längerfristig angelegten Beobachtungen gesellschaftlicher Entwicklungen oder des Bürgerverhaltens von Prozessen im Sinne der neueren Organisationslehre sprechen“¹⁴⁷

¹⁴⁷ Vgl. Hill Hermann, 1997, S. 26

Es ist evident, dass die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie enormen Einfluss auf diese Schnittstelle zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Bürgern hat.

In diesem Kontext wird das Internet in ganz besonderem Maße impliziert sein. Es versetzt die öffentliche Verwaltung in die Lage, die Tore der Behörden aufzustoßen und die Kommunikation in beiden Richtungen (von der öffentlichen Verwaltung zu den Bürgern und umgekehrt) zu beschleunigen. Zahlreiche Beispiele weltweit zeigen, dass die Nutzung der Kommunikationstechnologie, insbesondere der Internettechnologie¹⁴⁸, zu den strategischen Schwerpunkten der Regierungen der westlichen Welt zählt. Die Bürger sollen möglichst viele Informationen, die normalerweise nur bei einem Besuch der Verwaltung erhältlich sind, einfach über das Internet erhalten. Die Umkehrung des Kommunikationsweges, nämlich die Bereitstellung der Information durch den Bürger ist für die Arbeit der öffentlichen Verwaltung genauso wichtig, wenn nicht noch wichtiger.

Die Staaten der westlichen Welt haben sich in den letzten Jahren sehr bemüht, die Nutzung der Informationstechnologie an der Schnittstelle zu den Bürgern zu forcieren¹⁴⁹. In Deutschland haben viele Kommunen ihre Präsenz im Internet vorangetrieben¹⁵⁰. Auch die Möglichkeit der Bürger, sich per e-Mail an die Verwaltung zu wenden, ist gegeben. Die Erfahrungen mit der IT- gestützten Kommunikation zeigen im Wesentlichen zwei Defizite auf:

Die intensive Bereitstellung von Informationen für die Bürger durch die öffentliche Verwaltung kann selbst kontraproduktiv wirken. Die Flut von unselektierten Daten kann zur Verwirrung der Empfänger führen. Der Bürger muss wissen, welche Informationen vorhanden sind, wozu sie wichtig sind und wie sie verwendet werden. Die Erfahrungen der Verwaltung zeigen, dass große Erschwernisse beim Ausfüllen von Formularen bestehen¹⁵¹.

Der zweite Kritikpunkt ist die Nichtdurchgängigkeit der Informationsverarbeitungsprozesse der Akteure. Es bringt keinen Vorteil, wenn sich der Bürger per Mail an die Verwaltung wendet und die Verwaltung bearbeitet die Nachricht, nachdem sie auf

¹⁴⁸ Vgl. European Commission, 2002; egov@gopa-brussels.com; Bill Holger, 2003; Bertelsmann-Stiftung, 2002; Bill Holger, Schneider Stefan, 2002

¹⁴⁹ Ebenda

¹⁵⁰ Vgl. Abschnitt 2.3.5.

¹⁵¹ Vgl. Hagen Martin, 2001, S. 111 ff.; Herwig Volker, 2001, S. 135 ff.

dem Papier ausgedruckt und in den internen Verarbeitungsprozess hineingegeben wurde. Auch die Internetseiten und Portale können ohne durchgängige Kopplung mit den internen Datenverarbeitung-gestützten (DV-gestützten) Vorgängen wenig Effizienz herbeiführen.

Trotz deren großer Anstrengungen in der westlichen Welt, die Nutzung der Informationsverarbeitung zu forcieren, sind die Möglichkeiten der Regierungen, mehr oder bessere Informationen zu gewinnen, nahezu unverändert geblieben. Auch die Bürger haben noch nicht die Vorteile, die die Nutzung der Informationsverarbeitungstechnologie verspricht, zur Kenntnis genommen. „In general, therefore, the development of information technology networks has not extended government's nodal resource in either country (United States of America (USA), United Kingdom (UK)) as much as the claims of the modernist politicians might lead us to expect, at least for citizens.“¹⁵²

Das Ziel sollte also sein, eine durchgängige Kommunikation ohne Medienbruch und nach dem Profil des Individuums aufbereitete Informationsbereitstellung (Seamless Government) aufzubauen. Auf der anderen Seite muss die Verwaltung die Informationen, die sie von den Bürgern erhält, ohne weitere Nachfrage verwenden können, um sie „nahtlos“ in die automatisierten Bearbeitungsprozesse hineinzugeben.

3.3.2. Staatsgewalt

Der Staat ist autorisiert, Einfluss auszuüben. Das Staatshandeln durch Verbote und Gebote bewirkt Veränderungen Z.B. kann der Straßenverkehr und damit das Verhalten der Verkehrsteilnehmer durch Einführung von Geschwindigkeitsbegrenzung modifiziert werden. Die ordnende Verwaltung ist der von den Bürgern am intensivsten wahrzunehmende Bereich der Verwaltung. Hier kann die Nutzung der IuK-Technologie helfen, mehr Bürgerbeteiligung an der politischen Gestaltung (e-Democracy) zu ermöglichen. Gerade das Internet kann genutzt werden, um die Bürgerrückkopplung¹⁵³ zu organisieren.

Passangelegenheiten, Einwohnermeldepflichten, Steuerangelegenheiten, Baugenehmigungen und sonstige Vorgänge sind es, die das Handeln der Bürger bestimmen und ihren Kontakt zur Leistungsverwaltung erforderlich machen.

¹⁵² Vgl. Margetts Helen, 1999, S. 8

¹⁵³ Vgl. Reinermann Heinrich, 2001, S. 41

Gerade in diesem Bereich wird die IuK-Technologie vieles verändern. Die neue Technologie erlaubt ein intensiveres Einbeziehen der Bürger durch den Zugang zu mehr Information und einfacherer Kommunikation mit der Verwaltung über mehrere Kanäle (Bürgerbüro, CallCenter, Internetseite, Portale). Auch die Begleitung des Vorganges (Trace and Track)¹⁵⁴ soll dem Bürger ermöglicht werden. In einfachster Form kann die Statusabfrage durch das Versenden einer e-Mail an die Verwaltung und ihre Rückantwort erfolgen.

Auch in diesen Bereichen wurde in den letzten Jahren sehr großzügig investiert. Das Ergebnis ist aber sehr ernüchternd. Die Konzentration lag primär auf einfachen Registrierungsvorgängen, während komplexe Vorgänge der Verwaltung, wie z.B. Baugenehmigungen, Steuerberechnungen oder elektronische Wahlen aus der Sicht der Bürger sehr unterentwickelt sind.

3.3.3. Finanzen

Die wichtigste Schnittstelle der Verwaltung zu den Bürgern hat sich im Bereich des Geldflusses und der Fiskalprozesse etabliert. Die Einführung von Informationsverarbeitung in der Verwaltung hatte ihren Anfang im Finanz- und Steuerwesen. Die internen Prozesse der Verwaltung in diesem Bereich wurden relativ früh durch DV-Systeme unterstützt. Die Transaktionen mit den Geldinstituten waren die nächsten Schritte für die Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologie, um die Daten mit der Außenwelt auszutauschen. Allerdings wird die verwendete Technologie, nämlich EDI, durch die Internettechnologie substituiert.

Die Abwicklung der Transaktionen via Internet ist die tragende Säule des e-Business - Konzeptes. Die Kontrolle des Geldflusses über das Netz ist gleichzeitig eines der größten Herausforderungen bei der Nutzung der neuen Technologie. Die Kreditinstitute verwenden „Onlinebanking“ seit sehr langer Zeit. Die Abwicklung der Geldtransaktionen gehört heute zu den Standardleistungen aller Banken und Geldinstitute. Die Verwaltung kann auf diesem Bereich wenig nachweisen. Das Herunterladen von Steuerformularen und Zurückspielen der Daten sind erste Bemühungen, dem Bürger die Nutzung der modernen Technologie bei der Abwicklung seiner „Geldgeschäfte“ mit der Verwaltung zu ermöglichen.

¹⁵⁴ Vgl. Reinermann Heinrich, Lucke Jörn von, 2002, S. 4

3.3.4. Organisation

Gebäude, Menschen, Infrastruktur, etc. bilden die Organisation der öffentlichen Verwaltung. Sie ist das Rückgrad des Staats. Alle anderen Faktoren entstehen, wenn die Organisation zur Verfügung steht.

„It is perfectly possible to drive nodability, treasure an authority from organisation rather than the other way round“.¹⁵⁵

Der wesentliche Bestandteil der Modernisierung der Verwaltung ist die Veränderung der Prozesse (intern wie auch extern) unter Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie. Die neue Technologie wird das Gesicht der Verwaltung maßgeblich verändern. Nicht nur die Rationalisierung durch die Nutzung der IT-Technologie verändert die Organisation der Verwaltung. Die geänderte Arbeitsweise wird die Anforderung an die Qualifikation der Mitarbeiter neu definieren, so dass neue Anforderungsprofile für die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes entstehen werden.

Die Bürger nehmen die Verwaltung durch ihre Organisation wahr. Das Rathaus ist der Begriff für den Kontakt der Bürger zur Verwaltung. Der Terminus „das virtuelle Rathaus“ suggeriert eine modere Organisation der Verwaltung, die für die Bürger unabhängig von Zeit und Ort zur Verfügung steht. Hier kann der Bürger alle seine Bedürfnisse mit einem Besuch (Klick) erledigen (One Stop Government).

3.4 Vorläufiges Zwischenergebnis

Die Verwaltung hat sich als Machtinstrument der Herrschenden zu einer Organisation entwickelt, die zwar noch an die Direktiven der Herrschenden (Politik) gebunden ist, aber durch die wechselnde Regierungsmacht aufgrund des Parteiensystems eine starke Eigenständigkeit entwickelt hat. Diese Eigenständigkeit garantiert bei einem politischen Machtwechsel eine gewisse Stabilität bei der Schnittstelle zu den Bürgern. An dieser Schnittstelle wirkt auch das Kapital, das durch die Veränderung der Arbeitswelt die Lebensart und auch den Lebensraum der Menschen verändert und damit die Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger an den Dienstleister (= Verwaltung) definiert. Daraus ergibt sich für die Verwaltung die Notwendigkeit, sich von Zeit zu Zeit den Änderungen, die über diese Schnittstelle an sie heran getragen werden, anzupassen. Ab dem Zeitpunkt der Industrialisierung wird die Schnittstelle der Verwaltung zu den Bürgern und Unternehmen etc. von dem

¹⁵⁵ Vgl. Margetts, Helen, 1999, S. 17

Begriff „Produktivität“ bestimmt. Diese Anforderung führte zur Optimierung der Abläufe in der Verwaltung und der Einführung von modernen Hilfsmitteln. In diesem Bereich erreichte die Verwaltung eine Spitzenposition, die sie aber in Laufe der Jahre aufgrund der mangelnden konsequenten Weiterentwicklung verloren hat. Der erneute Umbruch in der Gesellschaft, verursacht durch die Globalisierung und die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie, führt zu neuen Anforderungen an die Schnittstelle zur öffentlichen Verwaltung. Neben der Produktivität ist nun die Flexibilität (Orts- und Zeitunabhängigkeit) und Individualität (Lebenslage, one-to-one-Beziehung) der Dienstleistung gefordert. Abermals muss sich die Verwaltung der neuen Herausforderung stellen. Die Bewältigung der neuen Herausforderung erfordert mehr als eine bloße partielle Modifikation der öffentlichen Verwaltung, sondern verleiht ihr eine neue Architektur. Die Basis für die neue Architektur ist das Verständnis für die veränderte Rolle der Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen, das, wenn auch eingeschränkt, den marktwirtschaftlichen Bedingungen ausgesetzt ist. Die Diskussion der Kommunikationskanäle der Verwaltung hat gezeigt, dass die intensive Nutzung innovativer Technologie (IuK-Technologie) die mit dem neuen Verständnis verbundene Neudefinition des Leistungsspektrums der öffentlichen Verwaltung unterstützt. Die heute fehlende oben erwähnte Flexibilität und Individualität der Dienstleistung öffentlicher Verwaltungen wird durch die Einführung von e-Government überwunden werden, dabei bildet die „Organisation“ den Kanal, die das Reengineering der Geschäftsprozesse adressiert, den zentralen Diskussionsschwerpunkt.

4. Verwaltung als System von Wertschöpfungsprozessen

4.1 Konzeptionelle Grundlagen der Prozessorientierung

Die Prozessorientierung bezieht sich auf die Betrachtung einer Organisation als eine Ansammlung von Prozessen zur Erfüllung ihrer Aufgaben bzw. Erstellung von Leistungen. Das Ziel ist, bei der Gestaltung von Organisationsstrukturen das Schwergewicht auf Prozesse zu verlagern¹⁵⁶.

Man findet in der Literatur viele Varianten der Prozessdefinition¹⁵⁷. Folgende Definition umfasst alle gemeinsamen Aspekte:

„Prozesse lassen sich als Tätigkeits-, Aktivität-, Handlungs- oder Aufgabenfolgen beschreiben, die in einem logischen Zusammenhang stehen und durch einen Prozessbeginn (Trigger) und ein Prozessende abgrenzbar sind. Prozesse lassen sich dann als eine wiederholbare Folge von Tätigkeiten mit:

messbarem Input,

messbarer Wertschöpfung und

messbarem Output

beschreiben“¹⁵⁸

Damit ist ein Prozess eine Sequenz von Tätigkeiten (Teilprozessen), die in Wechselwirkung miteinander Leistungen erzeugen bzw. Werte schaffen. Jede Tätigkeit (Teilprozess) hat eine outputempfangende (Abnehmer) und eine inputliefernde (Lieferant) Instanz. Der Output des Lieferanten ist der Input für den Abnehmer. Damit besteht eine definierte Beziehung zwischen dem Lieferanten und dem Abnehmer. Man spricht von einer Leistungskette (Wertschöpfungskette), da die Leistungen der Instanzen aufeinander aufbauen und einander beeinflussen. Bezogen auf die gesamte Organisation und ihre Leistungen bilden die Lieferanten- und Abnehmer-Beziehungen ein Netzwerk (Leistungsnetz)¹⁵⁹, das zeitliche und räumliche Potentiale für die Erfüllung der Aufgaben der Organisation nutzen lässt¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Vgl. Hunziker Alexander W., 1998, S. ff.; Proeller Isabell, 2002, S.42 ff.

¹⁵⁷ Vgl. Schwickert Axel, 1996, S. 5ff.; Körner Frank, 1998, S. 3; Gaitanides Michael, 1994, S. 4 ff.; Picot Arnold, 1999, S. 270; Hungenberg Harald, 2000, S. 243 ff.; Horváth Péter, 1996, S. 100; Becker Jörg, 2002, S. 34

¹⁵⁸ Vgl. Corsten Hans, 1997, S.16

¹⁵⁹ Vgl. Naschold Frieder, Budäus Dietrich, Jann Werner, Mezger Erika, Oppen Maria, Picot

Bei der Gestaltung von Prozessen geht es um die Erfassung aller Tätigkeiten und deren Abhängigkeiten und die Eliminierung von nichtwertschöpfenden Tätigkeiten. Ein weiteres Ziel ist, den Ablauf der Leistungserstellung von überflüssigen Schnittstellen zu befreien, denn die Schnittstellen verursachen Kosten-, Qualitäts- und Zeit-Verluste¹⁶¹, erhöhen den Koordinationsaufwand und erschweren die Flexibilität und Innovation¹⁶².

4.1.1. Prozessorientierte Gestaltung von Organisationen

Der prozessorientierte Ansatz ist die Umkehrung der Schrittreihenfolge der tradierten Organisationsgestaltung¹⁶³. Diese Erkenntnis führte seit den 60er Jahren zur Entwicklung einiger Ansätze prozessorientierter Gestaltung der Unternehmen. Das wesentliche Merkmal des neuen Organisationsansatzes ist die Rücknahme des tayloristischen Ansatzes der Arbeitsteilung durch Integration aller zusammenhängenden Aktivitäten zur Erstellung einer Leistung in einer Leistungskette¹⁶⁴. Mit diesem Schritt werden Funktionen in die Leistungskette (Wertschöpfungskette) integriert und die umfassende Verantwortung einer Organisationseinheit übertragen. Damit wird die Organisation horizontal nach Prozessen und nicht vertikal nach Funktionen gestaltet¹⁶⁵.

Arnold, Reichard Christoph, Schanze Erich, Simon Nikolaus, 1996, S. 39

¹⁶⁰ Vgl. Hungenberg Harald, 2000, S. 243 ff.; Corsten Hans, 1997, S. 12 ff.

¹⁶¹ „Schnittstellenprobleme sind Kommunikationsprobleme, Zielkonflikte, Liegezeiten an den Grenzen der Funktionalabteilungen....Sie bewirken lange Durchlaufzeiten bei Entwicklungsprojekten und bei der Abwicklung von Kundenaufträgen, hohe Kosten durch spätes Erkennen von Qualitätsmängeln oder eine geringe Flexibilität bei der Reaktion auf neue Marktanforderungen“. Vgl. Picot Arnold, Reichwald Ralf, Wigand Rolf T., 1998, S. 202

¹⁶² Vgl. Hunziker Alexander W., 1998, S. 78; Proeller Isabell, 2002, S. 43

¹⁶³ Nach der klassischen Organisationslehre sind die zwei Elemente der Organisationsgestaltung (Aufbau und Ablauf) in einer strengen Reihenfolge zu berücksichtigen. Der erste Schritt ist die Aufbauorganisation. Der nächste Schritt ist die Regelung der zeitlichen und räumlichen Nutzung der organisatorischen Potentiale. Dies ist die Ablauforganisation. Aufgrund dieser Reihenfolge müssen die Abläufe (Prozesse) sich einer vorgegebenen Struktur (Aufbau) beugen. Darüber hinaus werden aufgrund des top-down-Vorgehens erst auf der untersten Ebene (Stelle) die stellenübergreifenden Abläufe gestaltet. Vgl. Gaitanides Michael, 1994, S. 28, Hungenberg Harald, 2000, S. 243 ff., Corsten Hans, 1997, S. 12 ff., Gaitanides Michael, 1994, S. 22 ff.

¹⁶⁴ Vgl. Picot Arnold, Reichwald Ralf, Wigand Rolf T., 1998, S. 203

¹⁶⁵ Vgl. Proeller Isabell, 2002, S. 44

Da sich die Prozesse entsprechend der obigen Definition nach den Wechselbeziehungen des Lieferanten und des Abnehmers, der am Ende der Leistungskette der externe Kunden sein kann, richten, ist die Prozessorientierung mit Kundenorientierung verbunden.

Somit ist die entscheidende Idee der Prozessorientierung die Ausrichtung sämtlicher Prozesse (Aktivitäten) des Unternehmens an den Bedürfnissen des Kunden¹⁶⁶. Mit der Kundenorientierung eng verknüpft ist das Konzept der Segmentierung, Modularisierung oder Fraktalisierung von Organisationen, d.h. der Untergliederung von Leistungserstellungs- Prozessen in zusammenhängenden Teilprozessen, um möglichst einen hohen Grad der Standardisierung von Leistungen und damit einhergehender Schnelligkeit wie Flexibilität bezüglich der Marktveränderungen und Kundenwünsche, der Kosteneinsparung und eines effizienteren Prozessmanagements zu erzielen¹⁶⁷. Die entstehenden Module kooperieren dauerhaft oder fallweise zusammen. Diese auf Basis von kundenorientierten Prozessen erfolgte Restrukturierung des Unternehmens wird Modularisierung, Segmentierung oder Fraktalisierung genannt¹⁶⁸. Die Segmentierung kann funktional, nach der Komplexität oder nach Kundengruppen erfolgen¹⁶⁹. Unabhängig von der Art der Segmentbildung sind die Segmente gekennzeichnet von weitestgehender dezentraler Entscheidungs- und Ergebnisverantwortung und dem geltenden Subsidiaritätsprinzip.

4.1.2. IuK-Technik und Prozessorientierung

Die Modularisierung (Bildung von Segmenten) der Organisationen wirft die Frage der Koordination der dezentral kooperierenden Module hinsichtlich der Gesamtunternehmensziele (Kundenorientierung) auf. Der Einsatz von moderner IuK-Technik ist für die Beherrschung der Koordinationsaufgaben in einem modular organisierten Unternehmen unerlässlich. Es geht in erster Linie darum, die Module mit allen für die Erledigung ihre Aufgaben erforderlichen Informationen bedarfs-, zeit- und qualitätsgerecht zu versorgen. Dabei haben die Informationen nicht nur

¹⁶⁶ Vgl. Horváth Péter, 1996, S. 100

¹⁶⁷ Vgl. Picot Arnold, Reichwald Ralf, Wigand Rolf T., 1998, S. 201 ff.

¹⁶⁸ Vgl. Picot Arnold, Reichwald Ralf, Wigand Rolf T., 1998, S. 201

¹⁶⁹ Vgl. Palupski Rainer, 1997, S. 134; Hunziker Alexander, 1998, S. 80; Osterloh Margit, Wübker Sigrid, 1999, S. 23 ff.

klärende, sondern ebenfalls steuernde und damit auch wertschaffende Aufgaben¹⁷⁰. Entlang des Wertschöpfungsprozesses verläuft ein Informationsprozess, in dem das jeweilige Modul die für seinen Zweck und zur Lösung aktueller Problemstellung relevanten Informationen verarbeitet¹⁷¹ und Informationen den anderen Modulen zur Verfügung stellt. Dies setzt die Individualisierung, d.h. auf die besonderen Aufgaben des jeweiligen Moduls zugeschnittenen Applikationen, und die Dezentralisierung der IuK-Systeme (Client, Server) voraus. Auch das kooperative Zusammenwirken der Module entlang des Wertschöpfungsprozesses muss durch den Einsatz von prozessorientierten IuK-Systemen wie z.B. Computer Supported Cooperative Work (CSCW) unterstützt werden. Die Anforderungen prozessorientierter, modularer Organisation an die IuK-Technik wird von Picot wie in der folgenden Tabelle (Tabelle 4-1) formuliert¹⁷².

Prozessbedingte Anforderungen	IuK-technische Unterstützung
Dezentraler Zugriff und Austausch von Informationen, zeit- und bedarfsgerechte Verfügung über Informationen durch verschiedene Mitarbeiter	Kommunikationstechnische Vernetzung der Rechenkapazitäten, integrierte bzw. verteilte Anwendungsarchitektur mit verteilten Datenbanken, Intranet, Extranet.
Unterstützung Entscheidungsfindung	Entscheidungsunterstützungssysteme
Unterstützung autarker Generalisten statt mehrerer Spezialisten	Workplacesysteme, Expertensysteme
Werkzeuge zur Unterstützung von Gruppenarbeit	Workgroupsysteme, Intranet
Prozessorientierte Unterstützung der Gruppenarbeit	Workflow-Systeme, Intranet
Unternehmensübergreifender Austausch von Daten	Nutzung der Telekommunikationsinfrastruktur, EDI, Intranet, Extranet

Tabelle 4-1: Anforderung modularer Organisation an die IuK-Technik

¹⁷⁰ Vgl. Weiber Rolf, 2000, S. 128 ff.

¹⁷¹ Vgl. Weiber Rolf, 2000, S. 128

¹⁷² Vgl. Picot Arnold, Reichwald Ralf, Wigand Rolf T., 1998, S. 247

Corsten fasst die Vorteile der Prozessorientierung wie folgt zusammen¹⁷³:

Sie ermöglicht eine unternehmensinterne und –übergreifende

Wertschöpfungsorientierung des Unternehmensgeschehens.

Sie bietet die Möglichkeit der Überwindung von Schnittstellen zwischen den betrieblichen Funktionen.

Sie bietet Unterstützung für einen Brückenschlag zwischen inneren Erfolgsfaktoren und dem Erfolgspotential einer Unternehmung auf dem Markt

4.2 Unternehmen als Wertschöpfungskette

Die Teileprozesse in einem Unternehmen, zwischen denen eine Beziehung besteht, bilden ein Prozesssystem oder eine Prozesshierarchie¹⁷⁴ wie folgt:

Geschäftsprozess: Unmittelbar mit der Gesamtaufgabe der Unternehmung und deren strategischen Zielen verknüpfte Aktivitäten, die eine Marktleistung erzeugen.“¹⁷⁵

Prozesskette: Einem Geschäftsprozess unmittelbar dienende, an der Außenhaut der Unternehmen beginnende und endende Prozessfolge.

Prozessstufe: Horizontal oder vertikal zusammenhängende, ressourcenverbrauchende Tätigkeit.

Elementarprozess: Ressourcenverbrauchende Tätigkeit der Güter- oder Informationstransformation.

Damit ist der Geschäftsprozess die Gesamtheit aller wertschöpfenden Aktivitäten des Unternehmens oder, anders ausgedrückt, ein Unternehmen kann als

Wertschöpfungskette interpretiert werden¹⁷⁶.

Die Wertschöpfungskette ist die Komposition von unterschiedlichen Leistungsketten, die ihrerseits sich aus Prozessstufen (Teilprozessen, Tätigkeiten) zusammensetzen.

Die Teilprozesse wiederum entstehen durch die Synthese von Vorgängen, die sich in Aktivitäten zerlegen lassen.

Einer der prominentesten Vertreter des prozessorientierten Ansatzes zur

Organisationsgestaltung ist Porter. Er prägte den Begriff „Value Chain“¹⁷⁷

(Wertschöpfungskette). Porter betrachtet jedes Unternehmen als aus einer

Sammlung von Aktivitäten bestehend, die ausgeführt werden, um ein Produkt zu

¹⁷³ Vgl. Corsten Hans, 1997, S. 15

¹⁷⁴ Vgl. Horváth Péter, 1996, S. 98

¹⁷⁵ Vgl. Horváth Péter, 1996, S. 99

¹⁷⁶ Vgl. Proeller Isabell, 2002, S. 45

¹⁷⁷ Vgl. Porter Michael, 1985, S. 63 ff.

entwerfen, zu produzieren, zu vermarkten, zu transportieren. Diese Aktivitäten, die so genannten Wertaktivitäten, sind technologisch und physikalisch separierbar. Sie bilden zusammen eine Wertschöpfungskette. Am Ende der Kette entsteht das Produkt oder die Dienstleistung, die von einem Verbraucher verwendet werden kann. Jede Werteaktivität verbraucht Ressourcen und erzeugt physikalische oder informatorische Leistung.

Porter zeigt, dass die Analyse der Wertschöpfungskette Rückschlüsse auf die Leistungsfähigkeit bzw. Wettbewerbsstärke eines Unternehmens erlaubt.¹⁷⁸ Durch die Identifizierung und Analyse der Aktivitäten (Werteaktivitäten) kann festgestellt werden, welchen Wert die Aktivität bei der Entstehung eines Produktes oder einer Leistung beiträgt. Die Summe aller durch die Aktivitäten entsendeten Werte ist der durch die Leistungskette entstehende Wert für einen Abnehmer oder der Wert, den der Abnehmer bereit ist, für das Produkt bzw. die Dienstleistung in Geld zu entrichten. Die Differenz der gesamten Aufwendungen für die Leistung und des erzielten Werts ist der Gewinn.

Porter teilt die Wertschöpfungskette in zwei Hauptgruppen von Aktivitäten auf: die Primär- bzw. Haupt- und Sekundär-Unterstützungs- oder Hilfsaktivitäten. Während die Primäraktivitäten direkt am Prozess der Herstellung des Gutes beteiligt sind, haben die Sekundäraktivitäten die Aufgabe, die Rahmenbedingungen für die Primäraktivitäten optimal zu gestalten. Die Primäraktivitäten sind in fünf generischen Kategorien gebündelt: Eingangslogistik, Produktion, Ausgangslogistik, Marketing Vertrieb und Kundenservice¹⁷⁹. Porter geht davon aus, dass die Kategorien oder Prägungen der Kategorien, wie sie in der von ihm definierten allgemeinen Wertschöpfungskette vorgesehen sind, bei beliebigen Organisationen vorkommen¹⁸⁰. Die Ausgangsposition zur Ermittlung der Wertschöpfungskette ist nach Porter die Bestimmung der Aktivitäten. Porter stellt fest, dass man durch die Unterteilung von Funktionen des Unternehmens die Einzeltätigkeiten erhält. Hierzu können die

¹⁷⁸ „hierzu ist es erforderlich, dass eine Unternehmung nicht nur die aktuelle Schwerpunktbildung in der eigenen Wertekette herausarbeitet, sondern auch versucht, die Struktur der Werteketten des Wettbewerbers zu rekonstruieren, um so Anhaltspunkte für die Herausarbeitung nachhaltiger Wettbewerbsvorteile zu erlangen. Vgl. Corsten Hans, 1987, S. 13

¹⁷⁹ Vgl. Porter Michael, 1985, S. 38 ff.

¹⁸⁰ Porter erläutert, dass das Konzept der Wertschöpfungskette für jedes Unternehmen gilt, das eine Produktionsfunktion im Sinne von Verfahren zur Transformation von gegebenem Input zum Output besitzt. Vgl. Porter Michael, 1985, S. 39

bestehenden Prozesse wie Produktionsprozesse, Auftragsprozesse oder einfach die Dokumentenabläufe zu Hilfe genommen werden. Die genannten Prozesse können in Teilprozesse (Aufgabe, Aufgabenbündel) und weiter in einzelne Tätigkeiten unterteilt werden. Porter empfiehlt weiter, die so festgestellten Aktivitäten den Kategorien der generischen Wertschöpfungskette zuzuordnen. Die von Porter empfohlene Vorgehensweise ist der bottom-up-Ansatz. Man geht von Aktivitäten aus. In Abbildung 4-1 ist die generische Wertschöpfungskette nach Porter dargestellt.

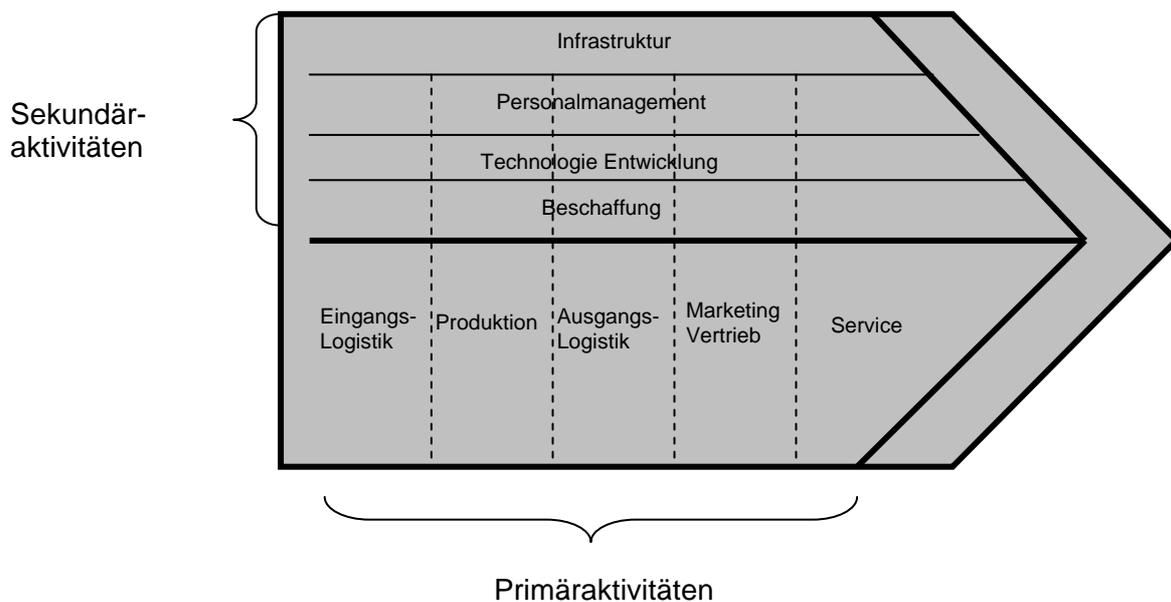


Abbildung 4-1: Wertschöpfungskette nach Porter¹⁸¹

Durch die Zuordnung der Aktivitäten zu der Leistungskette und damit die Integration der Funktion in den Wertschöpfungsprozess entsteht die Basis für die prozessorientierte Organisation.

Nicht nur innerhalb der Wertschöpfungskette des Unternehmens bestehen Beziehungen zwischen den liefernden und abnehmenden Stellen, sondern auch von Unternehmen zu Unternehmen. Betrachtet man zusammen mit der Wertschöpfungskette des Produzenten auch die Wertschöpfungskette des Lieferanten und des Verbrauchers, so entsteht ein Wertschöpfungs-system.

¹⁸¹ Vgl. Porter Michael, 1990, S. 39



Abbildung 4-2: Wertschöpfungs-system¹⁸²

Die Bereitstellung von Produkten für einen Abnehmer ist der Input für die Wertschöpfungskette des Abnehmers und beeinflusst deren Verlauf. Qualität, Servicegrad, etc. des Lieferanten wirken direkt oder indirekt auf die Wertschöpfungskette des Produzenten. Das Produkt des Lieferanten erreicht den Konsumenten über die Wertekette des Produzenten. Somit sind die Unternehmen eingebettet in einem Geflecht von Beziehungen, das als Wertschöpfungs-system bezeichnet werden kann¹⁸³. Die Koordination der Beziehung zwischen dem Lieferanten und dem Abnehmer ist für den Markterfolg des Produzenten von entscheidender Bedeutung, wie die Beispiele Kanban und Just In Time (JIT)¹⁸⁴ zeigen. Die technologische und informationstechnische Kopplung der Unternehmen führte zur Reduktion der Produktionskosten, da die benötigten Teile zum Zeitpunkt des Verbrauchs in entsprechender Menge und Qualität geliefert wurden. Dadurch werden die Lagerkosten und die Produktionszeiten erheblich reduziert¹⁸⁵. Die totale Produktivitätskontrolle von Produkt und Produktionsprozess sind wie eine optimale Ressourcennutzung einige erreichter Resultate¹⁸⁶. Porter betont, dass die Vorteile der engen Kopplung von Lieferant-Produzent-Abnehmer-Prozessen weit über das Logistik- und Auftragsmanagement hinausgehen. Denkbar ist die gemeinsame Entwicklung neuer Produkte oder eines Kundenservice. Die Entwicklung der modernen Informations- und Kommunikationstechnologie hat heute die

¹⁸² Eigene Darstellung

¹⁸³ Vgl. Porter Michael, 1990, S. 42

¹⁸⁴ Vgl. Füsler Karsten, 1997, S. 139 ff. „Kanban ist ein von Taichi Oho, Vice President von Toyota Motor, erdachtes Produktionssteuerungsverfahren, welches zu Beginn der 50er Jahre entwickelt wurde. Als man diese Methode bei Toyota erstmalig anwandte, sprach man dort von der „Supermarkt-Idee“. Das Wesentliche an der Supermarktidee ist; sicherzustellen, dass die erforderliche Menge an Produktionsmitteln ständig am Ort des Produktionsprozesses vorhanden ist... Das ist eine Denkweise, die mit der Just-In-Time-Methode vergleichbar ist“. Vgl. Füsler Karsten, 1997, S. 144 ff. „Just-In-Time bedeutet faktisch das Produzieren auf Abruf. Es findet sich auch der Begriff „fertigungssynchrone Anlieferung““; Vgl. Wildemann Horst, 1989

¹⁸⁵ Vgl. Porter Michael, 1990, S. 43

¹⁸⁶ Vgl. Castells Emanuell, 2001, S.175

vorausschauenden Gedanken von Porter Realität werden lassen, wie der Begriff Efficient Consumer Response zeigt¹⁸⁷. Mit Hilfe der modernen IuK-Technik kommunizieren der Produzent und der Händler miteinander und tauschen Kunden- und Marktinformationen wie Kaufverhalten der Kunden und deren Bedürfnisse aus, um die Verbesserung des Sortiments und eine gemeinsame Entwicklung von verbesserten Produkten zu erreichen. Die Verzahnung der Unternehmen eröffnet die Möglichkeit, die Leistungsprozesse auf verschiedene Unternehmen zu verteilen, und so entsteht eine „best of everything“-Organisation, die einen Zusammenschluss von Wertschöpfungsspezialisten darstellt¹⁸⁸.

4.3 Anwendung auf die öffentliche Verwaltung

Die Übertragung der Prozessorientierung auf die öffentliche Verwaltung bedeutet, diese als Dienstleistungsunternehmen zu betrachten. Dabei geht es um die Einführung von betriebswirtschaftlichen Managementkonzepten in der öffentlichen Verwaltung. Da das New Public Management (NPM) die Leistungsprozesse der öffentlichen Verwaltung durch gezielte Einbeziehung unternehmerischer und marktwirtschaftlicher Elemente zu gestalten sucht, ist es hilfreich, Begriffe wie Kunde, Produkt, Prozess, Wertschöpfungskette etc. im Kontext der öffentlichen Verwaltung unter Berücksichtigung des NPM-Konzeptes zu definieren bzw. die Gemeinsamkeiten und Unterschiede festzustellen.

Ein weiterer zu berücksichtigender Aspekt betrifft die Vorgehensweise bei der Übernahme des „Value-Change-Konzeptes“ von Porter. Der durch Porter empfohlene bottom-up-Ansatz ist in der Verwaltung äußerst schwierig zu realisieren, da die Festlegung der wertorientierten Aktivitäten die Analyse der Produkte und Leistungen der Verwaltung voraussetzt.

Die Festlegung der Produkte und Leistungen ist Gegenstand zahlreicher Diskussionen und Studien. Selbst der Begriff Produkt ist im Verwaltungskontext äußerst umstritten¹⁸⁹. Daher wurde für diese Arbeit der top-down-Ansatz gewählt. Zunächst werden die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung analysiert. Aus der Betrachtung der Aufgaben können die Leistungen der Verwaltung abgeleitet werden. Durch die Analyse der Leistungen (Produkte) können die Prozesse der Erzeugung

¹⁸⁷ Vgl. Weiber Rolf, 2000, S. 142

¹⁸⁸ Vgl. Picot Arnold, Reichwald Ralf, Wigand Rolf T., 1998, S. 199ff.; Weiber Rolf, 2000, S. 142

¹⁸⁹ Vgl. Kraemer Wolfgang, 1998, S. 217

ermittelt werden. Da es in der Verwaltung die typischen Funktionen der Industrie (Fertigung, Logistik, Vertrieb, etc.) nicht gibt, ist die Zuordnung der Tätigkeiten zu den Kategorien des generischen Modells von Porter nur im übertragenen Sinne möglich. Kraemer¹⁹⁰ versucht den industriellen Herstellungsprozess auf die Verwaltungsabläufe abzubilden. Allerdings ist der Versuch m.E. nicht überzeugend, da die Modellierung zu stark in die Richtung der Abbildung auf Informationssysteme eingeschränkt wurde.

4.3.1. Der Entstehungsprozess der Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung

Die Aufgaben der Verwaltung werden in einem Prozess über drei Transformationsebenen definiert¹⁹¹.

Willensbildung

Als politische Willensbildung bezeichnet man einen vielschichtigen Prozess, der von der individuellen Meinungsbildung über die Äußerung (Artikulation) bestimmter Interessen und deren Bündelung (Aggregation) und Ausformulierung zu entscheidungsfähigen Alternativvorschlägen für Parlament und Regierung bis hin zur Entscheidung über Annahme oder Ablehnung dieser Vorschläge reicht¹⁹². Auf dieser ersten Ebene erfolgt die Willensbildung. Unter anderem werden auf dieser Ebene die Ziele und der Zweck der öffentlichen Verwaltung festgelegt (finale Programmierung)¹⁹³.

„Die gesetzliche oder nur politische Programmierung der Verwaltung beschränkt sich auf das Vorgeben von zu verfolgenden Zielen und Zwecken (sog. finale Programmierung) und überlässt damit die Vorgabenkonkretisierung notwendig dem Verwaltungshandeln“.

Die Politik bzw. die politische Spitze der Verwaltung ist im Wesentlichen auf dieser Ebene aktiv.

Planung (Exekutivebene)

Die der Verwaltung zugeordneten Ziele werden als Aufgaben oder Aufgabengebiete einer geordneten Struktur zugeteilt. Hierzu werden die notwendigen Ressourcen und

¹⁹⁰ Vgl. Kraemer Wolfgang, 1998, S. 217 ff.

¹⁹¹ Vgl. Abele Petra, 1999, S. 29

¹⁹² Vgl. Kick Carl, 1999, http://www.uniregensburg.de/Fakultäten/phil_Fak_III/Politikwissenschaft/sommer99/kick33309.htm

¹⁹³ Vgl. Schuppert Gunnar Folke, 2000, S. 77

die Auf- und Ablauforganisationen festgelegt. In diesem Entscheidungsprozess sind die Fachressorts beteiligt.

„Die Verwaltung vollzieht, entfaltet und verwirklicht Programme, und zwar in der Regel gesetzgeberische Programme, seien dies grundsatz- und wertentscheidende Gesetze, Eingriffsgesetze, Leistungsgesetze, Einrichtungs- und Organisationsgesetze - oder wie immer man den Gesetzesbegriff typologisch erfassen will“.¹⁹⁴

Während die Rahmensetzung öffentlicher Planung¹⁹⁵ selbst einen parlamentarischen Akt darstellt, ist die Aufgabe der Planungsebene der öffentlichen Verwaltung die Umsetzung des politischen Willens (Programm-Konkretisierung). Dies beinhaltet Transformation, die Zuweisung der Aufgaben an die zuständige Institution und die Entscheidung über die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen.

Auf dieser Ebene werden die politisch festgelegten materiellen Zuständigkeiten durch Schaffung von Aufbau- und Ablauforganisationen umgesetzt¹⁹⁶. Es erfolgt die Abbildung der Aufgabengliederung der Verwaltungsstrukturen. Das Ergebnis ist der Geschäftsverteilungsplan (Verwaltungsgliederungsplan). Damit sind die funktionalen Zuständigkeiten festgelegt.

Die Entstehung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Verwaltung ist damit das Resultat einer politischen Planung und weniger einer marktanalytischen Überlegung¹⁹⁷. Erst durch die Zuordnung der Ressourcen und die Bereitstellung der Haushaltsmittel kann real eine Aufgabe wahrgenommen werden.

Ausführungs- / Realisierung

Auf dieser Ebene werden die in der Planungsebene zugewiesenen Aufgaben oder Aufgabengebiete durch Tätigkeiten der Bediensteten der Verwaltung, also durch den

¹⁹⁴ Vgl. Schuppert Gunnar Folke, 2000, S. 135

¹⁹⁵ Thieme setzt den Begriff Plan auf der politischen Ebene mit dem Begriff Programm gleich. Vgl. Thieme Werner, 1995, S. 140

¹⁹⁶ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1999, S. 5; Abele Petra, 1999, S. 29

¹⁹⁷ Vgl. Siepmann Heinrich 1992, S. 7 ff.

Vollzug des Verwaltungsakts oder des Verwaltungshandelns (Realakt)¹⁹⁸
wahrgenommen.

Hier entstehen die tatsächlichen Produkte und Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung. Sie werden von den Beschäftigten der Verwaltung erbracht.

Es versteht sich von selbst, dass die Aufgaben der Verwaltung einer Dynamik unterworfen sind. Eine neue Aufgabe entsteht, wenn auf der Ebene der Willensbildung aufgrund der veränderten sozialen Bedürfnisse neue Aufgaben der öffentlichen Verwaltung benötigt werden. Ebenso können Aufgaben entfallen. Damit soll auch zum Ausdruck gebracht werden, dass bei der Verwaltung, anders als in der Industrie, die Aufgaben nicht als Ergebnis einer deduktiven (Markt-)Analyse entstehen¹⁹⁹. Wie Siepmann betont, ist die Bestimmung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung normativ, also letztlich Gegenstand der Entscheidung der politischen Ebene. Die Entscheidung selbst resultiert aus der Wahrnehmung der Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger und lässt sich weder rechtlich noch sozialwissenschaftlich begründen.

Der idealtypische Prozess zur Bestimmung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung kann wie folgt aussehen:²⁰⁰

Entstehung eines Bedürfnisses, dessen Befriedigung durch Leistungen der öffentlichen Verwaltung erwartet wird;

Legitimation dieses Bedürfnisses als öffentliche Aufgabe durch ein Gesetz, eine Rechtsverordnung, Satzung oder eine sonst relevante politische Willensäußerung;

Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel;

Erfüllung der Aufgabe;

Überprüfung der Angemessenheit der Aufgabenerfüllung.

¹⁹⁸ „Verwaltungsakt (ist) jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist“. Vgl. Schuppert Gunnar Folke, 2000, S. 154

¹⁹⁹ Vgl. Siepmann Heinrich 1992, S. 9

²⁰⁰ Vgl. Palupski Rainer, 1997, S. 41; Siepmann Heinrich, 1992, S. 9

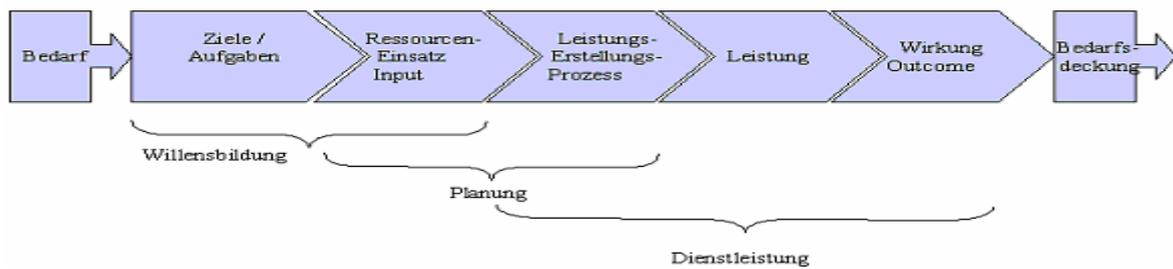


Abbildung 4-3: Leistungsprozess der öffentlichen Verwaltung²⁰¹

Die Trennung der Ebenen führt zu der Erkenntnis, dass Akteuren auf jeder Transformationsebene unterschiedliche Rollen bzw. Kompetenzen hinsichtlich der Steuerung des Leistungserstellungsprozesses zufallen. Das Parlament ist Leistungsfinanzierer, die Verwaltungsspitze ist Leistungskäufer, die öffentliche Verwaltung ist der Leistungserbringer und die Bürger sind die Leistungsabnehmer (Kunden)²⁰².

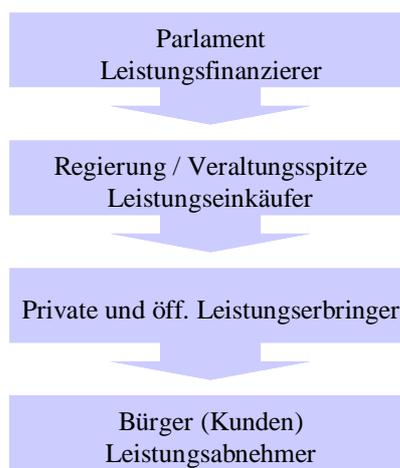


Abbildung 4-4: Trennung von Leistungsfinanzierer, Leistungskäufer und Leistungserbringer

4.3.2. Aufgaben der öffentlichen Verwaltung

Die primäre Aufgabe der Verwaltung ist die Umsetzung politischer Entscheidungen. Die Vollzugsaufgaben der Verwaltung werden häufig in Eingriffs- und Leistungsaufgaben unterteilt²⁰³. Im ersten Fall greift die Verwaltung in die Rechte des

²⁰¹ Vgl. Brixner Helge Karl, 2000, S. 296

²⁰² Vgl. Schedler Kuno, Proeller Isabella, 2000, S. 83 ff.

²⁰³ Vgl. Schedler Kuno, Proeller Isabella, 2000, S. 23

Einzelnen ein, während im zweiten Fall die Verwaltung die Bürger mit öffentlichen Leistungen (wirtschaftlichen und sozialen) versorgt. Die genaue Beschreibung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ergeben sich aufgrund der Gesetze. Daher können die Aufgaben der Verwaltung in ihrer Gesamtheit sicherlich durch die Analyse aller parlamentarischen Beschlüsse festgestellt werden²⁰⁴.

„Die Voraussetzung für die vollziehende Verwaltung ist die Programmierbarkeit der Verwaltungsaufgaben, vor allem durch Entscheidungsprogramme in Form von Rechtssätzen. Im Idealbild der Weberschen regelverwendenden Verwaltung ist die Verwaltung durch den Gesetzgeber durchgängig programmiert, der sich dafür der Technik der so genannten konditionalen Programmierung bedient, also die Entscheidungsprogramme als subsumtionsfähige Wenn-Dann-Sätze formuliert.“²⁰⁵ Die Aufgaben der Verwaltung werden inhaltlich einerseits durch den Begriff „Gesetzmäßigkeit“ geformt, d.h. das Gesetz „ist die Grundlage der Verwaltungstätigkeit“. Andererseits kann die Verwaltung durch den „Verwaltungsakt als zentrale Handlungsform „ die gesetzkonkretisierende Vollzugsfunktion“ wahrnehmen und damit die Individualisierung und Klarstellung der gesetzlichen Regelungen für den Einzelnen durchführen²⁰⁶. Damit wird die zweite Aufgabe der Verwaltung, deren Gestaltungsaufgabe, beschrieben. In der Spanne zwischen reinen Zielvorgaben (Finalprogrammen) und Handlungsanweisungen (Konditionalprogrammen) und versehen mit dem Instrument des Verwaltungsaktes entsteht für die Verwaltung ein großer Handlungs- und Entscheidungsspielraum, weshalb sich die Aufgaben der Verwaltung nur zum Teil allgemein- und endgültig beschreiben lassen²⁰⁷.

Neben den primären Vollzugsaufgaben der Verwaltung existiert eine Sekundäraufgabe im Rahmen der Politikvorbereitung. Die Vorbereitung der Herstellung von Entscheidungsprogrammen (policy-Making)²⁰⁸ besteht einerseits aus der Versorgung der Politik mit den gewonnenen Erfahrungen aus den

²⁰⁴ Vgl. Siepmann Heinrich, 1992, S. 33

²⁰⁵ Vgl. Schuppert Gunnar Folke, 2000, S. 74. Schuppert bezieht sich auch auf Luhmann und führt neben Konditionalprogrammen weitere Programmarten wie Routineprogramme, Zweckprogramme, Finalprogramme auf.

²⁰⁶ Vgl. Schuppert Gunnar Folke, 2000, S. 74 ff.

²⁰⁷ Vgl. Schedler Kuno, Proeller Isabella, 2000, S. 22

²⁰⁸ Vgl. Schuppert Gunnar Folke, 2000, S. 76

Vollzugstätigkeiten und damit der Lieferung von Entscheidungsgrundlagen, andererseits aus der Erstellung von Gesetzentwürfen²⁰⁹.

Nach Schuppert bildet die beschriebene Gesetzesbindungs- und Gestaltungsfunktion der Verwaltung die zwei Seiten einer Medaille ab. „Es erscheint daher sinnvoll, von einer Funktionsvielfalt der Verwaltung auszugehen“²¹⁰. Diese Funktionsvielfalt²¹¹ der Verwaltung kann durch die „aufgabenbezogene Typologie der Verantwortungen“ beschrieben werden. Danach kann unterschieden werden zwischen²¹²:

- Vollzugsverantwortung für die Durchführung der Entscheidungsprogramme (rechtmäßig, rechtzeitig, effektiv),
- Entfaltungsverantwortung, „wo ein gesetzgeberisches Programm nur in Umrissen vorgezeichnet ist“ (Rechtsverordnungen, Satzungen, Verwaltungsverordnungen),
- Verantwortung für Programmverwirklichung,
- Initiativverantwortung (Aktion, nicht Reaktion, Selbstprogrammierung bis hin zur Schaffung eigener Handlungsinstrumente) und Verantwortung für die Vorbereitung gesetzgeberischer Entscheidungen.

Daraus kann abgeleitet werden, dass die Verwaltung hauptsächlich Programme vollzieht, entfaltet und verwirklicht²¹³. Somit kann man die Handlungsformen der Verwaltung durch Programmarten beschreiben. Die Programmarten können differenziert werden in regulative und Leistungsprogramme. Die Leistungsprogramme können ihrerseits in Leistungsarten unterteilt werden²¹⁴.

Folgende Tabelle (Tabelle 4-2) zeigt die Programmformen und die typischen Instrumente zu ihrer Umsetzung²¹⁵:

²⁰⁹ Vgl. Schedler Kuno, Proeller Isabella, 2000, S. 23

²¹⁰ Vgl Schuppert Gunnar Folke, 2000, S. 79

²¹¹ Hier wird die „Aufgabe“ als Definition von Kompetenzen und „Funktion“ als Beschreibung des Zusammenwirkens verschiedener Stellen bei gemeinsamer Arbeit gleichgesetzt.

²¹² Vgl Schuppert Gunnar Folke, 2000, S. 79 ff. u. S.135 ff.

²¹³ Vgl Schuppert Gunnar Folke, 2000, S. 135

²¹⁴ Vgl Schuppert Gunnar Folke, 2000, S. 136

²¹⁵ Vgl Schuppert Gunnar Folke, 2000, S. 137

Programmform	Typische Instrumente
Regulativprogramm	Gebote, Verbote, Anzeige- und Genehmigungspflicht
Anreizprogramm	Positive und negative finanzielle Anreize
Leistungsprogramm	Unmittelbare staatliche Erstellung von Gütern und Dienstleistungen
Persuasives Programm	Information und Beratung
Prozedurales Programm	Teilhaberrechte, Entscheidungsregeln und Rahmenvorschriften

Tabelle 4-2: Zusammenhang von Programmformen und Instrumenten zu ihrer Umsetzung²¹⁶

Die funktionale Betrachtung der Verwaltung bzw. Differenzierung der Funktionen durch Programme ist aus der Organisationsperspektive eine prozessorientierte Sicht, denn die Programme können verstanden werden als generelle prozessgestaltende Festlegungen zur Bearbeitung gleichartiger Vorgänge²¹⁷. Damit können die Programme als Typen von Wertschöpfungsprozessen der öffentlichen Verwaltung angesehen werden.

4.3.3. Kundenorientierung

Der Begriff „Kunde“ definiert sich im Kontext der öffentlichen Verwaltung in Zusammenhang mit der Legitimation des staatlichen Handelns, dessen Subjekt der Bürger ist. Die traditionelle Legitimation des staatlichen Handelns basiert auf den demokratischen Prinzipien und der Rechtsstaatlichkeit. Schedler erläutert, dass die beiden Legitimationsgründe alleine nicht ausreichend sind, um die öffentlichen Leistungen zu rechtfertigen. Daher soll auch die Wirkung der Verwaltungstätigkeit die Gründe für deren Legitimation liefern. Die genannten traditionellen Legitimationsgrundlagen sollen um die Wirkungsorientierung ergänzt werden²¹⁸. Da die Bürger das staatliche Handeln differenziert wahrnehmen und beurteilen, ist eine Untergliederung der Legitimation sinnvoll. Das Konzept der gestuften Legitimation²¹⁹

²¹⁶ Vgl. Schuppert Gunnar Folke, 2000, S.136 ff.

²¹⁷ Vgl. Picot Arnold, 1999, S. 234 ff.; Woll Artur, 1997, S. 577.

²¹⁸ Vgl. Schedler Kuno, Proeller Isabella, 2000, S.8

²¹⁹ Vgl. Schedler Kuno, Proeller Isabella, 2000, S. 9 ff.

unterteilt die Legitimation in Grundlegitimation, institutionelle Legitimation und individuelle Legitimation. Das Ziel der gestuften Legitimation ist, die unterschiedlichen Beurteilungen des staatlichen Handelns, sei es, den Staat als Ganzes oder Teile daraus wie die öffentliche Verwaltung, durch den Bürger aufzuzeigen²²⁰. Dabei wird der Begriff Legitimation durch den Terminus „Akzeptanz“ von der staatsrechtlichen Ebene auf die betriebliche Ebene der Verwaltung transformiert.

Die Grundlegitimation ergibt sich aus dem Grundkonsens wie Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Die institutionelle Legitimation bezieht sich auf die Beurteilung der Kompetenz der öffentlichen Verwaltung oder Teilen davon durch die Bürger. Wenn der Bürger mit der öffentlichen Verwaltung in einem direkten Transaktionsprozess steht, begibt er sich auf die Ebene der individuellen Legitimation. Auf dieser Ebene ist der Bürger der Adressat der individuell-konkreten Rechtsakte und wird durch diese konkrete Beziehung zum Kunden²²¹.

Die hier formulierte Definition von „Kunde“ im Kontext der öffentlichen Verwaltung zeigt, dass das betriebswirtschaftliche Kundenkonzept nicht unverändert auf die Verwaltung zu übertragen ist²²². Der Kundenbegriff soll der öffentlichen Verwaltung helfen, ihre Dienstleistung an den konkret erfragten Bedürfnissen der Bürger auszurichten. Zudem kann die Kunden-Akzeptanz zur „Überprüfung der Dienstleistungspalette und der Qualität der angebotenen Leistungen genutzt werden“²²³. Qualität entwickelt sich zu einer Steuerungsgröße²²⁴.

„Die Rolle des Bürgers bzw. der Bürgerin wird auf der Ebene der betrieblichen Legitimation²²⁵ durch die Rolle als Kunde bzw. Kundin ergänzt (nicht ersetzt). Die Kundenmetapher soll die Dienstleistungsmentalität in der Verwaltung unterstützen.“²²⁶

²²⁰ Vgl. Schedler Kuno, Proeller Isabella, 2000, S. 9

²²¹ Vgl. Schedler Kuno, Proeller Isabella, 2000, S. 11

²²² Vgl. Bogumil Jörg, Kißler Leo, 1995, S. 16

²²³ Vgl. Schedler Kuno, Proeller Isabella, 2000, S. 56

²²⁴ Vgl. Hill Hermann, 1997, S. 10

²²⁵ Vgl. Proeller Isabella, 2002, S. 55. Proeller unterscheidet zwischen Verwendung der Legitimation als juristisch geprägter oder aus der betrieblich entsprungener Terminologie.

²²⁶ Vgl. Schedler Kuno, Proeller Isabella, 2000, S. 56 ff.

Interessant ist die Berücksichtigung der Doppelrolle des Bürgers²²⁷. Einerseits ist der Bürger der Auftraggeber der öffentlichen Verwaltung, andererseits ist er der Abnehmer der öffentlichen Leistung. Als Auftraggeber verpflichtet er die Verwaltung, gegenüber den „Kunden“ optimale Leistung zu erbringen²²⁸.

Obgleich die Leistungen der öffentlichen Verwaltung in ihrer Art (Eingriffs- oder Leistungsverwaltung) unterschiedlich wahrgenommen werden und daher den Begriff „Kunden“ nicht durchgängig erscheinen lassen, ist „Kunde“ bzw. „Kundin“ einer Verwaltungseinheit, wer von ihr individuell Leistungen abnimmt. Der Kundenbegriff bildet ein Dach für mehrere unterschiedliche Typen von Leistungsabnehmern²²⁹.

Die Kundenorientierung in der öffentlichen Verwaltung drückt sich durch die bewusste Steuerung der Verwaltungstätigkeit gegenüber dem Sozialbürger²³⁰ (Kunde) aus. Dabei dürfen Kundeninteressen nicht über die grundlegitimatorischen Interessen der Bürger gestellt werden. Die Sicherstellung und ausgewogene Wahrung von Interessen und Ansprüchen verschiedener gesellschaftlichen Gruppen, zu denen auch die Kunden gehören, erfolgt durch die Ansiedelung der Kundenorientierung auf der Ebene der individuellen Legitimation²³¹.

Auf der politischen Ebene bestimmen die Staatsbürger durch die Wahrnehmung ihrer demokratischen Rechte das Betätigungsfeld der öffentlichen Verwaltung, Ausmaß und Wirkung des Verwaltungshandels und wer der Adressat (Kunde) welcher Leistung ist. Auf dieser Ebene drückt sich die Kundenorientierung durch Bürgerbeteiligung aus.

Als Kunde beeinflusst er die konkrete Leistung der Verwaltung durch deren Bewertung und damit die Verwaltungstätigkeit. Unter Berücksichtigung der Unteilbarkeit der Lebenssachverhalte der Bürger (Kunden) und die sich aus den Kontakten mit der Verwaltung ergebenden Probleme kann die Verwaltung durch das „denken im Kopf des Kunden“²³² die Kundenorientierung verwirklichen, in dem sie die Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürger nach den Kriterien der Bürger und

²²⁷ Vgl. Schedler Kuno, Proeller Isabella, 2000, S. 56

²²⁸ Vgl. Schedler Kuno, Proeller Isabella, 2000, S. 57

²²⁹ Vgl. Schedler Kuno, Proeller Isabella, 2000, S. 58

²³⁰ Vgl. Bogumil Jörg, 1995, S. 26 ff. Bogumil beschreibt die verschiedenen Sichtweisen der Bürger-Verwaltungsbeziehung: Staatsbürger (politikwissenschaftlich), Wirtschaftsbürger (betriebswirtschaftlich) und Sozialbürger (verwaltungswissenschaftlich)

²³¹ Vgl. Schedler Kuno, Proeller Isabella, 2000, S. 58 ff.

²³² Vgl. Hill Hermann, 1997, S.17

nicht nach den Organisationsmerkmalen der Verwaltung gestaltet. Dies wird in der visionären Beschreibung der modernen Verwaltung als Dienstleister²³³ verdeutlicht, die ihre Leistung einzeln oder gebündelt nach den Lebenserfordernissen der Bürger (Lebenslage) in guter Qualität an einem Kontaktpunkt erbringt.

Bogumil²³⁴ diskutiert ausführlich, ob in diesem Kontext Kundenorientierung im wirtschaftlichen Sinne angebracht ist. Er favorisiert den Ausdruck „Kundennähe“ in dem Sinne, dass sich „das Verwaltungshandeln an den Bedürfnissen der Bürger und nicht nur an überkommen Rechtsvorschriften und den vordergründigen Eigeninteressen der in der Organisation Tätigen ausrichtet“. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Kundenorientierung nicht als reine Managementaufgabe verstanden werden soll, sondern als Demokratieangebot und Kulturkonzept (Binnenmodernisierung).

4.3.4. Leistung, Produkt, Dienstleistung

Wie wir gesehen haben, erfolgt auf der dritten Transformationsebene (Ausführung / Realisierung) die Umsetzung von Aufgaben in von den Abnehmern wahrnehmbaren Diensten (Leistungen). Da es offensichtlich uneinheitliche Definitionen für das Ergebnis dieser Transformation gibt²³⁵, werden an dieser Stelle die Begriffe, wie ich sie in dieser Arbeit verwende, definiert.

Das Ergebnis der Transformation von Aufgaben in einen vom Abnehmer wahrnehmbaren Nutzen, der unter Verbrauch von Ressourcen (Gütern) entsteht, ist das Produkt. Scholz definiert den Begriff Produkt in Zusammenhang mit der Leistungsrechnung in der Verwaltung wie folgt:

Ein Produkt ist das zielgerichtete Ergebnis einer Kombination bestimmter Abfolgen von vorher festgelegten Tätigkeiten, sowie bestimmter Sachgüter mit einem definierten Wert oder Nutzen für den Empfänger²³⁶.

„Produkte als Leistungseinheit öffentlicher Verwaltung sind i.d.R. das Ergebnis von Wertschöpfungsprozessen, die wiederum aus einer Reihe Einzelaktivitäten und Teilprozessen bestehen“²³⁷

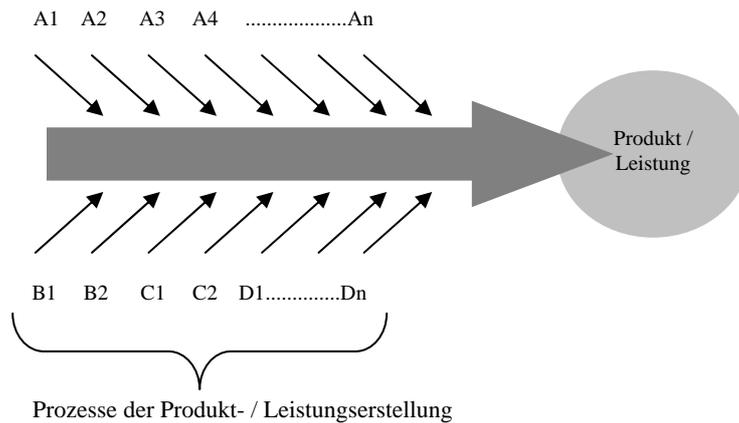
²³³ Vgl. Schedler Kuno, Proeller Isabella, 2000, S. 50

²³⁴ Vgl. Bogumil Jörg, 1995

²³⁵ Vgl. Kaemer Wolfgang, 1998, S. 217 ff.

²³⁶ Vgl. Scholz Jörg Thomas, 2000, S. 93 ff.; Heiß Hans-Jürgen, 2000, S.181 ff.

²³⁷ Vgl. Budäus Dietrich, 2000, S. 17



A;B;C;D.....:Unterschiedliche Kategorien von Aktivitäten / Teilprozessen

Abbildung 4-5:Produkte als Ergebnis von Wertschöpfungsprozessen²³⁸

Demnach sind die Produkte der Verwaltung zielorientiert (dem finalen Programm entsprechend), erfüllen die öffentlichen Aufgaben und werden von den kommunalen Verwaltungen erbracht²³⁹.

„Leistungen stellen das Ergebnis der Verwaltungstätigkeit aus dem Blickwinkel eines Dritten (externen Leistungsempfängers) dar. Wirkungen sind mittelbare Ergebnisse der Erbringung einer oder mehrerer Leistungen durch die Verwaltung. Die Verwaltung erbringt, durch die Vielzahl unterschiedlicher, meist interner Aktivitäten, Leistungen an Leistungsempfänger, die bei diesen oder deren Umfeld bestimmte Wirkungen auslösen“²⁴⁰

Wenn die Produkte das Ergebnis der Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung darstellen, dann sind sie Teil der Programmverwirklichung, wie im Abschnitt 4.3.1 erläutert wurde. Sie können verschiedenen Programmformen zugeordnet werden. Die Programmformen können als Produktgruppen betrachtet werden, in der die Produkte mit gleichen Auswirkungen (regulativ, Leistung, etc.) oder, anders ausgedrückt, die gleichen Leistungsarten zusammengefasst werden. Wie bereits besprochen, bilden die Programmformen die Programmarten. Sie entstehen durch Finalprogrammierung der Verwaltung. Der hier beschriebene hierarchische

²³⁸ Vgl. Budäus Dietrich, 2000, S.17

²³⁹ Vgl. Palupski Rainer, 1997, S.52

²⁴⁰ Vgl. Schedler Kuno, Proeller Isabella, 2000, S. 61

Zusammenhang der Produkte, Programmformen und Programmarten kann in einer Produkt-/LeistungsPyramide²⁴¹ dargestellt werden

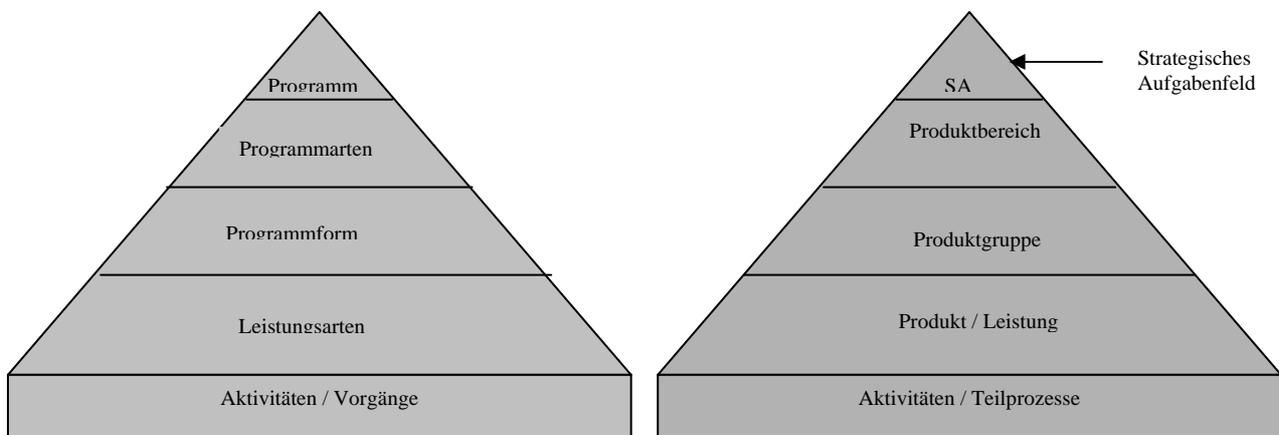


Abbildung 4-6: Produkt- und LeistungsPyramide²⁴²

4.3.5. Prozesse in der öffentlichen Verwaltung

Prozesse werden in der öffentlichen Verwaltung als Vorgang bezeichnet. Der Vorgang bezeichnet den verwaltungsspezifischen Geschäftsprozess²⁴³. Ein Vorgang ist z.B. die Beantragung eines Personalausweises, einer Geburtsurkunde oder einer Baugenehmigung. Sie sind Gegenstand eines Entscheidungsprozesses der öffentlichen Verwaltung, der durch die Interaktion von Instanzen aufgrund der ihnen zugewiesenen funktionalen Zuständigkeiten (Aufgaben) entsteht. Die Entscheidungsprozesse der öffentlichen Verwaltung verlaufen daher prozesshaft in Phasen ab²⁴⁴.

Der Vorgang ist ein Verwaltungsakt. Sobald die Entscheidung zustande kommt, ist der Verwaltungsakt beendet und der Vorgang abgeschlossen. Obgleich die Gegenstände der Vorgänge verschieden sind, existiert ein schematisches Vorgehen bei deren Bearbeitung. Menne-Haritz geht davon aus, dass jeder Vorgang nur dann von der zuständigen Instanz bearbeitet wird, wenn die betroffene Instanz den Vorgang als bearbeitungswürdig erkennt. Die Wahrnehmung erfolgt durch ein Kennzeichen, dass von der Instanz erwartet wird. Erst wenn diese Erwartung erfüllt

²⁴¹ Vgl. Budäus Dietrich, 2000, S.18

²⁴² Angelehnt an Budäus Dietrich, 2000, S. 18

²⁴³ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1999, S. 300

²⁴⁴ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1999, S. 3 ff.

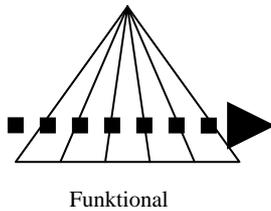
wird, wird der Inhalt des Vorganges als Prämisse eigener Aktivitäten herangezogen. Nach Beendigung der gemäß erteilter Zuständigkeit notwendigen Maßnahmen wird der Vorgang mit entsprechender Kennzeichnung an die nächste Instanz weitergegeben, wo nach demselben Muster gehandelt wird.

Damit erfüllen die Vorgänge alle Prozessmerkmale, die im Abschnitt 4.1 erwähnt wurden. Der Vorgang ist zielgerichtet. Er hat einen definierten Anfang und ein definiertes Ende. Jeder Vorgang besteht aus mehreren Schritten, die logisch zusammenhängen. Die Reihenfolge der Schritte ist in einer so genannten Verfügung festgelegt. Jede Instanz wird in einem Schritt tätig, wenn sie von außen angestoßen wird. Die Besonderheit der Prozesse öffentlicher Verwaltung besteht in einem Verständnis des Kundenkonzeptes, wie es in Betriebswirtschaftslehre und New Public Management verwendet wird²⁴⁵. Proeller begründet die Abweichung damit, dass nicht die Kundenbedürfnisse die Erstellung der öffentlichen Leistungen auslösen, sondern der gesetzliche Auftrag. Der Leistungsabnehmer ist nicht zugleich der Finanzierer der Leistung, und er erhält die Leistung häufig sogar gegen seinen persönlichen Willen, jedenfalls wenn die Leistung der öffentlichen Verwaltung einen Eingriff in seine persönlichen Rechte darstellt. Damit verändert sich das Verständnis für den Begriff „Kunde“ als Empfänger eines von einem Prozess geschaffenen Wertes. Die Prozesse in der öffentlichen Verwaltung erfüllen die gesetzlichen Aufträge und schaffen Werte für die Politik. Damit stiften die Prozesse der öffentlichen Verwaltung sozialen Nutzen und wirken wertschaffend²⁴⁶. Damit wird die utilitaristische im Gegensatz zur pflichtethischen Grundhaltung betont²⁴⁷

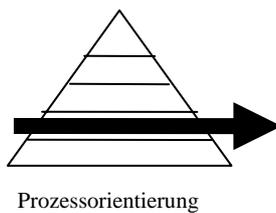
²⁴⁵ Vgl. Proeller Isabell, 2002, S. 47 ff.

²⁴⁶ Vgl. KGST, 2000, 42 ff.

²⁴⁷ Vgl. Schedler Kuno, Proeller Isabella, 2000, S. 23 ff.



Baubewilligungen müssen verschiedene funktionale Abteilungen durchlaufen, wie z.B. Grundbuch, Feuerpolizei, Umweltschutz usw.



Baubewilligung wird von einem Team bearbeitet. Das Team besteht aus Personen, die alle nötigen Fachbereiche vertreten und somit eine ordnungsgemäße Behandlung sicherstellen, ohne dass das Baugesuch je die Abteilung wechselt.

Abbildung 4-7: Prozessidee²⁴⁸

Die Prozesse der Verwaltung kann man nach verschiedenen Kriterien typisieren²⁴⁹.

Beispiele hierfür sind:

- Bürgerbezug
- Strukturiertheit
- Politische Nähe (Willensbildung, Planung, Realisierung)
- Verwaltungsebene (Bund, Land, Kommune)
- Inhaltliche Kriterien

- **Bürgerbezug**

Viele Prozesse der Verwaltung haben keinen Kunden als Abnehmer, sondern die Allgemeinheit. „In der Regel sind die Prozesse mehrpolig: einer wird begünstigt, ein anderer oder die Allgemeinheit benachteiligt“²⁵⁰. Damit erhält der Kundenbezug zwei Dimensionen: Legitimationsrelevanz und Wahrnehmung²⁵¹, die für das Image der Verwaltung und ihren „Erfolg“ wesentlich sind.

²⁴⁸ Eigendarstellung mit Anlehnung an Hunziker Alexander W., 1998, S. 79

²⁴⁹ Vgl. Wagner Dieter, 2003

²⁵⁰ Vgl. Lenk Klaus, Wimmer Maria, 2002c, S. 65

²⁵¹ Vgl. Proeller Isabell, 2002, S. 53 ff.

Die individuelle Legitimation definiert sich, wie bereits diskutiert, auf der Ebene der Leistungsbereitstellung. Hier wird der Bürger zum Kunden und beurteilt die Qualität der durch die öffentliche Verwaltung erbrachten Dienstleistungen. Während bisher die Güte der Dienstleistungen der Verwaltung durch Recht- und Ordnungsmäßigkeit²⁵² definiert wurde, sind es in der modernen kundenorientierten Verwaltung andere Kriterien wie Zuverlässigkeit, Verlässlichkeit der Auskünfte, Bearbeitungszeit, Zuständigkeit, Transparenz der Bearbeitungsprozesse, Verständlichkeit der Unterlagen, etc. Diese werden von Proeller als „Servicefaktoren der Qualität“ bezeichnet. Zusätzlich gelten Bürgererwartungen, die sich aufgrund der rechtsstaatlichen, demokratischen Prinzipien ergeben. Sie werden als „Grundfaktoren der Qualität“ definiert²⁵³. Somit wird die Legitimation der Verwaltung durch eine fehlende Qualität der Dienstleistung beeinträchtigt.

Die andere Dimension ist, wie die Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen werden. Proeller erläutert, dass die Wahrnehmung sich auf dieselbe Ebene bezieht wie die individuelle Legitimation²⁵⁴, nämlich, ob die Dienstleistung als Eingriff in Rechte und Pflichten empfunden wird. „Eingriffprozesse sind diejenigen Prozesse, in denen der Betroffene die besondere Rechtsmacht des Staates als Eingriff wahrnimmt. Konkret sind dies besondere Prozesse, die Verfügungseröffnungen und eingreifende Realakte bilden. Nicht als Eingriff wahrgenommen werden Prozesse, die entweder administrative Tätigkeiten darstellen oder den hoheitlichen Akt- vor bzw. nachbereiten, aber keine Wirkung nach außen²⁵⁵ erzielen“.

Mit diesen Erläuterungen kann man nun die Prozesse der Verwaltung in einem Portfolio aus der Sicht der Bürger kategorisieren.

²⁵² Vgl. Proeller Isabell, 2002, S. 57

²⁵³ Vgl. Proeller Isabell, 2002, S. 57 ff.

²⁵⁴ Vgl. Proeller Isabell, 2002, S. 59 ff.

²⁵⁵ Vgl. Proeller Isabell, 2002, S. 61 ff.



Abbildung 4-8: Kategorisierung von Prozessen der hoheitlichen Verwaltung im Portfolio²⁵⁶

Damit sind diejenigen Prozesse zu bezeichnen, die als kritische Prozesse die Legitimation der öffentlichen Verwaltung tangieren. Damit sind alle wertschöpfenden Prozesse gemeint, die zum Erstellen von Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung beitragen.

- **Strukturiertheit**

Küchler teilt in seiner Dissertation die Verwaltungsprozesse funktional in drei Typen auf²⁵⁷.

Allgemeine Routineprozesse für gut strukturierte administrative Aktivitäten
Fallbezogene semi-strukturierte Regelprozesse, die zwar bestimmten Regeln unterliegen, jedoch nicht vollkommen standardisierbar sind.

Ad-Hoc-(einmalige) Prozesse für unstrukturierte Einzelaktivitäten.

Lenk²⁵⁸ nennt weitere Prozesstypen, wie Projektarbeit, Wartung, Instandhaltung (Datenpflege als intern veranlasste Routinetätigkeit), Handeln auf eigene Initiative.

²⁵⁶ Vgl. Proeller Isabella, 2002, S. 62

²⁵⁷ Vgl. Küchler Sven, 2000, S. 23

²⁵⁸ Vgl. Lenk Klaus, 2002g, S.65

Diese lassen sich aber als Komponenten der oben genannten Prozesstypen vorstellen.

Die obige Aufteilung der Prozesse weist folgende Eigenschaften aus²⁵⁹:

Kriterium	Routineprozess	Regelprozess	Einzelprozess
Komplexität	niedrig	mittel	hoch
Variabilität	niedrig	mittel	hoch
Planbarkeit	hoch	mittel	niedrig
Strukturierbarkeit	hoch	mittel	niedrig
Informationsbedarf	bestimmt	problemabhängig	unbestimmt
Kommunikation	niedrig	problemabhängig	sehr hoch
Kooperationspartner	gleich bleibend	problemabhängig	wechselnd
Hilfsmittel	sehr viel	problemabhängig	wenig
Lösungsweg	festgelegt	geregelt bis offen	offen
Aufgabenstellung	ereignisgesteuert	fallgesteuert	bedarfsgesteuert
Gleichartigkeit	hoch	mittel	niedrig
Wiederholungsgrad	hoch	mittel	niedrig
Dokumentorientiertheit	sehr hoch	mittel	niedrig

Tabelle 4-3: Prozesstypen und ihre Eigenschaften

Routineprozesse zeichnen sich aus durch hohe Strukturiertheit, niedrige Variabilität und große Wiederholbarkeit. Darüber hinaus lassen sich diese Prozesse gut planen, da die Regelmäßigkeit eine gute Vorauskoordination ermöglicht. Weil die Kooperationspartner gleichbleibend sind, kann rechtzeitig auf die veränderten Anforderungen reagiert werden. Alle diese Eigenschaften lassen eine gute Eignung für die Digitalisierung, Standardisierung und Automatisierung erkennen. Eine Realzeit-Dienstleistung ist durch den Einsatz von Informationstechnologie möglich. Wie bereits erwähnt, hält Reiner mann eine Vollautomation in diesem Bereich für möglich²⁶⁰. Die Automation wird von Lenk²⁶¹ als ein System verstanden, das durch

²⁵⁹ Vgl. Küchler Sven, 2000, S. 33

²⁶⁰ Vgl. Abschnitt 2.1.1

²⁶¹ Vgl. Lenk Klaus, 1999, S. 15

das in ihm befindliche Informationssystem eigenständig, ohne Beteiligung des Menschen funktioniert.

Die Routineprozesse können als erste Stufe des e-Goverments die Interaktionen der Verwaltung mit ihren Tauschpartnern voll computergestützt ermöglichen. Zu diesem Bereich gehören Behördeneingangs- und Ausgangsfunktionen.

Beide Bereiche regeln die Kommunikation der Verwaltung mit ihrer Umwelt und stellen die Schnittstelle zu den Klienten der Verwaltung dar. Sie können zusammengefasst und durch Nutzung der modernen Informationstechnologie allmählich voll automatisiert werden. Bereits heute ist es möglich, durch die Bildung eines Kommunikationszentrums alle Arten der Kommunikation der Klienten mit der Verwaltung (persönlich, fernmündlich, elektronisch) effizient zu gestalten. Die heutige Diskussion über den Einsatz der Call Center ist ein hoffnungsvoller Ansatz, der zu einem Multikanal-Kundenservice ausgebaut werden muss.

Die Regelprozesse zeigen ebenso die Anzeichen der Eignung für Automation. Allerdings sind hier gewisse Einschränkungen gegeben. Hier muss eine Fallunterscheidung den Grad des Einsatzes der Automation bestimmen. Man spricht von einem Tandembetrieb²⁶². Der Mensch und die Maschine bilden eine Einheit und gemeinsam lösen sie die Probleme. „Entscheidungsprozesse müssen also nach ihrem Wesen berücksichtigt werden, um die richtige Art der Standardisierung und das richtige Maß der Flexibilität zu finden“²⁶³. Ist der Vorgang nach den Vorschriften und Regeln entscheidbar oder setzt der Lösungsweg zusätzlich zu den Regeln und Vorschriften, auch z.B. die Erfahrungen und die besonderen Fachkenntnisse des Fachexperten voraus? Die technische Entwicklung der Informationstechnologie schreitet voran und die Erfahrungen auf dem Gebiet der künstlichen Intelligenz und der Expertensysteme lassen vermuten, dass langfristig auch dieser Bereich zu einem hohen Grad automatisiert werden kann. Allerdings setzt dies eine Veränderung der Schnittstelle der Verwaltung zu ihrer Umwelt voraus. Ein Auftrag, der elektronisch bei der Verwaltung eingeht, muss praktisch sofort (Real-Time-Administration) ohne Medienbrüche und lange Liegezeiten bearbeitet werden. Eine Realzeitbearbeitung des Vorgangs ist das Ziel der computergestützten Verwaltung, die ähnliche Charakteristiken wie die des Computer Intergrated Manufacturing (CIM) in der Fertigung aufweist.

²⁶² Vgl. Lenk Klaus, 1999, S. 17 ff.

²⁶³ Vgl. Lenk Klaus, 2002g, S. 66

Bis zum Erreichen der optimalen Lösungen muss das Ziel sein, die Prozesse möglichst an den Typus des vollstandardisierten Produktionsprozesses heranzurücken und in schlecht strukturierte Prozesse standardisierte Elemente einzubauen²⁶⁴. Zerlegt man die Prozesse in ihre Stufen, so kann man sich wiederholende Phasen erkennen. Das Herausarbeiten von Fakten, die rechtliche Bewertung und Erarbeitung von Lösungsalternativen, Subsumtion, gehören zu dieser Kategorie. Die Subsumtion erfolgt aufgrund der Fähigkeiten der sachgemäßen Auslegung der Vorschriften und der Anwendung auf die verschiedenen Fälle. Die Mitarbeiter/innen der Verwaltung sind durch Ihre Ausbildung generell befähigt, in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zu arbeiten. Das vorhandene Basiswissen ermöglicht ihren flexiblen Einsatz in den unterschiedlichsten Bereichen der Verwaltung. Mit der Bündelung der Kernkompetenz der Fachexperten in einem Pool und deren Nutzung für die Erzeugung von Kernprodukten wird die Flexibilität erhöht und werden die Synergien besser genutzt. Durch den Aufbau einer Wissensdatenbank und den allmählichen Ausbau zu einem Wissensmanagementsystem können viele Vorgänge aufgrund der vorliegenden Informationen und der kongruenten Fälle aus der Vergangenheit automatisch vorbereitet und die Alternativen der Entscheidungsebene vorgelegt werden. „ Beispiel dafür wäre die Beziehung eines Sachverständigen, die Suche von Rechtsinformationen oder die Aufklärung von Sachverhalten. So könnte aus Sicht eines Sachbearbeiters im Finanzamt ein Prozesselement ‚Aussuchen relevanter steuerlicher Rechtsprechung‘ entwickelt werden. Die Prozessroutine könnte im Portal des Sachbearbeiters abgelegt werden. Dahinter müssten allerdings erhebliche Anstrengungen zur Aufbereitung der jeweiligen Wissensbestände liegen“²⁶⁵ Der dritte Bereich ist gekennzeichnet durch große Unbestimmtheit. Hier ist eine vorausschauende Planung des Lösungsweges nicht gegeben. Die Lösung der Probleme stützt sich nahezu vollständig auf die Handlung des Menschen. Die Informationssysteme dienen als Hilfsmittel. Eine Automation ist äußerst schwierig und auch nicht immer sinnvoll. Einschlägige Diskussionen machen auf die rechtlichen Bedenken der Vollautomation des Entscheidungsprozesses aufmerksam²⁶⁶.

²⁶⁴ Vgl. Lenk Klaus, 2002g, S. 65

²⁶⁵ Vgl. Lenk Klaus, 2002g, S. 66

²⁶⁶ Vgl. Bull Hans Peter, 1964, S. 61 ff.

- **Inhaltliche Kriterien**

Prinzipiell erfolgt die Kategorisierung nach inhaltlichen Kriterien innerhalb der Produktdiskussion. Lenk²⁶⁷ klassifiziert die Kernprozesse der öffentlichen Verwaltung wie folgt, wobei er unter den Kernprozessen der Verwaltung ganz allgemein die Prozesse der Gestaltung der gesellschaftlichen Lebensverhältnisse versteht:

Kommunikation von Entscheidungen

finanzieller Transfer zwischen Gliedern der Gesellschaft

personenbezogene Dienstleistungen

Informationsabgabe

Dienstleistungen an Objekten

Erstellung und Unterhaltung materieller Infrastruktur

Sachgüterproduktion

4.3.6. Geschäftsgang als Wertschöpfungskette

Die Summe einer Kette von Vorgängen ergibt den so genannten Geschäftsgang²⁶⁸.

„Der Geschäftsgang beschreibt die Realität in der täglichen Behördenarbeit. Ein persönliches Schreiben in dienstlicher Angelegenheit wird in den Geschäftsgang gegeben. Eine Sache, auf die zugegriffen werden soll, befindet sich noch im Geschäftsgang, ist also noch nicht entschieden. Er ist tatsächlich vorhanden und dient selbst als Gegenstand von Entscheidungen. Doch hat er selbst keinen Anfang und keinen Abschluss“²⁶⁹.

Der Geschäftsgang stellt den Rahmen für die Erstellung von Dienstleistungen und die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben. Innerhalb dieses Rahmens interagieren immer wieder verschiedene Instanzen, um eine neue Anforderung zu erfüllen. So entstehen entlang des Geschäftsganges Werte, im Sinne von Porter würde man von einer Wertschöpfungskette sprechen. Folgende Aussagen von Menne-Haritz erinnern an das Postulat, dass die Wertaktivitäten aus einer Gruppe von Tätigkeiten oder aber auch einzelnen Tätigkeiten bestehen, die sich physikalisch und technologisch voneinander separieren lassen:

²⁶⁷ Vgl. Lenk Klaus, Traunmüller Roland, 1999, S.10 ff.

²⁶⁸ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1999, S. 317

²⁶⁹ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1999, S. 318

„Elemente des Geschäftsganges werden mit Wörtern benannt, die sowohl physisch vorhandene Dinge, nämlich Papierbögen und deren Zusammenstellung in Heften bezeichnet, als auch abstrakte Konzepte, nämlich Schritte in einem Erledigungsprozess, zum Beispiel die Beschwerde als Anstoß einer Bearbeitung, oder auch den gesamten Prozess selbst, beispielweise der Vorgang“²⁷⁰. Der Geschäftsgang wird durch die Geschäftsordnung geregelt. Sie bestimmt den Dienstweg und die hierarchische Relation. Damit stellt die Geschäftsordnung das Steuerungsinstrument, das die Einbeziehung der unterschiedlichen Fachqualifikation zur „Garantie der Einheitlichkeit und der gemeinsamen Zielrichtung“²⁷¹ ermöglicht. Die Vorgänge, die in den Geschäftsgang gelangen, sind Objekte eines Entscheidungsprozesses. Sie werden mit der Absicht in den Geschäftsgang gegeben, eine Entscheidung herbeizuführen. Häufig ist die Aufgabe der Verwaltung dadurch erledigt, dass sie den Entscheidungsprozess in Gang setzt bzw. sich am höherstufigen Entscheidungsprozess beteiligt²⁷². Das wesentliche Element bei der Ablaufstruktur des Vorganges ist die Verfügung. Sie bestimmt die zu beteiligenden Instanzen, die Reihenfolge der Beteiligung und die Erwartung an die Instanzen. Sie ist ein Produktionsplan²⁷³ für die im Geschäftsgang befindliche Dienstleistung. Folgende Beispiele zeigen typische Vorgänge in einer Verwaltung:

²⁷⁰ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1995, S. 121

²⁷¹ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1995, S. 119

²⁷² Vgl. Palupski Rainer, 1997, S. 41

²⁷³ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1999, S. 344

RP Freiburg	Referat 11
Bezeichnung des Vorgangs Staatliche Anerkennung sozialer Berufe	
Kurzbeschreibung des Vorgangs Entscheidung über die Anerkennung und Ausstellung von Urkunden (z. B. staatl. geprüfte Altenpfleger)	
Beteiligte und Zeitanteile (%) Referat 64 Assistenzgruppe	
Häufigkeit des Vorgangs ca. 500 pro Jahr	

Stellenbezogenes Ablaufdiagramm

Nr.	(Teil-)Vorgang/Aufgabe	Beteiligte Stelle(n)				Änderungen/ Verbesserungen
		Ref.	SD	Reg.	Abt.	
1	Postlauf			X	○	
1a	Eintrag in Verzeichnis	X	○			Eintrag in DTB
2	Vollständigkeit überprüfen	X	○			Bearbeitungsblatt (Checkliste) mit Auflistung der einzel- nen Prüfungsvorgänge
3	Gültigkeit der Unterlagen prüfen	X	○			
4	bei Unvollständigkeit → Schreiben an Antragsteller	X	○	X	○	THB Reg. kann evtl. entfallen, s. u.
5	Formular (Handzettel) für Anschreiben und Urkundenausfertigung ausfüllen	X				entfällt
6	Anschreiben und Urkunde ausfertigen		X	○		mittels DTB mischen
7	Anschreiben und Urkunde prüfen	X	○			—
8	Abschluß des Vorgangs, in Liste aufnehmen	X	○			→ DTB
9	Unterschrift	X	○			—
10	Versand					—
11	Vorgang in Akte abhängen			X	○	→ kann evtl. entfallen, wenn Erfassung in DTB erreicht

X — X — X = Ist ○ — ○ — ○ = Soll

Abbildung 1: Beispiel für die Neustrukturierung eines Vorgangs: Assistenzgestützte Sachbearbeitung
Erläuterung der Abkürzungen: Ref. = Referat; SD = Schreibdienst; Reg. = Registratur; Abt. = Abteilungsleitung
Quelle: Regierungspräsidium Freiburg

Abbildung 4-9: Beispiel eines Vorganges staatlicher Anerkennung sozialer Berufe²⁷⁴

²⁷⁴ Vgl. Selz Rüdiger, 1996, S. 51

RP Freiburg	Referat 11
Bezeichnung des Vorgangs Infrastrukturförderung nach GVFG	
Kurzbeschreibung des Vorgangs Zuschüsse zum Bau von zentralen Omnibusbahnhöfen, -betriebshöfen, Umsteige- und Park & Ride-Anlagen	
Beteiligte Referat 27	Assistenzgruppe
Häufigkeit des Vorgangs	

Stellenbezogenes Ablaufdiagramm

Nr.	(Teil-)Vorgang/Aufgabe	Beteiligte Stelle(n)				Änderungen/ Verbesserungen
		Ref.	SD	Reg.	Abt.	
1	Mitteilung über Aufnahme ins Programm	X	O			
2	Erstellen des Bewilligungsbescheids mit Datenblatt	X	O			Direkteingabe
3	Ausfertigung des Zuwendungsbescheids	X	O	X		entfällt automatisiert
4	Diktat Begleitschreiben	X	O	X		
5	Ausfertigung der Anschreiben	X	O	X		entfällt automatisiert
6	Kontrolle, Unterschrift	X	O	X		
7	Versand und Aktenabgabe	X	O		X O	
8	Antrag auf Abschlagszahlung	X	O			
9	Überprüfung der zuwendungsfähigen Kosten	X	O			
10	Auszahlung	X	O			
11	Ausfertigung der Auszahlung und HÜL-Führung	X	O	X		entfällt automatisiert
12	Diktat Begleitschreiben	X	O	X		
13	Ausfertigung der Anschreiben	X	O	X		entfällt automatisiert
14	Kontrolle, Unterschrift	X	O	X		
15	Versand und Aktenabgabe	X	O		X O	
16	Verwendungsnachweis	X	O			
17	Überprüfung des Verwendungsnachweises mit OFD, Straba	X	O			
18	Prüfbericht	X	O			
19	Schlußzahlung, Antrag	X	O			
20	Ortstermin	X	O			
21	Feststellung der Zuwendung	X	O			
22	Bescheidausfertigung	X	O	X		automatisiert
23	Auszahlung	X	O			
24	Ausfertigung der Auszahlungsanordnung	X	O	X		
25	Aktenabgabe	X	O		X O	
X	X = Ist	O	O	O = Soll		

Abbildung 2: Beispiel für die Neustrukturierung eines Vorgangs: Autarke Sachbearbeitung

Erläuterung der Abkürzungen: Ref. = Referat; SD = Schreibdienst; Reg. = Registratur; Abt. = Abteilungsleitung

Quelle: Regierungspräsidium Freiburg

Abbildung 4-10: Beispiel eines Vorganges der Infrastrukturförderung²⁷⁵

4.4 Zusammenfassung

Als Ergebnis der Diskussion einer Anwendung der betriebswirtschaftlichen Konzepte der Prozessorientierung auf die öffentliche Verwaltung kann man festhalten, dass die

²⁷⁵ Vgl. Selz Rüdiger, 1996, S. 51

betriebswirtschaftlichen Konzepte zwar ihre Entsprechungen in der öffentlichen Verwaltung finden, die Transformation benötigt allerdings einen Mediator, der New Public Management heißt. Obgleich die Prozessidee nicht als zentrales Anliegen des New Public Managements gilt²⁷⁶, hilft sie, Verständnis für die Zusammenhänge zu entwickeln und sich in Rahmen der Einführung von Managementmethoden in der Verwaltung mit den Aspekten der Prozessorientierung bzw. des Prozessmanagements auseinanderzusetzen.

Aus der bisherigen Diskussion ergibt sich folgende Analogie

Betriebswirtschaft	Praktische Ausprägung in der Verwaltung
Strategische Pläne (Ziel, Zweck des Unternehmens)	Finale Programme (Ziel und Zweck der Verwaltung)
Wertschöpfungskette	Geschäftsgang
Geschäftsprozess	Vorgang
Kunde	Bürger auf der Ebene der individuellen Legitimation
Produkt / Leistung	Ergebnis der Verwaltungstätigkeit (Verwaltungsakt)

Tabelle 4-4: Analogie betriebswirtschaftlicher Konzepte und deren praktische Ausprägungen in der Verwaltung

Dass die Verwendung der betriebswirtschaftlichen Konzepte in der Verwaltung sinnvoll und auch machbar ist, zeigt die von Schuppert diskutierte „Funktionswandlung der Verwaltung“. Schuppert diskutiert die typologische Differenzierung von Werner Jann, in der eine „responsive Verwaltung“²⁷⁷ als ein künftiges Bild der Verwaltung beschrieben wird. In diesem Bild, das als Ergebnis des Wandlungsprozesses der Verwaltung von autonomer Verwaltung über hierarchische und kooperative Verwaltung entsteht, werden die betriebswirtschaftlichen Begriffe

²⁷⁶ Vgl. Lenk Klaus, 2002f, S. 15

²⁷⁷ Vgl. Schuppert Gunnar Folke, 2000, S. 63 ff.

wie Kunde, Kundenorientierung, Produkt, etc. als wesentliche Merkmale zur Beschreibung des Charakters der öffentlichen Verwaltung verwendet.

4.5 Funktionaler Ablauf der Wertschöpfungskette der Verwaltung

4.5.1. Allgemeine Kennzeichnung

Der oben beschriebene Geschäftsgang läuft in jeder Organisationseinheit der öffentlichen Verwaltung in gleicher Weise ab und dies unabhängig von der Größe der Einheit. Ob Sachbearbeiter oder eine ganze Behörde, sie handeln im Wesentlichen in gleicher Weise. Da liegt der Gedanke nahe, den Geschäftsgang als eine generische Wertschöpfungskette darzustellen.

Der Verwaltungsakt besteht nach Bull ²⁷⁸ theoretisch aus den Arbeitsvorgängen Subsumtion und Entscheidung. Wie wir oben diskutiert haben, muss das Resultat der Entscheidung als Dokument manifestiert werden. Das Resultat ist selbst eine vollständige Leistung (Urkunde im Beispiel 1²⁷⁹) oder sie veranlasst die Erbringung einer Leistung (Auszahlungsbescheid Beispiel 2²⁸⁰). Die erwähnten Aktivitäten werden umrahmt von zwei weiteren Tätigkeitskategorien, nämlich Eingang und Ausgang. Ein weiteres Element der Kette ist die Registratur. Die Registratur stellt die Evidenz des Vorgangs (Präsenz und Wiederfindung) sicher. Wie die Registratur auch immer organisiert ist, sie spielt für die Aufrechterhaltung der Stabilität des Vorganges eine tragende Rolle. Ohne sie wäre die Revisionsfähigkeit eines Vorganges nicht sichergestellt.

Damit kann man folgende Tätigkeiten als Grundelemente der Wertschöpfungskette bezeichnen. Es sind:

- Eingangsannahme
- Subsumtion
- Leistungsbereitstellung
- Entscheidung
- Abschluss

²⁷⁸ Vgl. Bull Hans Peter, 1964, S. 61 ff.

²⁷⁹ Vgl. Abbildung 4-9

²⁸⁰ Vgl. Abbildung 4-10

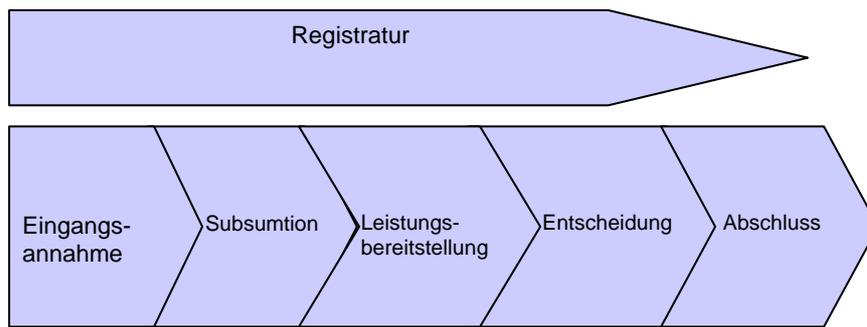


Abbildung 4-11: Wertschöpfungskette der öffentlichen Verwaltung²⁸¹

4.5.1.1. Eingangsannahme

Die Eingangsfunktion hat sich im Laufe der Zeit geändert. Während in der Vergangenheit die Funktion eine präsidiale war, ist sie heute eine allgemeine Verwaltungstätigkeit²⁸². Der Zweck und die Aufgaben sind dennoch größtenteils erhalten geblieben. Mit dem Datieren eines Schreibens (Auftrag, Bericht, Erlass, etc.) wird die Zuständigkeit für eine Angelegenheit angenommen und signalisiert nach innen den Start eines neuen Vorgangs. Damit wird die Sache identifiziert und in den Bearbeitungsprozess integriert²⁸³. Mit dem akzeptierten Eingang wird zudem die Zeit der Umwelt von der verwaltungsinternen Zeitnutzung entsynchronisiert²⁸⁴. Folgende Tätigkeiten sind Bestandteil der Eingangsfunktion:

- Posteingang
- Öffnung der Post
- Prüfung
- Eingangsdatum
- Verteilung nach dem Geschäftsverteilungsplan (Verfügung)

²⁸¹ Eigene Darstellung

²⁸² Vgl. Menne-Haritz, 1995, S. 126. Menne-Haritz erläutert, dass „der Begriff Eingang gegenständlicher geprägt ist als der früher übliche Begriff der „eingehende Sache“, der das lateinische „Präsentatum“ ablöste. Die präsentierte Sache ist das zu lösende Problem, das zur Bearbeitung akzeptiert wird.

²⁸³ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1995, S. 127

²⁸⁴ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1999, S. 338 ff.

Mit dem Begriff Post ist jegliche Art der Eingangsinformation gemeint, die über die verschiedenen Träger vermittelt werden. Eine Aufgabe der Eingangsfunktion kann auch die Konvertierung der Informationen in eine Schriftform sein. D.h.

Informationen, die unter Nutzung verschiedenen Medien eingehen, werden in eine verwaltungsintern verarbeitbare Form umgewandelt.

4.5.1.2. Subsumtion

Subsumtion ist die eigentliche Sachbearbeitung. Hier werden die Grundlagen für die Entscheidungsfindung erarbeitet. Die Funktion beinhaltet alle Phasen der Entscheidungsfindung.

4.5.1.3. Leistungsbereitstellung

In dieser Stufe trägt der Sachbearbeiter alle für den Vorgang relevanten Informationen aus seinem Fachgebiet zusammen. Er erstellt Vermerke und ergänzt die Akten um weitere Informationen, die er eruiert hat. Der Sachbearbeiter erstellt das Ausgangskonzept (das Produkt). Dabei kann es vorkommen, dass er weitere Stellen mit weiteren Bearbeitungen beauftragt (dezentrale Arbeitsteilung). Hierzu verfügt er, welche Dienststellen hierbei hinzugezogen werden müssen und welche Ergebnisse erwartet werden. Der Vorgang wird der nächsten Hierarchiestufe zur Wahrung von Einheitlichkeit der Vorschriftenanwendung vorgelegt.

4.5.1.4. Entscheidung

Der Akt der Entscheidung ist ein formaler Akt, der der Leitungsebene vorbehalten ist. Daher ist sie von der Leistungsbereitstellung getrennt zu betrachten. Die nächste hierarchische Ebene bestätigt durch ihre Kennzeichnung die Richtigkeit der vorbereiteten Entscheidung. Es besteht auch die Möglichkeit, dass aus den möglichen Alternativen die optimale Variante gewählt wird. Obgleich der Sachbearbeiter mit der Kompetenz der Entscheidungsfindung, die kooperativ dezentral erfolgen kann, ausgestattet ist, bleibt die Entscheidung selbst als Leitungsfunktion von der reinen Sachbearbeiterfunktion getrennt. Nach diesem Schritt ist das Produkt (Vorprodukt) fertig gestellt.

4.5.1.5. Registratur

Unter dem Begriff soll alle Funktionen, die der Speicherung der für den Vorgang relevanten Informationen dienen, verstanden werden. Historisch kann man viele

Arten der Speicherung von Informationen entlang des Bearbeitungsprozesses nennen. Eingangregistratur, Tagebuch, Journal, Archiv, Ausgangsregistratur etc., all das sind Methoden und Funktionen, die der Rekonstruktion des Vorgangs und der Transparenz der Verwaltungshandlung dienen. Als solches könnte man sie als eine Hilfsfunktion entlang des Geschäftsprozesses verstehen. Da jeder Vorgang mit dem Aktualisieren der Akte abschließt, stellt die Registratur die gemeinsame Datenbasis (das Dienstwissen) dar. Heute erfolgen die verschiedenen Arten der Zwischenspeicherungen der Daten dezentral durch die Sachbearbeiter und nicht zentral über die Registratur. Dennoch ist das Prinzip der Aktenführung zu gewährleisten. Über die Registratur muss sichergestellt werden, dass zum Abschluss des Vorganges die Akte in ihrer Gesamtheit für die weitere künftige Behandlung erhalten bleibt. Aus diesem Grunde kann man sie auch als Wertetätigkeit und als eine von den davor liegenden Aktivitäten technologisch separierbare Tätigkeit ansehen. Dennoch wird die Registratur den unterstützenden (Sekundär-) Aktivitäten zugeordnet.

4.5.1.6. Abschluss

Das fertige Produkt (oder die Entscheidung zur Bereitstellung) wird nun in geeigneter Weise für die Weitergabe an die empfangende Instanz vorbereitet. Der Vollzug aller formalen Vorschriften und das äußere Erscheinungsbild werden geprüft und der physische Abgang veranlasst. Die Akte wird vervollständigt und der Registratur übergeben. Der Abschluss wird durch den Ausgang, der die Schnittstelle zum „Markt“ materialisiert und beinhaltet „die nach außen wirksame Verfügung“²⁸⁵. An dieser Stelle wird der Vorgang abgeschlossen.

4.5.2. Konkrete praktische Beispiele

Anhand der bereits aufgeführten Beispiele im letzten Kapitel kann man den Wertschöpfungsprozess der öffentlichen Verwaltung demonstrieren. Die Zuordnung der Aktivitäten des ersten Beispiels (staatliche Anerkennung sozialer Berufe)²⁸⁶ ist in der Tabelle 4-4 zu den Stufen des Wertschöpfungsprozesses der Verwaltung vornehmen:

²⁸⁵ Vgl. Menne-Haritz, 1995, S. 129 ff.

²⁸⁶ Vgl. Abbildung 4-9

Aktivität	Wertschöpfungsstufe
1, 1a, 2	Eingangsannahme
3,4	Subsumtion
5,6,7,8	Leistungsbereitstellung
9	Entscheidung
10,11	Abschluss

Tabelle 4-5: Zuordnung der Aktivitäten der staatlichen Anerkennung sozialer Berufe zu einem Wertschöpfungsprozess

Auch die Vorgänge im zweiten Beispiel²⁸⁷ können in Form von Wertschöpfungsketten dargestellt werden. Beim zweiten Beispiel handelt sich um einen interessanten Fall. Hier werden mehrere Vorgänge in einen Wertschöpfungsprozess integriert, dessen Endergebnis aus der Sicht des Abnehmers als ein Produkt wahrgenommen wird.

²⁸⁷ Vgl. Abbildung 4-10

1. Vorgang	Wertschöpfungsstufe
1	Eingangsannahme
2,3,4,5	Subsumtion
6	Entscheidung
7	Abschluss
2. Vorgang	
8	Eingangsannahme
9	Subsumtion
11,12,13	Leistungsbereitstellung
10, 14	Entscheidung
15	Abschluss
3. Vorgang	
16	Eingangsannahme
17,18,19,20	Subsumtion
21,22	Leistungsbereitstellung
23, 24	Entscheidung
25	Abschluss

Tabelle 4-6: Zuordnung der Aktivitäten der Infrastrukturförderung zu einem Wertschöpfungsprozess

4.5.3. Vollständige Wertschöpfungskette der öffentlichen Verwaltung

Die im letzten Abschnitt beschriebenen Zusammenhänge zeigen im Sinne des Wertschöpfungsprozesses die Verkettung der so genannten Primäraktivitäten²⁸⁸. Zu einer vollständigen Wertschöpfungskette gehören auch die so genannten Hilfs- bzw. Sekundäraktivitäten.

Hierzu ist es hilfreich, die Produktklassen und deren Zielgruppen zu betrachten.

²⁸⁸ Vgl. Abschnitt 4.2

Die Produkte der Verwaltung können aus der Sicht des Abnehmers in folgende Kategorien aufgeteilt werden²⁸⁹:

Dienstleistung / Produkte nach innen (Steuerung und Serviceleistungen, so genannte Hilfsfunktionen für die Verwaltung)

Dienstleistung / Produkte für die Verwaltung (teilweise als Vorprodukte für andere Produkte und Dienstleistungen)

Dienstleistung / Produkte für die Bürgerinnen/ Bürger, Unternehmen, etc.

Dienstleistungen für die Politik

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine vom Land Baden–Württemberg in Auftrag gegebene Studie²⁹⁰. In der genannten Studie werden die Produkte der kommunalen Verwaltung in die Kategorien extern und intern aufgeteilt, wobei die internen Leistungen (Produkte) selbst noch in folgende Leistungsarten unterteilt wurden:

Steuerungsprodukte

Leistungen zur Lenkung und Führung der Kommunalverwaltung. Sie können nur durch die politische Spitze der Verwaltung erbracht werden.

Steuerungsunterstützungsprodukte

Leistungen, die eine zentrale Instanz erbringt, welche die Verwaltungsspitze bei der Steuerungsaufgabe unterstützt (z.B. Controlling).

Serviceprodukte

Leistungen, die auch von Dritten erbracht werden können. Hier besteht grundsätzlich keine Abnahmeverpflichtung seitens der Dienststellen. Als Beispiel können Organisationsberatung oder Dienstleistung auf dem Gebiet der Informationsverarbeitung genannt werden.

Mitwirkungsleistungen. Alle Teilleistungen, die zur vollständigen Erstellung eines Produktes notwendig sind und von mehreren Dienststellen zur Verfügung gestellt werden.

Beachtenswert ist, dass in den obigen Beispielen, obwohl von gleichen Leistungsarten gesprochen wird, dennoch unterschiedliche Begriffe verwendet werden. Während im ersten Beispiel der Terminus „Dienstleistung“ angesprochen wird, gebraucht das zweite Beispiel den Begriff „Produkt“. Es scheint die hier festgestellte unterschiedliche Wortwahl nicht zufällig zu sein. Offensichtlich ist es

²⁸⁹ Vgl. Baden-Württemberg connected e.V., 1999

²⁹⁰ Vgl. Innenministerium Baden–Württemberg, 2001

notwendig, eine eindeutige Definition der Dienstleistung der Verwaltung mit der Absicht vorzunehmen, den Begriff "Produkt" und seine Herstellung im Kontext der öffentlichen Verwaltung zu legitimieren. Die Definition und Abgrenzung der Dienstleistung als Kernkompetenz der öffentlichen Verwaltung scheint Gegenstand vieler Abhandlungen der Fachliteratur zu sein²⁹¹. In den weiteren Ausführungen wird keinen begrifflichen Unterschied gemacht. Dienstleistungen und Produkte werden synonym verwendet.

Die Kombination der Primär- und Sekundäraktivitäten ergibt die vollständige Wertschöpfungskette der Verwaltung. Porter schlägt ein Modell vor, in dem der Gewinn des Unternehmens berücksichtigt wird. Da die öffentliche Verwaltung keinen Gewinn erwirtschaftet, wird die allgemeine Wertschöpfungskette der öffentlichen Verwaltung den Begriff nicht beinhalten.

Die allgemeine Wertschöpfungskette der Verwaltung kann wie folgt dargestellt werden:

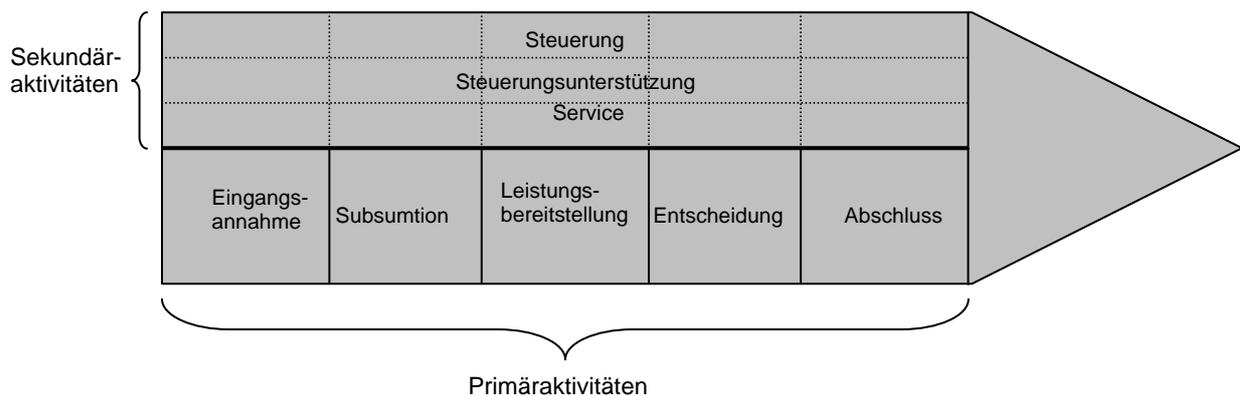


Abbildung 4-12: Vollständige Wertschöpfungskette der öffentlichen Verwaltung²⁹²

4.6 Das Wertschöpfungssystem

Die in den vorherigen Abschnitten beschriebene Wertschöpfungskette der Verwaltung existiert nicht isoliert, sondern ist mit den Wertschöpfungsketten anderer Akteure der Gesellschaft verknüpft, denn die Produkte und Dienstleistungen der Verwaltung werden in einem Lieferanten-, Abnehmersystem getauscht. Die Begriffe

²⁹¹ Vgl. Nüttgens Markus, 1998, S. 4

²⁹² Eigene Darstellung

„Lieferant“ und „Produzent“ sollen sowohl die verwaltungsinternen als auch die verwaltungsexternen Beziehungen apostrophieren. In der folgenden Tabelle werden die verschiedenen Geschäftsbeziehungen, Leistungen und deren Abnehmer dargestellt:

Geschäftsbeziehung	Gegenstand der Beziehung	Abnehmer
Verwaltungsinterne	Sekundäraktivitäten (Unterstützungsleistungen) Steuerungsprodukte Steuerungsunterstützungsprodukte Serviceprodukte (verwaltungsintern) Primäraktivitäten (Mitwirkungsleistungen)	Verwaltungs-einheiten
Government to Citizen (G2C-Beziehungen) Government to Business (G2B) Government to NGO (G2N)	Leistungsprogramme ²⁹³ Regulativprogramme Etc.	Bürger Unternehmen etc.
Government to Government (G2G-Beziehungen)	Policy-Making (Dienstleitungen für die Politik)	Verwaltung Politik

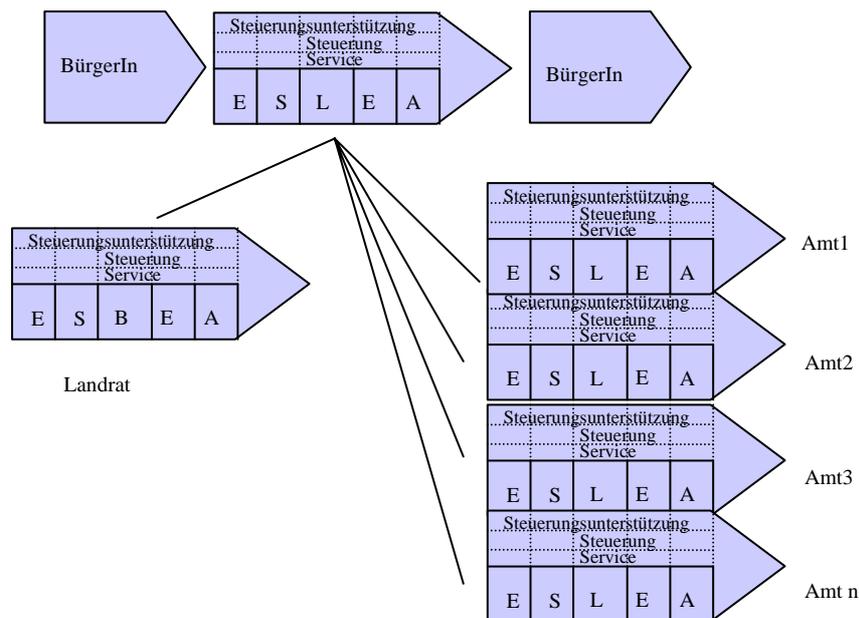
Tabelle 4-7 : Geschäftsbeziehungen der Verwaltung und ihr Gegenstand

Die Ausprägung der Geschäftsbeziehungen kann einfach oder komplex sein. In den komplexen Fällen sind die Verknüpfungen nicht linear, sondern netzartig. Daher ist es bei der Bereitstellung von komplexen Leistungen angemessen, von einem

²⁹³ Vgl. Abschnitt 4.3.2.

Leistungsnetz zu sprechen²⁹⁴. Dies gilt in besonderem Maße für die Verwaltung. Die Bereitstellung von Produkten in der öffentlichen Verwaltung ist häufig komplex und wird arbeitsteilig erledigt. Die im letzten Abschnitt erarbeitete Wertschöpfungskette stellt die einer Organisationseinheit der Verwaltung bei der Bereitstellung einfacher Dienstleistungen dar. In einfachster Form wird ein Vorgang von einer Organisationseinheit erledigt. Beispiele hierfür sind Tätigkeiten aus dem Einwohneramt, wie An- und Abmeldungen bei Wohnungswechsel, Adressänderung in Reisepässen, Ausgabe von Steuerkarten, etc. Einige andere Produkte sind komplexer. Sie werden in Zusammenarbeit mit anderen Organisationseinheiten bereitgestellt. Die federführende Organisation ist für die Erledigung der Leistung zuständig, und sie erstellt die Verfügung, d.h. den „Produktionsplan“ für die Erzeugung der Leistung. Die Erbringung der Teilleistungen obliegt der Verantwortung der beteiligten Organisationseinheiten, die ihrerseits wiederum andere Instanzen zur Erledigung der Aufgabe hinzuziehen können. Die beteiligten Instanzen können weiter öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisierte Instanzen sein. Damit besteht die oben angesprochene Produzent-Abnehmer-Beziehung nicht nur innerhalb der Verwaltung, sondern es existieren Geschäftsbeziehungen zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Akteuren der Gesellschaft. So entsteht eine vernetzte Wertschöpfungskette. Somit wird die Aussage von Naschold (siehe oben) bestätigt, dass es in Zusammenhang mit der Erstellung von Produkten innerhalb der öffentlichen Verwaltung angemessener ist, von einem Leistungsnetz zu sprechen. Ein einfaches Beispiel hierfür ist die Erstellung von Ausweisen. Die zuständige Organisationseinheit arbeitet mit der Bürgerin / dem Bürger, dem Transportunternehmen, der Bundesdruckerei zusammen, um die Dienstleistung zu erbringen. Im Beispiel des Bauantrags entsteht ein Leistungsnetz, das sich zwischen Bürgerin/Bürger, Gemeinde, Bauaufsicht, Bauamt, Kasse erstreckt.

²⁹⁴ Vgl. Naschold Frieder, Budäus Dietrich, Jann Werner, Mezger Erika, Oppen Maria, Picot Arnold, Reichard Christoph, Schanze Erich, Simon Nikolaus, 1996, S. 39



E = Eingangsannahme, S = Subsumtion; L = Leistungsbereitstellung; E = Entscheidung; A = Abschluss

Abbildung 4-13: Wertschöpfungssystem in der öffentlichen Verwaltung²⁹⁵

Für die Gestaltung eines Wertschöpfungssystems müssten die Wertschöpfungsketten aller Akteure (Lieferant, Produzent, Abnehmer) einbezogen werden. Während die Wertschöpfungskette der Unternehmen wenig Probleme bereitet, ist es schwierig, die politischen Aktivitäten in einer Wertschöpfungskette zu modellieren. „Politik ist der Prozess, in dem wir lernen, was wir wollen und was wir können“²⁹⁶. Sie ist in der Regel nicht einfach und eindeutig, sondern vage und vieldimensional. Was die Wertschöpfungskette der Bürger, also der Haushalte angeht, so betont Porter, dass es recht schwierig sei, für alle Haushaltsmitglieder eine repräsentative Wertschöpfungskette aufzubauen. Es ist allerdings möglich, die Wertschöpfungskette für die Verwendung eines Produktes aufzustellen²⁹⁷.

²⁹⁵ Eigene Darstellung

²⁹⁶ Vgl. Naschold Frieder, Budäus Dietrich, Jann Werner, Mezger Erika, Oppen Maria, Picot Arnold, Reichard Christoph, Schanze Erich, Simon Nikolaus, 1996, S. 13 ff.

²⁹⁷ Vgl. Porter Micheal, 1979, S. 81

4.7 Management der Wertschöpfungskette

Nachdem die generische Wertschöpfungskette für die öffentliche Verwaltung erarbeitet worden ist, geht es darum, dieses Modell auf die Organisation der öffentlichen Verwaltung abzubilden. Dies wird sich als sehr schwierig erweisen, da davon auszugehen ist, dass die zu den Wertschöpfungsstufen gehörenden Teilaktivitäten in den verschiedenen Organisationseinheiten verstreut sein können. Die Wertschöpfungskette ist aber nicht nach Funktionen, die sich in der Aufbauorganisation als Abteilungen darstellen, strukturiert, sondern nach den mit den Funktionen zusammenhängenden Aktivitäten. Z.B. sind im Falle von Beschaffung nicht nur die dafür zuständige Abteilung, sondern alle Aktivitäten, die mit der Beschaffungsmaßnahme verbunden sind, in Betracht zu ziehen²⁹⁸. Der Grund liegt in dem traditionellen Ansatz der funktionalen Organisationsform, die die Gestaltung der öffentlichen Verwaltung maßgeblich geprägt hat. Wir haben bereits erwähnt, dass die in der Verwaltung existierende Aufbauorganisation nach der traditionellen Organisationslehre gestaltet, d.h. nach Funktionen gegliedert ist und der Ablauf hierarchisch organisiert ist. Darüber hinaus sind die Strukturen primär auf die internen Aspekte fokussiert und optimieren die Teilprozesse innerhalb einer Organisationseinheit. Die so nach funktionalen Gesichtspunkten ausgerichteten Abläufe können, wenn sie nicht die crossfunktionalen Prozesse berücksichtigen²⁹⁹, sich hemmend auf die Ganzheitlichkeit als Zweck des Wertschöpfungskettenansatzes auswirken.

In einer funktional organisierten Unternehmung sind die Prozesse innerhalb einzelner Funktionen durch Arbeitsteilung und Spezialisierung hochgradig effizient; Prozesse über Bereichsgrenzen hinweg können dagegen durchaus schwerfällig sein³⁰⁰.

Es genügt also nicht, nur die Wertschöpfungskette durch Analysen und Synthesen zu konstruieren, sondern es müssen die gesamten Zusammenhänge der Leistungsbereitstellung entsprechend der entwickelten Wertschöpfungskette geplant und gesteuert werden. Es werden Methoden benötigt, um den gesamten Prozess der

²⁹⁸ Vgl. Corsten Hans, 1997, S. 11

²⁹⁹ Vgl. Gaitanides Michael, 1994, S. 217

³⁰⁰ Vgl. Hungenberg Harald, 2000, S. 232

Wertschöpfungskette von Anfang bis Ende als Strukturen (Aufbau und Ablauf) der öffentlichen Verwaltung abzubilden.

Die Wahl und Einführung von effizienten Organisationsformen und Managementstrategien waren immer wieder Gegenstand der Diskussion in der Fachliteratur. Lange Zeit folgte man bei der Organisation der Unternehmen der chandlerischen These „structure follows the strategy“³⁰¹. In der Folgezeit wurde auch die Umkehrung der These, nämlich „strategy follows the structure“ ebenso ernsthaft diskutiert³⁰². Heute sind die Fachleute übereingekommen, dass die wichtigste Idee bei den oben genannten Thesen die Betonung der gegenseitigen Abhängigkeit von Organisationsstruktur und Strategie darstellt. Eine geeignete Organisation muss zur Unternehmensstrategie passen. Krikel nennt dies das Stimmigkeits-Paradigma³⁰³ und betont, dass es per se keine Erfolgsgarantie darstelle. Es stellt eine Methode zur Verfügung, die die Organisationsentscheidungen auf Schlüssigkeit hin prüfen hilft und die Risiken minimiert. Diese Diskussion zeigt, dass das Etablieren eines effizienten Prozessmanagements ohne Berücksichtigung der Unternehmensstrategie wenig Aussicht auf Erfolg hat.

4.7.1. Grundorientierungen beim Management von Wertschöpfungsprozessen

Die bisherige Diskussion in der vorliegenden Arbeit basiert auf der Fragestellung, wie die Marktposition der öffentlichen Verwaltung und deren Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden können.

Als Wettbewerbsstrategie sind zwei Ansätze bekannt³⁰⁴:

Market-Based-View

Ressource-Based-View

4.7.1.1. Market-Based-View

Der Ansatz verfolgt die optimale Positionierung des Unternehmens innerhalb einer Branche. Durch Analyse der Branche werden die fundamentalen Branchencharakteristiken herausgearbeitet. Sie geben eine Referenzrolle vor, welche Fähigkeiten ein Unternehmen im Idealfall aufweisen soll, um den Markt zu beherrschen. Die Organisation ist bemüht, sich dem Idealzustand zu nähern. Ein

³⁰¹ Vgl. Hungenberg Harald, 2000, S. 222

³⁰² Vgl. Picot Arnold, 1999, S. 214

³⁰³ Vgl. Krikel Otto, 1995, S. 18

³⁰⁴ Vgl. Becker Jörg, 2002, S. 33

Vertreter dieser Strategie ist Porter. Porter beschreibt Kostenführerschaft und Differenzierung als Instrumente der optimalen Positionierung eines Unternehmens in der Branche oder einer strategischen Gruppe³⁰⁵.

Die Kostenführerschaft nutzt unter anderem die Erkenntnis, dass durch die Verdoppelung der kumulierten Produktionsmenge einer Produktionsart eine Einsparung der realen Stückkosten von 20% bis 30% realisierbar ist. Die Voraussetzung für das Erreichen dieses Ergebnisses ist der Ausbau der Produktionskapazitäten, Nutzung von Kostensenkungspotentialen und die strenge Kontrolle der variablen Kosten.

Die Differenzierung möchte das Unternehmen gegenüber den Wettbewerbern dadurch abgrenzen, dass ein oder mehrere Merkmale eines Produktes oder einer Dienstleistung gegenüber den Wettbewerbern herausgestellt werden.

4.7.1.2. Ressource-Based-View

Im Gegenteil zu Market-Based-View richtet der Ressourcend-Based-View die Aufmerksamkeit nach innen. Durch die Analyse der Stärken und Schwächen des Unternehmens werden seine Differenzierungsmerkmale herausgearbeitet. Auf der Basis dieser Erkenntnisse werden dann die so genannten strategischen Einheiten (Geschäftsfelder, Geschäftseinheiten) gebildet. Durch Kombination von besonderen Fähigkeiten (Kernkompetenzen) und Technologien der strategischen Geschäftsfelder werden die Kernprodukte des Unternehmens identifiziert, die gegenüber den Wettbewerbern aufgrund der Unternehmensstärken große Wettbewerbsvorteile versprechen. Die kompetenzbasierte Strategie hilft, die Unternehmenschancen, die sich aus der Befriedigung unerkannter oder unbeantworteter Kundenanforderungen ergeben, zu erschließen.

Eine Kostenführerschafts- oder Differenzierungsstrategie in reiner Form ist nicht realistisch und nicht praktikabel. Es besteht eine Interdependenz zwischen den strategischen Ansätzen. Sowohl Differenzierung als auch Kostenführerschaft versuchen, durch die optimale Nutzung von Ressourcen und Prozessen die Marktposition des Unternehmens zu optimieren, während der Kernkompetenzansatz durch bestmögliche Kombination der Ressourcen die Wettbewerbsvorteile zu sichern

³⁰⁵ Vgl. Porter Michael, 1985. S. 31 ff.; Hungenberg Harald, 2000, S. 134 ff.

sucht³⁰⁶. Eine ganzheitliche Strategie erfordert letztlich beide Sichtweisen. Durch die Beobachtung des Marktes müssen die Anforderungen erkannt und durch die Analyse der inneren Kräfte der optimale Einsatz der Ressourcen bestmöglich erreicht werden. Die Umsetzung der leistungs- und kostenorientierten Strategie führt zur Reorganisation der Geschäftsprozesse, deren Kern die Reduzierung der nicht wertschöpfenden Tätigkeiten und die Ausrichtung auf den Kunden ist³⁰⁷. Die Grundlage hierfür ist der gegenwärtige Zustand der Organisation, der in die Zukunft projiziert wird.

Der Markt heute ist gekennzeichnet durch hohes Informationsaufkommen, durch Dynamik und damit gegenseitiger Beeinflussung der Marktakteure. Die ständige Verarbeitung der Marktinformationen, die Einbindung dieser in die eigene Kernkompetenz und die Entwicklung von Kernleistungen werden erforderlich sein, um die Organisationen unter den heutigen Rahmenbedingungen für die Zukunft wettbewerbsfähig zu gestalten.

Die neuen Elemente des strategischen Managements sind Lernfähigkeit und Flexibilität³⁰⁸. Diese Flexibilität wird durch die Bildung von Netzwerken zwischen kooperierenden Unternehmen (intern und extern), die Zusammenarbeit und Wettbewerb kombinieren, erreicht. Die Aufteilung der Wertschöpfungskette auf Kooperationspartner führt zur Erhöhung der Flexibilität. Die Organisationen können sich auf ihre Kernkompetenz konzentrieren. Der Einsatz von Informationstechnologie fördert die bessere Nutzung von Informationen und deren Nutzarmachung für Innovation. Dabei ist über die zentrale Rolle der Information und des Wissens hinaus ihre Anwendung „zur Erzeugung von neuem Wissen und zur Entwicklung von neuen Geräten zur Informationsverarbeitung und zur Kommunikation, wobei zur einer kumulativen Rückkopplungsspirale zwischen der Innovation und ihren Einsatz kommt“³⁰⁹, von Bedeutung. Diese Fähigkeit zur Akkumulation und Übertragung von Wissen führt zur Economies of Learning. Dies ist die vorläufig die letzte Stufe einer Reihe von Strategien, die aufeinander aufbauen, um neue Quellen der Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit zu erschließen. Die auf der tayloristischen Idee basierende Größendegression (Economies of Scale) wurde

³⁰⁶ Vgl. Gaitanides Michael, 1994, S. 11; Becker Jörg, 2002, S. 112

³⁰⁷ Vgl. Warnecke Hans Jörgen, 1996, S. 280

³⁰⁸ Vgl. Warnecke Hans Jörgen, 1996, S. 282

³⁰⁹ Vgl. Castells Manuel, 2001, S. 34

durch verstärkte Marktbezogenheit und kundenbezogene Produktindividualisierung (Economies of Scope) ersetzt. Die Vielfalt der Produkte kann letztlich zu Effizienzmängeln führen, eine Erkenntnis, die zur Anpassung der Strategie führte. Ziel der neuen Strategie war die Konzentration auf Kernmärkte, -Geschäfte, -Kunden und -Produkte (Economies of Focus). Unternehmen, die nach der Strategie „Economies of Focus“ handeln, konzentrieren sich darauf, was sie am besten können. Sie kooperieren mit anderen Unternehmen und bilden mit ihnen ein Netzwerk. Das Bündnis kann dauerhaft sein oder temporär die Gestalt eines „virtuellen Unternehmens“ annehmen. Der Faktor Zeit stellt heute in einer sich rasch wandelnder Welt eine wichtige ökonomische Größe dar. Zeitmanagement dient dem Ziel, die Prozesse zu beschleunigen, in dem Verzögerungen vermieden und die Vorgänge parallelisiert werden (Economies of Speed). Das koordinierte Bemühen um einen Durchbruch, z.B. der Eroberung eines neuen Marktes bei einem zeitlich eng begrenzten Innovationsfenster, bringt Economies of Timing hervor. Die Fähigkeiten der Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter zu nutzen und zu Kernkompetenzen zu bündeln, steckt hinter Economies of Competence.

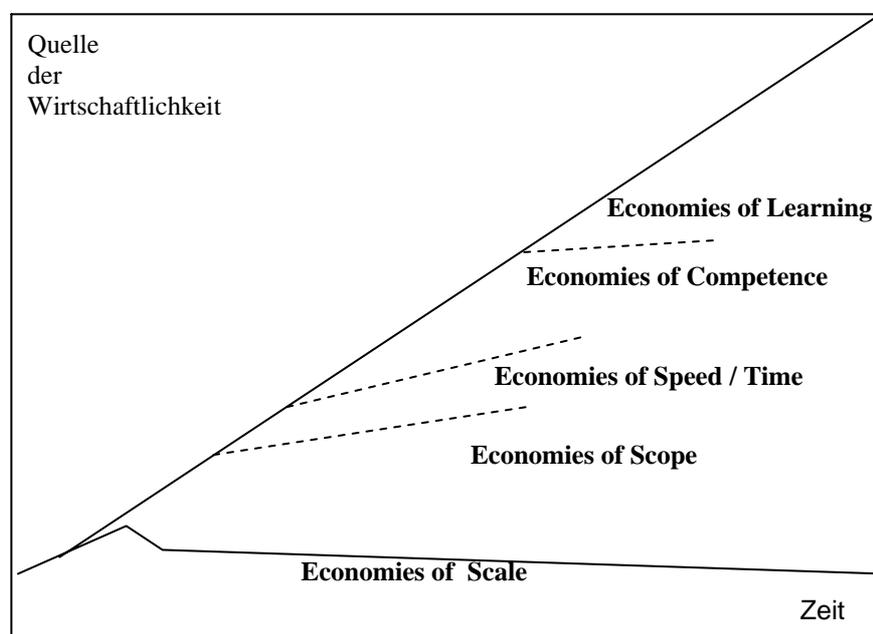


Abbildung 4-14: Wandel der Managementprinzipien bei der Suche nach Wettbewerbsvorteilen ³¹⁰

³¹⁰ Vgl. Warnecke Hans Jörgen, 1996, S. 283

4.7.2. Praktische Konsequenzen für die Verwaltung

Die bekannteste Strategie der öffentlichen Verwaltung kann unter dem Begriff Verwaltungsreform subsumiert werden. Die Reformprozesse der öffentlichen Verwaltung konzentrieren sich primär auf die Steigerung der Effizienz durch das Kosten-, Leistungs- und Qualitäts-Management. Es wird de facto eine Kostenführerschaft angestrebt. Die Ansätze für eine Strategie der Diversifikation sind durch die Erstellung von Produktkatalogen und dem Versuch der Klassifikation von Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung erkennbar. Aufgrund der Vielfalt der Produkte und Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung ist es bisher allerdings nicht gelungen, einen greifbaren Vorschlag der Diversifikation zu präsentieren³¹¹. Damit kann man behaupten, dass die auf dem Produkt allein basierenden strategischen Ansätze (Economies of Scale, Economies Scope) für die Verwaltung nur bedingt geeignet sind. Die auf Massenproduktion ausgerichteten Größenvorteile können in der öffentlichen Verwaltung ebenso nur bedingt umgesetzt werden, da die Leistung der Verwaltung primär Entscheidungsprozesse mit Ziel der Gesetzeskonkretisierung sind, die weniger als Massenprodukt charakterisiert werden können. Ebenso ist die Individualisierung der Leistung der öffentlichen Verwaltung nicht sinnvoll, da die Verwaltung nicht einzelne Kunden mit ihrem individuellen Bedarf zu befriedigen sucht. In vielen Fällen sind die Entscheidungen der Verwaltung mehrpolig, d.h., „einer wird begünstigt, der andere oder die Allgemeinheit benachteiligt“³¹². Eine kompetenzbasierte Strategie als Komplementärstrategie für die öffentliche Verwaltung wäre die bessere Nutzung von deren Kernkompetenzen, wie etwa das Wissen. Die öffentliche Verwaltung beschäftigt Fachexperten, deren Wissen als Motor für Innovation und Effizienz in ihrem Gefüge besser nutzbar gemacht werden müssen. Das Management von Wissen in der öffentlichen Verwaltung, gepaart mit dem prozessorientierten Umbau der Strukturen unter Nutzung von moderner Informations- und Kommunikationstechnologie, rundet die Verwaltungsreform ab. Damit kann die Strategie der lernenden Organisation eine durchaus sinnvolle Strategie für die öffentliche Verwaltung darstellen. Die Bildung

³¹¹ Hunziker kommt zu dem Schluss, dass die ressourcenorientierte Strategie durch Schaffung von Kernkompetenzen im Sinne von dynamic capabilities auf die öffentliche Verwaltung übertragbar ist. Allerdings schränkt er die Überlegung ein, da definitionsgemäß der zu erwartende Zusatznutzen für die Kunden nicht erfolgen kann, da die öffentlichen Verwaltungen nicht in erster Linie privaten, sondern öffentlichen Nutzen stiften sollen. Vgl. Hunziker Alexander W., 1999, S. 98 ff. und S. 150 ff.

³¹² Vgl. Lenk Klaus, 2002g, S. 65

von vernetzten Teams, die spontan oder dauerhaft zusammenwirken, um die Dienstleistungen zu erbringen, ist in den Grundgedanken des Kollegialitätsprinzips verankert. Das Zusammenbringen der fachlich Verantwortlichen an einem (virtuellen) Tisch führt neben der Erhöhung der Effizienz aufgrund der Parallelisierung der Arbeitsverrichtung zur wichtigen Wissenspotenzierung.

Es ist zu bemerken, dass die Wertschöpfungsprozesse Subjekt des Kosten-, Leistungs- und Qualitätsmanagements, des Wissensmanagements sowie des Einsatzes der IT-Technologie sind. Das Produkt als Leistungseinheit der öffentlichen Verwaltung entsteht als Ergebnis ihrer Wertschöpfungsprozesse. Das Management der Leistung und die Optimierung von Kosten und Qualität bedeutet letztlich das Management bzw. die Optimierung der Wertschöpfungsprozesse oder, wie in dem vorstehenden Abschnitt erläutert, des Geschäftsganges in der Verwaltung. Das Dienstwissen der öffentlichen Verwaltung ist in den Köpfen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung und in den Akten. Es entsteht während der Abwicklung der Vorgänge, an deren Ende die Produkte der Verwaltung stehen. Das Dienstwissen bildet sich also entlang der Wertschöpfungsprozesse der Verwaltung. Auch beim Einsatz von IT-Technologie ist die Kenntnis der Vorgänge (Geschäftsprozesse der Verwaltung) erforderliche Voraussetzung für deren Steuerung.

Zusammengefasst kann man eine für die öffentliche Verwaltung zu empfehlende Vorgehensstrategie in einem Strategiedreieck darstellen.

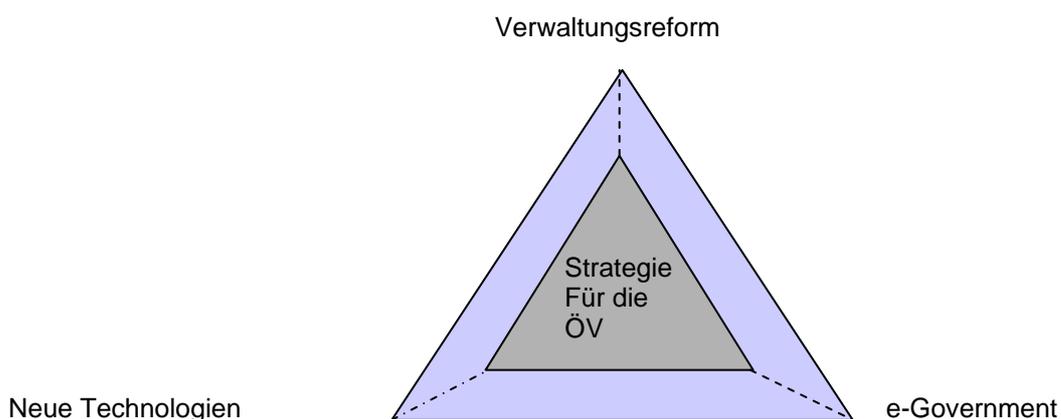


Abbildung 4-15: Das strategische Dreieck ³¹³

³¹³ Eigene Darstellung

Die geeignete Strategie für die Verwaltung berücksichtigt die starke Interdependenz von Verwaltungsreform, e-Government und neuen Technologien³¹⁴. Jede von ihnen hat eine Hebelwirkung, repräsentiert einen Teilaspekt und besitzt eine eigene Antriebsquelle. Die Reformen der Verwaltung resultieren aus der politischen Strategie, die unter dem Begriff „effizienter Staat“ diskutiert wurde³¹⁵, während e-Government seine Grundidee durch die Besinnung auf die Einführung von neuen Managementmethoden in der öffentlichen Verwaltung in Richtung auf die Markt- und Kunden-Orientierung gefunden hat. Beide Hebel weisen Elemente sowohl von Market-Based- als auch Ressource-Based-View auf. Obgleich ihre Schwerpunkte unterschiedlich sein können, ergänzen sie sich. Während der effiziente Staat mehr seine Positionierung in der Gesellschaft intendiert, möchte e-Government schwerpunktmäßig die innere Struktur der öffentlichen Verwaltung effizient gestalten und die Schnittstelle zum Markt optimieren. Die Effizienz und die Nutzung der Kernkompetenz der öffentlichen Verwaltung, das Wissen, kann am besten durch den Einsatz der neuen Medien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologie erreicht werden, womit die Wirtschaft und ihre Innovationskraft in die Strategie eingebunden ist. Wie bereits erwähnt, tangieren die Hebel des strategischen Dreiecks die Wertschöpfungsprozesse der Verwaltung. Damit ist das Management der Wertschöpfungsprozesse die Voraussetzung für die wirksame Umsetzung des strategischen Dreiecks.

³¹⁴ Vgl. Reiner Hermann Heinrich, 1999, S. 12. „Was bisher zu wenig diskutiert und umgesetzt wird, ist die langjährige Forderung der Verwaltungsinformatik nach Neuentwürfen einer öffentlichen Verwaltung, die unter Nutzung des Reformpotentials der IKT als Leitbilder für das heranziehende Informationszeitalter dienen könnten“

³¹⁵ Vgl. Palandt Sabine von, 2000, S. 171 ff. „Ihr Schwergewicht hat die Verwaltungsreform in Deutschland in den Kommunen. Dort wird sie – nicht zuletzt vor dem Hintergrund zu leistender Einsparungen- durch das Neue Steuerungsmodell (NSM) geprägt. Das NSM wird hier gleichsam selbst als strategische Gesamtkonzeption betrachtet. Tatsächlich stellt es nur eine Möglichkeit systematischer und umfassender Modernisierung dar“. Vgl. Jann Werner, 2001, S. 85 ff. Das NSM besteht im Kern aus drei allerdings eng miteinander verbundenen Elementen: 1. Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur, 2, der Outputsteuerung, d. h. Instrumente zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her, sowie 3. Aktivierung dieser neuen Struktur für Wettbewerb und Kundenorientierung.

4.7.3. Methoden des Prozessmanagements

Gaitanides³¹⁶ beschreibt die seit den 80er -Jahren in der fachlichen Diskussion befindlichen Methoden, welche als Prozessmanagement-Konzepte verstanden werden.

- Geschäftsprozessoptimierung

Im Vordergrund steht die Wirtschaftlichkeitserhöhung durch elektronische Vorgangsbearbeitung. Vorbild ist die automatische Prozesssteuerung in der Fertigung. Auf diesen Überlegungen basiert das Konzept des Workflow-Managements³¹⁷. Die Prozesse werden mit Hilfe der Informatikmethoden beschrieben und die Abläufe computergestützt gesteuert. Im Übrigen betont Gaitanides, dass der Ursprung der Prozessorientierung in der Informatik liegt. Durch den Einsatz der DV hat man versucht, die optimale Versorgung der Organisationseinheiten mit Information zu bewältigen. Dabei ist die Erkenntnis entstanden, dass die Optimierung nicht durch die Automatisierung erfolgt, sondern durch effiziente Steuerungsmechanismen. Im Gegensatz zum Reengineering bleiben die funktionalen Strukturen im Unternehmen weitgehend erhalten.

- Prozessorganisation

entstand Anfang der 80er-Jahre. Stellen, Abteilungen und Bereiche wurden „bottom-up“ auf der Basis der einzelnen, durch IST-Analysen identifizierten Aktivitäten gebildet. Prozessorientierte Aufbaugestaltung bedeutet somit in letzter Konsequenz, einen Prozess als eigenständigen Unternehmensbereich (Profit- oder Cost-Center) zu organisieren. Prozessorganisation ermöglicht, die Stellen nicht in erster Linie nach dem Anforderungsprofil einer hierarchisch orientierten Aufgabenteilung zu bilden, sondern nach einer durch die Wertschöpfung vorgegebenen Prozessnotwendigkeit. Daher ist die Prozessorientierung tendenziell eine vorgangsbezogene Aufbauorganisation. Diese Vorgehensweise ist seit Jahrzehnten im Fertigungsbereich (Automatisierung der Fertigungsprozesse) üblich.

³¹⁶ Gaitanides Michael, 1994, S. 18 ff.

³¹⁷ Der Begriff „Workflow“ wird sowohl wie das englische Wort für Geschäftsprozess, als auch für computergestützte automatisierte Geschäftsvorfälle benutzt. Die Organisation Workflow Management Coalition, eine internationale Vereinigung von Herstellern, Anwendern und Beratern, hat sich vorgenommen, die Standardisierung auf diesem Gebiet zu fördern. Vgl. Kirn Stefan, Unland Roland, 1994, S. 6; Orgis Kurt, 1997, S. 18 ff.; Raetzsch Harald Roland, 1997, S. 12 ff.

Im Verlauf der Fokussierung auf die Prozessorientierung und der wettbewerbsstrategischen Gestaltung der Geschäftsprozesse sind weitere Ansätze entwickelt worden. Hier sind folgende zu erwähnen:

- Reengineering

wird durchgeführt, um das Unternehmensgeschehen radikal zu verbessern. Es geht um den Umbau statt um Anbau. Gezielt werden Strukturen aufgebrochen und Abläufe erneuert. Die Methode erfordert ein totales Umdenken der Mitarbeiter/-innen und eine völlig neue Gestalt des Unternehmens. Während Business Process Reengineering sich mit einem speziellen Prozess auseinandersetzt und versucht, diesen neu zu gestalten, befasst sich Business Reengineering mit dem gesamten Unternehmen. „Kernstück des Business Reengineering ist diskontinuierliches Denken, das überkommene Regeln und fundamentale Annahmen erkennt, die der heutigen Geschäftstätigkeit zugrunde liegen, um sich von ihnen abzuwenden“³¹⁸. Ein Derivat des Business Reengineering ist das Processmanagement. Allerdings geht es bei diesem Ansatz weniger um ein revolutionäres Vorgehen, sondern um eine kontrollierte und schrittweise Umsetzung der Prozessmanagementgedanken in einem Unternehmen³¹⁹.

- Fraktales Prozessmanagement

Es wird kritisiert, dass die bekannten Prozessmanagementmethoden davon ausgehen, dass alle Teilprozesse in deren Wirkungsfeld liegen. Die Unternehmensprozesse machen heute nicht halt vor den Toren des Unternehmens. Sie sind mit den Prozessen anderer Akteure verknüpft. Die Einbindung solcher autonomer Einheiten in das Konzept der zentralistischen Managementmethoden (TQM (Total Quality-Management), LN (Lean-Management), BPR (Business Process Reengineering), etc.) führt zu Problemen. Die Koordination von verteilten Verantwortungen stößt an die Grenzen der genannten Konzepte. Das Ziel des fraktalen Prozessmanagements ist es, den genannten Problemen mit einem Integrationskonzept zu begegnen und damit das Management des gesamten verteilten Systems zu ermöglichen³²⁰. Die Methode lehnt sich an die Wirkungsweise der Organismen wie Selbstorganisation, Dynamik und Selbstständigkeit, d.h., das

³¹⁸ Vgl. Hammer Michael, 1994, S. 13

³¹⁹ Vgl. Küchler Sven, 2000, S. 23

³²⁰ Vgl. Lindert Frank, 1999, S.13 ff.

Unternehmen besteht aus vielen Einheiten, die gemeinsam die vereinbarten Ziele zu erreichen versuchen. Man spricht von „Ziel-Vererbungsprinzip“, was bedeutet, dass die Unternehmensziele top-down propagiert werden, die einzelnen Fraktale aber sind für die Umsetzung selbst verantwortlich. Dies geschieht durch Selbstorganisation, Selbstregulierung, Selbstbestimmung und Selbstverwaltung. Darüber hinaus sind die Fraktale geschlossene Bereiche, die aber alle einander ähnliche Strukturen aufweisen³²¹.

4.7.3.1. Zusammenfassung und Bewertung

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Intention aller modernen Managementmethoden auf Optimierung von Organisationen zielt, die durch:

- Konzentration auf den Wertschöpfungsprozess,
- Schaffung größerer Verantwortungsspielräume,
- Schaffung dezentralisierter Strukturen,
- Verkürzung der Bearbeitungsdurchläufe,
- Verringerung der Fertigungstiefe,
- Abnehmer- / Lieferantenbeziehung,
- Neue Formen der Teamarbeit und,
- nicht zuletzt, Ausrichtung am Kunden

gefördert werden³²². Dabei ist die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie für den Erfolg des Verfahrens eine Kardinalkomponente. Küchler führte in seiner Arbeit eine Beurteilung der oben genannten Methoden durch. Er kommt zu dem Ergebnis, dass bisher keine der Methoden erfolgreich und nachhaltig eingeführt wurde. Nach seinen Recherchen betragen die Abbruchquoten bei der Methode Business Reengineering 40%, während der Anteil der mangelhaft beendeten Projekte mit 67% zu beziffern ist. Kücher sieht den Grund für diese bescheidenen Ergebnisse in der radikalen Vorgehensweise des Business Reengineering. Die mangelnde Berücksichtigung des Faktors Mensch und die kulturellen Eigenarten sind weitere Gründe für das Scheitern der Einführung der Managementmethoden³²³.

³²¹ Vgl. Füser Karsten, 1997, S. 156 ff.; Vgl. Lindert Frank, 1999, S. 9

³²² Vgl. Bogumil Jörg, 1997, S. 21 ff.

³²³ Vgl. Küchler Sven, 2000, S. 33

4.7.3.2. Fraktale Organisation

Die oben genannten Kritiken scheinen durch die fraktale Organisation beseitigt werden zu können.

Erstens wird der Mensch als Unternehmenspotential³²⁴ und die Förderung der Teambildung vom Konzept der fraktalen Organisation im besonderen Masse berücksichtigt. Zweitens geht das Konzept der lernenden Organisation davon aus, dass ein radikaler Umbau kontinuierlich in Schritten erfolgt und nicht abrupt. Auf der andern Seite kombiniert das Konzept alle Vorteile der Prozessmanagementmethoden, dabei beschränkt sich die Organisationsform nicht auf die Organisationsgrenzen der Einheit, sondern bezieht die Dezentralität mit ein. Durch die Umsetzung der fraktalen Organisation entstehen in der Organisation horizontale Einheiten, in denen die Unternehmungsziele durch Selbstorganisation flexibler erreicht werden³²⁵. Zwischen den Fraktalen werden die Leistungsbeziehungen und Ergebnismiveaus (Zeit, Qualität, Kosten) festgelegt. Die Planungs- und Steuerungskompetenz erfolgt auf der ausführenden Ebene (vertikale Integration), sodass eine zentrale Planungs- und Steuerungsinstanz zum Teil überflüssig wird. Die Hierarchiestufen können so weitestgehend reduziert und damit die Durchlaufzeiten verkürzt werden. Durch die Nähe zum Geschehen haben die Mitglieder in einem Team zeitnah die Prozessinformationen, und somit kann bei einer Abweichung von den Zielgrößen schnell gehandelt werden. Die Einheiten bilden kleine Regelkreise, die schnell auf den Wandel des Umfelds reagieren können. Aus der Beobachtung der Ergebnisse und ständiger Verbesserung der Abläufe lernt (lernendes System) das Fraktal und kann seine Ergebnisse einem Optimum annähern³²⁶.

Die Fraktale bilden ein dauerhaftes oder fallbezogenes Netzwerk, um durch Informationsaustausch untereinander und mit dem „Mutter-Fraktal“ die Zielorientierung des Gesamtsystems zu gewährleisten. Die Feststellung eines Problems, das innerhalb des Fraktals nicht bewältigt werden kann, führt zum Einschreiten der anderen Fraktale oder der zentralen Instanz. Die Interaktion der Fraktale wird durch Wettbewerb und Kooperation bestimmt³²⁷. Kooperation sichert

³²⁴ Vgl. Warnecke Hasns Jörgen, 1996, S. 287

³²⁵ Vgl. Kämf Rainer, 2001, S. 21

³²⁶ Vgl. Kille Karl, 1995, S. 31

³²⁷ Vgl. Zahn Erich, 1995, S. 149 ff.

eine effiziente Arbeitsorganisation, während der Wettbewerb für das Bemühen um die Marktposition sorgt und den Zugriff auf die knappen Ressourcen regelt. Die traditionelle Unternehmensführung wird nicht etwa überflüssig, sondern erhält eine wichtige strategische Rolle. Zahn nennt die zentrale Instanz das „Mutter-Fraktal“. Eine wesentliche Aufgabe neben vielen anderen ist die Koordination der Fraktale an ihren Schnittstellen. Sie erfolgt durch eine Kombination von Hierarchie, Markt und Clanverhalten (Selbstbestimmung)³²⁸.

Die zunehmende Nutzung der Informationstechnologie relativiert die Bedeutung von Zeit und Raum. Die üblichen traditionellen territorialen und infrastrukturellen Grenzen werden aufgehoben. Der Standort des Betriebsmittels und des Prozesssubjektes ist aus der Sicht des Kunden irrelevant. Die Ausführung der Aufgaben setzt nicht die lokale Präsenz aller Beteiligten an einem bestimmten Standort voraus. Ebenso ist Zeit als Planungsgröße einer starken Wandlung unterworfen. An einen Raum gebundene zeitliche Vorgaben werden aufgehoben. Raum- und zeitunabhängig in Kooperationsverbänden operierende und vernetzte Unternehmen bilden ein virtuelles Unternehmen.

4.7.4. Prozessmanagement in der Verwaltung

Die Prozessmanagementmethoden, wie sie in der Privatwirtschaft bzw. Industrie eingesetzt werden, auf die öffentliche Verwaltung zu übertragen, ist nur bedingt sinnvoll. Damit ist nicht die Notwendigkeit von Prozessmanagement in der Verwaltung in Frage gestellt, sondern es wird eine differenzierte Betrachtung, die die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung berücksichtigt, gefordert. Die Produktionsprozesse der Industrie sind wohl strukturiert. Sie werden ein Mal angestoßen und durchlaufen das Unternehmen nahezu selbständig bis zur ihrer Beendigung³²⁹. Vorgänge in der Verwaltung sind Entscheidungsprozesse, die nicht immer determiniert ablaufen und nur zum Teil wohl strukturiert sind.

„Trotz standardisierter Reihenfolge von Bearbeitungsstationen etwa bei der Eingangsbearbeitung kann ein Vorgang nicht als eine festgelegte Folge bestimmter Handlungen angesehen werden“³³⁰.

³²⁸ Vgl. Warnecke Hans Jörgen, 1996, S. 49 ff.

³²⁹ Vgl. Lenk Klaus, 2002g, S. 63

³³⁰ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1999, S. 347

In vielen Fällen liegen erst im Lauf des Prozesses alle Informationen vor, um die nächsten Schritte zu unternehmen.

„Es ist für den Vorgang begriffsbestimmend, dass er aus aufeinander folgenden, offenen, also kontingenten Situation besteht, in denen jeweils mit eigener Entscheidung Kontingenz selektiv geschlossen und Anschlussfähigkeit hergestellt wird. Im Laufe der Schritte wird die produktive Unsicherheit und Offenheit des Beginnes sukzessiv in Sicherheit umgewandelt“³³¹

Es scheint, dass sich das Endprodukt in seinen Einzelheiten erst im Lauf des Entscheidungsprozesses entwickelt und daher die Steuerung der Vorgänge in der öffentlichen Verwaltung nicht eine reine Handlungskoordination, sondern mit dem Zustandekommen der Inhalt der Sache, die entschieden werden soll, verbunden ist. Die Prozesse der öffentlichen Verwaltung können in der Handlungskoordination als arbeitsteilig, hinsichtlich des Zustandekommens der Inhalte als situativ steuerbare Kooperationen charakterisiert werden. Die Form des Zustandekommens von Entscheidungen in der Verwaltung kann in die Typen monokratisch³³², kollegial³³³ oder einer Mischform von beiden, der bürokratischen Form des Vorganges³³⁴ aufgeteilt werden.

Da heute die letztgenannte Form die Handlungen der öffentlichen Verwaltung prägt, wird sie hier näher beleuchtet. Die Planung und Steuerung der Vorgänge (das Prozessmanagement) in der öffentlichen Verwaltung erfolgt mit Hilfe folgender Instrumente:

- Geschäftsordnung
- Verfügung

³³¹ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1999, S. 347

³³² Die monokratische Entscheidungsform beruht auf Einzelentscheidung. Sie ist die Form zielorientierter Durchsetzungsfähigkeit. Für die Tagesarbeit in der Verwaltung bedeutet sie die Antizipation der Lösung durch den Chef, bevor er eine Sache an Mitarbeiter zur Ausformulierung oder Absicherung der Entscheidung weitergibt. Vgl. Menne-Haritz Angelika, S. 2000, S. 7 ff.

³³³ „Auch kollegiale Strukturen sind wie die monokratischen Formen auf Personen orientiert, allerdings, ohne ihr Verhalten vorherzubestimmen und ihnen Anweisungen zu erteilen. Gruppen sind von ihren Mitgliedern abhängig. Sie entwickeln eine eigene Dynamik, die sich einem direkten Einfluss von außen entzieht.“Vgl. Menne-Haritz Angelika, 2000, S.10 ff.

³³⁴ Vgl. Menne.Haritz Angelika, 2000, S. 6 ff.

Geschäftsordnung

„Die Geschäftsordnung regelt die Geschäftsgänge. Sie legt Dienstwege und hierarchische Beziehungen fest“³³⁵. Nicht die einzelne fachlich aufgegliederte materielle Aufgabenzuständigkeit für die Problemlösung wird von der Geschäftsordnung festgelegt, sondern quer zu den Sachzuständigkeiten werden funktionale Verfahrenszuständigkeiten für das Entstehen, den Ablauf und die Beendigung der einzelnen Entscheidungsprozesse in der Geschäftsordnung definiert“. Die Geschäftsordnung strukturiert die Vorgänge als arbeitsteiliger Prozess und formuliert eine „Funktionsdefinition von situativer Steuerungskompetenz“³³⁶. Unabhängig von der Zuständigkeit für Organisationsstruktur, Personal und Haushaltsmitteln beschreibt sie die Leitungsfunktion, die Sachbearbeitung und die Registratur³³⁷. Damit strukturiert sie die Transaktions- und Kommunikationsbeziehungen der für die Erledigung einer konkreten Sache erforderlichen Instanzen. Damit kann die Geschäftsordnung als ein Rezept zur Herstellung der Prozesse aus Zuständigkeit und Operation angesehen werden³³⁸.

Verfügung

Das wichtigste Instrument zur Steuerung der kooperativen Tätigkeit in der Verwaltung ist die Verfügung. Mit ihr werden Handlungen angeordnet und gesteuert. Durch die Beschreibung der Verfügung in der Geschäftsordnung mit der eindeutigen Benennung der Schritte Einleitung, Vorbereitung, Fortgang und Ausführung werden die Vorgänge in ihrem Ablauf vereinheitlicht³³⁹. Die situative Steuerungskompetenz ergibt sich aus der fachlichen Zuständigkeit und beinhaltet die Verantwortung für die Verfügung, die eine asynchrone Bearbeitung an verschiedenen Orten erlaubt. „Die Verfügung realisiert die Organisationswirkung der Selbstreferentialität“³⁴⁰ bei gemeinschaftlichen, interaktiven Lösungsproduktion. Sie integriert die zu

³³⁵ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1995, S.109

³³⁶ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1995, S. 116

³³⁷ Menne-Haritz sieht in der der Funktion der Registratur mehr als die Lagerung und Bereitstellung von Akten. Die Registratur kann die Funktion des Prozessmonitorings wahrnehmen. In dieser Funktion ist die Registratur heute nicht anerkannt. Vgl, Menne-Haritz, 2000, S. 23

³³⁸ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 2000, S. 23

³³⁹ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1995, S. 116

³⁴⁰ Vgl. Roschmann Christian, 1999, S. 95. „Für die politische Theorie und insbesondere die Theorie der Bürokratie bedeutsam wurde der Begriff Selbstreferenz, das Auf-sich-selbst-bezogen-sein von

beteiligten Stellen durch die Anforderung von Leistungen für ein gemeinsames Ziel und schließt sie so auf Zeit zusammen“. Damit entsteht eine effiziente Form kooperativer Arbeitsteilung in vorübergehend dezentralen Verantwortungszentren³⁴¹.

Die Verfügung erscheint in drei Ausprägungen. Eine einfache, eine zusammengesetzte und die Ausgangs-Verfügung.

Die einfachste Form der Verfügung beinhaltet die Tätigkeit, die Instanz, von der eine Leistung erwartet wird und die Erledigungskennzeichen. Damit ist die vorganginterne Verfügung der Produktionsplan der Dienstleistung, der den Ablauf steuert, die Beteiligungen organisiert³⁴². Die einfache Verfügung wird z.B. vor Beginn der Sachbearbeitung von der Leitung erlassen, bezieht sich auf den gesamten Vorgang und beeinflusst seine Konstruktion.

Die kooperative zusammengesetzte Verfügung ist eine Liste durchnummerierter einfacher Verfügungen, die aufeinander aufbauend in der angegebenen Reihenfolge erledigt werden. Die Kompetenz zur sachlichen Lösungsentwicklung und zur Nutzung von Zeitdimensionen ist in der Funktion der Federführung definiert.

„Voraussetzung für ihren Einsatz ist die kombinierte Zuständigkeit für die Sache und für ihren Lösungsprozess, wie sie das Prinzip der Federführung formuliert. In der Federführung sind die Kompetenzen zur sachlichen Lösungsentwicklung und zur Nutzung der Zeitdimension in der Konstruktion eines situationsgerechten Prozesses miteinander zusammengeführt.“³⁴³

Mit Hilfe der zusammengesetzten Verfügung plant und steuert die federführende Stelle die gemeinschaftliche Arbeit, in dem sie den Prozess in Teilprozesse aufteilt, der sachbearbeitenden Stelle zuordnet und deren Erledigungsreihenfolge festlegt. Die Ausgangsverfügung schließt den Prozess mit der Fertigstellung des Ausgangsschreibens ab. Der endgültige Abschluss erfolgt durch die Zeichnung der nächsthöheren Hierarchieebene. Die Steuerung der Prozesse erfolgt damit auf zwei Ebenen und hat verschiedene Bedeutungen. Durch Benennung der federführenden Sachbearbeitung soll diese verantwortlich für die Konstruktion der bestmöglichen Lösung sorgen. Insofern kann diese Stelle als „process owner,“ im Sinne des Reengineeringansatzes verstanden werden. Auf der anderen Ebene ist die

einzelnen Systemen, womit eine Enthierarchisierung des Handlungssystems Staat beschrieben werden soll.

³⁴¹ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1999, S. 334

³⁴² Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1999, S. 335

³⁴³ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 2000, S. 20 ff.

Leitungsfunktion, die durch Geschäftsvermerke vor dem Beginn der Sachbearbeitung auf die anschließende Konstruktion des Entscheidungsprozesses Einfluss nimmt oder durch seine Mitzeichnung den Vorgang abschließt und ihn in der Sache und in seinem Zustandekommen bestätigt³⁴⁴. Damit wird allerdings die Position der federführenden Stelle aufgeweicht und die Verantwortung verdoppelt.

„Mit der Verfügung hat sich die Verwaltung bereits im 19. Jahrhundert ein Instrument zur dezentralen Prozessverantwortung geschaffen, das seit Beginn des 20. Jahrhunderts zurückgedrängt und bisher in elektronischer Prozessunterstützung nicht vorgesehen ist, aber auch nicht angefordert wird. Sie ist das Instrument der internen Prozesssteuerung und entspricht der internen Steuerung der mündlichen Debatte. Die zweite Form der Steuerung, nämlich die externe, auf die Rahmenbedingungen für die Konstruktion der einzelnen Erledigungen wirkenden Einflüsse, wird über die Gestaltung des Geschäftsgangs realisiert. Er stellt den Rahmen dar und benennt die Instrumente, die für die Konstruktion einzelner vorgangsförmiger Episoden verwendet werden können.“³⁴⁵

Die oben zitierte Beschreibung des Prozessmanagements in der öffentlichen Verwaltung erinnert an das Konzept der Modularisierung. Die Frage ist zu beantworten, ob die hierarchischen bürokratischen Strukturen dem Wesen der Modularisierung als Hauptanliegen des Prozessmanagements „diametral“ gegenüber stehen³⁴⁶.

Picot untersucht die obige Frage und kommt zu folgenden wichtigen Aussagen³⁴⁷:

- Enthierarchisierung in Zusammenhang mit Modularisierung kann unterschiedlich interpretiert werden:
 1. Abflachung der Stellenhierarchie
 2. Wandlung von Personenhierarchie in kollegiale Hierarchie
 3. Reduktion des Grades der vertikalen Integration in der Wertschöpfung
- Das Bürokratiemodell bezieht sich auf Max Weber. Das betrifft einerseits die hierarchische Struktur der öffentlichen Verwaltung, andererseits ihre Regelgebundenheit. Picot betont, dass „die Entbürokratisierung im Sinne des

³⁴⁴ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1999, S. 346

³⁴⁵ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 2000, S. 23

³⁴⁶ Vgl. Picot Arnold, Reichwald Ralf, Wiegant Rolf T., 1998, S. 214

³⁴⁷ Vgl. Picot Arnold, Reichwald Ralf, Wiegant Rolf T., 1998, S. 207 ff.

Abbaues der Regeln bei der Teambildung weitest gehend ungeprüft³⁴⁸ ist. Er geht davon aus, dass die allgemeinen Regeln für die Koordination von Teams sogar an Bedeutung gewinnen. Darüber hinaus wird einerseits die Erweiterung der Kompetenzen und der Verantwortung von Modulen postuliert, andererseits ist es evident, dass die Modularisierung durchaus Einschränkung der Kompetenzen in funktionaler Hinsicht bedeuten kann.

Damit wird deutlich, dass die Modularisierung nicht im Widerspruch zur Hierarchie und Bürokratie steht, sondern differenziert betrachtet werden muss. Die „Enthierarchisierung“ der Verwaltung im Sinne von Picot bedeutet zum Teil die Umkehrung der monokratischen Strukturen in kollegiale Strukturen, die im 19. Jahrhundert aufgehoben wurden. Mit diesem Schritt wurde seinerzeit einerseits die dezentrale prozesshafte Erledigung der Aufträge eingeführt, andererseits wurde durch die Festlegung der Zuständigkeiten die Trennung zwischen der Entscheidungsvorbereitung, Entscheidung und Ausführung vorgenommen. Die Sorge um die Beherrschung der Komplexität, die sich ggf. durch die dezentrale Arbeitsteiligkeit ergibt, führte zur Erhöhung des Arbeitsteilungsgrades (vertikale Desintegration), Reduktion der Verantwortung und Erhöhung der Formalisierung³⁴⁹. An die Stelle der gemeinsamen Verantwortung, des Regionalprinzips³⁵⁰, Wissen (Dienstwissen³⁵¹ und Erfahrung) trat damit die individuelle Verantwortung, Sachprinzip und Fachqualifikation. Prozessorientierte Organisation (Modularisierung) der Verwaltung erfordert aber genau die Eigenschaften, die das Kollegialitätsprinzip ausgewiesen hat, d.h., modern ausgedrückt, arbeiten im Team, gemeinsame Verantwortung für die Vorbereitung, Entscheidung und Ausführung, vertikale Integration und Zugriff auf Dienstwissen, wobei mit dem Dienstwissen die gesamten bereichsübergreifenden Informationen und Daten gemeint ist. Die anstehenden Vorgänge werden in einem Team, das spontan nach Bedarf zusammen kommt, (virtuelle Teams) bearbeitet.

Die Beteiligten sind verantwortlich in dem Sinne, dass sie nicht nur Entscheidungen vorbereiten, sondern auch die Entscheidungskompetenz besitzen. Das Endresultat

³⁴⁸ Vgl. Picot Arnold, Reichwald Ralf, Wiegant Rolf T., 1998, S. 210

³⁴⁹ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1995, S. 118 ff.

³⁵⁰ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1995, S.113

³⁵¹ Vgl. Menne.Haritz Angelika, 2001, S.5-6. Wissensbedarf bei den Teilnehmern, die kooperativ in einem Prozess beteiligt sind. Das Wissen besteht aus dem Problemwissen, dem Prozesswissen und dem Fachwissen.

ist ein Gruppenergebnis. Dies setzt voraus, dass die Rolle der so genannten federführenden Sachbearbeitung durch Übertragung der Verantwortung für den gesamten Vorgang gestärkt wird, die Leitungsfunktion die Rolle des Controllings übernimmt, womit doppelte Verantwortung und Dysfunktionalität beseitigt werden können und die Arbeiten durch den Einsatz von IuK-Technik (Client, Server, Datenbanken, Workflow-, Dokumentenmanagement- System, etc.) unterstützt werden.

Mit anderen Worten ist es heute möglich, auf der Basis der in der Verwaltung vorhandenen Instrumente und Erfahrungen die Prozessorientierung in Schritten zu verwirklichen, ohne dass die Aufbauorganisation der Verwaltung im Sinne des Process Reengineering radikal verändert werden müsste. Dabei stellt die intensive Nutzung der modernen IuK-Techniken, angepasst an die Gegebenheiten der öffentlichen Verwaltung, eine Grundvoraussetzung dar.

4.7.5. Dezentralisierung, Fraktalisierung der Verwaltung

Hill beschreibt, dass in der öffentlichen Verwaltung bereits gewisse Ansätze hin zu Dezentralisierung und Übertragung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung festzustellen sind.

„Angeregt durch die Einrichtung des Profitcenters sowie dem Modell einer ‚fraktalen Organisation‘ in der Privatwirtschaft hat das Paradigma der neuen Dezentralisation inzwischen in Gestalt der dezentralen Ressourcen- und Ergebnisverantwortung auch die öffentlichen Verwaltung ergriffen“³⁵².

Die ersten Schritte zur Umsetzung der vertikalen Integrationsgliederung sind die Integration der staatlichen Mittelebene und die Ausgestaltung der Querschnittsbereiche und Zentralabteilungen zu Serviceeinheiten, die ihre Leistung im Wettbewerb mit anderen Anbietern erbringen müssen.

Jede Behörde wird als Dienstleistungsunternehmen organisiert. Diese Unternehmen selbst sind ebenso in kleinen Teams, die für einen Kernprozess verantwortlich sind, strukturiert. Die strenge Hierarchie muss ersetzt werden durch die Eigenverantwortlichkeit der Einheiten, wie Schuppert betont.

„Es kommt darauf an, die Organisationseinheiten dialogfähig zu gestalten und mit angemessener Kompetenz auszustatten, d.h. ihnen die Handlungsspielräume zu

³⁵² Vgl. Hill Hermann, 1997, S. 19 ff.

geben, die sie intern für eine eigenständige Zusicherung der erforderlichen Kommunikationssituation (Kommunikationsnetz) benötigen. Nach außen gerichtet bedingt die kommunikationsfähige Organisation die Einrichtung von Verantwortungszentren: Öffentliche Verwaltungseinheiten sind einem Gliederungsprinzip zu unterwerfen, das ihnen erlaubt, weitgehend eigenständig den ‚Verantwortungskreis‘ funktioneller Kooperation von Staat und Gesellschaft zu institutionalisieren³⁵³

Diese vollständige Umsetzung der Dezentralisierung und die Veränderung der Steuerungs- und Kontrollverantwortung wirft nun im Laufe der Entwicklung Fragen im Hinblick auf das parlamentarische und gerichtliche Kontrollrecht auf³⁵⁴.

Dieser auf der Makroebene begonnene Wandlungsprozess kann als Lernprozess betrachtet werden, der in Schritten weiter realisiert werden könnte. Der Lernprozess kann ebenso auf der Ebene der Geschäftsprozesse (Mesoebene) beginnen. Durch Typisierung der Vorgänge in der Verwaltung lassen sich Gruppen von ähnlich strukturierten Prozessen bilden. Wenn wir davon ausgehen, dass viele Vorgänge der Verwaltung wohl strukturierte Prozesse sind, so kann man weiter annehmen, dass die für die Erledigung des Vorganges benötigten Stellen a priori identifizierbar sind. „Aus der Sicht der einzelnen, an den Vorgängen beteiligten Stationen wiederholt sich ihre Tätigkeit ständig, auch wenn sie sich immer wieder auf andere Sachen bezieht“³⁵⁵.

D.h., jedem Prozesstyp wird eine Stelle oder eine Gruppe von Stellen zugeordnet. Die Zuordnung muss nicht eine feststehende Organisation zur Folge haben, sondern kann von Fall zu Fall erfolgen (virtuelle Teams). Diese hier erläuterte Vorgehensweise ist nicht neu. Sie beschreibt die Funktion der vorgangsbegleitenden Verfügungen. Allerdings wird die Verfügung nicht, wie heute üblich, in der Eingangsstelle und im Laufe des Prozesses fallweise neu getroffen, sondern liegt wie ein Produktionsplan vor und wird für die passende Leistungsart eingesetzt. Zu Beginn können die Fertigstellungstermine der Vorgänge ungenau sein. Mit der Zeit wird das Team Erfahrungen sammeln und durch Verbesserung des Ablaufes (z.B. Reduktion der Vorschriften oder Eliminierung der Mitzeichnungsfunktionen) die Ausführungszeiten präzisieren.

³⁵³ Vgl. Schuppert Gunner Folke, 2000, S. 134

³⁵⁴ Vgl. Hill Hermann, 1997, S. 65 ff.

³⁵⁵ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1999, S. 319

Für komplexere Vorgänge wird ein weiterer Modularisierungsschritt (auf der Mikroebene) notwendig sein. Jeder komplexe Vorgang lässt sich in einfache Teilprozesse zerlegen. In der Verwaltung ergibt sich die Komplexität dadurch, dass die Entscheidungsprozesse „Ermessenstätigkeiten aufweisen oder die Bereinigung von Unklarheiten beim Verständnis der Rechtstexte einfordern“³⁵⁶, wodurch die Anzahl der Beteiligten variieren kann. Dennoch ist es auch in solchen Fällen möglich, Teams zu bilden, die eine Mindestbeteiligung der zuständigen Stellen gewährleisten. Das jeweilige Team kann je nach Bedarf spontan um weitere Teammitglieder erweitert werden. Wichtig ist das auch für solche Fälle, ähnlich wie bei der Einzelfertigung Produktionspläne vorhanden sind, die im Laufe des Produktionsprozesses flexibel verändert werden können. Beispielsweise kann eine Baugenehmigung im Falle eines Fertighauses ein einfacher Prozess sein, der standardmäßig ablaufen kann. Bei jeder Baugenehmigung ist der Ablauf ähnlich und kann nach einem festgelegten Muster ablaufen. Die Baugenehmigung kann sich aber zu einem komplexen Prozess mit viel Abstimmungsbedarf entwickeln. Dennoch kann der Vorgang als Standardprozess gestartet werden und im Laufe des Prozesses adaptiert werden. Dieses Beispiel zeigt, wie wichtig die Rolle der „federführenden Stelle“ ist. Sie beobachtet und steuert den Prozess.

4.7.6. Die Grundelemente zur Regelung der Prozessorganisation

4.7.6.1. Koordination

Im Allgemeinen spricht man von Koordination, wenn durch Regeln sichergestellt wird, dass in einer arbeitsteiligen Welt alle Akteure „am gleichen Strang ziehen“³⁵⁷. Diese Definition macht klar, dass es um die Partizipation (Akteure), Synchronisation (Zeit / Raum) und Richtung (Ziel) einer gemeinsamen Aktion geht. Horváth behandelt den Begriff Koordination ausführlich, obgleich er der Meinung ist, dass der Begriff zumindest in der Betriebswirtschaft nicht klar definiert ist. Allerdings besteht Übereinstimmung darüber, dass Arbeitsteilung (Spezialisierung) und Koordination Grundelemente zur Regelung von organisatorischen Fragen darstellen³⁵⁸. Horváth stellt weiter fest, dass erstens die Koordination eine Managementaufgabe,

356 Vgl. Lenk Klaus, 2002g, S. 64

³⁵⁷ Vgl. Hungenberg Harald, 2000, S. 222

³⁵⁸ Vgl. Horváth Petér, 1996, S. 109 ff.; Hungenberg Harald, 2000, S. 222; Hunziker Alexander, 1999, S. 23

insbesondere die des Controllers darstellt, und sie zweites benötigt wird, wenn die Sachverhalte interdependent sind. Reife-Mosel erläutert in ihrer Dissertation die Abhängigkeiten³⁵⁹.

Die Koordination ist notwendig, wenn die Ergebnisse der Akteure ein gemeinsames Ganzes ergeben sollen, also eine Zielinterdependenz vorliegt. Ebenso ist eine Koordination erforderlich, wenn die Akteure zur Erledigung ihrer Aufgaben auf gemeinsame, von allen begehrte knappe Ressourcen zugreifen müssen (Ressourceninterdependenz). Arbeiten mehrere Akteure zusammen an einem Objekt, dann ist es erforderlich, die Handlungen der Beteiligten aufeinander abzustimmen, d.h. die Tätigkeiten zu koordinieren (Handlungsinterdependenz, Prozessinterdependenz). Auch wenn ein Leistungsaustausch zwischen den Partnern stattfindet, ist eine Koordinierung hinsichtlich der Transferleistung (Zeit, Menge, Qualität, etc.) notwendig (Leistungsinterdependenz).

Koordination manifestiert sich in drei Formen. In Bezug auf die Erscheinungsformen der Koordination sind sich alle Experten einig³⁶⁰. Zum einen erfolgt die Koordination über Märkte und Preise. Eigenständige Akteure verhandeln miteinander über einen Leistungstransfer, sie vereinbaren eine Leistung zu einem festgelegten Preis.

Budäus³⁶¹ sieht im Outsourcing bzw. Contracting out eine Koordinationsform dieser Kategorie. Outsourcing bzw. Contracting out hat das Ziel, Teile oder ganze Prozesse außerhalb der eigenen Organisationseinheit auszuführen. Man kann die Leistungskoordination dieser Form zwischen den Unternehmen vorsehen. Es ist auch möglich, innerhalb der Unternehmen durch Vereinbarung von Leistung und Preis die Abläufe zu koordinieren (innerbetriebliche Leistungsvereinbarung). Eine weitere Ausprägung der Koordination erfolgt über Weisungen und Vorschriften. Durch Festlegung von Verhaltensregeln und Verfahrensvorschriften werden die Handlungen der Akteure beeinflusst und gelenkt. Eine dritte Form der Koordination erfolgt über die Selbstbestimmung. Diese Koordinationsform existiert im realen Leben nicht.

Die Koordination lässt sich auch nach der Richtung (horizontal, vertikal), nach der Strategie (Vorauskoordination, Feedbackkoordination) unterscheiden, wie Siepmann

³⁵⁹ Vgl. Reife-Mosel Anne-Kristin, 2000, 34 ff.

³⁶⁰ Vgl. Hunziker Alexander, 1998, S. 133 ff.; Osterloh Margit, 1999, S. 41 ff.; Reif-Mosel Anne-Kristin, 2000, S. 56 ff.; Budäus Dietrich, 2001b, S. 38 ff.

³⁶¹ Vgl. Budäus Dietrich, 2001b, S. 38 ff.

betont: „ Koordination geschieht durch Steuerung und Regelung der Arbeitsprozesse; Steuern ist vorausschauende Abstimmung (Vorauskoordination), Regelung ist Reaktion auf Störung (Feedbackkoordination)³⁶² und nach der Vermittlungsform (persönlich, technokratisch)³⁶³.

In der Regel erfolgt die Koordination der Verwaltung durch Anweisungen und Vorschriften, deren Vermittlungsform technokratisch ist. Die Regelgebundenheit erleichtert die Standardisierung, die Befehlsausführung sorgt für Wiederholung und kann zur Reduktion der Durchlaufzeiten führen.

Der erste Ansatz zur Koordination der Prozesse in der öffentlichen Verwaltung geht auf Max Weber zurück. Max Weber präsentiert in seinem Modell den Ansatz dazu und charakterisiert eine rationale Verwaltung³⁶⁴:

Nach Ansicht von Roschman allerdings eignet sich das Webersche Modell zur Koordination von gut strukturierten und sich wiederholenden routinemäßigen Arbeiten. Bei Aufgaben mit hoher Komplexität und Änderungshäufigkeit ist das Modell untauglich.

Damit kann die These vertreten werden, dass je bürokratischer und strukturierter ein Vorgang ist, desto stärker lässt sich die Koordination durch Anweisungen und Vorschriften in Form von in EDV-Programmen eingebetteten Regeln ersetzen. Die Anweisungen werden entweder durch das EDV-Programm selbst automatisch ausgeführt oder durch die Eingaben des einzelnen Bearbeiters im Wertschöpfungsprozess angewandt (Tandembetrieb).

4.7.6.1.1. Vertikale Koordination, Zeit- / Raum-Management

Die Aufgaben des Prozessmanagements sind die Planung, Steuerung und Regelung von Prozessen und den von ihnen in Anspruch genommenen Ressourcen. Die Maßnahmen zielen darauf ab, unter minimaler Nutzung von Ressourcen (Zeit, Material, Betriebsmitteln, Produkten und Menschen) und optimaler Gestaltung der logischen Beziehungen bestmögliche Ergebnisse zu erzielen.

Die Zeit eines Geschäftsprozesses wird beschrieben durch die Durchlaufzeit. Das ist die Zeitdauer zwischen Beginn und Ende eines Prozesses.

³⁶² Vgl. Siepmann Heinrich, 1992, S. 87

³⁶³ Vgl. Reif-Mosel Anne-Kristin, 2000, S. 56

³⁶⁴ Vgl. Roschman Christian, 1999, S. 214 ff.; Küchler Sven, 2000, S. 34

Die räumliche Beziehung der Prozesselemente bezieht sich auf die Aufbauorganisation und die benötigten Betriebsmittel der Organisation. Sie beschreibt, welche Arbeitsmittel und Subjekte an dem Prozess beteiligt sind. Die Logik zeigt die Abhängigkeiten der Teilprozesse auf und legt die Reihenfolge fest.

Sowohl in der Planung wie auch in der Steuerungsphase werden dieselben Fragen beantwortet. Was, wie (Ablauf, Verfahren), womit (Art und Menge bzw. Material und Mensch) kann entsprechend der Vorgaben (Regeln) produziert werden. Die Planung unterscheidet sich von der Steuerung dadurch, dass sie auftrags- und terminneutral ist³⁶⁵. Der Plan ist die optimierte Vorgehensvorschrift, die erst im konkreten Fall und bei der Umsetzung (Erledigung eines Auftrags) zu einem Steuerungsinstrument wird. In dieser Phase werden die Arbeitsschritte der Beteiligten aufeinander abgestimmt, die nächste Arbeitsstätte ermittelt, die für die Ausführung benötigten Informationen zur Verfügung gestellt, die Ausführung veranlasst und die fristgerechte Erledigung überwacht³⁶⁶. Die Aufgabe der Steuerung ist letztlich, die geplanten Arbeiten und Zeiten einzuhalten, selbst wenn unvorhergesehene Ereignisse wie z.B. Störungen auftreten. Damit wird sichergestellt, dass die aufgrund der Planung mit den Kunden vereinbarten Merkmale (Zeit, Qualität, Kosten) eingehalten werden. Während Planung und Steuerung im Produktionsprozess sehr ausgeprägt sind, findet die Regelung nur in bestimmten Produktionsformen statt. Die Regelung kann nur dann erfolgen, wenn die Prozessdaten zeitnah erfasst und ausgewertet werden. Im Falle des Erkennens von Abweichungen von den verabredeten Zielvorgaben wird in den laufenden Prozess korrigierend eingegriffen.

Betrachten wir die Situation in der öffentlichen Verwaltung, werden wir Analogien entdecken. Durch die Programmierung der Verwaltung werden die Ziele vorgegeben, deren Umsetzung durch die Programmverwirklichung die Abläufe und Verfahren bestimmt. Mit der Ressourcenzuweisung bestimmt die Verwaltungsspitze die Kapazität und damit das Leistungsvolumen der Behörde. Damit erfolgt die Arbeitsplanung an Hand des Geschäftsverteilungsplanes. Vorgänge sind konkrete Aufträge, die in die Verwaltungsproduktion hineingegeben werden und deren Ausführungen mittels Verfügung gesteuert werden. Die Verfügung beinhaltet alle Schritte, die erledigt werden müssen, und nennt die ausführende Stelle. Somit ist die

³⁶⁵ Vgl. Wiendah Hans-Peter, 1983, S. 186

³⁶⁶ Vgl. Kirn Stefan, Unland Roland, 1994, S. 11

Verfügung ein dispositives Prozesssteuerungswerkzeug. Die Verfügungen beinhalten auch Aussagen zum zeitlichen Ablauf (Nutzung der Zeitdimension), wie Wiedervorlage und Kontrollfristen. Damit werden aber erstens Wunschtermine deklariert, die nicht verbindlich sind, zweitens sind die Zeitangaben rein intern und nicht mit der Zeit der Umwelt (Kunden) synchronisiert. Die Aufträge durchlaufen die Verwaltungsstellen ohne zeitliche Restriktionen. Dies ist umso verwunderlicher, als das Prinzip der Schnelligkeit in der Geschäftsordnung eine besondere Erwähnung findet³⁶⁷.

Die Verwaltung plant die Arbeit und steuert den Raum (Arbeitsteilung und Disposition) aber nicht die Zeit (Durchlaufzeit und Takt), wie in der Abbildung 4-17 dargestellt. Die Steuerung erfolgt auf der Organisationsebene durch Zuständigkeits- und Ressourcenzuteilung innerhalb einer Organisationseinheit, aber nicht auf Prozessebene, die sich über die Grenzen der Organisationseinheiten erstreckt und eine Gesamtsteuerung erfordert. Die Voraussetzung für das Etablieren von Planung, Steuerung und Regelung der Produktionsprozesse in einem Fertigungsbetrieb ist die genaue Analyse der Tätigkeiten und die a-priori-Festlegung der Abläufe. Nach dem Taylorschen Konzept lässt sich die Arbeit so organisieren, dass jeder Handgriff, jede Bewegung und deren Zeitverbrauch bzw. Takt durch Vorgaben (Planung) festgelegt wird. Die Intention ist, durch einen hohen Grad an Standardisierung und Programmierbarkeit die Automatisierung der Abläufe zu ermöglichen. Die Produktionsabläufe sind demnach hierarchisch organisiert und werden zentral gelenkt.

	Planung	Steuerung
Zeit	Durchlaufzeit	Takt
Raum	Arbeitsteilung	Disposition

Abbildung 4-17: Raum-Zeit-Koordination

³⁶⁷ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1999, S. 246

Das Konzept der Prozessorientierung setzt nicht auf die Planung der Einzelschritte, sondern es wird im Gegenteil die atomisierte Arbeitsteilung durch Bündelung (Integration) zurückgenommen. Die Intention ist die Abkehr von einer starren, rigiden Organisationsform hin zu flexiblen, uneingeschränkt (teil)autonomen Arbeitsformen³⁶⁸.

Darüber hinaus ist evident, dass die Übertragung des Taylorschen Konzeptes auf Bereiche mit hohem Anteil an menschlicher Beteiligung, wie in den Dienstleistungsbereichen und insbesondere bei den Büroarbeitsplätzen, aus vielerlei Gründen nicht uneingeschränkt möglich ist. Angetrieben von der Idee der Automatisierung der Büroprozesse wurden eindrucksvolle Versuche unternommen, die Abläufe der Verwaltung analog zu den Produktionsprozessen in der Fertigung zu organisieren³⁶⁹. Die im Beitrag von Krämer aufgeführten Beispiele lassen die Planung und Steuerung der Abläufe in der öffentlichen Verwaltung machbar erscheinen. M.E. ist allerdings aufgrund der Produktvielfalt in der Verwaltung ein derartiges Vorgehen für alle Produkte sehr aufwändig und nicht wirtschaftlich. Die hohe Beteiligung von Menschen im Büroarbeitsprozess und die notwendige Flexibilität der Dienstleistung macht die detaillierte Planung der Einzelschritte sehr schwierig bis unmöglich³⁷⁰. Diese Erkenntnis gilt im Übrigen nicht nur für den Dienstleistungs- bzw. Bürobereich, sondern auch für die Fertigungsindustrie³⁷¹. Dennoch, um zu einer für die Kundenorientierung unerlässlichen, zuverlässigen und kalkulierbaren Zeit- und Arbeitsorganisation zu kommen, benötigt man Konzepte auf verschiedenen Ebenen. Zwar setzt sich der Prozess der Leistungserbringung in der öffentlichen Verwaltung aus Einzelschritten zusammen, die nicht mit fest vorgegebenen Ausführungszeiten a priori beplant sind, eine auf der Ebene des Gesamtprozesses zeitliche Restriktion ist aber allein aus dem Grunde erforderlich, da zur Kundenorientierung die Vereinbarung der Leistungsgüte, zu der die Lieferzeit zählt, gehört. Es wird sogar eine Auftragsbestätigung mit Angabe des voraussichtlichen Liefertermins erwartet³⁷². Darüber hinaus sollen die Kunden die Möglichkeit erhalten, jederzeit den Stand der Bearbeitung ihres Vorganges zu verfolgen (Trace, Track)³⁷³. Dies kann erfolgen,

³⁶⁸ Vgl. Europäische Gemeinschaft, 2002, S. 87

³⁶⁹ Vgl. Kraemer Wolfgang, 1998, S. 220 ff.

³⁷⁰ Vgl. Baethge Martin, 1996, S. 22; Kirn Stefan, Unland Roland, 1994, S. 25 ff.

³⁷¹ Vgl. Warnecke Hans Jörgen, 1996, S. 286

³⁷² Vgl. Lenk Klaus, 2002g, S. 67

³⁷³ Vgl. Reinemann Heinrich, Lucke Jörn von, 2002, S. 4

wenn es gelingt, bereits bei seinem Eintreffen in der Verwaltung den Auftrag in Teilprozesse zu zerteilen, diese gleichzeitig in Gang zu setzen und mit den für die Teilprozesse verantwortlichen Stellen Lieferzeiten zu vereinbaren.

Neben den erforderlichen IuK- Systemen wie z.B. CSCW (Computer Supported Cooperative Work) ist, wie bereits mehrfach angesprochen, die Bildung von (virtuellen) selbstregulierenden Einheiten (das Wiederbeleben des Kollegialprinzips, ergänzt um die Entscheidungs- und Ausführungs- Kompetenz) erforderlich. Eine weitere Voraussetzung ist die Einrichtung der zentralen Instanz für das Monitoring der Arbeitsausführung. Diese Instanz ist nicht die in der Verwaltung übliche Leitungsfunktion, sondern vielmehr die so genannte federführende Stelle, die die Schnittstelle zum Kunden bildet (Bürgerbüro, Callcenter, Frontoffice).

4.7.6.1.2. Horizontale Koordination

Naschold³⁷⁴ sieht im zielorientierten Management (Management by objectives) und der Erweiterung der Selbstbestimmung der Mitarbeiter/innen die geeigneten Mittel für die Ergebniskoordination in der öffentlichen Verwaltung. Wenn die Zielvereinbarung als Vertragsverhältnis zwischen zwei Einheiten verstanden wird, dann ist eine Preis- / Markt-Koordination erforderlich. Ebenso könnte die Zielvereinbarung als Programmvorgabe interpretiert werden, womit die Koordination nach Weisung stattfindet. Eine Erweiterung der Autonomie der Mitarbeiter (empowerment im Sinne von Process Reengineering) bedeutet die Koordination, die nach Selbstbestimmung erfolgt. Darüber hinaus impliziert die Kundenorientierung die outputorientierte Ergebniskoordination. Damit wird die Richtung der horizontalen Koordination vorgegeben. Nicht die interne Ressourcenplanung bestimmt die Ausführung der Kundenaufträge, sondern umgekehrt die Kundenaufträge bestimmen den Einsatz von Ressourcen.

Die Koordination in der öffentlichen Verwaltung erfolgt nur punktuell für einen Teilprozess durch die für die Ressourcen zuständige Stelle, die Leitungsfunktion. Deren Aufgabe beschränkt sich auf die durch Zuständigkeit festgelegte Kompetenz. „Zur Leitungsfunktion innerhalb des Vorganges gehören die Anteile der Organisation, die in den einzelnen Bearbeitungsprozess eingreifen. Das betrifft die Konkretisierung der Aufgabenstellung der Behörde mit Akzeptierung einer neuen Aufgabe als Anlass eines Bearbeitungsprozesses ebenso wie die Zuschreibung der Aufgabe an einen

374 Vgl. Naschold Frieder, 1999, S. 13 ff.

federführenden Bearbeiter. Teil der Personalverantwortung ist..... Die Leitungsfunktionen stellen eine Verbindung von Organisationsentscheidungen für die Behörde und Führungsentscheidungen in einzelnen Sachen her, in dem sie die verschiedenen Entscheidungssysteme punktuell synchronisieren.“³⁷⁵

Damit wird deutlich, dass die Koordination der Leitung in der öffentlichen Verwaltung durch die Steuerung und Verteilung der Arbeit und Bereitstellung der Ressourcen geschieht. Einmal angestoßen, nimmt der Vorgang die Einzelleistungen in sich auf, in dem er durch einzelne Vermerke und Verfügungen Sachbearbeitungsstellen ansteuert, und verarbeitet sie zur Gemeinschaftsleistung. Sobald die Zuständigkeitsgrenze der Einheit erreicht ist und der Vorgang die Einheit verlassen soll, erhält die Leitung den Vorgang, damit sie durch die Zeichnungssetzung den Vorgang aus ihrer Sicht als beendet erklärt. Die Ausgangsstelle veranlasst den Transport zur nächsten empfangenden Stelle.

„Damit ist die Verantwortung für die vollständige Entscheidung bei der zeichnenden Stelle angesiedelt. Ein hierarchischer Zeichnungsvorbehalt gibt also der bisher geleisteten Arbeit des Referenten den Stellenwert einer Vorbereitung. Der Zeichnungsvorbehalt bedeutet deshalb eine hierarchische Verdopplung der Sachentscheidung, ohne dass die gleiche sachliche Kompetenz vorhanden ist“³⁷⁶ Die hierarchische Zeichnung als Koordinationsinstrument erhöht die Komplexität, verlängert die Bearbeitungszeit, erzeugt gerade nicht eine Verlässlichkeit der Bearbeitungszeiten und schafft Dysfunktionalität.

Neben den beschriebenen Schwächen der Koordinationsleistung der Leitungsfunktion ist auch die Steuerung der einzelnen Schritte (Aktivitäten) des Vorgangs nicht optimal.

„Die Beteiligten reagieren mit ihrer Verhaltensweise nicht auf vorfixierte Auslöser, sondern auf die mit eigener Rekursivität in der Beobachtung selbst hergestellten Information über die Ergebnisse von Selektionsleistungen anderer, die durch die physische Veränderung materiell vorhandener Träger stabilisiert wird“³⁷⁷. Mit anderen Worten wird eine Aufgabe erledigt, wenn die bearbeitende Stelle einen Auftrag dadurch wahrnimmt, dass der Vermerk explizit an sie gerichtet oder ein Vorgang dadurch als in ihre Zuständigkeit fallend gekennzeichnet ist. Die Koordination

³⁷⁵ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1999, S. 320

³⁷⁶ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1999, S. 346

³⁷⁷ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1999, S. 348

innerhalb des Vorganges erfolgt sozusagen durch den Vorgang selbst durch die sequentielle Bearbeitung von der Eingangs- bis zur Ausgangsstelle. Es erfolgt keine verbindliche Absprache hinsichtlich des Ressourcenverbrauchs zwischen den bearbeitenden Stellen.

„Die vorganginterne Verfügung als Produktionsplan für die Auslieferung ist eine weitere Kennzeichnung der Sache. Die Verfügung trägt dazu bei, die Sache immer genauer zu charakterisieren, indem sie das Ergebnis einer weiteren Prüfungsoperation festhält. Der Text des beigefügten Entwurfs richtet sich nicht an einen internen Adressaten und stellt keine Kommunikation her. Er ist nur Gegenstand eines gewünschten Bearbeitungsschrittes, und auch der Bearbeitungsplan ist keine Mitteilung an eine bestimmte Person oder Stelle. Beide sind bereitgestellte Veränderungen der materiellen Erscheinung der Sache und wirken nur aufgrund der im Geschäftsgang hergestellten Erwartung anderer Stellen“³⁷⁸ .

Das Ergebnis des Vorganges ist der Leitungsfunktion zugeordnet und lässt sich nicht auf die Einzelleistungen der involvierten Stellen separieren. Die Güte des Produktes wird nur an der rechtlichen Revisionsicherheit gemessen, wofür die Leitung die Verantwortung trägt. Dieses nur zur Aufrechterhaltung der Absicherung dienende Verfahren als Element des monokratischen Handelns wirkt in einem dezentralen System dysfunktional.

Die Absicht des neuen Steuerungsmodells ist, die dezentrale Arbeitsverteilung gepaart mit Verantwortungs- und Ressourcenteilung in der Verwaltung zu etablieren. „Diese Vision ist, aus Anfragempfängern oder Funktionären im öffentlichen Dienst „Intrapreneure“ zu machen, die, wenngleich innerhalb der Behörde tätig, zu unternehmerischem Verhalten ebenso motiviert wie befugt sind und selbst über die nötigen Informationen verfügen“³⁷⁹ .

Die an der Erledigung des Vorganges (Wertschöpfungsprozesses) Beteiligten werden so ermächtigt, dass sie untereinander Auftragsbeziehungen herstellen und in einem Netzwerk kooperativ zusammenwirken können. In diesem Zusammenhang erhält die federführende Sachbearbeitung die volle Prozesskoordinationsrolle, die vorganginternen Verfügungen sind Kontrakte zwischen den einzelnen Sachbearbeitungsinstanzen. Bei den letztgenannten handelt es sich nicht nur um die

³⁷⁸ Vgl. Menne-Haritz Angelika, 1999, S. 344 ff.

³⁷⁹ Vgl. Falck Margit, 1995, S. 65

Stellen innerhalb einer Behörde, vielmehr ist eine behördenübergreifende Beteiligung zu regeln.

Eine wesentliche Voraussetzung der Kooperation in einer dezentral organisierten Verwaltung ist die Synchronisierung der kooperierenden Systeme. D.h., die kooperierenden Systeme müssen, wie bereit erwähnt, so miteinander informationell gekoppelt sein, dass eine gemeinsame Handlung unter Verwendung gemeinsamer Wissensbasis möglich ist (informationelle Vernetzung).

Darüber hinaus soll mit der ständigen Kontrolle der Arbeitsergebnisse mittels der Auswertung der Datenbasis die Abweichung von den ex ante verabredeten Leistungszielen (Zeit, Qualität, Kosten) vermieden werden. Damit ist es erforderlich, dass die internen Abläufe der kooperierenden Systeme miteinander verzahnt werden. Dies gilt sowohl für die horizontalen Prozesse (inter- und intrakommunale Tauschbeziehungen) wie auch für die vertikalen Prozesse (innerhalb der einzelnen Verwaltungen und Verwaltungseinheiten).

„... so wird die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips - im Sinne der Delegation von planerischen Konzepten und Verantwortung an die Ausführungsebene der Aufträge - nicht losgelöst von technischer Vernetzung und der damit verbundenen Einbindung in organisationsweite elektronische Abläufe vonstatten gehen“³⁸⁰

D.h., die kooperierenden Systeme müssen, wie bereits erwähnt, so miteinander informationell gekoppelt sein, dass eine gemeinsame Handlung unter Verwendung gemeinsamer Wissensbasis möglich ist.

Die horizontale Verwaltung ist ein dynamisches Netzwerk von selbstregulierenden Einheiten auf der Grundlage von Dezentralisierung, Partizipation und Koordination.

4.7.6.1.2.1. Vom Push- zum Pullprinzip

In der Industrie wird die horizontale Koordination durch die Managementmethode „Kanban“ realisiert. Dabei handelt es sich um eine Kooperation zwischen dem Management und der Belegschaft³⁸¹. Jeder Akteur in der Wertschöpfungskette erhält ständig am definierten Punkt, was er benötigt, um seinen Auftrag zu erledigen. Der Akteur bestimmt, was er zu welchem Zeitpunkt benötigt. Jeder Akteur steht in einer Tauschbeziehung zum nächsten Akteur. Hat der Akteur zu jedem Zeitpunkt alle

³⁸⁰ Vgl. Flack Margit, 1995, S. 65

³⁸¹ Vgl. Catstells Manuel, 2001, S. 179 ff.

benötigen Ressourcen zur Verfügung, kann er eine Just-In-Time-Dienstleistung erbringen.

Da der Akteur seinen Verpflichtungen gegenüber dem nächsten Akteur zu den vereinbarten Konditionen nachkommen möchte, erzeugt er eine Sogwirkung bei der vorgelagerten Stufe³⁸². Die Steuerung nach dem Taylorschen Ansatz schiebt den Kundenauftrag durch die Organisation. In einer kundenorientierten Koordinationsmethode hingegen entwickelt sich der Kundenauftrag durch die Wertschöpfungskette hindurch, d.h., die nachgelagerte Stufe holt die benötigte Leistung bei der vorgelagerten Stufe ab (Pull-Prinzip)³⁸³. Dies geschieht über die Grenzen der Organisationseinheit hinweg. Durch die Kopplung des Lieferanten, Produzenten und des Abnehmers wird ein gemeinsames Wertschöpfungssystem aufgebaut. Übertragen auf die Verwaltung heißt dies erstens, dass Bürger als Koproduzenten angesehen und in die Wertschöpfungskette eingebunden werden. Dies kann durch Erleichterung beim Erhalt und Ausfüllen der Formulare erzielt werden. Formularserver erlauben das Herunterladen von Formularen und stellen Hilfsfunktionen zur Unterstützung beim Ausfüllen zur Verfügung. Zweitens wird der in der öffentlichen Verwaltung eingegangene Bürgerauftrag (persönlich, per Post oder elektronisch) von der Eingangsstelle (Frontoffice) sofort erledigt, wenn alle Informationen vorliegen. Dabei handelt es sich beim Eingang und Ausgang um ein und dieselbe Schnittstelle zu den Bürgern/-innen (one face to the customer),- das Frontoffice. Es ist in diesem Kontext sozusagen die Vertriebsstelle aller Produkte der Verwaltung, die in einem Backoffice oder mehreren bearbeitet werden. Sollte der Auftrag nicht vollständig bearbeitet werden können, „holt“ sich das Frontoffice die fehlenden Teile bei der vorgelagerten Stufe³⁸⁴. Der Unterschied zum heutigen Prozessablauf in der Verwaltung besteht darin, dass ein Prozess nicht durch die Erfüllung der „Erwartung“, die durch den Eingang eines Auftrages erfolgt, in Gang gesetzt wird, sondern durch das aktive Initiieren des Teilprozesses unter der Vorgabe von Zeit, Menge und Qualität durch die nachgelagerte Instanz. Die nachgelagerte

³⁸² Vgl. Füser Karsten, 1997, S. 144 ff.

³⁸³ Vgl. Rohr Urs Rolf von, 2000, 123 ff.

³⁸⁴ Ein ungelöstes Problem in diesem Kontext ist die Zuordnung der Kundenanfragen und die Angebote der Verwaltung. „Bei diesem Matching geht es letztlich um die Feststellung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit für die Erledigung eines Anliegens. Der Unterausschuss ‚Portale‘ des Kooperationsausschusses ADV Bund/Länder/Kommunaler Bereich arbeitet an Lösungen“. Vgl. Lenk Klaus, 2002a, S. 7

Instanz steuert die Leistung der vorgelagerten Instanz und die vorgelagerte Instanz handelt genauso. Kann sie den Auftrag erledigen, erfolgt die Lieferung sofort, ansonsten holt sie sich bei der nächsten Vorstufe die fehlenden Teile.

„Die vollständige Online-Transaktion kann zerlegt werden. Geht man von der vordefinierten Zuständigkeitsverteilung aus, dann bleibt die eigentliche Vorgangsbearbeitung bei der zuständigen Stelle. Aber vor- und nachgelagerte Phasen können auch dann, wenn für die eigentliche Sachbearbeitung eine Kommune zuständig ist, von den Bundesländern bedient werden.“³⁸⁵

Wie bereits im Abschnitt Zeit- und Raum-Management erwähnt, erfolgt die Koordination der Leistungsbeziehung zwischen den Akteuren (Fraktalen) durch Kommunikation, Kooperation und Wettbewerb.

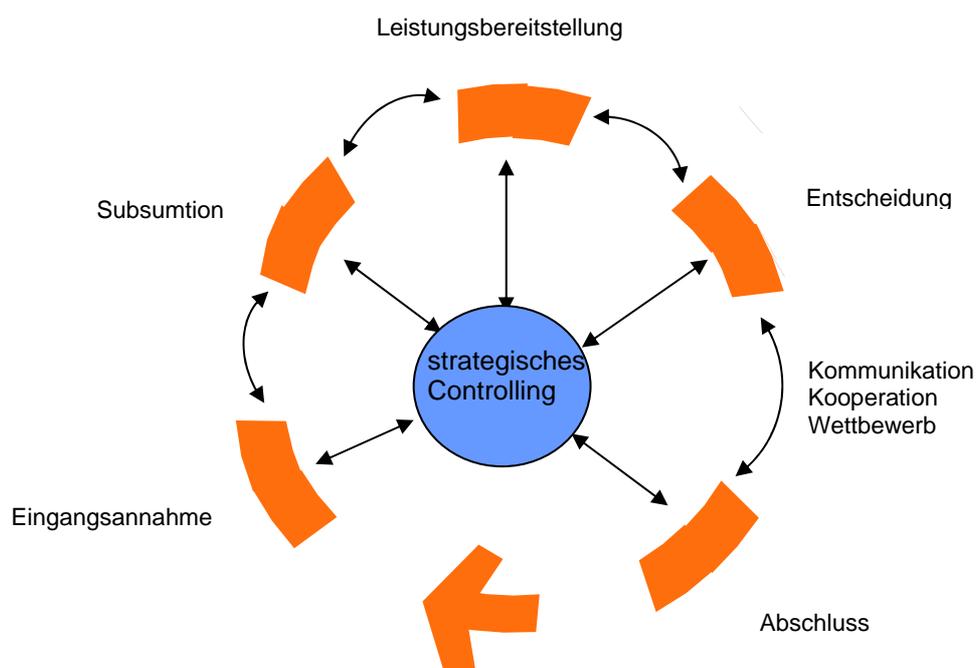


Abbildung 4-18: Das Pullprinzip, abgebildet auf der Wertschöpfungskette der Verwaltung³⁸⁶

Diese Vorgehensweise bringt die Erstellung von Produkten zeitlich so nahe wie möglich an den Lieferungstermin, wodurch die Flexibilität erhöht und die

³⁸⁵ Vgl. Lenk Klaus, 2002a, S. 8

³⁸⁶ Eigene Darstellung

Durchlaufzeit reduziert wird. Eine wichtige Bedingung hierfür ist die Standardisierung der Produkte, so dass sich durch flexible Bündelung die Varianz der Produkte erhöht. Dies ist z.B. für die Realisierung des Lebenslage-Konzepts erforderlich. Eine andere wichtige Maßnahme ist die hohe Automatisierung der Prozesse. Durch die Standardisierung kann auch ein hoher Grad an Automatisierung erreicht werden. Die Diskussion in der Fachliteratur hat gezeigt, dass in weiten Bereichen der Verwaltung die Vollautomation oder der Tandembetrieb möglich ist³⁸⁷. Die Koordination erfordert zusätzlich zu den oben erläuterten, eher operativen Maßnahmen ebenso Schritte auf der strategischen Ebene. Auf zentraler Ebene erfolgt die Koordination in Form eines strategischen Controllings. Beim Controlling in diesem Sinn handelt es sich nicht um ein Instrument zur Zielerreichungskontrolle durch Abweichungsanalyse, sondern um einen Rückkopplungsmechanismus³⁸⁸, der den kooperativen Lernprozess der Fraktale fördert. Dies beschreibt die neue Rolle der Leitungsfunktion in der öffentlichen Verwaltung.

4.7.6.1.2.2. One-Stop-Government

Die horizontale Koordination des Leistungsprozesses beinhaltet auch die koordinierte Übergabe der erstellten Produkte an den Abnehmer. Damit sind zwei Aspekte verbunden, erstens die Bündelung der dezentral erstellen Leistungen zu einem Produkt und zweitens die Übereinstimmung der Leistungserwartung (Inhalt und Güte) mit der erbrachten Leistung. Die öffentliche Verwaltung arbeitet entkoppelt von ihrer Umwelt. Sie stellt eine Blackbox dar. Die Bürger/-innen, die einen Auftrag in den Posteingang der Verwaltung geben, können nicht davon ausgehen, dass die empfangende Verwaltung die zuständige bearbeitende Verwaltung ist und dass der Vorgang zu einem bestimmten Zeitpunkt erledigt sein wird. Die Verwaltungsprozesse werden von der Zeit der Kooperationspartner entsynchronisiert und laufen nach einem internen Zeittakt, der nicht determiniert ist, ab. Die Kooperation zwischen den Partnern setzt aber die Festlegung der Schnittstelle und die Synchronisierung der Prozesse der Partner voraus.

Dieses Postulat wird mit dem Konzept des „One Stop Government“³⁸⁹ realisiert.

³⁸⁷ Vgl. Lenk Klaus, Traunmüller Roland, 1999

³⁸⁸ Vgl. Naschold Frieder, 1999, S. 13 ff.

³⁸⁹ Synonym werden in der Fachliteratur Begriffe wie „single-window“ oder „integrated service delivery“ verwendet. Ein gutes Beispiel ist Centrelink, <http://www.centrelink.gov.au>

„One-Stop-Government is a new „Leitbild“ in public administration reform and research. It refers to integration of public services from a citizen's- or customer of public services- point of view: Under the one-stop-paradigm, all of a customer's business can be completed in a single contact, be fax, internet or other means“³⁹⁰. Bürger/-innen haben definierte Punkte der Kontaktaufnahme mit der öffentlichen Verwaltung (Bürgeramt, Call Center, Portale). Dort werden den Besuchern alle Produkte und Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung angeboten. Der Besucher kann, wie in einem Supermarkt, quasi in einem Warenkorb alle Dienstleistungen, die von ihm benötigt werden, auswählen. Am Ausgang werden die Waren, die vorrätig sind, sofort ausgehändigt. Die Dienstleistungen, die „produziert“ werden müssen, werden in Auftrag genommen und es wird ein verbindlicher Abholtermin vereinbart. Die Pioniere auf diesem Sektor waren die Bürgerbüros, die sich aber nicht durchsetzen können, da der Aufwand der Abstimmung (Koordination) vieler Produzenten groß war³⁹¹. Löste man das Kommunikations- bzw. Abstimmungsproblem mit Hilfe der IuK-Technologie, wären die Bündelung an einem Standort (Frontoffice) und die Koordination der Leistungslieferung innerhalb der Verwaltung (Backoffice) sogar über die Grenzen der öffentlichen Verwaltung hinweg bereits heute möglich (siehe Abbildung 4-14).

³⁹⁰ Vgl. Kubiczek Herbert, Hagen Martin, 2000, S. 7 ff.

³⁹¹ Vgl. Lenk Klaus, 2002a, S. 7

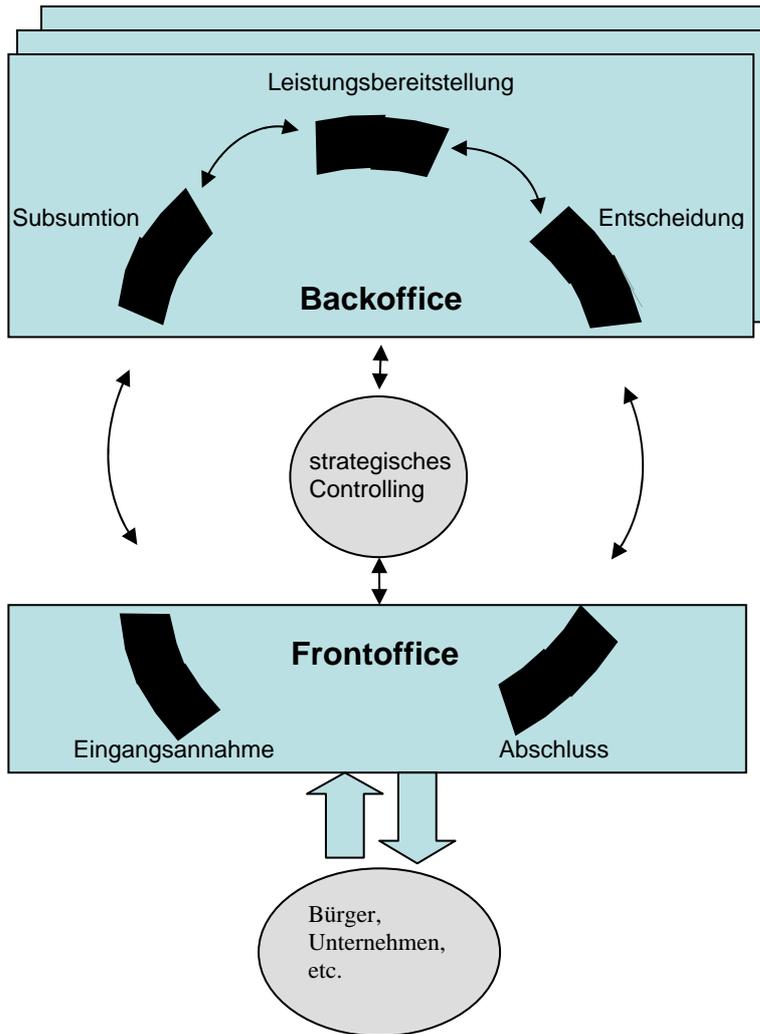


Abbildung 4-14: Abbildung des Wertschöpfungsprozesses der Verwaltung auf das One Stop Government

4.7.6.2. Wettbewerb

Bei der gesamten Diskussion und der Erarbeitung der Wertschöpfungskette für die öffentliche Verwaltung wurde dem Ansatz von Porter gefolgt. Dabei wurde die Motivation für die Erarbeitung der Wertschöpfungskette, nämlich das Erzielen von Wettbewerbsvorteilen, auf die öffentliche Verwaltung übertragen. Es wurde stillschweigend vorausgesetzt, dass sich auch die öffentliche Verwaltung im Wettbewerb am Markt befindet.

In einem früheren Abschnitt wurde der Wettbewerb in der Verwaltung diskutiert. Es wurde festgestellt, dass in der Tat die öffentliche Verwaltung im Wettbewerb steht und dass der Wettbewerbsdruck zunehmend größer wird. Wenn es auch hier nicht um Wettbewerb im betriebswirtschaftlichen Sinne geht, muss die öffentliche

Verwaltung im Wettbewerb mit den „Mitbewerbern“ bei der Standortwahl durch den „Kunden“ bestehen. Der Wettbewerb in der öffentlichen Verwaltung ist allerdings schwach ausgeprägt und nicht effizient³⁹², da eine letzte Konsequenz, die Marktverdrängung, nicht existiert.

Wettbewerb findet dann statt, wenn mehrere Akteure sich bemühen, ihre Anteile an knappen Ressourcen (Kunde) zu Lasten der anderen Akteure zu vergrößern. Um den Zweck zu erfüllen, bemüht sich jeder Akteur, durch besondere Maßnahmen seine Position zu verbessern. Der anbietende Akteur muss damit rechnen, dass der abnehmende Akteur die Leistungen eines anderen Anbieters vorzieht (Selektion). Aus dieser Motivation heraus versucht er, durch Verbesserung seines Angebotes (Innovation) den Abnehmer bei dessen Entscheidung zu seinen Gunsten zu beeinflussen³⁹³. Der Wettbewerb ist das vorherrschende Koordinationsprinzip³⁹⁴ oder, wie Picot es ausdrückt, ein Instrument der Koordination, der Motivation und zur Revision der Pläne³⁹⁵. Damit kann man den Wettbewerb als Lernprozess betrachten. Durch Wettbewerb werden optimale Leistungen (hohe Problem- und Kundenähe) erkannt, dienen als Referenz (Best Practice) für die anderen Akteure und als Antrieb für die Verbesserung der eigenen Leistung.

In der beschriebenen Situation benötigt jeder Anbieter mindestens zwei Erkenntnisse. Zunächst einmal muss der Akteur wissen, wie sein Angebot im Vergleich zu den Angeboten anderer Anbieter abschneidet. Er benötigt einen Referenzpunkt als Maßstab für seine „Wettbewerbsfähigkeit“ im Vergleich zu den anderen Wettbewerbern (Benchmarking)³⁹⁶. Darüber hinaus benötigte er eine Strategie, wie er die evtl. vorhandenen Nachteile beheben und die Gunst des Abnehmers für sich sichern kann.

Als Wettbewerbsäquivalente im öffentlichen Sektor werden aus der Sicht des New Public Management einige Vorschläge wie Leistungsverrechnung, Leistungsvergleich (Competitive Testing), Ausschreibung der Leistungen (Competitive Tendering), Contracting in/out und auch Benchmarking diskutiert^{397 398}.

³⁹² Vgl. Burr Wolfgang, 1998, S. 64 ff.

³⁹³ Vgl. Palupski Rainer, 1997, S. 130 ff.; Hungenberg Harald, 2000, S. 133 ff.

³⁹⁴ Vgl. Burr Wolfgang, 1998, S. 58

³⁹⁵ Vgl. Picot Arnold, 2001, S. 1 ff.

³⁹⁶ Vgl. Hunziker Alexander, 1998, S. 144; Bauer Helfried, 2000, S.14

³⁹⁷ Vgl. Hunziker Alexander, 1998, S. 145

³⁹⁸ Vgl. Budäus Dietrich, 1998b, S.1 ff.

Der Leistungsvergleich erfolgt überall da, wo eine Tauschbeziehung in der öffentlichen Verwaltung erfolgt. Aus den Tauschpartnern rekrutieren sich die Leistungsvergleichspartner. Innerhalb der Verwaltung werden die Leistungen von gleichartigen oder ähnlichen kommunalen Einrichtungen herangezogen (interner Leistungsvergleich). Ebenso muss ein intrakommunaler, also der Leistungsvergleich zwischen den Behörden oder Gebietskörperschaften etabliert werden. Aus dem Privatsektor ist bekannt, dass die Möglichkeit besteht, den Vergleich mit einem „fremden“ Wirtschaftszweig oder Marktsegment durchzuführen. Bezogen auf die öffentliche Verwaltung heißt dies, dass der Vergleich zwischen funktional vergleichbaren Partnern erfolgen kann. Die Managementqualität einer Gebietskörperschaft kann mit der einer anderen Gebietskörperschaft verglichen werden, obgleich beide nicht im selben Fachgebiet tätig sind. Es können z.B. die EDV-Kosten und deren Durchdringungsgrad bei der Feuerwehr und den Zollämtern verglichen werden.

Der Leistungsvergleich zwischen privatem Sektor und öffentlicher Verwaltung ist ein wirkungsvolles Instrument, um trotz des eingeschränkten Wettbewerbs eine echte Leistungsreferenz zu erhalten. Der Vergleich von Leistungen der verwaltungsinternen Dienstleister oder Querschnittsbereichen der öffentlichen Verwaltung (IT- Betreuung, Reinigung, Transportleistung, etc.) und der externer Leistungsanbieter gehört zu dieser Kategorie. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass eine Quelle für die Einschätzung der Leistung der Verwaltung die Bürger/-innen der Kommune darstellen. Ein Leistungsvergleich oder besser eine Leistungsbeurteilung kann auch durch deren Befragung erfolgen. Eine regelmäßige Erhebung der Kundenzufriedenheit kann helfen, den Grad der Problem- und Kundennähe festzustellen.

Bei allen Vergleichsverfahren für die öffentliche Verwaltung (z.B. Benchmarking) geht es um den systematischen Abgleich des Leistungsauftrages und des Budgets. Damit kann eine Koordination der Wertschöpfungsprozesse erfolgen, in denen die Verknüpfung von festgelegtem Budget und einer Bewertung des Outputs bzw. der Leistung der Organisationseinheiten vorausgesetzt wird. Haldemann erläutert, wie durch eine wirkungsorientierte Planung und Budgetierung die Leistungsprozesse in der Verwaltung koordiniert werden können, dabei bezieht er sich auf den von Mäder und Schedler entwickelten politisch-administrativen Produktionsprozess, in dem die

politisch-administrative Planung und Leistungsprozesse miteinander verknüpft³⁹⁹ und daraus Konsequenzen abgeleitet werden. Durch vertikalen ex-ante-Vergleich, der durch Gegenüberstellung von geplantem Nutzen und Wirkung, Leistungen und Kosten eines politischen Programms erfolgt, wird die Planungseffizienz ermittelt. Mit Hilfe des vertikalen ex-post-Vergleichs kann die Leistungs-Effizienz ermittelt werden, in dem die erstellten Nutzen, Wirkungen, Leistungen, Kosten in Relation zueinander gesetzt werden. Der horizontale Soll-Ist-Vergleich liefert die Beurteilung der Effektivität durch die Gegenüberstellung der geplanten und der erstellten Nutzen, Wirkungen, Leistungen und Kosten eines politischen Programms. Die Idee ist es also, durch die Auswertung der Wirkung der politischen Programme und die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger (Partizipation) zur Bildung von Schwerpunktprogrammen zu gelangen, die in einem integrierten Aufgaben- und Finanzplanungsprozess konkretisiert und deren Umsetzung durch die Allokation von knappen Finanzmitteln auf Basis von Produkt-Budgets ermöglicht wird. Die Bewertung der hier beschriebenen Verfahren kann nur auf Basis von systematisch erfassten, dokumentierten und ausgewerteten Daten erfolgen. Die Auswertung der Daten hat ihren Zweck erzielt, wenn die Wechselwirkung zwischen dem Leistungsvergleich und der Nutzung der Resultate für die Gestaltung der internen Strukturen bewusst und konsequent genutzt wird (Lernprozess). Die Wahrnehmung der Ergebnisse eines Leistungsvergleichs als Anstoß für die Änderung der Strukturen der öffentlichen Verwaltung kann z.B. die Ausarbeitung von alternativen Leistungserbringungsformen wie Public Private Partnership oder Contracting out sein.

Die Festlegung der Zielrichtung (intern, Ausrichtung), des Inhalts (qualitativ, quantitativ) und der Schwerpunkte eines Leistungsvergleiches ist traditionell die Aufgabe des Controllings. Die konsequente Einführung von Verwaltungscontrolling im Sinne von Horváth⁴⁰⁰ liefert den Rahmen eines umfassenden Leistungsvergleichs und damit die Förderung des Wettbewerbs im öffentlichen Sektor. Neben der Einführung von Controlling werden auch andere Vehikel für die Förderung des Wettbewerbs genannt. Burr erwähnt zwei wichtige Aspekte, die durch den Leistungsvergleich für eine Optimierung der internen Rahmenbedingungen der Verwaltung instrumentalisiert werden könnten. Der Leistungsvergleich kann dazu

³⁹⁹ Vgl. Haldemann Theo, 1998, S.191 ff.

⁴⁰⁰ Vgl. Horváth Petér, 1996, S.115

genutzt werden, die Informationsasymmetrien zwischen Politikern und Bürger/-innen einerseits und den Verwaltungseinheiten andererseits und die damit einhergehende mangelnde Transparenz der Verwaltungsarbeit aufzuheben. Darüber hinaus kann durch den Leistungsvergleich ein Anreizsystem für die Akteure der öffentlichen Verwaltung geschaffen werden. Durch den Vergleich kann z.B. festgestellt werden, wie gut ein Manager im öffentlichen Dienst die ihm anvertrauten öffentlichen Ressourcen einsetzt⁴⁰¹.

Zusammenfassend kann man sagen, dass für die Entwicklung der modernen Verwaltung Wettbewerb oder Wettbewerbsäquivalente unerlässlich sind. Die Verwaltung muss durch starke Kommunikation mit ihren Tauschpartnern, durch Vernetzung Informationen sammeln und für die Binnenveränderungen nutzbar machen. Erfassung und Auswertung der Informationen bilden einen Regelkreis, der ständig das Leistungsangebot der Verwaltung in Teilen oder aggregiert im Ganzen einem durch Marktanalysen und dem Abgleich mit den verfügbaren Ressourcen festgelegten Leistungsniveau gegenüberstellt und die Abweichungen signalisiert. Die Schaffung solcher Regelkreise horizontal wie auch vertikal erlaubt den Aufbau einer intelligenten Verwaltung, die in der Lage ist, durch die Kombination von Wettbewerb und Kooperation die so genannte Mass Customization⁴⁰², die maßgeschneiderte Bereitstellung von Produkten und Dienstleistungen zu ermöglichen.

4.7.6.3. Kooperation

Das Erbringen von wirtschaftlichen und kostengünstigen Leistungen durch die öffentliche Verwaltung impliziert die Frage der Leistungstiefe⁴⁰³, d.h. die Überlegung, welche Prozesse bzw. Teilprozesse durch die Verwaltung selbst oder durch einen Dritten ausgeführt werden können⁴⁰⁴. Die Überlegungen erfolgen in beide Richtungen, und betreffen sowohl Kooperationsmöglichkeiten der Verwaltung nach innen wie auch nach außen. Der Begriff Kooperation in seiner allgemeinen Form beschreibt die generelle Organisation von arbeitsteiliger Leistungserstellung, die die Abstimmung von Entscheidungen, Handlungen, Methoden, Terminen und materiellen

⁴⁰¹ Vgl. Burr Wolfgang, 1998, S. 64 ff.

⁴⁰² Vgl. Warnecke Hans Jörgen, 1996, S.282

⁴⁰³ Vgl. Naschold Frieder, Budäus Dietrich, Jann Werner, Mezger Erika, Oppen Maria, Picot Arnold, Reichard Christoph, Schanze Erich, Simon Nikolaus, 1996

⁴⁰⁴ Vgl. Naschold Frieder, Budäus Dietrich, Jann Werner, Mezger Erika, Oppen Maria, Picot Arnold, Reichard Christoph, Schanze Erich, Simon Nikolaus, 1996, S. 13 ff.

Ressourcen voraussetzt⁴⁰⁵. Reif-Mosel unterscheidet verschiedene Perspektiven der Auseinandersetzung mit der Kooperation. Es sind die Perspektiven der Strategie, der Koordination, der Reflektion und der Kreativität. Für die vorliegende Arbeit ist die Kooperation aus der Perspektive der Koordination maßgebend, nämlich die Erledigung einer gemeinsamen Aufgabe oder die Erbringung einer gemeinsamen Leistung durch Interaktion mehrerer Akteure.

Das wesentliche Element der Kooperation ist die (Aus-)Tauschbeziehung. Die im letzten Kapitel erwähnten Tauschbeziehungen zeigen die möglichen Kooperationsrichtungen der öffentlichen Verwaltung auf.

4.7.6.3.1. Verwaltungsinterne Kooperation

Kooperation zwischen den Verwaltungseinheiten erfolgt aufgrund einer Zielinterdependenz. Eine Kooperation im Sinne einer planvoll aufeinander abgestimmten Aufgabenerledigung ist in der Verwaltung nicht existent. Hier muss betont werden, dass vielfach der Begriff Kooperation als koordiniertes, nach Regeln und Vorschriften erfolgendes Zusammenarbeiten verwendet wird und damit eine Verwechslung mit dem Begriff „Kollaboration“ verursacht. Während die koordinierte Arbeitserledigung durch das Befolgen von Vorschriften und Anweisungen eine normale Aufgabenerledigung in der öffentlichen Verwaltung darstellt, ist die kooperative Arbeitsweise nicht etabliert. Die starke Spezialisierung in der Verwaltung führt dazu, dass die Arbeiten von den Fachexperten autonom und in den meisten Fällen ohne Mitwirkung anderer erledigt werden.

Die Voraussetzung für eine kooperative Aufgabenerledigung ist in der öffentlichen Verwaltung vom Grundsatz her gegeben. Die Kontingenz als die Grundlage der Arbeit in der Verwaltung bietet, ja fordert die flexible Kombination der Fachressourcen. Allerdings wird diese Flexibilität durch die starren Reihenfolgevorgaben der Verfügung aufgehoben. Die Verfügung teilt nach dem Taylorschen Muster die Aufgabe in Schritte auf und ordnet diese den zuständigen Fachexperten zu, die sie auf der Basis der bisherigen Ergebnisse unter Verwendung der ihnen allein zur Verfügung stehenden Ressourcen abarbeiten. Darüber hinaus gilt die Verfügung nur für eine Hierarchie-Ebene. Das Hinzuziehen eines Fachexperten aus einer anderen Hierarchielinie ist per Verfügung nicht möglich. Eine kooperative Arbeitsweise würde organisatorisch die Parallelisierung der Verfügung

⁴⁰⁵ Vgl. Reif-Mosel Anne-Kristin, 2000, S. 65

und die Aufhebung der hierarchischen Begrenzung bedeuten. Technisch bedeutet das kooperative Arbeiten gemeinsame Zugriffe aller Beteiligten auf die erforderlichen Ressourcen. Dies kann innerhalb einer Wertschöpfungsstufe, aber auch über alle Stufen erfolgen. Während der Subsumtion können aller Experten, die z.B. einen Bauantrag erledigen, gemeinsam einen Fall bearbeiten. Obgleich die Mitwirkung der Entscheidungsinstanz erst nach der Vorlage aller Fakten in der nächsten Wertschöpfungsstufe vorgesehen ist, kann sie von Anfang an beteiligt werden. Gerade die Zusammenarbeit in multipersonellen Teams können durch permanenten Austausch und ständige Reflektion bzw. Kritik die Rückkopplungen minimieren und die Entscheidungen auf eine breitere Basis stellen, wodurch Synergien entstehen. Die Aggregationsfunktion ist neben der Austauschfunktion ein wesentliches Element der Kooperation⁴⁰⁶. Sie sorgt dafür, dass die unterschiedlichen und verteilten materiellen und geistigen Leistungen in einem zielorientierten gemeinsamen Prozess zusammenfließen.

4.7.6.3.2. Intrakommunale Kooperation

Die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Verwaltung, der Politik und den anderen Verwaltungseinheiten ist nicht strukturiert. Die Arbeit der einzelnen Verwaltungseinheiten mit ihrer politischen Führung erfolgt kooperativ mit der strategischen Perspektive, die das Aushandeln von Ergebnissen bei politischen Verhandlungen z.B. bei der Ressourcenverteilung prägt. Die in der Verwaltungszusammenarbeit herrschende Subsidiarität ist ein Beispiel für die Kooperation mit der Perspektive der Reflektion und Kreativität⁴⁰⁷. Dennoch kann man die intrakommunale Kooperation weiter forcieren, indem die Methode der interdisziplinären kooperativen Arbeitsweise nicht nur innerhalb der einzelnen Behörden erfolgt, sondern behörden- und verwaltungsübergreifend. Man kann von einer Public Public Partnership sprechen.

4.7.6.3.3. Interkommunale Kooperation

Darunter ist die Tauschbeziehung zwischen der öffentlichen Verwaltung, den Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und den Bürger/innen subsumiert.

⁴⁰⁶ Vgl. Reif-Mosel Anne-Kristin, 2000, S. 67

⁴⁰⁷ Vgl. Reif-Mosel Anne-Kristin, 2000, S. 70

Obgleich Budäus betont, dass der Begriff Kooperation und Zusammenarbeit zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor begrifflich nicht hinreichend strukturiert ist, benennt er Outsourcing (contracting out) und Public Private Partnership als mögliche Kooperationsansätze zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor⁴⁰⁸. Weiter führt Budäus aus, dass die Abgrenzung zwischen beiden Ansätzen nicht immer trennscharf möglich ist. Dennoch kann man festhalten, dass bei Outsourcing davon ausgegangen werden kann, es handle sich hierbei um eine gut strukturierte Austauschbeziehung, während Public Private Partnership durch eine schlecht strukturierte Ausgangssituation gekennzeichnet sei.

Die hier diskutierte Kooperation behandelt die Lieferanten-Hersteller-Beziehung, d.h., der Beschaffungsmarkt ist der Gegenstand der Diskussion. Der andere, nämlich der Absatzmarkt, ist genauso zu betrachten - als Kooperation zwischen den Kunden und dem Hersteller. Die Kunden der öffentlichen Verwaltung sind die Bürgerinnen und Bürger der Kommune. Auch hier kann man fragen, wie die Prozesse oder Teilprozesse des Kunden-Lieferanten-Wertesystems neu sortiert werden können. Tätigkeiten, die traditionell von den Bürginnen und Bürgern ausgeführt worden sind, können von der Verwaltung übernommen werden und umgekehrt.

4.7.7. Bedeutung von IT für die Steuerung des Wertschöpfungsprozesses

Im Abschnitt „Einflüsse von IT auf die Entwicklung der Verwaltung“ wurde ausführlich der Faktor Informationstechnologie als Veränderungstreiber der Verwaltung behandelt. Es wurde der heutige Zustand bewertet und festgestellt, dass die Nutzung von Informationstechnologie nicht nur aufgrund des Technikpotentials für die Arbeit der Verwaltung wichtig, sondern die Informationsverarbeitung das Wesen der Arbeit der öffentlichen Verwaltung ist.

Weiter ist deutlich geworden, dass die tragende Säule der prozessorientierten Organisation der Verwaltung die Informations- und Kommunikationstechnologie darstellt. Porter⁴⁰⁹ betont, dass die Verknüpfungen (horizontale und vertikale) entlang der Wertschöpfungskette optimal durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie erreicht werden können.

⁴⁰⁸ Vgl. Budäus Dietrich, 2001b, S 40 ff.

⁴⁰⁹ Vgl. Porter Michael, 1985, S. 38 ff.

4.7.7.1. Informationstechnische Betrachtung der Wertschöpfungskette der Verwaltung

Die genaue Betrachtung der Wertekette der öffentlichen Verwaltung, wie sie in dieser Arbeit entwickelt wurde, zeigt deutlich den engen Bezug zur Informationsverarbeitung.

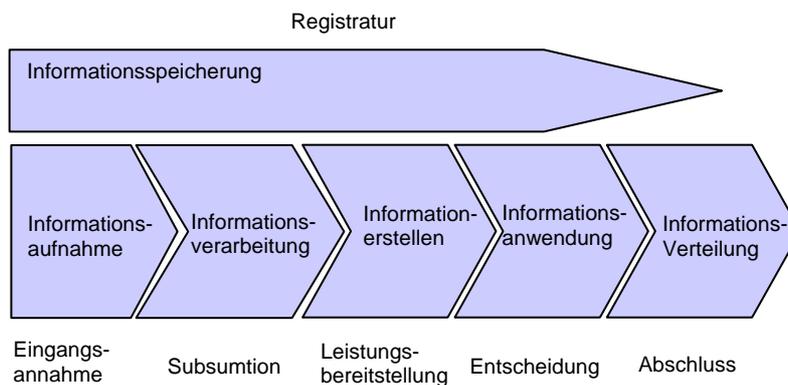


Abbildung 4-19: Zusammenhang zwischen der Wertschöpfungskette der Verwaltung und der Informationsverarbeitung

Die Eingangsinformationen, die das Rohmaterial für die Produktion der Verwaltungsleistungen sind, werden von der Eingangsstelle aufgenommen und in die Wertschöpfungskette hineingegeben. In den nächsten Stufen werden dann die Informationen verarbeitet, d.h. für die Herstellung des Zielproduktes vorbereitet. Das intendierte Produkt entsteht durch die Entscheidung, die in der nächsten Stufe zur Auslieferung führen wird. Schließlich wird die Leistung als Informationsobjekt (Bescheid, Urkunde, etc.) an den Kunden ausgeliefert. Während der gesamten Fortpflanzung der Fabrikate durch die Wertschöpfungskette werden ihre verschiedenen Zustände durch die Registratur gespeichert. Nicht nur die Arbeit der einzelnen Stufen ist wichtig, sondern die Kommunikation zwischen den Stufen, der bruchlose Übergang von einer Stufe zur nächsten und die Koordination der Tätigkeiten. Der Einsatz der Informationstechnologie für die Steuerung der Wertschöpfungskette in der öffentlichen Verwaltung setzt somit die IT-Unterstützung für die jeweiligen Funktionen der Stufen voraus, die Zusammenarbeit (Kollaboration) innerhalb der Stufen und die Kooperation zwischen den Stufen, den Transport der Informationsobjekte, die Speicherung von Informationen als gemeinsamer Datenbestand, der die Anforderungen aller sich darauf beziehenden Anwendungen

erfüllt (Dienstwissen), und die Integration der öffentlichen Verwaltung und ihrer Umwelt (prozess- und informationstechnisch).

4.7.7.2. Computergestützte Verwaltung

Sucht man ein Beispiel für ein, wie oben formuliert, hochintegriertes System, so findet man es in der Fertigungsindustrie. Unter dem Begriff Computer Integrated Manufacturing wurde in der Fertigungsindustrie ein ganzheitliches Unternehmenskonzept entwickelt. Der Mittelpunkt des Konzeptes ist die Integration, die durch den intensivst möglichen Einsatz von Informationstechnologie verwirklicht werden soll. Der Begriff Integration wird sehr umfassend ausgelegt⁴¹⁰.

Er umfasst die Integration von:

- Hard- u. Software
- Daten
- Prozessen
- Ressourcen
- Geschäftsprozessen
- Unternehmen
- Umwelt

Die Diskussionen in den letzten Abschnitten haben gezeigt, dass für die Gestaltung effizienter Verwaltungsprozesse ebenso wie in der Fertigungsindustrie ein auf den gesamten Wertschöpfungsprozess orientiertes, integriertes System benötigt wird. Im übertragenen Sinne kann man von einer computergestützten Verwaltung sprechen.

Die Integration beginnt auf der technischen Ebene. Auf dieser Ebene werden die Systeme informationstechnisch miteinander gekoppelt. Dies geschieht heute durch den Einsatz von Netzwerken (Intranet, Internet, Extranet). Auf der nächsten Ebene werden die Daten zunächst über die Kopplung der Anwendungen miteinander verbunden. Eine nächste Integrationsstufe ist die Bildung einer Verwaltungsdatenbank, in der alle relevanten Daten zur Verfügung stehen. Die Weiterführung auf dieser Ebene führt zu der letzten Stufe der Datenintegration, die Implementierung einer Dienstwissensbasis. Die Wissensbasis beinhaltet die

⁴¹⁰ Vgl. Hamacher Bern, 1996, S. 43

Ergebnisse der Beobachtung der Umwelt und die Interaktionen der Verwaltung mit ihr. Die Integration der Prozesse meint die Bereitstellung von Systemen zur Bündelung von Arbeitsschritten zu einem Ganzen als Resultat der Kollaboration. Solche Systeme müssen sowohl den Arbeitsfluss wie auch den Datenfluss koordinieren. Das Einbeziehen von Ressourcen und deren integrativer Einsatz ist Bestandteil eines ganzheitlichen Führungskonzepts, das die Rahmenbedingungen für den integrativen Einsatz von Mensch und Maschine schafft. Das Führungskonzept ist nicht nur an das Innere des Unternehmens gerichtet, sondern die Anforderungen der Kooperationspartner werden ebenso berücksichtigt und aufeinander abgestimmt. Service Level Agreement und Just-in-Time-Liefervereinbarungen sind Beispiele für integrative Tauschprozesse zwischen den Kooperationspartnern. Die systemtechnische Realisierung erfolgt durch die Kopplung der Systeme der Kooperationspartner. Sie sind so miteinander verbunden, dass der gegenseitige Zugriff auf die Ressourcen möglich ist. Die Unternehmensintegration adressiert die technische und organisatorische Unterstützung der kooperierenden Einheiten auf allen Ebenen. Die kooperierenden Partner bilden ein Wertschöpfungssystem. Die höchste und letzte Stufe der Integration ist die Bildung eines Netzwerkes, in dem alle Akteure des Wertschöpfungssystems miteinander kommunizieren und kooperieren.

Das Formen der Integration in der Verwaltung (seamless government) wird von Lenk wie folgt unterschieden⁴¹¹:

- Anliegenbezogene Integration im Frontoffice⁴¹²
- Prozessübergreifende Integration durch Datenabgleich zwischen Backoffices
- Prozessbezogene Integration (Weiterverarbeitung durch andere Stellen in einem arbeitsteiligen Prozess über organisatorische Grenzen hinweg)
- Ressourcenbezogene Integration (Datenhaltung im Pool)

Die beschriebenen Formen der Integration beinhalten im Wesentlichen die oben allgemein beschriebenen Integrationsfacetten bzw. entsprechen diesen.

⁴¹¹ Vgl. Lenk Klaus, 2002b, S. 545 ff.

⁴¹² In einer fraktalen Verwaltung existiert ein Frontoffice als Schnittstelle zu den Bürgern und mehreren Backoffices (einzelner Mitarbeiter, Teams oder einer ganzen Behörde), die dezentral die beim Frontoffice eingegangenen Aufträge erledigen.

4.7.7.2.1. Funktionsunterstützung

Viele heute traditionell in der öffentlichen Verwaltung im Einsatz befindliche Informationssysteme sind die klassischen Anwendungen, die man in anderen Branchen auch vorfindet. Sie unterstützen den administrativen Ablauf der Verwaltung. Primär sind es Anwendungen, die im Bereich der Hilfsprozesse eingesetzt werden. Personalmanagementsysteme, Buchhaltungssysteme, Systeme zur Steuerung der Haushaltskreisläufe etc. Darüber hinaus existiert eine Vielzahl fachspezifischer Anwendungen, die das jeweilige Fachgebiet unterstützen. Eine systematische Untersuchung des Unterstützungsbedarfs entlang der Wertschöpfungskette fehlt bis heute.

Lenk stellt eine Lücke zwischen der Verwaltungstheorie und der Darstellung der Nutzungspotentiale der Informationstechnologie für die Verwaltung fest⁴¹³. Damit kann zu einem wesentlichen Teilen begründet werden, warum die informationstechnische Unterstützung für die Hauptaufgaben der Verwaltung, die durch die Umsetzung der Politik mittels politisch-rechtlicher Entscheidungen erfolgt, nicht ausreichend vorhanden ist. Eine Unterscheidung zwischen (verwaltungs-) systembildenden und (verwaltungs-) systemsteuernden Funktionen soll helfen, die Systeme so zu klassifizieren, dass deren Implementierung bzw. Einführung nach dem Primärbedarf der Verwaltung, d.h. einer Unterstützung ihrer Kernkompetenzen, zum strategischen Schwerpunkt werden kann.

4.7.7.2.1.1. Systembildende Funktion

Unter systembildenden Funktionen sollen alle die verstanden werden, die man benötigt, um den Hauptzweck (die Zielorientierung) des Systems, der Institution, zu erfüllen. Sie werden benötigt, um existenzhaltende Strukturen, Prozesse und Funktionen zu entwickeln und anzupassen. Sie bilden das stabilisierende Gleichgewicht zwischen dem System selbst und seiner Umwelt. Die Erfüllung des Hauptzweckes eines produzierenden Unternehmens ist abhängig von:

- Dem Markt-Know-how
- Dem Produktherstellungs-Know-how
- Den Betriebsmitteln, die direkt für die Herstellung benötigt werden.

Die Verwaltung bildet ein Informationsnetz innerhalb unserer Gesellschaft, dessen Informationsknoten die Behörden sind. Die vielfältigsten Informationen werden von

⁴¹³ Vgl. Lenk Klaus, 1999, S. 5 ff.

der öffentlichen Verwaltung aufgenommen und gespeichert. Sie bilden die Grundlage der Arbeit der Verwaltung und der Politik. Durch Beobachtung der Gesellschaft und der Umwelt werden Informationen gesammelt und gespeichert. Lenk erläutert, dass das Ergebnis dieser Beobachtung der Vermehrung des Wissens der öffentlichen Verwaltung dient⁴¹⁴. Der Hauptzweck der öffentlichen Verwaltung ist also das Management des öffentlichen Wissens für die Adaption ihrer Arbeit an die Bedürfnisse der Gesellschaft. In diesem Sinne ist das Wissensmanagement ein Mittel zur bürgerorientierten Verwaltung. Alle Funktionen, die dem Erwerb von sozialem und politischem Wissen, deren Veredlung und Rückführung in die Gesellschaft unterstützen, sind systemkultivierend oder systembildend. Alle Stufen der Wertschöpfungskette der öffentlichen Verwaltung dienen diesen Zwecken. Zwei Stufen spielen dabei eine besondere Rolle, nämlich Subsumtion und Entscheidung. Beide Funktionen tragen maßgeblich zur Umsetzung der Ergebnisse des politischen Willensbildungsprozesses bei, als Auftrag der Verwaltung, politisch-rechtliche Entscheidungen herbeizuführen. Sie kultivieren damit das politische System (systembildend) und bewahren dessen Existenz. Auf der anderen Seite ist das angehäuften Dienstwissen in der Verwaltung nicht nur die Grundlage des täglichen Handelns der Verwaltung allein, sondern es wird über die politische Spitze der Verwaltung in den Prozess der Willensbildung eingebracht. Die Informationssysteme, die diesen Kreislauf unterstützen, sind systembildend.

Die Implementierung von Informationssystemen zur Unterstützung der Rechtsanwendung (Subsumtion und Entscheidung) ist der erste Schritt zur Schaffung von systembildenden Funktionen. Die informationstechnische Unterstützung der Subsumtion ist durch einige isolierte Fachanwendungen gegeben, während die Entscheidung ganz dem Menschen überlassen ist. Beide Funktionen gehören trotz Zuordnung zu unterschiedlichen Organisationsebenen zusammen und müssen im Rahmen der informationstechnischen Unterstützung gemeinsam betrachtet werden.

Die Subsumtion und Entscheidungsfindung bei den Routinetätigkeiten der Verwaltung können heute automatisiert werden. Zu solchen Tätigkeiten gehören z.B. Steuererklärungen, Passverlängerungen, etc. Die Grundlagen hierfür sind vorhanden, die Daten sind durch gut durchdachte Formulare wohlstrukturiert und vollständig. Sie sind bereits heute in digitaler Form vorhanden. Die

⁴¹⁴ Vgl. Lenk Klaus, 1999, S. 6

Entscheidungsregeln sind nicht komplex und probat. Die Automation der Auswertung der Formulare und des Entscheidungsfindungsprozesses verlangt allerdings das Eingießen der Entscheidungsregeln in geeignete Algorithmen als Grundlage der Entwicklung entsprechender Informationssysteme.

Die Regelprozesse oder Einzelfallentscheidungen lassen sich aufgrund der mittleren bis niedrigen Strukturiertheit, Planbarkeit und Variabilität durch den Einsatz konventioneller Programmieretechnik nicht einer Vollautomation zuführen. Die Entwicklungen auf dem Gebiet der künstlichen Intelligenz lassen es zu, das Fachwissen und die dazugehörigen Entscheidungsregeln maschinell zur Verfügung zu stellen. Fiedler erläutert, dass Expertensysteme im juristischen Bereich das Stadium des Experimentierens verlassen und die Reife für einen realen Einsatz erreicht haben⁴¹⁵.

4.7.7.2.1.2. Systemsteuernde Funktion

Alle Funktionen, die benötigt werden, um den Hauptzweck eines Unternehmens effizienter und wirtschaftlicher zu erfüllen und im Wettbewerb das Überleben des Unternehmens zu sichern, sind systemsteuernde Funktionen. Zu dieser Kategorie zählen alle Systeme, die Planung, Steuerung und Kontrollaufgaben unterstützen. Sie helfen, die Geschäftsprozesse zu beherrschen. Ein integrierter Ansatz ist unter der Abkürzung ERP (Enterprise Resource Planning) bekannt. Der prominenteste Vertreter dieser Unternehmensplanungs- und Steuerungs-Systeme ist SAP. Eine weitere Klasse der systemsteuernden Funktionen sind die Führungsinformations- und Entscheidungs-Systeme. Die Palette solcher Systeme ist groß, sie reicht von Managementinformations- über Decision Support- bis hin zu den Data Mining Systemen. Während die ersten Erfahrungen mit der Einführung von SAP zeigen, dass die in der Industrie bereits seit Jahren im Betrieb befindlichen ERP-Systeme in der Verwaltung eingesetzt werden können, fehlt den Führungsinformations- und Entscheidungssystemen bisher selbst in der Industrie der große Durchbruch. Ein unverzichtbares Tool für die Verwaltung ist ein Controllingssystem. Die Einführung von Systemen wie SAP kann die Basis für die erfolgreiche Einführung von Controllinginstrumenten schaffen.

⁴¹⁵ Vgl. Fiedler Herbert, 1999, S. 177 ff.

4.7.7.2.2. Kollaboration / Kooperation

Die Unterstützung des zielgerichteten Zusammenwirkens von Organisationseinheiten ist Zweck der seit den 80er-Jahren in der Entwicklung befindlichen Informationssysteme⁴¹⁶ zur Unterstützung des kollaborativen Arbeitens. Unter dem Begriff Telekooperation und Computer Supported Cooperative Work (CSCW) werden die verschiedenen Formen der Unterstützung von Gruppenarbeit diskutiert.

Traunmüller erwähnt die drei wesentlichen Aspekte der Arbeitsteilung, die durch den Einsatz der computergestützten Gruppenarbeit adressiert werden⁴¹⁷:

Koordination, d.h. die Synchronisation der Tätigkeiten von den an gemeinsamen Aufgaben arbeitenden Akteuren.

Die Kollaboration, d.h. der Austausch der Informationen und der Zielvorstellungen der Akteure⁴¹⁸.

Gruppenentscheidung, d.h. durch das Zusammenwirken Entscheidungen zu treffen.

Die Vorstellungen der Realisierung der obigen Forderungen reichen vom Einsatz einfacher Textverarbeitung bis hin zu komplexen vollintegrierten Systemen. Das wesentliche Merkmal einer „echten“ computergestützten Gruppenarbeit ist, dass die Aktionen der kooperierenden Akteure in gemeinsamer Arbeitsumgebung sichtbar sind, was selbstverständlich die Vernetzung und Integration der Arbeitsumgebungen aller Kooperierenden voraussetzt⁴¹⁹.

Die grundlegende Systemarchitektur zur Unterstützung des kollaborativen bzw. kooperativen Arbeitens in der öffentlichen Verwaltung setzt die systemtechnische und organisatorische Trennung des Frontoffices und der Backoffices voraus⁴²⁰. Dabei werden zur Unterstützung der Arbeiten im Frontoffice und in den Backoffices unterschiedliche Systeme benötigt. Angelehnt an e-Commerce wird die Summe der Funktionen, die schwerpunktmäßig die Kommunikation und Transaktionen mit den Bürgern im Frontoffice unterstützen, Online-Transaktionssysteme genannt, während

⁴¹⁶ Vgl. Lenk Klaus, Traunmüller Roland, 1999, S. 37 ff.; Reif-Mosel Anne-Kristin, 2000, S. 111

⁴¹⁷ Vgl. Lenk Klaus, Traunmüller Roland, 1999, S. 38

⁴¹⁸ Vgl. Lenk Klaus, Traunmüller Roland, 1999, S. 39. Bei der Gestaltung der Vorgangsbearbeitung wird vielfach für die „eher formfreie, nur wenig strukturierte Form“ der kooperativen Büroarbeit (Teamarbeit) aus Gründen der Abgrenzung zur sequentiellen Vorgangsbearbeitung der Begriff Kollaboration verwendet. Vgl. Vgl. Lenk Klaus, Traunmüller Roland, 1999, S. 83

⁴¹⁹ Vgl. Reif-Mosel Anne-Kristin, 2000, S. 109

⁴²⁰ Vgl. Vgl. Hagen Martin, 2001, S. 82 ff.

die Systeme, die die elektronische Abwicklung der internen Vorgänge ermöglichen, als Workflow-Management (WFM) bezeichnet werden. Die Anpassung von WFM an die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung in Deutschland hat zu der Namensgebung IT-gestützte Vorgangsbearbeitung geführt. Das System enthält Funktionen zur Koordination der dezentralen Arbeit und die Regelung durch die Geschäftsordnung, Geschäftsverteilungspläne, Aktenpläne und Dienstanweisungen⁴²¹.

Lenk beschreibt die Architektur eines Systems zur Unterstützung einer dezentralen Verwaltung⁴²².

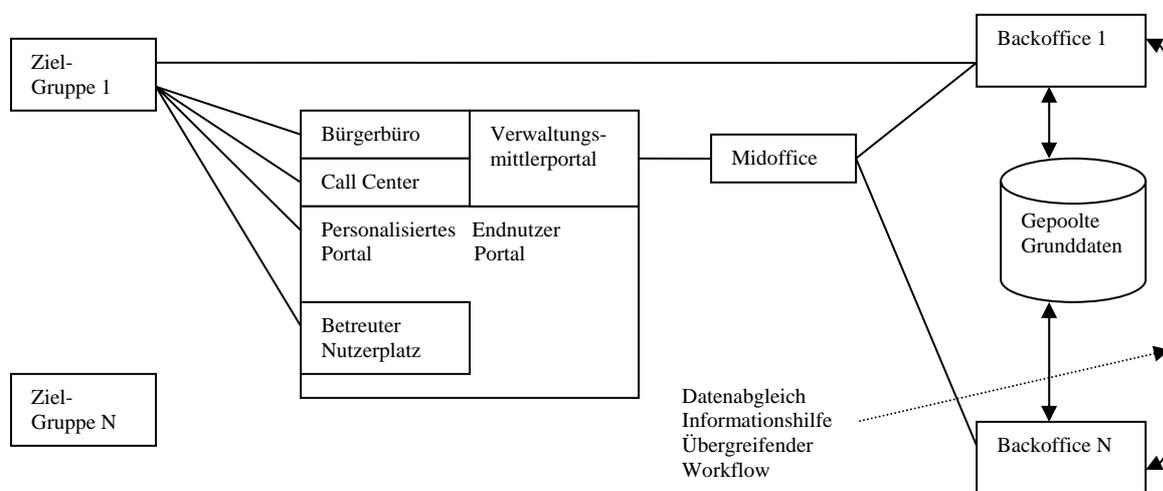


Abbildung 4-20: Architekturmodell für eine fraktale Verwaltung⁴²³

Die Bürger können über einen integrierten Zugang (Frontoffice) ihre Anforderungen an die Verwaltung richten. Der Zugang zum Frontoffice ist über unterschiedliche Kanäle (persönlich, telefonisch, elektronisch) möglich. Das Frontoffice kann im Laufe der Zeit die Distribution von kompletten Dienstleistungen der Verwaltung organisieren (Dienstleistungsfachgeschäft, true one stop⁴²⁴). Das Frontoffice erhält alle Werkzeuge

⁴²¹ Ein Referenzmodell für IT-gestützte Vorgangsbearbeitung wurde von der Arbeitsgruppe des Kooperationsausschusses Automatische Datenverarbeitung Bund/Länder/Kommunaler Bereich (KoopA ADV) erarbeitet. Vgl. Hagen Martin, 2001

⁴²² Vgl. Lenk Klaus, 2002b, S. 544 ff.

⁴²³ Vgl. angelehnt an Lenk Klaus, 2002b, S. 544 ff.

⁴²⁴ Vgl. Hagen Martin, 2001, 82 ff. Die Funktionen des Frontoffices können aufgeteilt werden in reine Information und Auskunft (Infothek, first stop), Bündelung mehrerer einfacher Transaktionen im Frontoffice (Dienstleistungssupermarkt, convenience store) und Bündelung kompletter Verwaltungsdienstleistungen im Frontoffice (Dienstleistungsfachgeschäft, true one stop)

für die Koordination der Gemeinschaftsdienste und zur Mitwirkung an Planungsprozessen. Dabei übernehmen Portale verschiedene Funktionen. Informationsbereitstellung, Unterstützung bei der Kontaktaufnahme, Terminvereinbarungen und Herunterladen von Formularen ist möglich. Für die optimale individuelle Betreuung erhalten die Mitarbeiter personalisierte und die Bürger Endbenutzer- Portale. Die Anfragen der Bürger werden über einen elektronischen Mittler (Midoffice) an die bearbeitenden Stellen (Backoffice) weitergeleitet, überwacht und es wird für entsprechendes Sicherheitsniveau gesorgt. Die kollaborative Arbeit der Backoffices sind durch systemtechnische Unterstützung verknüpft (virtuelle Teams). Darüber hinaus kann durch den gemeinsamen Zugriff auf gepoolte Daten (Dienstwissen) Datenabgleich über einzelne Prozesse hinweg organisiert werden.

Bereits heute können durch den Einsatz von e-Mail-, Telefonkonferenz- Computerkonferenz-, Terminmanagement-, Projektmanagement- Systemen und durch Shared Workspace (gemeinsame Nutzung von Dateien) viele Funktionen der computergestützten Gruppenarbeit realisiert werden. Die Bildung von Intranetzen und die Einführung von e-Mailsystemen in vielen Behörden haben zu den ersten Erfahrungen der Gruppenarbeit in der Verwaltung geführt. Elektronische Terminvereinbarung und Austausch von Dokumenten sind weitere rudimentäre Funktionen der computergestützten Gruppenarbeit.

4.7.7.2.3. Kommunikationsmanagement / Informationslogistik

Die elektronische Koordination, also die Planung und Steuerung von Prozessen in der Verwaltung, kann durch die so genannten Workflow Managementsysteme erfolgen. Die Idee des computergestützten Prozessmanagements im Büro geht zurück auf Systeme zur Planung und Steuerung der Produktion in der Fertigung. Durch sorgfältige Modellierung der Abläufe und Festlegung der Schrittfolgen können die Durchlaufzeiten der Geschäftsgänge (Geschäftsprozesse) reduziert werden. Darüber hinaus schafft das Workflow Management-System Transparenz über den Sachstand eines Vorgangs. Zu jedem Zeitpunkt kann der Stand der Bearbeitung ermittelt werden. Das System überwacht den Vorgang und leitet die Teilaufgaben samt den dazugehörigen Daten dem Prozesssubjekt (Mensch, Maschine) zu. Die lastenorientierte Arbeitsverteilung sorgt für die gleichmäßige Auslastung der Prozesssubjekte. Die für die Teilaufgaben zuständigen Akteure werden über die

anstehenden Aufgaben informiert, und deren Erledigung ist terminiert, womit die Auskunftsbereitschaft hinsichtlich des Endtermins ständig gegeben ist.

Die modernen Workflow Managementsysteme sind den Gegebenheiten des Büroalltags insofern angepasst, als sie nicht nur nach einem starren Regelwerk funktionieren, sondern auch den Eingriff des Anwenders für die Erledigung von Ausnahmefällen zulassen. Neben Routinearbeiten könne Ad-hoc-Vorgänge bearbeitet werden.

Eine ganz wichtige technische Herausforderung für ein Workflow-Managementssystem in der Verwaltung ist die Einbindung der Prozesse der öffentlichen Verwaltung in die ihrer Klienten. Die Kunden der Verwaltung sollen genauso in das computergestützte Vorgangsbearbeitungssystem eingebunden werden wie die Organisationseinheiten der Behörden. Erst durch die Vollintegration können Transaktionen zwischen den Teilen des Wertschöpfungssystems durchgängig ermöglicht werden - eine Voraussetzung für eine Just-in-Time-Dienstleistung. Da zur Zeit ein direkter gegenseitiger Zugriff auf die Ressourcen der Kooperationspartner nicht möglich ist, muss die Entwicklung der künftigen Systeme abgewartet werden⁴²⁵.

4.7.7.2.4. Informationsmanagement / Wissensmanagement

Kein Vorgang existiert in der Verwaltung ohne eine dazugehörige Akte. Der Verwaltungsakt ist zu jedem Zeitpunkt an Hand der Akte nachvollziehbar. Die Automatisierung der Verwaltungsprozesse setzt die elektronische Akte voraus. Systeme, die das Erstellen, Bearbeiten, Speichern und die Ausgabe von Dokumenten, analog zur Bearbeitung von Papierdokumenten im Büro, ermöglichen, werden als Dokumentenmanagementsysteme bezeichnet. Der Vorgänger des Dokumentenmanagementsystems in der Verwaltung versuchte, die Arbeit der Kanzlei DV-technisch zu unterstützen. Das so genannte Leit- und Kanzleiiinformationssystem (KIS) versuchte, die Grundfunktionen der Kanzlei als Leitstelle für den Aktenlauf zu implementieren. Diese Systeme haben sich im Laufe der Zeit zu Dokumentenmanagementsystemen entwickelt⁴²⁶.

Die zur Behandlung von den Vorgängen benötigten Dokumente beinhalten die schriftlich festgehaltenen Fakten zum aktuellen Fall und den Subjekten, die

⁴²⁵ Vgl. Mühlen Michael, 2002, S. 76; Lenk Klaus, Traunmüller Roland, 1999, S. 38

⁴²⁶ Vgl. Lenk Klaus, Traunmüller Roland, 1999, S. 30

Erläuterungen der Sachbearbeiter/-innen, die zu Anwendung kommenden Vorschriften und die daraus resultierenden Konsequenzen und nicht zuletzt die Entscheidungen im aktuellen Fall. Die Summen all dieser Informationen bilden ein wertvolles Gut für die Verwaltung, das Dienstwissen. Das Wissen ist das Vermögen der Verwaltung, woraus das politische System kultiviert wird. Traunmüller schreibt: „Das wichtigste Kapital der Verwaltung ist ihr Wissen. Wissen ist gleichsam zentraler Vermögensgegenstand der öffentlichen Verwaltung: Wissen über die Gesellschaft, über das (recht-/unrechtmäßige) Verhalten ihrer Mitglieder, Wissen über Verwaltungshandeln und seine Wirkung, über die in rechtlichen Vorgaben „geronnenen“ politischen Standards des Verwaltungshandelns sowie nicht zuletzt das Wissen der Verwaltung über sich selbst“⁴²⁷.

Sollte ein Speicher mit all dem von Traunmüller erwähntem Wissen als Inhalt existieren, könnte jeder neu bei der Verwaltung eingehende Vorgang sofort auf Basis der vorliegenden Fälle beschieden werden. Ein solches System, das es erlaubt, aus den:

- schriftlich vorliegenden Dokumenten,
- Erfahrungen bzw. dem Fachwissen der Mitarbeiter,
- geltenden Vorschriften,
- Fakten aus der Umwelt (Erfindungen, Gutachten, Veröffentlichungen, etc.)

alle für eine Anfrage relevanten Informationen zur Verfügung zu stellen, würde man Dienstwissensmanagementsystem nennen.

4.7.7.2.5. Die Struktur der computergestützten Verwaltung

Die oben diskutierten Einzelbausteine der computergestützten Verwaltung können in einem Schichtenmodell dargestellt werden (Abbildung 4-21).

⁴²⁷ Vgl. Lenk Klaus, Traunmüller Roland, 1999, S. 21

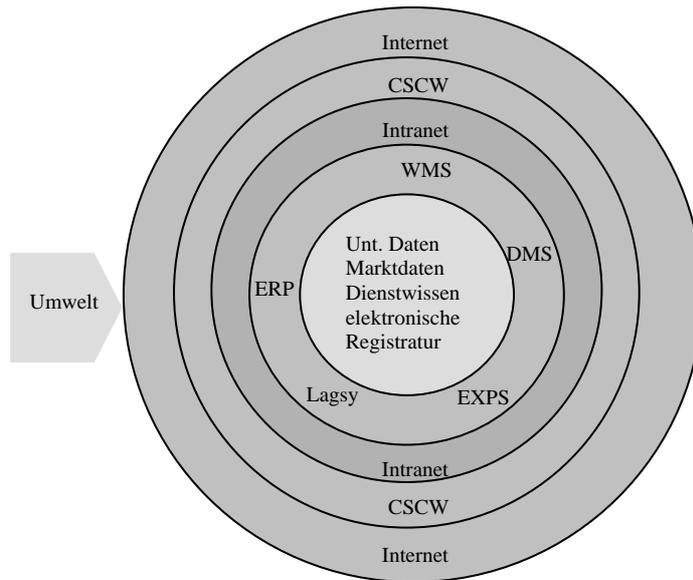


Abbildung 4-21: Das Schichtenmodell der computergestützten Verwaltung⁴²⁸

Die Umwelt der Verwaltung, also alle Tauschpartner, können über verschiedene Kanäle (Bürgerbüro, Callcenter, Kiosk, Web, Portal, etc.) mit der Verwaltung in Interaktion treten. Die Kommunikation erfolgt über verschiedene Transportnetze (z.B. Internet). Eine Sicherheitsschicht beinhaltet alle Funktionen zum Datenschutz sowie zur Daten- und Systemsicherheit. Die Vermittlungsschicht (Mediation) hat einerseits eine Übersetzerfunktion, die die Anforderungen der Besucher in die für verwaltungsinterne Systeme verständliche Notationen überträgt (z.B. XML - Extensible Markup Language-). Andererseits bietet die Mediation eine zusätzliche Schutzfunktion, da sie den direkten Zugriff der Besucher auf die verwaltungsinternen Daten ausschließt. Die so genannten Computer Supported Cooperate Work Systeme (CSCWS) erlauben allen Tausch- und Kooperationspartnern, mit der Verwaltung und ggf. miteinander zu wirken (Online Sitzungsplanung, Terminabsprache, Arbeiten an einem Dokument, Gruppenentscheidung etc.). Ein vorhandenes Intranet gehört zu einem solchen CSCWS genauso wie die für den standardisierten Datenaustausch eingesetzte EDI-Methode (Electronic Data Interchange). Sie bilden das Rückgrad für die Zusammenarbeit der verteilten Einheiten. Während das Internet die Kommunikation und Interaktion externer Akteure (interkommunal) regelt, stellt das Intranet die Infrastruktur für die Kollaboration der verwaltungsinternen Einheiten zur

⁴²⁸ Eigene Darstellung

Verfügung. e-Mails und Computer-Conferencing können als Anwendungen bereits jetzt die Kooperation der (virtuellen) Teams unterstützen. Mit dem Workflow Management- und Dokumentenmanagement-System werden Vorgänge durch die Wertschöpfungskette gesteuert. Die Arbeit jeder Wertestufe wird mit verschiedenen Systemen unterstützt. Neben Planungs-Werkzeugen (ERP, z.B. SAP) und Führungsinstrumenten wie Controllingwerkzeugen, die hauptsächlich die Hilfsprozesse unterstützen, wird durch Expertensysteme die Hauptaufgabe der Verwaltung, die rechtlich-politische Entscheidungsfindung (Subsumtion, Entscheidung) unterstützt. Zunächst ist ein Tandembetrieb (Mensch-Maschine-Entscheidung) möglich. Allmählich wird sich durch den Ausbau der „Wissensdatenbank“ als Knowledge Engine das Mitwirken des Menschen reduzieren. Im Laufe der Entwicklung entsteht eine virtuelle, intelligente Verwaltung, die sich durch einen hohen Grad an Automation auszeichnet.

4.7.7.3. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass alle Komponenten, die zur Bildung der computergestützten Verwaltung benötigt werden, bereits heute auf dem Markt vorhanden sind. Die Integration der Hard- und Software ist probat. Die Daten können integriert genutzt werden. Auf dem Gebiet der Ressourcenintegration wurden große Fortschritte gemacht. Die Integrationsstufen der Geschäftsprozesse, Verwaltung und Umwelt sind rudimentär bzw. nicht entwickelt. Darüber hinaus sind die Systeme in harmonischer Umgebung erprobt, d.h. die Systeme sind innerhalb eines Unternehmens bzgl. aller Daten und Prozesse aufeinander abgestimmt. In disharmonischen Umgebungen, wo die Akteure sich spontan zu einer Transaktion zusammenschließen, sind die Systeme nicht a priori aufeinander eingestellt. Der Ausbau der vorhandenen Teilsysteme zu einem e-Government-System erfordert die vollständige systemtechnische Integration der internen Geschäftsprozesse, der interkommunalen- und intrakommunalen Kooperationspartner.

5. Sicherheit

Das Thema Sicherheit in der Informationstechnik ist ein weites Feld, das sich von der Organisation über die Infrastruktur, Systeme und Netze bis hin zu Anwendungen erstreckt⁴²⁹. Gegenstand der Diskussion hier sind die Onlinedienste der Verwaltung; dabei sollen aber nicht die technischen Details beschrieben werden, sondern mehr die konzeptionellen, organisatorischen Aspekte des Datenschutzes und der Datensicherheit.

Die Grundlage der Transaktion oder Tauschbeziehung zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Akteuren der Gesellschaft ist der so genannte Rechts- und Geschäftsverkehr. Mit Rechtsverkehr wird der Austausch der rechtlich verbindlichen Informationen⁴³⁰ bezeichnet, deren Form (Formvorschriften) und Speicherung (Aktenführung) Bestandteile des Verwaltungsaktes sind.

Die Nutzung der neuen Medien ergänzt den herkömmlichen Träger des Austausches von Informationen, das Papierdokument, durch elektronische Medien.

Unabhängig vom verwendeten Medium muss beim Rechtsverkehr zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Akteuren der Gesellschaft die ordnungsgemäße Amtsführung und Beweissicherung gewährleistet sein. Dies setzt unter anderem voraus, dass Gewissheit über die Identität der Tauschpartner, deren Verpflichtungen und Berechtigungen herrscht⁴³¹.

Die Tausch- oder Kommunikationspartner müssen davon ausgehen, dass sie sich gegenseitig bekannt sind (**Authentizität**), dass die Daten und Informationen über die Beteiligten (**Anonymität**), der Gegenstand (**Vertraulichkeit**) und die Umstände der Kommunikation nur Befugten zugänglich gemacht werden (**Unbeobachtbarkeit**), dass bei den Inhalten der Daten und Informationen Unverfälschtheit gewährleistet ist (**Integrität**), dass der Versand und Empfang der Daten nicht bestritten werden kann (**Verbindlichkeit**) und

⁴²⁹ Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), 2001, S. 10

⁴³⁰ Vgl. Kröger Detlef, Gimmy Marc André, 2002, S. 39

⁴³¹ Vgl. Kröger Detlef, Gimmy Marc André, 2002, S. 53

dass die Daten und Informationen jederzeit zur Verfügung stehen, wenn sie gebraucht werden (**Verfügbarkeit**).

Darüber hinaus sind die Bestimmungen der Kommunikationsform

(**Formvorschriften**) zu beachten, die festlegen, ob z.B. ein Vorgang schriftlich einzureichen und zu bearbeiten ist oder der Klient persönlich anwesend sein muss.

Die gesetzlichen Grundlagen des Datenschutzes und der Datensicherheit werden in einschlägigen Gesetzen wie:

Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), Teledienstgesetze(TDG),

Teledienstdatenschutzgesetz (TDDSG), das Bestandteil des Informations- und Kommunikationsgesetzes (IuKDG) ist, Telekommunikationsdienstgesetz (TKG) und dem Mediendienststaatsvertrag (MDStv) geregelt. Aufgrund der verabschiedeten Gesetze soll einerseits technisch die erforderliche Vertraulichkeit und Korrektheit geschaffen werden⁴³². Andererseits sollen durch Datenvermeidung, d.h.

Bemühungen, soweit als möglich auf die Verarbeitung personenbezogener Daten zu verzichten, und die Datensparsamkeit, d.h., die Verarbeitung personenbezogener Daten auf ein Mindestmaß einzuschränken, die Möglichkeiten des Missbrauches reduziert werden⁴³³. Datensicherheit im Allgemeinen und Schutz personenbezogener Daten im Besonderen bei der Nutzung elektronischer Medien muss so gut sein wie der konventionelle Umgang der Bürgerinnen und Bürger mit der Verwaltung. Der elektronische Amtsgang muss genauso sicher sein wie ein persönliches Gespräch vor Ort. Die elektronische Zusendung der vertraulichen Unterlagen muss genauso verlässlich sein wie eine persönliche Abgabe im Amt oder die Zusendung per Post. Nicht nur die rechtlichen Aspekte der Interaktion der Verwaltung an der Schnittstelle zu ihrer Umwelt sind aufgrund der verstärkten Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie in einem Umbruch begriffen, sondern auch kulturelle Gesichtspunkte. Bedingt durch die sich verändernden Schnittstellen der Verwaltung, die arbeitsteilige Organisation der Geschäftsprozesse unter möglicher Beteiligung von externen Akteuren sowie organisatorische Gegebenheiten tangieren sie die Verarbeitung der elektronisch gesammelten Informationen innerhalb der Verwaltung. Der Einsatz von Internettechnologie erlaubt auf einfache Weise die Beobachtung, Sammlung und Verarbeitung von großen Datenmengen über die Umwelt, deren

⁴³² Vgl. Ferrarh Hannes, 1999, S. 252

⁴³³ Vgl. Kröger Detlef, Gimmy Marc André, 2002, S. 41; Geis Ivo, 1999, S. 310

Auswertung nach Inhalt und den Umständen, unter denen sie entstanden sind. Dies kann sogar ohne das Wissen der Betroffenen geschehen.

Einerseits ist die Beobachtung und Sammlung von Information über die Umwelt und deren ohne Medienbruch automatische Weiterleitung (seamless Administration) an die internen Instanzen der Verwaltung für die effiziente Erledigung der Aufgaben, für den Aufbau einer Dienstwissensbasis und die Nutzung für die politische Willensbildung unverzichtbar. Andererseits dürfen die enormen Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologie weder die Informationsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger beeinträchtigen, noch zur Missachtung der Zweckbestimmung⁴³⁴ der Daten und deren Missbrauch führen.

Intimität / Privacy

Die Informationen, die in der Verwaltung als Basis für Entscheidungen dienen sollen, verlangen nach mehr Transparenz und damit einem neuen Verständnis des Begriffs Intimität und „Privacy“. Die Nutzung der neuen Medien führt zur Verschiebung der Grenzen. Das „Frontoffice“ wird in den persönlichen Lebensbereich der Bürgerinnen und Bürger verlagert⁴³⁵.

Informationelle Selbstbestimmung, Zweckbindung

Die Verwendung einer allgemein zugänglichen Datenbasis innerhalb der Verwaltung, die im Idealfall sämtliche für ihre Funktionsfähigkeit notwendigen Informationen zur Verfügung stellt (Dienstwissensbasis), tangiert eine weitere rechtliche Dimension des Umganges mit den Daten von Dritten. Die von einer Dienststelle zweckgebunden erhobenen Daten dürfen nicht an einer anderen Stelle der öffentlichen Verwaltung zu einem dem Erhebungsursprung nicht entsprechenden Zweck verwendet werden. Die im Sozialamt erfassten Daten dürfen z.B. nicht vom Arbeitsamt verwendet werden.

Dienstabhängigkeit

Nicht nur der Schutz der Privatsphäre und die Verwendung der Daten nach ihrer Zweckbestimmung sind von der informationszentrierten Verwaltung zu beachten, sondern auch die Tatsache, dass mit der Einführung von e-Government die Technikabhängigkeit der Bürgerinnen und Bürger steigt. Die Erledigung eines

⁴³⁴ Z.B. Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), Vgl. S.156

⁴³⁵ Vgl. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, 1999, S. 4

Amtsganges ist nun davon abhängig, ob die Amtsstube auch elektronisch erreichbar ist. Der Zugang zu den elektronischen Kommunikationswegen der Verwaltung muss jedem jederzeit ermöglicht werden. Die Verlässlichkeit, Erreichbarkeit und die Verfügbarkeit von Diensten setzt Vorkehrungen voraus, um Störungen, seien sie intern, extern, unabsichtlich oder absichtlich („Denial of Service“) abzuwenden oder abzumildern.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Verpflichtung der Verwaltung, die Informationen über die Akteure der Gesellschaft unter Beachtung der Informationsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger sowie Integrität, Verfügbarkeit und Vertraulichkeit der Daten nach innen und nach außen gleichermaßen zu gewährleisten. Der Schutz und die Sicherheit der Daten mit allen Facetten, wie oben skizziert, tangieren rechtliche, soziokulturelle sowie technische Aspekte.

5.1 Begriffsbestimmung

5.1.1. Datenschutz

Die Datenschutzbestimmungen wollen die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Institutionen regeln, wodurch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewahrt bleibt. Jede Bürgerin, jeder Bürger soll selbst über die „Preisgabe und Verarbeitung“ der persönlichen Daten bestimmen⁴³⁶. Datenschutz schafft Schutz des Menschen und seiner Privatsphäre⁴³⁷. Die Einhaltung der Schutzbestimmungen der persönlichen Daten und deren (automatische) Verarbeitung in der öffentlichen Verwaltung gilt für auf Datenträger gespeicherte Daten ebenso wie Informationen in den Akten.

5.1.2. Datensicherheit

„Sicherheit in der Informationstechnik meint erstens die Vertraulichkeit und Vertrauenswürdigkeit elektronischer Transaktion über das Internet. Sicherheit in der Informationstechnik bedeutet zweitens den Schutz unserer IT-Infrastrukturen und jedes einzelnen Computers vor Missbräuchen und Angriffen“⁴³⁸. Datensicherheit ist

⁴³⁶ Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg, 2001, S. 5 ff.

⁴³⁷ Vgl. Geis Ivo, 1999, S. 310

⁴³⁸ Vgl. Schily Otto, 2001, S. 21

aber nicht gleich Sicherheit in der Informationstechnik, sondern bestenfalls ein Teil hiervon, andere Teile sind Übertragung, Verarbeitung, Speicherung, usw..

Die Datensicherheit bietet die Technik, um Datenmissbrauch, Datenfälschung, Datenverlust und Nichtverfügbarkeit von Daten zu vermeiden⁴³⁹.

5.1.3. Integrität

Die dem Internet zugrunde liegende Technik ist gewollt so ausgelegt, dass die Kommunikationsverbindungen zwischen den Partnern nicht über eine feste Route hergestellt werden. Die einzelnen Informationsblöcke können auf dem Weg von einem Partner zum anderen variable, nicht a priori determinierte Wege zugewiesen bekommen. Die ursprüngliche Idee des Internets basierte auf dem Gedanken, dass aus Sicherheitsgründen ein Netz entstehen soll, dessen einzelne Bestandteile und Strukturen nicht festgelegt sind. Das Netz sollte wachsen und schrumpfen, ohne dass die einzelnen Teilnehmer dies erfahren oder dass die Gesamtheit des Netzes beeinträchtigt wird. Dabei ist Integrität der Anspruch auf Unversehrtheit der Daten bei Übertragung, Verarbeitung, Speicherung, usw..., sowie Vollständigkeit und Aktualität der (personenbezogenen) Daten während der gesamten Kommunikationsdauer⁴⁴⁰.

5.1.4. Authentizität (Daten und Kommunikationspartner)

Die Anonymität ist ein wichtiges Merkmal der Internetnutzung.

Kommunikationspartner treten spontan in einen Dialog ein, wobei die Identität der Partner völlig unbekannt bleibt. Die Situation ändert sich, wenn die Kommunikation die Grundlage bzw. Bestandteil einer rechtlich verbindlichen Vereinbarung sein soll. In diesen Fällen muss die Identität der Empfänger und der Absender bekannt sein. Dies setzt voraus, dass die Daten während der gesamten Kommunikation jederzeit ihrem Ursprung zugeordnet werden können. Hierfür bietet die digitale Signatur eine Lösung⁴⁴¹. Um die mögliche Gefahr der Einschränkung der informationellen Selbstbestimmung zu begegnen, werden so genannte Pseudonyme in Verbindung mit der digitalen Signatur diskutiert. Der Anwender kann mehrere digitale Signaturen unter Pseudonymen besitzen. Die Eindeutigkeit der Identität der Signatureigentümer ist der autorisierten Institution (Zertifizierungsstelle) bekannt⁴⁴².

⁴³⁹ Vgl. Federrath Hannes, 2000, S. 252 ff.

⁴⁴⁰ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), 2000, S. 10 ff.

⁴⁴¹ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), 2000, S. 10

⁴⁴² Vgl. Federrath Hannes, 2001, S. 252 ff.

5.1.5. Vertraulichkeit

Beim Austausch von Informationen über das Internet ist nicht sichergestellt, dass sie nur von Befugten gelesen werden. Nicht nur das Ausspähen der Kommunikationspartner ermöglicht den Zugriff auf vertrauliche Daten, sondern auch die Tatsache, dass nicht gewährleistet wird, ob die Informationen tatsächlich die Adressaten erreicht haben. Beim Versenden von Nachrichten via e-Mail ist z.B. keinerlei Garantie für die Sicherung der Vertraulichkeit gegeben.

Eine technische Lösung für die Gewährleistung der Vertraulichkeit ist die Verschlüsselung⁴⁴³.

Die zweckbestimmte Nutzung der bei der öffentlichen Verwaltung eingegangenen Informationen erfordert aufgrund der Gewaltenteilung nicht nur eine allgemeine Schutzvorkehrung, sondern mehr noch nach Inhalten organisierte Maßnahmen. Die Verschlüsselung hilft, dieser Anforderung gerecht zu werden. Ein Dokument, das für eine bestimmte Behörde vorgesehen ist, kann mit ihrem öffentlichen Schlüssel verschlüsselt werden. Nur die befugte Behörde kann dann mit ihrem privaten Schlüssel das Dokument entschlüsseln und weiter bearbeiten.

5.1.6. Zugriffsschutz

Verschlüsselung und Signatur allein können das Problem der Autorisierung nicht vollständig lösen⁴⁴⁴. Durch weitere technische und organisatorische Maßnahmen muss der unbefugte Zugang zu IT-Systemen und damit zu den Quellen der Daten und Missbrauch wie Manipulation verhindert werden. Als technische Lösung bietet sich die Benutzerauthentisierung durch ein Passwort oder andere Zugangskontrollsysteme (Firewall, Chipkarte, Biometrie, etc.) an.

5.1.7. Verfügbarkeit

Die Tausch- bzw. Transaktionspartner, die das elektronische Medium für die Erledigung des Geschäftsganges wählen, müssen sich darauf verlassen können, dass zur vorgegebenen Sprechstunde eine Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sachbearbeiter zustande kommt und dass die Kommunikation störungsfrei bis zum gewollten Ende der Sitzung gewährleistet ist. Außerdem darf keine Mitbeobachtung und Ausspähung durch einen Dritten möglich sein.

⁴⁴³ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), 2000, S. 9

⁴⁴⁴ Vgl. Kröger Detlef, Gimmy Marc André, 2002, S. 39

Die Regelung eines diskriminierungsfreien Zugangs ist Voraussetzung für die Sicherstellung der allgemeinen Nutzung der öffentlichen Netze. Darüber hinaus muss durch die Dienstgüte der Netze jederzeit die volle Funktionsfähigkeit und Störungsfreiheit garantiert sein. Weiter sind Maßnahmen erforderlich, die gezielte (z.B. Viren) und absichtliche Störungen (Denial of Service) verhindern.

5.2 Technische Betrachtung

Die elektronische Datenübermittlung als Grundlage des elektronischen Rechtsverkehrs erfolgt unter der Nutzung der Datennetze, speziell des Internets. Das Kommunikationssystem kann man grob in drei Ebenen aufteilen. Mit Infrastrukturebene ist der Standort der Komponenten wie Gebäude, Büroraum, Rechenzentrum oder der heimische Arbeitsplatz gemeint. Die Ebene des Datentransportnetzes beinhaltet alle Netzkomponenten (Router, Switch etc.) sowie die IT- Systeme (PC, Server, etc.) und schließlich gibt es die Ebene der Anwendungen.

Obgleich ein umfassendes Sicherheitskonzept alle drei Ebenen berücksichtigen soll, wird die Sicherheit der Infrastruktur durch z.B. Zugangskontrolle nicht Gegenstand der Diskussion der vorliegenden Arbeit sein. Hierzu wird auf die ausführliche Erörterung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik verwiesen⁴⁴⁵.

Die Sicherheit der Netze und IT- Systeme kann aufgeteilt werden in einen systemimmanenten Sicherheitsanteil, der vom Hersteller bei der Entwicklung implementiert wurde und sich praktisch der Einflussnahme des Anwenders entzieht, und einem hauptsächlich vom Nutzer zu bestimmenden Anteil, der die Implementierung der Sicherheit sozusagen außerhalb des Systemkerns durch zusätzliche Einrichtungen vorsieht. Hierzu gehören z.B. Firewall, Virenschutz, etc. Mit diesen Maßnahmen werden Zugangssicherung und Verfügbarkeit erzielt.

Auf der Anwendungsebene wird die Sicherheit der Kommunikationsinhalte angesprochen. Auf dieser Ebene können die Anforderungen an einen sicheren elektronischen Rechtsverkehr wie Vertraulichkeit, Datenintegrität, Authentizität implementiert werden.

⁴⁴⁵ Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), 2001, S.15 ff.

5.2.1. Systemtechnische Lösungen

5.2.1.1. Verschlüsselung

Zur Wahrung der Vertraulichkeit einer Information wird die Technik der Verschlüsselung oder Kryptographie eingesetzt.

Die Verschlüsselung bedeutet die systematische Veränderung von Informationen (Chiffrierung) derart, dass nur eine Person mit Kenntnis des Verfahrens (wie die Information verändert wurde) und des Schlüssels (also zusätzlicher Information, wie das Verfahren ausgeführt werden soll) in der Lage ist, die ursprüngliche Information wieder zu erhalten (Dechiffrierung). Heute wird das Verfahren als Computerprogramm zur Verfügung gestellt. Der Schlüssel muss individuell eingegeben werden, womit sich die Verschlüsselung von einem zum anderen Anwendungsfall unterscheidet⁴⁴⁶. Zur Dechiffrierung der Information wird wieder das Verfahren eingesetzt und der festgelegte Schlüssel verwendet. Dabei unterscheidet man zwischen: symmetrischen (Sender und Empfänger besitzen den gleichen Schlüssel) und asymmetrischen (Sender und Empfänger haben unterschiedliche Schlüssel) Verschlüsselungsverfahren⁴⁴⁷, auch Kryptographie genannt⁴⁴⁸. Einen Sonderfall stellt die „One-time-pad“-Verschlüsselung dar. Sie ist die Verschlüsselung eines Textes mit einem Ein-Weg-Schlüssel, der genauso lang ist wie der Quelltext. Dadurch, dass der Schlüssel immer aktuell ist, kann mathematisch nachgewiesen werden, dass ohne Schlüsselkenntnis der Chiffretext nicht entschlüsselt werden kann.

5.2.1.2. Digitale Signatur

Als technisch-organisatorisches Lösungsmodell zu Sicherung der geforderten „Integrität“ und „Authentizität“ im elektronischen Rechtsverkehr bieten sich Signaturverfahren an.

Das Signaturverfahren basiert auf asymmetrischen Verschlüsselungsverfahren mit einem asymmetrischen Schlüsselpaar, nämlich einem geheimen privaten Schlüssel und einem öffentlichen Schlüssel.

Das zu versendende Dokument wird durch ein sogenanntes Hashverfahren kryptographisch komprimiert. Das Ergebnis der Reduktion (Komprimat) wird mit dem

⁴⁴⁶ Vgl. Richter Helmut, 2002, S. 13

⁴⁴⁷ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), 2000, S. 9

⁴⁴⁸ Vgl. Federrath Hannes, 1999, S. 124 ff.

privaten Schlüssel des Absenders verknüpft (Ein-Weg-Verschlüsselung). Die entstehende Signatur wird dem Dokument beigefügt.

Der Empfänger handelt in derselben Weise, in dem er das empfangene Dokument ebenfalls komprimiert. Durch Entschlüsselung der Signatur des Absenders erhält der Empfänger das angehängte Ursprungskomprimat. Die Übereinstimmung beider Komprimat zeigt die Integrität (Unversehrtheit) des versendeten Dokuments. Die Integrität ist dadurch sichergestellt, dass das einmal komprimierte Dokument praktisch nicht wiederherstellbar ist (Einweg- Komprimat)

Nach der Novelle des Signaturgesetzes (SigG) im Jahre 2001 wurde das im Jahre 1997 im Rahmen des Informations- und Kommunikationsgesetzes (IuKDG) verabschiedete Signaturgesetz an die europäischen Vorschriften angepasst. Die elektronische Signatur (Änderung der Nomenklatur „digital“) mit höherer Sicherheit soll rechtlich der handschriftlichen Unterschrift gleichgestellt werden. Darüber hinaus wurden vier Typen der elektronischen Signatur definiert, die ansteigend die höheren Sicherheitsanforderungen erfüllen müssen⁴⁴⁹.

- elektronische Signatur

Sie erfüllt nur die Authentifizierungsfunktion ohne weitere Sicherheitsanforderungen. Sie ist vergleichbar mit der gescannten Unterschrift und der Verwendung mit verschiedenen Dokumenten.

- fortgeschrittene elektronische Signatur

Sie muss dem Besitzer ausschließlich zugeordnet sein, die Identifizierung des Inhabers ermöglichen, mit Einrichtungen erzeugt werden, die unter der Kontrolle des Inhabers stehen und schließlich mit dem Dokument, auf das sie sich bezieht, so verflochten sein, dass nachträglich Änderungen nicht möglich sind.

- qualifizierte elektronische Signatur

Sie soll die Ziele des Signaturgesetzes aus dem Jahre 1997 widerspiegeln: Sie muss zum Zeitpunkt ihrer Erzeugung auf einer gültigen, qualifizierten Signatur basieren und mit einem sicheren System erzeugt worden sein.

⁴⁴⁹ Vgl. Kröger Detlef, Gimmy Marc André, 2002, S. 56 ff.

- qualifizierte elektronische Signatur mit Anbieter-Akkreditierung

Hier geht es hauptsächlich um das Verfahren zur Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb einer Zertifizierungsstelle. Die von ihr erzeugten Zertifikate (akkreditierte Signatur) erfüllen höchste Sicherheitsanforderungen.

Nach dem derzeitigen Stand hat der Gesetzgeber die Rahmenbedingungen für den Einsatz der qualifizierten elektronischen Signatur geschaffen. Pilotprojekte in Berlin, Bremen und Baden-Württemberg erproben derzeit die technische sowie rechtliche Umsetzbarkeit.

Die technische Umsetzung der elektronischen Signatur im Rechtsverkehr mit der öffentlichen Verwaltung ist mit dem Begriff Bürgerkarte (CITY-CARD) verbunden. Damit ist eine multifunktionale Karte gemeint, die die öffentlichen Schlüssel der Verwaltung und deren öffentliche Zertifikate zur Verfügung stellt, als elektronischer Ausweis dient und elektronische Zahlungen an die Verwaltung ermöglicht. Zusätzlich können private Anbieter von Dienstleistungen weitere Services wie z.B. die allgemeine Geldkarte mit der Karte verbinden⁴⁵⁰. Bei der Nutzung der multifunktionalen Karten muss aus Datenschutz- und Datensicherheitsgründen sichergestellt sein, dass die Funktionen datentechnisch völlig voneinander separiert sind und sich nicht gegenseitig beeinflussen bzw. beeinträchtigen.

5.2.1.3. Zertifikat

Die Sicherstellung der Authentizität des Absenders, also der verbindliche Zusammenhang zwischen dem Absender und seiner Person wird durch das sogenannte Zertifikat hergestellt⁴⁵¹. Ein Zertifikat ist eine digitale Bescheinigung über die Zuordnung zwischen einer juristischen oder natürlichen Person und einem Schlüsselpaar⁴⁵². Zertifikate können auch Schlüsselpaare den technischen Komponenten (Server, Client) zuordnen. In solchen Fällen wird die Zertifizierung anhand der Identitätsprüfung des Eigentümers bzw. Betreibers erteilt, das Zertifikat ist aber an die Komponenten gebunden.

Die Herausgabe von Zertifikaten erfolgt durch eine autorisierte Instanz. Die Aufgabe der Instanz besteht darin, die Identität der Person, die ein Zertifikat beantragt,

⁴⁵⁰ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), 1999, S.14; Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder 1999

⁴⁵¹ Vgl. Kröger Detlef, Gimmy Marc André, 2002, S. 39 ff.

⁴⁵² Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), 2000, S.11

eindeutig festzustellen und die Zuordnung des Schlüssels zu dieser Person zu bestätigen⁴⁵³. Solche Instanzen werden „Trust Center“ oder Zertifizierungsstelle genannt. Das Zertifikat der Zertifizierungsstelle muss genauso bestätigt werden. Dies geschieht durch die Wurzel-Zertifizierungsstelle, die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post⁴⁵⁴.

5.2.2. Bewertung

Die Erfahrungen im Bereich von e-Commerce zeigen, dass der Einsatz von qualifizierter Signatur unterentwickelt ist und bei den elektronisch abgewickelten Geschäften praktisch keine Rolle spielt. Obgleich die Einführung von elektronischer Signatur als im wahrsten Sinne des Wortes „Schlüssel zum Erfolg“ des elektronischen Geschäftsverkehrs angesehen wird, bleibt die Akzeptanz gering. Die Gründe für den Misserfolg müssen sicherlich nicht in der mangelnden Reife der Technik gesucht werden, sondern liegen im Bereich der Implementierung⁴⁵⁵ und akzeptanz.

Ebenso ist die Einführung der elektronischen Unterschrift und Verschlüsselung in der öffentlichen Verwaltung ohne Erfolg geblieben. Die Ergebnisse der Bemühungen der drei im Städtewettbewerb Multimedia (Media@komm) beteiligten Städte (Bremen, Esslingen, Nürnberg) geben nach 2 von 3 vorgesehenen Projektjahren Anlass zu der Frage, ob die Fördermittel gut investiert worden sind. Die Bilanz der Projekte, die sich bemüht haben, der digitalen Signatur durch Entwicklung von Signaturkarten zum Erfolg zu verhelfen, zeigen wenig Erfreuliches. „Derzeit stimmt das Kosten-Nutzen-Verhältnis für viele Bürgerinnen und Bürger noch nicht....und so ist ein erzielter Einzelnutzen gegenüber den bisherigen Verfahren für manche potenziellen Nutzerinnen und Nutzer noch zu gering“⁴⁵⁶. Neben fehlenden Anwendungsfällen führt eine zu geringe Diffusion der Signaturkarten zu mangelnder Akzeptanz der Nutzer. De facto kann heute kein Verwendungsbedarf an qualifizierter elektronischer Signatur nachgewiesen werden. Nicht nur die ungünstige Implementierung und

⁴⁵³ Die Bestätigung erfolgt durch die digitale Signatur des Benutzerschlüsselpaares durch die Zertifizierungsstelle. Was diese Unterschrift letztendlich bedeutet, muss in einer Policy definiert werden.

⁴⁵⁴ Vgl. Kröger Detlef, Gimmy Marc André, 2002, S. 381; Deutsches Institut für Urbanistik(Difu), 2000, S.12 ff.; Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), 1999, S. 23

⁴⁵⁵ Vgl. Federrath Hannes, 2000, S. 252

⁴⁵⁶ Vgl. Kubicek Herbert, 2001, S. 353

Akzeptanz scheinen die Situation negativ zu belasten, es muss auch Kritik am geltenden Signaturgesetz geübt werden, wie sie von Kammer ausgesprochen wird. Nach seiner Ansicht erfüllt die rechtliche Grundlage der elektronischen Signatur nicht die Anforderungen der Verwaltung. Kammer begründet diese Feststellung wie folgt: „Die gesetzlichen Vorschriften geben nur Vor- und Nachnamen sowie den Aussteller des Zertifikats als Pflichtelement vor.... mit Hilfe dieser Angaben ist ein Bewohner bzw. eine Bewohnerin einer (größeren) Gemeinde nicht eindeutig identifizierbar“⁴⁵⁷. Es werden weltweit viele Personen mit gleichen Vor- und Nachnamen zu finden sein, wodurch die eindeutige Zuordnung der digitalen Signatur und der Person nicht gegeben ist.

5.3 Datenschutz und -sicherheit in den Geschäftsprozessen der Verwaltung

Im Allgemeinen kann man behaupten, dass vom Problem der Datensicherheit fast alle Dienste der Verwaltung betroffen sind, da generell das Prinzip der Nichtöffentlichkeit gilt⁴⁵⁸. Mit der Diskussion über die Implementierung von e-Government und damit die intensive Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie bei der Abwicklung von Verwaltungsprozessen wird auch die Kommunikation zwischen der Verwaltung und ihrer Umwelt neu bewertet. Die Grundlage des Verwaltungshandelns ist der Verwaltungsakt, dessen Form (Schriftform) und Speicherung (Aktenführung). Die Formvorschriften haben den Zweck der Sicherstellung der Identität und Authentizität der in den Geschäftsprozessen der Verwaltung beteiligten Personen. Wird die Schriftform nicht eingehalten, so ist die Rechtshandlung nichtig⁴⁵⁹, da aufgrund ihrer funktionalen⁴⁶⁰ Bestimmung unter anderem die Echtheit der Willenserklärung und die Identität des Ausstellers, der mit eigenem Namen unterschrieben hat, nachgewiesen werden kann. Die Umstellung des Verwaltungshandelns auf elektronische Medien hat damit der Schriftform zu genügen, wenn sie als sicherer und revisionsfester Rechts- und Geschäftsverkehr gelten soll. Daher ist es unerlässlich für die Festlegung des

⁴⁵⁷ Vgl. Kammer Mathias, 2002; Städtetag, 2002, S. 29

⁴⁵⁸ Vgl. Ulrich Otto, 2002, S.14

⁴⁵⁹ Vgl. Roßnagel Alexander, 1999, S. 160 ff.

⁴⁶⁰ Die Schriftform weist im Verwaltungsrecht verschiedene Funktionen, wie Abschluss-, Echtheits-, Identitäts-, Warn-, Festlegungs- oder Unterrichtungsfunktion auf. Hierzu Vgl. Rosnagel, Alexander, 1999, S. 161

Niveaus des Datenschutzes und der Datensicherheit, die Geschäftsprozesse auf die gesetzlich vorgegebenen Formvorschriften hin zu prüfen.

Gegenstand der Prüfung sind die kritischen bürgerbezogenen Prozesse der Verwaltung, wie sie in dem Abschnitt 4.3.6.1. definiert wurden. Dabei ist es wichtig, die inhaltliche Aufteilung der Prozesse heranzuziehen. Lenk klassifiziert die Kernprozesse der öffentlichen Verwaltung inhaltlich wie folgt⁴⁶¹:

- Kommunikation von Entscheidungen
- finanzieller Transfer zwischen den Gliedern der Gesellschaft
- personenbezogene Dienstleistungen
- Informationsabgabe
- Dienstleistungen an Objekten
- Erstellung und Unterhalt materieller Infrastruktur
- Sachgüterproduktion

5.3.1. Prozesskategorien nach ihrer Transaktionsausprägung

Bei der Bestimmung der erforderlichen Schutz- und Sicherheitsvorkehrungen spielen die Geschäftsprozesse der Dienstleistungen an den Objekten, die Erstellung und der Unterhalt materieller Infrastruktur und Sachgüterproduktion keine Rolle. Die restlichen Prozesse können nach ihren Transaktionsausprägungen⁴⁶² Information, Interaktion und Transaktion aufgeteilt werden, wodurch sich das jeweils notwendige Sicherheitsniveau bestimmt.

5.3.1.1. Informationsdienste

In dieser Kategorie sind die Prozesse Informationsgabe und die Mitteilung von Entscheidungen, wenn sie nicht personenbezogen sind, untergebracht. Die Datenschutzbestimmungen tangieren die reinen Informationsdienste der Verwaltung nicht wesentlich. Die Bekanntmachungen und Mitteilungen der Verwaltung für die Öffentlichkeit beinhalten keine personenbezogenen Daten. Bekanntgabe von Öffnungszeiten der öffentlichen Bücherhallen, Informationen über die Kommune oder reine Download-Funktion von Formularen sind Beispiele aus diesem Sektor. Da inhaltliche und urheberrechtliche Authentizität gewährleistet sein muss, sind Datensicherheitsvorkehrungen zu treffen, die heute auf Basis geltender Vorschriften

⁴⁶¹ Vgl. Lenk Klaus, Traunmüller Roland, 1999, S.10

⁴⁶² Vgl. Abschnitt 2.3.2

und vorhandener technischer Standards realisiert werden können. Die elektronische Signatur oder fortgeschrittene elektronische Signatur bieten die notwendige Sicherheit auf dieser Stufe.

5.3.1.2. Kommunikationsdienste

Diese Kommunikationsstufe ist der dedizierte Austausch von Informationen zwischen der öffentlichen Verwaltung und Einzelnen oder Gruppen. Die genaue Zuordnung der Dienste der Verwaltung zu dieser Stufe muss sehr sorgfältig erfolgen. Die Grenzen können fließend sein. Die Bestellung von Theaterkarten ist eine rechtsverbindliche Interaktion, die die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen erfordert. Wenn die Gebühren für die Theaterkarten über eine Bezahlungsfunktion beglichen werden sollen, gehört diese Kategorie des Tausches zum schutzwürdigen Geschäftsprozess der Zahlungsfunktion oder dem allgemeinen finanziellen Transfer zwischen den Gliedern der Gesellschaft. Rechtliche Verbindlichkeit gilt ebenso für die Anforderung von Briefwahlunterlagen. Die genaue Identität des Anwenders muss bekannt sein und die Anforderung zuverlässig und termingerecht bearbeitet werden. Noch gravierender ist z.B. die Aktenansicht, wenn nicht nur die Information selbst, sondern auch der Gesamtzusammenhang und die Arbeit der Sachbearbeiter zugänglich werden. Auf dieser Stufe ist die Sicherung der Integrität der ausgetauschten Dokumente und die gegenseitige Identifikation der Kommunikationspartner unerlässlich. Dieses Postulat kann mit Hilfe der qualifizierten elektronischen Signatur realisiert werden.

5.3.1.3. Transaktionsdienste

Unter Transaktion ist der Prozess des elektronischen Leistungsaustausches zu verstehen. Hierbei handelt es sich primär um den Prozess der personenbezogenen Dienstleistungen aufgrund des verbindlichen Rechts- bzw. Geschäftsverkehrs. Hinzu kommt evtl. der Prozess des finanziellen Transfers zwischen den Gliedern der Gesellschaft. Für diese Stufe gelten alle gesetzlichen Vorgaben für die Durchführung eines ordnungsgemäßen Verwaltungsaktes. Der Besucher hat in der elektronischen Amtstube vollen Zugriff auf Informationen und kann einen Prozess der Leistungserbringung anstoßen. Diese Kategorie ist zur Zeit real nicht existent.

5.3.2. Kommunikationskategorien

Eine weitere Dimension der Diskussion der Datensicherheit und des Datenschutzes bezieht sich auf die verschiedenen Arten der Geschäftsbeziehungen der Verwaltung mit ihrer Umwelt.

5.3.2.1. Verwaltungsintern

Man kann hier entlang der Wertschöpfungskette untersuchen, ob die Organisation der Bearbeitung der verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette in der öffentlichen Verwaltung einen besonderen Einfluss auf die Sicherung bzw. den Schutz der Daten haben kann. Die Sicherheit ist am größten, wenn der gesamte Prozess an einer Stelle erledigt wird. Die elektronische Kommunikation innerhalb der Behörden kann als sicher gelten (analog dazu gilt die Hauspost als allgemein sicher). Wird der Geschäftsprozess geografisch verteilt bearbeitet, so sind zusätzliche Sicherheitsmassnahmen notwendig.

Unabhängig von der Organisation der Prozessbearbeitung bleibt die technische und organisatorische Gewährleistung der Autorisierung unverzichtbar. Der Zugang zu den Daten darf auch im Innenverhältnis nur den befugten Personen möglich sein.

5.3.2.2. Intrakommunal

Die Datenübermittlung zwischen den Behörden (intrakommunal) muss als in mittlerem bis geringem Maß gefährdet angesehen werden. Neben der Autorisierung ist die Sicherung des Netzes gegen den Zugang Unbefugter von außen erforderlich. Der Grad der Gefährdung richtet sich in diesem Fall nach der Organisation des Netzzuganges. Die Kommunikation über ein dediziertes Netz für die Datenübermittlung zwischen einer geschlossenen Benutzergruppe ist z.B. sicherer als die Kommunikation über das offene öffentliche Netz. Beispiele für Netze für geschlossene Benutzergruppen bzw. exklusive Nutzung durch die Behörden sind TESTA (Trans European Services for Telematics between Administrations), IVBB (Informationsverbund Berlin-Bonn), sowie die Behörden-Netze in Hamburg und Berlin.

5.3.2.3. Interkommunal

Die interkommunale Kommunikation zwischen den Behörden und den Bürgerinnen und Bürgern ist grundsätzlich als hoch gefährdet zu bezeichnen. Der Tauschprozess erfolgt über ein Medium, das nicht in der Jurisdiktion eines der Tauschpartner liegt,

womit keiner für die Sicherheit und den Schutz der Daten garantieren kann. Dennoch ist es bei der Erörterung der optimalen Schutzvorkehrung wichtig, die Kontextabhängigkeit und Differenziertheit der Prozesskategorien in Betracht zu ziehen. Während bei der Nutzung der Informationsdienste niedrige bis keine Vorkehrung notwendig ist, werden bei der Inanspruchnahme der Kommunikationsdienste Sicherheitsmaßnahmen zur Sicherung der Authentifikation der Teilnehmer und Integrität der digitalen Dokumente erforderlich sein. Die höchste Sicherheitsstufe ist bei der Abwicklung von Transaktionen vorzusehen. Für eine kontextabhängige Sicherheitsbestimmung ist es sinnvoll, die Phasen der Online-Transaktionen aus der Sicht des Abnehmers zu betrachten, um das geeignete Schutz- und Sicherheitsniveau festzulegen. Angelehnt an Electronic Commerce werden in der Fachliteratur die Phasen der Online-Transaktion wie folgt beschrieben⁴⁶³:

Anbahnung, Vereinbarung, Durchführung, Bezahlung, Nachbereitung
Angepasst auf e-Government sehen die Phasen der Online-Transaktion wie folgt⁴⁶⁴ aus:

- Information
- Absichtserklärung und Kontaktaufnahme
- Vertragsabschluss
- Abwicklung (Leistung gegen Bezahlung)
- Nachsorge (Customer Relationship Management)

Die Phase der Kontaktaufnahme kann, ohne die Rechtsicherheit zu gefährden, flexibel gehandhabt werden. Sie ist ohne oder mit (qualifizierter) Signatur möglich. Für die Phasen Vertragsabschluss und Abwicklung ist die qualifizierte elektronische Signatur mit Anbieter-Akkreditierung unverzichtbar, während bei der Nachsorge von Fall zu Fall entschieden werden sollte.

5.3.3. Eine pragmatische Lösung für die „Massenkommunikation“

Der elektronische Besuch in der Amtstube bedeutet eine direkte Kommunikation zwischen den Mitarbeitern der Verwaltung und dem Bürger. Die Anfrage eines Bürgers wird direkt dem Verwaltungsmitarbeiter übermittelt und umgekehrt erreicht

⁴⁶³ Vgl. Herwig Volker, 2001, S. 131 ff.

⁴⁶⁴ Vgl. Lenk Klaus, 2002a, S. 5 ff.

der Bescheid oder die Zahlungsanweisung direkt den Bürger. Die Kommunikation der Partner erfolgt direkt. Diese Kommunikationsart ist eine Ende-zu-Ende-Kommunikation⁴⁶⁵ und muss den gesamten Übermittlungsweg entlang den Anforderungen des Datenschutzes und der Datensicherheit genügen. Die Kommunikation erfolgt verschlüsselt mit Hilfe individueller und personenbezogener Schlüssel der Bürger und der Mitarbeiter der Verwaltung.

In den seltensten Fällen bestehen die Bürger auf der Kommunikation mit einem bestimmten Mitarbeiter der Verwaltung. Die schriftlichen Anfragen der Bürger werden in der zentral organisierten Poststelle gesammelt und nach formaler Prüfung an die Mitarbeiter der Verwaltung weitergegeben. Übertragen auf die elektronische Kommunikation bedeutet dies, dass die elektronischen Anfragen der Bürger von einer elektronischen Poststelle empfangen und nach formaler Prüfung an die Mitarbeiter der Verwaltung weitergeleitet werden. Der Bürger kommuniziert nicht direkt mit dem Mitarbeiter der Verwaltung, sondern mit einer Maschine (Server). Diese Art der Kommunikation heißt Ende-zu-Server-Kommunikation⁴⁶⁶. In diesem Fall übermittelt der Bürger seine verschlüsselten Anfragen an eine virtuelle Poststelle, die nach der Entschlüsselung und Prüfung der Signatur die Weiterleitung an einen Mitarbeiter vollzieht. Diese Lösung reduziert den Aufwand für die Bereitstellung von personenbezogenen Schlüsseln für alle Mitarbeiter, die mit den Bürgern kommunizieren. Es ist ausreichend, wenn der Server ein Serverzertifikat erhält. Damit ist es gewährleistet, dass der Bürger mit einer von ihm identifizierbaren Instanz kommuniziert. Die End-zu-Server-Kommunikation wird heute in einigen e-Government -Architekturen realisiert. Sie werden allerdings unterschiedlich als „Midoffice“ (Niederlande), „Gateway“ (Großbritannien), „e-broker“⁴⁶⁷ (Irland) oder „Verwaltungs-Gateway“ (Österreich)⁴⁶⁸ bezeichnet. In ihrer Funktionalität sind alle identisch, haben Weiterleitungsfunktion im Rahmen der Online-Dienste, sowie Überwachungs- und Sicherheitsfunktionen. Darüber hinaus wird die Kommunikation zwischen Server und Client über gesicherte Leitungen abgewickelt⁴⁶⁹.

⁴⁶⁵ Vgl. Deutscher Städtetag, 2002, S. 34 ff.

⁴⁶⁶ Vgl. Deutscher Städtetag, 2002, S. 34 ff.

⁴⁶⁷ Vgl. Lenk Klaus, 2002, S. 542 ff.

⁴⁶⁸ Vgl. Lenk Klaus, 2002, S. 40

⁴⁶⁹ Mit der sicheren Leitung ist SSL (Secure Socket Layer) gemeint. Dies ist ein Protokoll, das von Netscape entwickelt wurde und sich heute als eine Art Standard für die verschlüsselte Kommunikation über das Internet etabliert hat.

Ein Beispiel für die Realisierung von End-zu-Server-Kommunikation ist das Konzept der Benutzerauthentifikation der Uni Hamburg .

In diesem Beispiel wird die technische Lösung für eine sichere Kommunikation der Kunden des Rechenzentrums, d.h. der Studierenden und des Personals der Universität mit dem Dienstleister, beschrieben.

Dem eingeschriebenen Studenten bzw. Mitarbeiter soll vom Arbeitsplatz aus jederzeit ein Zugriff auf die Ressourcen des Rechenzentrums gewährt werden. Im Vergleich zu den Prozessen der Verwaltung handelt es sich hierbei um Informations- und Interaktionsprozesse.

Die Universität geht nach diesem Konzept von einer Benutzer-zu-Server-Kommunikation aus und die Authentifikation erfolgt unter Einsatz eines asymmetrischen Verschlüsselungsverfahrens (Challenge-Response-Verfahren)⁴⁷⁰ . Der Server authentifiziert sich gegenüber dem Benutzer mit einem Server-Zertifikat. Der Server verlangt ihm gegenüber eine Authentifikation des Benutzers. Eine völlig sichere Authentifikation des Benutzers ergibt sich, wenn der Client ein Zertifikat besitzt. Im Konzept der Universität Hamburg wird auf ein Clientzertifikat verzichtet, da die Kommunikationspartner davon ausgehen, dass sie sich kennen und vertrauen können. Darüber hinaus ist die Revisionssicherheit der elektronischen Vorgänge nicht erforderlich.

Die Basis für das Vertrauen ist die Immatrikulationsprozedur, die das persönliche Erscheinen des Studenten in der Verwaltung der Universität und den Nachweis der Identität durch Vorlage des Personalausweises vorsieht. Damit ist die Identifikation des Studenten anhand des Studentenausweises, der eine gültige Immatrikulationsnummer trägt, möglich. Trägt der Studentenausweis ein Bild der Studentin/des Studenten, kann Missbrauch durch eine andere Person aufgedeckt werden. Die Vorlage des gültigen Ausweises beim Rechenzentrum der Universität berechtigt die Studierenden zum elektronischen Zugriff auf die Ressourcen der Universität. Das Rechenzentrum übergibt dem Benutzer ein persönliches Passwort, das zur Authentifikation der Person herangezogen wird⁴⁷¹

Das beschriebene Verfahren ist einfach zu bedienen und erlaubt die sichere Authentifikation über Komponenten-Zertifikate. Allerdings ist diese Aussage nur dann richtig, wenn sowohl Server als auch Clients im Besitz von Zertifikaten sind. Leider

⁴⁷⁰ Vgl. Benecke Carsten, 2002, S 14

⁴⁷¹ Vgl. Benecke Carsten, 2002, S. 6

haben sich bisher sehr wenige Bürger für Client-Zertifikate entschieden. Eine lediglich durch ein Passwort geschützte Authentifikation ist für den revisionssicheren Rechts- und Geschäftsverkehr nicht ausreichend, für Online-Interaktionen ohne besondere Formvorschriften und mittlerem bis geringem Schutzbedarf eignet sich das Verfahren allerdings.

5.3.4. Gestaltungsempfehlung

Die Diskussion über den Königsweg der Implementierung der Sicherheit hat die Kommunen und die Bevölkerung verunsichert. Genauso wenig hilfreich sind die Alleingänge mancher Bundesländer und Gemeinden. Nur wenn alle an einem Strang ziehen, werden die Probleme gelöst werden können und Irritationen für die Bürgerinnen und Bürger bzw. die Wirtschaft vermieden. Den Kommunen wird empfohlen, sich an den von der Bundesregierung vorgeschlagenen Standard zu halten. Allerdings ist es wichtig, die Einführung der Sicherheitsmaßnahmen an den Gegebenheiten der Kommune auszurichten. Alle Extreme sind zu vermeiden. Es ist nicht vernünftig, für alle Vorgänge und jede Interaktion mit der Verwaltung eine qualifizierte Signatur zu verlangen. Genauso inakzeptabel ist es, gar keine Signatur vorzuschreiben. Der Deutsche Städtetag hat eine differenzierte Vorgehensweise vorgeschlagen⁴⁷². Der Kern der Empfehlung ist, den elektronischen Rechtsverkehr nicht dazu zu nutzen, unnötig die Vorgänge zu verkomplizieren. Es geht um die Erfüllung von Formvorschriften. Wo sie vorgesehen sind, wo z.B. die Verwaltung fiskalisch handelt, ist eine Signatur nach dem Signaturgesetz erforderlich. Sonst ist eine abgestufte Vorgehensweise denkbar. Der Tauschprozess zwischen den Menschen ist mit Vertrauen und Verlässlichkeit verbunden. Je nach Beziehung und Wert des Tauschgegenstandes werden die geschäftlichen Übereinkünfte und deren Umstände unter Nutzung verschiedener Rechtsmittel gestaltet. Dabei befinden sich die Rechtsmittel nicht nur in dem vom Gesetzgeber geschaffenen juristischen Rahmen, sondern umfassen ebenso die Sitten sowie den ethischen und moralischen Kodex. In einem Fall ist der „Handschlag“ für die Besiegelung des Geschäfts ausreichend, in anders gelagerten Fällen ist die Dokumentation des Geschäftsgegenstands und deren Konditionen sowie die Signierung des Dokuments durch die Geschäftspartner notwendig, oder es bedarf gar des Rechtsbeistands eines Dritten. Die Identität der Geschäftspartner, die Details des

⁴⁷² Vgl. Deutscher Städtetag, 2002, S.12

Geschäftsgegenstandes, die Erfüllungsbedingungen etc. werden von einem hierzu legitimierten Dritten dokumentarisch festgelegt und durch seine Signierung und die der Geschäftspartner rechtsverbindlich vollendet. Die hier beschriebenen Formen des Geschäftsabschlusses besitzen juristisch unterschiedliche Qualität. Sie wird bestimmt durch die Beweissicherung im Streitfall über die Erfüllung der Geschäftsvereinbarung. Sie nimmt in umgekehrter Reihenfolge der eben beschriebenen Fälle ab. Eine per Handschlag besiegelte Geschäftsvereinbarung hat weniger Beweiskraft als ein schriftlich fixierter, mit eigener Unterschrift versehener Vertrag. Er ist seinerseits weniger verlässlich als die von einem legitimierten Dritten beurkundete Vereinbarung. Für den Rechtsverkehr mit der öffentlichen Verwaltung wird, da er revisionsfest, beweissicher und ohne Zweifel ordnungsgemäß sein muss, höchste Qualität in dem oben erläuterten Sinn verlangt. Dies ist die Motivation der heutigen Bemühungen und Diskussionen im Zusammenhang mit der Sicherheit und dem Schutz der Daten. Während die persönlichen Daten immer höchsten Schutz verdienen, ist die Datensicherheit kontextsensitiv zu betrachten, d.h., es ist situationsgemäß die erforderliche Sicherheitsstufe festzulegen. So müssen für die Bestellung einer Mülltonne per Internet durch die Bürgerin / den Bürger nicht die höchsten Sicherheitsmassnahmen festzulegen sein. Die Transaktion muss etwas sicherer sein, wenn die Hundesteuer online entrichtet werden soll, da es in diesem Fall um die Zahlung von Gebühren und um eine Nachweispflicht geht. Bei der Regelung von Einkommenssteuerangelegenheiten online oder der Akteneinsicht werden die größtmöglichen Sicherheitsvorkehrungen gefordert.

Bürgerinnen und Bürger haben nicht nur mit der Verwaltung zu tun. In der e-Welt werden zunehmend viele Angelegenheiten des täglichen Lebens durch Online-Transaktionen erledigt. Die meisten Menschen besitzen heute verschiedene Ausweisformen, wobei hier jegliche Form der Identifikation gemeint ist. Den Zugang zur Firma sichert ein Firmenausweis, den zum Geldautomaten und damit zu einem Bankkonto die Kreditkarte etc.. Der Firmenausweis oder die Kreditkarte wurden jeweils aufgrund der Prüfung der Identität des Besitzers durch eine legitimierte Instanz anhand eines unzweifelhaften Nachweises (normalerweise mit Personalausweis und persönlichem Erscheinen) erstellt. Das vermittelt ein Gefühl der Sicherheit. Ob diese Sicherheit real ausreichend ist, um den Zutritt eines Unbefugten zu einem Unternehmen oder den Missbrauch mit Kreditkarten zu verhindern, ist fraglich. Dieses System hat sich dennoch etabliert, da die erlebte Sicherheit das

bestehende Gefühl bestätigt hat. Trotz aller Missbrauchsfälle kann man davon ausgehen, dass das System sich bewährt hat. Für die ältere Generation gab es eine hohe Hemmschwelle bei der Nutzung von Geldautomaten und Kreditkarten. Die jüngere Generation kennt kaum einen anderen Weg, als mit der EC-Karte beim Bankautomaten Geld abzuheben und im Internet, trotz aller Warnungen, per Kreditkarte einzukaufen.

5.3.5. Die öffentliche Verwaltung als Gewährleisterin

Die dominante Rolle der Information in der Gesellschaft ist unumstritten und für die Entwicklung der Gesellschaft kardinal. Die Nutzung der Chancen hängt von den technischen und rechtlichen Einflussfaktoren ab. Der öffentlichen Verwaltung kommt eine besondere Rolle bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen zu. Zum einen schafft sie die rechtlichen Voraussetzungen. Dies erfolgt bereits durch die Verabschiedung von Gesetzen und Vorschriften durch das EU, die Parlamente und Regierungen. Es kann die Kritik angebracht werden, dass die Umsetzung der Gesetze den Ländern (in Deutschland dem Bund) überlassen⁴⁷³ und dass die Länder und Kommunen in ihrer Entscheidung völlig frei sind. Die koordiniert forcierte Umsetzung wird dadurch gehemmt und die Standardisierung erschwert.

Die Schaffung der technischen Rahmenbedingungen ist die Aufgabe des Staates aber auch der Industrie, die durch ihren intensiven Einsatz Einführungsbarrieren überwinden hilft. Der Staat muss der Herausforderung begegnen und das „Marktversagen“ durch Übernahme einer Vorreiterrolle kompensieren. Damit entstehen für die Verwaltung zwei Aufgaben: erstens die Entwicklung der Informationsgesellschaft durch zur Verfügung stellen von Informationen voranzutreiben. Das erinnert an die kluge Entscheidung der Regierung der Vereinigten Staaten, elektronische Rechenmaschinen für die Volkszählung einzusetzen. Dies führte nachweislich zur beschleunigten Entwicklung und Nutzung der Computertechnologie.

Information als öffentliches Gut soll jedem Akteur der Gesellschaft zu Verfügung stehen⁴⁷⁴. Zugang zu Informationen ist Wissenserwerb und Wissen ist heute der wichtigste Wettbewerbsfaktor für den Aufbau und die Erhaltung von Standortvorteilen. Die nützlichen Informationen müssen allerdings vertrauenswürdig,

⁴⁷³ Vgl. Kröger Detlef, Gimmy Marc André, 2002, S. 58

⁴⁷⁴ Vgl. Burkert Herbert, 1999, S. 301

verlässlich und verfügbar sein. Die technologische Sicherung des Datenschutzes und der Datensicherung ist damit eine nationale Herausforderung und birgt in sich enorme Chancen und Wettbewerbsvorteile. Dies definiert die zweite Aufgabe der Verwaltung, nämlich durch gezielte Unterstützung der technischen Innovation den Marktzugang für die neue Technologie zu erleichtern und deren Akzeptanz zu erhöhen. Es ist evident, dass die Verwaltung durch entschiedene Schritte nur den Anfang der Entwicklung im Gang setzen kann. Daher kann auf eine enge Zusammenarbeit der Verwaltung mit der Industrie, die für die dauerhaft erfolgreiche Gestaltung der Informationsgesellschaft sorgt, nicht verzichtet werden.

5.3.6. Eine multifunktionale Karte, die mitwächst

Was würde dagegen sprechen, alle für einen Lebensabschnitt notwendigen Sicherheitsfunktionen über einen multifunktionalen Ausweis zu erledigen, mit einem standardisierten Grundausweis (Smartcard, Chipkarte, etc.), der in verschiedenen Lebensabschnitten unterschiedliche Sicherheitsfunktionen besitzen kann? Die multifunktionale Karte wird von einer Instanz ausgegeben und diese versieht die Karte mit einer für den gesamten Geschäftsverkehr erforderlichen Sicherheitsvorkehrung. Die Firma benutzt die Karte als Firmenausweis, eine andere Instanz, z.B. eine Bank, verwendet sie für Banktransaktionen mit anderen Sicherheitsanforderungen. Sie kann auf der Karte einen neuen gesonderten Sicherheitsschlüssel anbringen. Ein weiterer Bereich bedarf der höchsten Sicherheit (etwa der Personalausweis), hier muss dieselbe Karte von der Verwaltung oder einer von ihrer beauftragten Institution mit den persönlichen Daten und Schlüsseln so versehen werden, dass sie als elektronischer Ausweis genutzt werden kann. Innerhalb der Verwaltung können auf ein und derselben Karte differenzierte Signaturen untergebracht werden. Alle Mitarbeiter/-innen, deren Aufgabengebiet den Umgang mit sensiblen und personenbezogenen Daten umfasst, erhalten qualifizierte Signaturen, wobei hier zu empfehlen ist, die eines akkreditierten Anbieters einzusetzen. Die anderen Mitarbeiter/-innen erhalten eine fortgeschrittene Signatur. Eine so standardisierte multifunktionale Karte kann die Diskussionen um die Sicherheitsinfrastruktur in Deutschland minimieren. Der vorgeschlagene Weg erfordert eine enge Kooperation aller Akteure der Gesellschaft. Der Staat hat mit der Verabschiedung des Signaturgesetzes den Weg geebnet. Jetzt muss das Bemühen um Standardisierung bei Industrie und Politik vorangetrieben werden.

5.3.7. Fusion des virtuellen Marktplatzes mit dem elektronischen Rathaus

Die Kooperation der Industrie und der öffentlichen Verwaltung kann für beide vorteilhaft sein. Der Schutz der persönlichen Daten und ihre Sicherheit sind sowohl für e-Commerce als auch für e-Government von strategischer Bedeutung. Die sichere Abwicklung des Zahlungsverkehrs bei e-Commerce ist genauso wichtig für die Vertrauensbildung wie die Abfrage der Steuerdaten als e-Government-Dienst. Es gibt eine ganze Reihe von Anforderungen, die in beiden Disziplinen kongruent sind. Sie ergeben sich aus dem Interesse beider Disziplinen, ohne Medienbrüche die internen und externen Prozesse zu integrieren.

Strategisch wäre es sinnvoll, über die Integration des virtuellen Marktplatzes und des elektronischen Rathauses nachzudenken⁴⁷⁵. Dabei übernimmt die Industrie die Entwicklung und der Staat die Gewährleistung und Marktöffnung. Nicht nur die strategischen Aspekte dieser Perspektiven sind bemerkenswert, auch betriebswirtschaftlich kann es durch die Möglichkeit der Reduktion der hohen Kosten durch cost sharing und das Einspielen der Betriebskosten durch die gemeinsame Nutzung von Funktionen lohnend sein. Durch Übernahme von Gewährleistungen schafft die Institution außerdem Vertrauen, d.h., zusätzlich zu technologischen und rechtlichen Maßnahmen für die Datensicherheit und einer Garantie für deren Verlässlichkeit muss Vertrauen entstehen. Vertrauensgewinn durch Verlässlichkeit der Systeme ist zwar ein vertretbarer Weg. Er verliert aber deutlich an Überzeugungskraft⁴⁷⁶. Das Maß des Vertrauens ist umgekehrt proportional zur Höhe des Sicherheitsniveaus, also je weniger Vertrauen vorhanden ist, desto mehr muss investiert werden. In einer Befragung von deutschen Konsumenten sagten 60%, dass sie kein Vertrauen in die Sicherheit von elektronischen Transaktionen hätten⁴⁷⁷. Ein Ergebnis der Electronic Commerce Enquete zeigt, dass als größte Hürde für eine weitere Verbreitung die "Abwesenheit allgemeinüblicher Geschäftsgepflogenheiten" gesehen wird⁴⁷⁸. Diese Ausführungen wollen deutlich machen, dass die ausgereifte Technologie allein keineswegs eine Garantie für die Akzeptanz der Akteure bewirkt. Eine Erfolg versprechende Empfehlung ist die schrittweise, evolutionäre Einführung der Maßnahmen (z.B. multifunktionale Bürgerkarte) zum Schutz der Daten und deren

⁴⁷⁵ Vgl. Kubicek Herbert, 2001, S. 7

⁴⁷⁶ Vgl. Barthel Jochen, 1999, S. 111 ff.

⁴⁷⁷ Vgl. Barthel Jochen, 1999, S. 111 ff.; Fuchs Gerhard, 2001, S. 323

⁴⁷⁸ Vgl. Barthel Jochen, 1999, S. 111 ff.

Sicherung. Die Vertrauensbildung muss als Lernprozess begriffen werden. Es wäre denkbar, mit einem Feldversuch zwischen der Verwaltung und einem Industriepartner zu beginnen, Erfahrungen zu sammeln und durch die Beteiligung aller Akteure der Gesellschaft, die auch elektronisch erfolgen kann, die Vervollkommnung der Lösung voranzutreiben.

Die derzeitigen Projekte in der Bundesrepublik Deutschland haben eher Laborcharakter. Was hier empfohlen wird, ist die Durchführung von realem Geschäfts- und Rechtsverkehr zwischen den Industriepartnern und der Verwaltung. Ein Warten aufeinander wird dem Fortschritt und dem Durchbruch nicht dienlich sein.

6. Gestaltungsempfehlung für die Verwaltung

Motivation

Die Belastung der öffentlichen Verwaltung – die eine kritische Grenze erreicht hat - durch die ständig wachsenden Staatsaufgaben, Vermehrung der Vorschriften und Gesetze, steigende Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger, und der Kostendruck sowie der verschärfte Standortwettbewerb andererseits veranlassen die kommunalen Verwaltungen zu handeln. Allerdings darf die Motivation dafür, in diesem Fall die Implementierung von e-Government, nicht aus der Verfolgung der Trends entstehen, sondern sie muss einer überzeugenden unternehmerischen Strategie entspringen. Daher ist es wichtig, aus einer Analyse der Gegenwart an Hand von Faktoren wie Geburtenrate, Kfz-Anmeldungen, Heiratsanträgen, Zu- und Wegzügen etc. die Entwicklungsperspektiven (nicht nur der eigenen Jurisdiktion, sondern auch für die Region) und den zu erwartenden Leistungsschub zu prognostizieren.

Modernisierungslücken

Die Kommunalverwaltung kann die Strategie des Nichtstuns wählen. Herauszufinden wäre, was passiert, wenn der Reformprozess nicht begonnen wird. Unter der Annahme, dass alle endogenen Einflussfaktoren unverändert bleiben (ceteris paribus), die exogenen Leistungstreiber sich jedoch verstärken, kann das Leistungsdefizit, das mittelfristig entstehen würde, ermittelt werden. Die genaue Analyse der eigenen Situation ist wichtig, da sie zwingend und präzise die ökonomischen Konsequenzen aus der genannten Strategie des Nichtstuns aufzeigt. Dass Defizite bzw. Lücken vorhanden sind, wird von Budäus thematisiert. Er erläutert, dass einerseits das Aufgabenvolumen inkrementiert. Dies zeigt sich deutlich an Hand der Zunahme von Gesetzen und Vorschriften. Damit entsteht eine Ressourcenlücke. Budäus führt weiter aus, dass auf der anderen Seite eine „interne Managementlücke“ vorhanden ist⁴⁷⁹.

⁴⁷⁹ Vgl. Budäus Dietrich, 1995, S.22 ff.

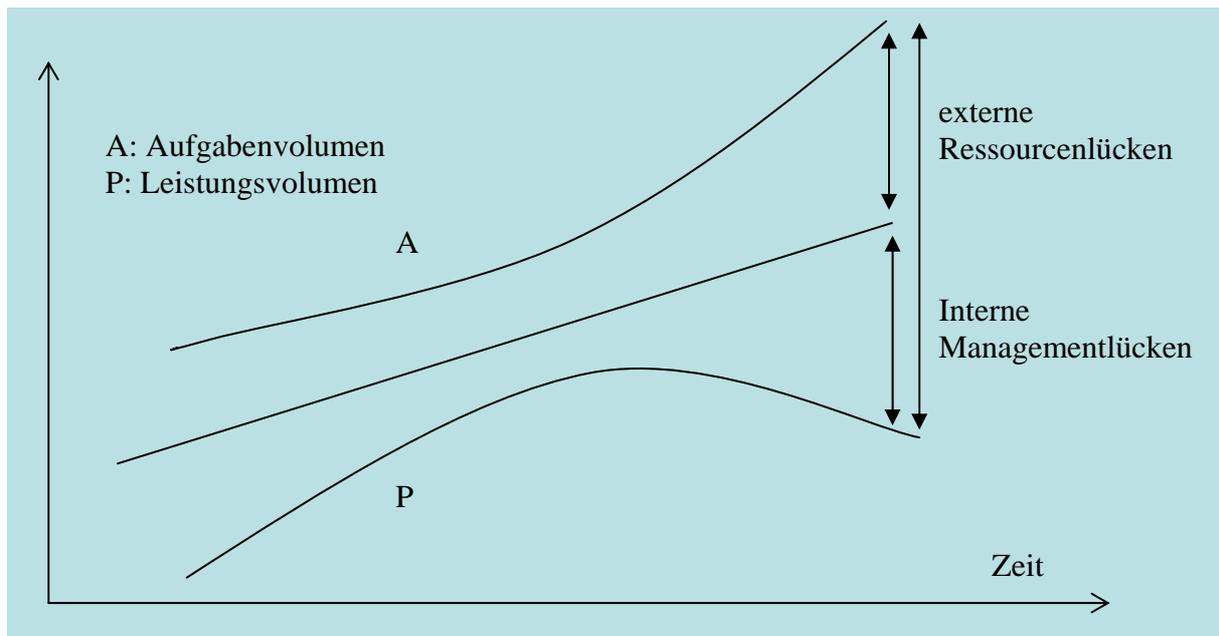


Abbildung 6-1 : Modernisierungslücken

Zu diesen Managementlücken gehört z.B. die Strategielücke, die sich durch kurzfristige Einzelmaßnahmen statt eines systematisches Handelns entlang eines langfristigen Leitbildes der öffentlichen Verwaltung manifestiert, oder die Motivationslücke, die sich bei den Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung aufgrund der Trennung von Ressourcen- und Fachverantwortung einstellt. Es existieren auch Steuerungslücken⁴⁸⁰ in Form von: Effizienzlücken durch fehlende Anreize für optimale Ressourcenverwendung, Attraktivitätslücke, die aufgrund des Imageverlustes der öffentlichen Verwaltung vorhanden ist und zu Problemen bei der Rekrutierung neuer qualifizierter Mitarbeitern führt und schließlich Legitimationslücken, die durch das Spannungsfeld zwischen dem von den „Kunden“ der öffentlichen Verwaltung erwarteten individualisierten Dienstleistungen und den Ausführungseinschränkungen der Verwaltung entstehen. Sie alle können insgesamt als Modernisierungslücken bezeichnet werden. Viele dieser Modernisierungslücken können durch die Hebel des strategischen Dreiecks⁴⁸¹ erfolgreich geschlossen werden. Die Basis für den erfolgreichen Einsatz der strategischen Hebel ist die Schaffung von

⁴⁸⁰ Vgl. Jann Werner, 2001, S. 83

⁴⁸¹ Vgl. Abschnitt 4.6

unternehmensähnlichen prozessorientierten Strukturen, die folgende Aspekte implizieren⁴⁸²:

- Konzentration auf den Wertschöpfungsprozess
- Schaffung größerer Verantwortungsspielräume
- Schaffung dezentralisierter Strukturen
- Verkürzung der Bearbeitungsläufe
- Abnehmer / Lieferant - Beziehung
- Neue Formen der Teamarbeit
- Kundenorientierung

Prozess der kontinuierlichen Verbesserung

Die Veränderung der Verwaltung erfolgt nach innen ebenso wie nach außen. Der Wandlungsprozess muss in seiner soziokulturellen Auswirkung durchdacht sein. Die hierzu erarbeiteten Schritte sind flankierende Maßnahmen, die die Akzeptanz der Wandlung erhöhen. Einbindung der Mitarbeiter/innen und Bürger in den Wandlungsprozess, Vermeidung der Nachteile für die Betroffenen (z.B. digital divided) sind genauso wichtig wie die Umwandlungsstrategie selbst. Sie kann revolutionär oder evolutionär sein- will man die Verwaltung mit einem "Big Bang" verändern oder bevorzugt man die Strategie der kleinen koordinierten Schritte. Die Umwandlung der Verwaltung bringt für die Marktakteure große kulturelle Änderungen, die genauso komplex sein können wie der Wandlungsprozess selbst. Die Wandlung des konventionellen Rechtsverkehrs zu einer elektronischen digitalisierten Transaktion setzt die konzeptionelle und intellektuelle Bereitschaft der Beteiligten voraus. Das Niveau der Digitalisierung des Angebots der Verwaltung muss dem der Bereitschaft der Klienten entsprechen. Daher ist der Veränderungsprozess ein längerfristiger rückgekoppelter Lernprozess. Da in der realen Welt unzählige Faktoren und deren Kombinationen für Veränderungen eines Zustandes eine Rolle spielen, kann der optimale Zustand als Ziel beschrieben, aber nicht a priori determiniert werden⁴⁸³. Dennoch kann in einem iterativen Prozess, in dem kontinuierlich das erreichte Ergebnis dem vorgegebenen Ziel gegenüber gestellt wird und Maßnahmen ergriffen werden, um in der nächsten Beobachtungsperiode das Optimum zu erreichen, schrittweise und unter Berücksichtigung der

⁴⁸² Vgl. Abschnitt 4.7.2.1

⁴⁸³ Vgl. McNichols Thomas J., 1983, S. 143

Rahmenbedingungen das finale Ziel so gut wie möglich erreicht werden. Dabei spielen Partizipation und Kooperation mit den Mitarbeitern und deren ständige Qualifizierung eine entscheidende Rolle, da sie für die kulturelle Veränderung kardinal sind. Der kontinuierliche Verbesserungsprozess kann in drei Phasen aufgeteilt werden.

„Unfreeze: das Auftauen verfestigter Alt-Strukturen (Konzeptionsentscheidung);
Change: das Bewegen und Verändern (Analyse der Situation und Konzeption neuer Strukturen) und

Refreeze: das Verfestigen neu gewonnener Strukturen (Implementierung)

Szenario eines digitalen Rechtsverkehrs durch Konzentration auf Wertschöpfungsprozesse

Der erste Schritt und vielleicht der wichtigste ist die Entwicklung eines Szenarios der virtuellen Verwaltung. Dieses Szenario beschreibt den Weg zur Digitalisierung und Elektronifizierung der Wertschöpfungsprozesse (Geschäftsgänge) der Kommunalverwaltung. Durch eine eingehende Untersuchung der Vorgänge der Verwaltung werden die Geschäftsprozesse, die sich für die Erbringung von elektronischen Dienstleistungen eignen und für die Kunden nützlich sind, identifiziert⁴⁸⁴. Die herauskristallisierten Geschäftsprozesse lassen sich nun aus der Perspektive des e-Governments nach ihren Outputs (Produkt, Dienstleistung), die Informationsdienste, Kommunikationsdienste und Transaktionsdienste sein können, aufteilen. An Hand dieser Auswahl kann nun die Vision der Virtualität als ein Zukunftsszenario in Interaktionsstufen⁴⁸⁵ konkretisiert und deren mittelfristige Realisierung geplant werden. Der gewünschte Zustand einer modernen Verwaltung wird in der folgenden Aussage beschrieben.

„ Ensure that all citizens, enterprises and administrations will have access, where needed, to the pan-European e-services of any EU public administration in a seamless way, regardless of whether the services or any information or documentation associated with or needed as pre-requisite to the service, is under the

⁴⁸⁴ Vgl. Abschnitt 4.3.61. Die Aufteilung der Verwaltungsprozesse in Routineprozesse, Regelprozesse und Einzelprozesse kann hierzu hilfreich sein. Ebenso die die Ausführung der Prozesskategorie Bürgerbezug kann herangezogen werden.

⁴⁸⁵ Vgl. Abschnitt 2.3.2

responsibility of local, regional or national public administration, or a European institution or agency⁴⁸⁶.

Alle Bewohner einer Stadt oder Region haben elektronischen Zugriff auf die Leistungen und zulässigen Daten der Verwaltung, die Anfragen werden ohne Medienbrüche nahtlos an die zu bearbeitenden Instanzen weitergeleitet und dort zeitnah bearbeitet. Nicht nur die Einwohner einer Stadt oder Region, sondern alle Interessierten, unabhängig von ihrem Standort, können Dienstleistungen einer Kommune in Anspruch nehmen. Unternehmen sind z.B. nicht nur an den geltenden Steuervorschriften, Zollbestimmungen, Arbeitsgesetzen, etc. am Standort ihres Hauptsitzes interessiert, sondern benötigen diese Informationen von allen Ländern, in denen sie tätig sind.

Ein anderer Aspekt der Virtualität betrifft die Leistungstiefe, d. h. die Überlegung, welche Prozesse bzw. Teilprozesse durch die Verwaltung selbst oder durch einen Dritten ausgeführt werden können (Outsourcing, Contracting Out, Privat Public Partnership, Public Public Partnership, Public Citizen Partnership)⁴⁸⁷. Die Überlegungen erfolgen in beide Richtungen, und betreffen sowohl Kooperationsmöglichkeiten der Verwaltung nach innen wie auch nach außen⁴⁸⁸. Bei den ausgewählten Prozessen sind die gesamten Abnehmer-Lieferanten-Beziehungen zu prüfen, die Frage der Partnerschaft ist systematisch zu beantworten. Die Kooperation mit anderen Verwaltungen kann genauso untersucht werden wie die Partnerschaft mit Privatunternehmen oder Bürgern.

Organisation der Virtualität

Die beschriebene Vision modifiziert die traditionelle Beziehung der öffentlichen Verwaltung zu den Bürgerinnen und Bürgern. Der neue Zuschnitt erfordert politische, kulturelle, organisatorische und technologische Veränderungen.

Eine gute Vorgehensweise beginnt mit der Entscheidung, wer für das Vorhaben verantwortlich ist und welche Kompetenz die Person innehat. Alle Erfahrungen der einschlägigen Studien haben gezeigt, dass dort, wo der „Chef“ das Vorhaben für sich reklamiert, die Projekte erfolgreich sind. Nicht nur die Ansiedlung des e-Governments

⁴⁸⁶ Vgl. European Commission, 2002, S. 2

⁴⁸⁷ Vgl. Naschold Frieder, Budäus Dietrich, Jann Werner, Mezger Erika, Oppen Maria, Picot Arnold, Reichard Christoph, Schanze Erich, Simon Nikolaus, 1996, S. 13 ff.

⁴⁸⁸ Vgl. Abschnitt 4.7.4.3.

an der Spitze der Verwaltung ist gefordert, sondern auch die Bündelung der strategischen Hebel, wie sie in den letzten Abschnitten erläutert wurde. Verwaltungsreform, e-Government und die Informations- und Kommunikationsverantwortung gehören zusammen und müssen an einer Stelle koordiniert werden. Die Führung der Verwaltung muss erkennen, dass e-Government nicht delegierbar ist. Im folgenden werden die Elemente eines Implementierungsplanes thesenartig aufgezählt :

Bürgerorientierung / Marketing

Welche Anforderungen haben die Einwohner der Kommune? Was wird von Ihnen gewünscht ? Nicht was die Kommune für die Bürgerinnen und Bürger tun kann, sondern was die Akteure benötigen, muss die Maxime der Verwaltung sein. Der Ausgangspunkt der Aktivitäten muss die Erlangung der Erkenntnis über die Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger oder allgemein der Akteure der Kommune sein. Um nicht die gesamte Gemeinde zeitgleich ins Auge zu fassen, empfiehlt es sich, zielgruppenorientiert vorzugehen. Die Bevölkerung der Gemeinde ist nicht nur aufgrund ihrer Interessenlagen unterschiedlich, sondern auch in ihrem Transaktionsverhalten mit der Verwaltung. Man kann z.B. zwischen Gelegenheitsbesuchern, Dauerbesuchern, Steuerbürgern, Unternehmern, etc. unterscheiden⁴⁸⁹.

Nicht nur um die Zufriedenheit der Bürger zu erhöhen, ist die stärkere Berücksichtigung der Einwohner notwendig, sondern zur Bewältigung der Steigerung der kommunalen Leistungen muss die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger und deren Initiative gefordert werden. Daher ist es wichtig, die Motivation der Bürgerinnen und Bürger durch Schaffung von Beteiligungsmechanismen zu erhöhen. Mit Einrichtungen wie (elektronischen) Bürgerforen und Bürgerbefragung kann eine Atmosphäre der Beratung entstehen, die basisdemokratische Strukturen ermöglicht. Es geht darum, die Distanz zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung zu verkleinern.

Die ermittelten Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger ermöglichen erstens die systematische Gestaltung bürgerzentrierter Dienstleistungen und Produkte und zweitens die Priorisierung deren Bereitstellung (Masterplan).

⁴⁸⁹ Vgl. Lenk Klaus, 2002, S. 4 ff.

Organisation / Prozessgestaltung

Die Gestaltung der Prozesse der Verwaltung ist ein in Stufen verlaufender Prozess. Es ist weniger hilfreich, wenn versucht wird, die in der Industrie herrschenden Modelle undifferenziert und auf einmal auf die öffentliche Verwaltung zu übertragen. Hier ist ein für die Verwaltung spezifisches Herangehen in Stufen erforderlich. Ausgehend von der heutigen Situation sollen zunächst die Prozesse unter dem Gesichtspunkt der Produkte und Dienstleistungen typisiert werden. Dabei soll zwischen den Hauptprozessen, also den Prozessen, die unmittelbar für die Erstellung der Dienstleistung erforderlich sind, und solchen, die als Unterstützungsprozesse dienen (Querschnittsaufgaben), unterschieden werden. Die Routineprozesse als Bestandteil der Hauptprozesse sollen in ihrem Ablauf durch die Bündelung der Teilaktivitäten in den Wertschöpfungsstufen, wobei im Vorfeld alle nicht wertschöpfenden Tätigkeiten zu eliminieren sind, entsprechend der Wertschöpfungskette der Verwaltung standardisiert und deren Abwicklung mit IuK-Technik (z.B. Workflow-, Dokumenten-Managementsystem, CSCW, etc.) unterstützt werden. Dies kann einerseits dadurch geschehen, dass die vorgangsteuernden Verfügungen, als Produktionspläne betrachtet und als Standardabläufe einmal aufgestellt, bei den Routineprozessen verwendet werden. Die IT-Systeme zur Unterstützung der Gruppenarbeit und Kollaboration können andererseits helfen, die Prozesse effizienter zu gestalten. Die Nichtstandardprozesse können in Teilprozesse zerlegt und in deren Ablauf soweit es möglich ist in Standardprozesse eingebaut werden. Bei solchen Prozessen ist der Rückgriff auf das in der Verwaltung probate Prinzip der Kollegialität erforderlich. Unter Nutzung moderner IT-Techniken lassen sich ohne großen Aufwand (virtuelle) runde Tische organisieren und dezentrale Entscheidungen an einem Ort ermöglichen. Hier ist die Rolle der federführenden Stelle ganz wesentlich. Auch diese Position ist in der Verwaltung traditionell vorhanden. Sie muss nur aufgewertet und mit Fach- und Ressourcenverantwortung ausgestattet werden. Optimal wäre, wenn mit der Zeit die Federführung an einer Stelle, z.B. in den Bürgerbüros, konzentriert werden würde. Damit erhält die federführende Stelle die „Aushandlungskompetenz“, um einerseits mit den Kunden verbindlichen Konditionen zu vereinbaren, andererseits deren Einhaltung innerhalb der Verwaltung auch durchzusetzen.

Multikanaldistribution

Nicht nur die Herstellungsprozesse sind zu betrachten und neu zu gestalten, sondern auch der Prozess des Leistungsaustausches mit den Klienten der Verwaltung. Die Übergabe der Leistung an die Klienten muss an einem Punkt konzentriert werden (single window Service). Der Kunde kann über beliebige Kanäle (Telefon, Fax, e-Mail, Internet, Portal) an dieser Stelle die Dienstleistungen in Auftrag geben und in Empfang nehmen. An dieser Stelle erhält der Klient alle gewünschten Informationen, Produkte und Dienstleistungen (One Stopp agency). Die Begriffe wie Callcenter Kiosk, Verwaltungshomepage, digitales Rathaus, Portal, repräsentierten die neue Schnittstelle der Verwaltung zu den Bürgern. Es ist davon auszugehen, dass die Portale als Plattform für die Integration aller anderen Organisationsformen ausgelegt sind. Über vier Varianten können dann die Schnittstellen der öffentlichen Verwaltung gestaltet werden⁴⁹⁰ :

Direkter elektronischer Kanal. Direkter Zugriff auf das Portal über Internet oder Kiosk. Telefonsprachkanal. Anrufe in Callcenter, dessen Agenten direkte elektronische Kanäle nutzen können.

Persönlicher Kanal. Besuch am Arbeitsplatz des Sachbearbeiters, der einen direkten elektronischen Kanal zur Verfügung hat.

Das Portal kann man als systematische Fortsetzung des Internet-Auftritts der kommunalen Verwaltung ansehen. Nahezu alle Städte haben mittlerweile ihre Homepage. Portale unterscheiden sich von den Internetseiten dadurch, dass sie die redaktionelle Erschließung von elektronischen Dienstleistungen und Mehrwertdiensten der kommunalen Verwaltung verfolgen⁴⁹¹. Die Portale müssen an die Vision der Virtualität der Verwaltung anknüpfen oder, besser gesagt, sie müssen deren Bestandteile sein. Nur die Dienstleistungen werden angeboten, deren Bereitstellungsprozesse durch Reengineering optimiert sind und deren Basisdaten strukturiert in einer Datenbank abgelegt werden können. Dabei ist es empfehlenswert, sich an das Konzept der Lebenslagen (life event) zu halten. Durch die Verknüpfung der Dienstleistungen entsprechend dem Lebenslagenprinzip wird sich das elektronische Leistungsangebot der Verwaltung an der Realität des Alltags orientieren und die Attraktivität des Portals erhöhen. Von Lucke schlägt vor, die

⁴⁹⁰ Vgl. Lucke Jörn von, 2000, S. 7 ff.

⁴⁹¹ Vgl. Lucke Jörn von, 2000, S. 7

Gliederung der Portale nicht nach Verwaltungszuständigkeiten auszurichten, sondern nach dem Prinzip der Lebenslage⁴⁹². Diese Vorgehensweise hilft, die Grenzen der Verwaltung zu verlassen und an die gesamte Gemeinde bzw. Region zu denken. Mit dem Lebenslagenkonzept werden nicht nur die Dienstleitungen der Verwaltung, sondern auch die der privaten Wirtschaft und der sonstigen Organisationen gebündelt. Aus einem digitalen Rathaus wird dann ein digitaler Marktplatz. Dies setzt voraus, dass das Portal so offen konzipiert ist, dass immer mehr Dienste integriert werden können. Die Diskussion über die Anzahl der notwendigen Portale zeigt, dass die offene Architektur eine Integration in allen Richtungen erlauben soll. An dieser Stelle wird noch einmal an die Wichtigkeit der Prozesse, die sich hinter der Multikanaldistribution verbergen, erinnert. Ein gut konzipiertes attraktives Portal hat nur halb so viel Wert, wenn die so genannten „Backoffice“-Prozesse nicht durchgängig und ganzheitlich optimiert und durch moderne Technik unterstützt werden. Lenk vergleicht den Sachverhalt mit dem Bau einer Brücke, an deren beiden Enden gleichzeitig gebaut werden muss⁴⁹³. Die Multikanal-Schnittstelle zu den Bürgerinnen und Bürgern und die optimierten, automatisierten Prozesse müssen zeitgleich realisiert werden. Sie sind die beiden Seiten einer Medaille und bilden gemeinsam die „nahtlose Verwaltung“ (Seamless Administration)

Einbeziehung globaler Dimension

Bei der Gestaltung des Dienstleistungsangebots der Verwaltung soll die Kommunalverwaltung die Entwicklungen der Region berücksichtigen. Eine Kooperation zwischen den Gemeinden und die Bündelung der Stärken kann helfen, die aufwändige Realisierung von e-Government gemeinsam zu stemmen und mehr Bürgerinnen und Bürger für das regionale Portal zu interessieren.

Sicherheit kontextsensitiv gestalten

Die Akzeptanz des elektronischen Rechtsverkehrs hängt von der Sicherheit und dem Schutz der Daten ab. Die Diskussion über den Königsweg der Implementierung der Sicherheit hat die Kommunen und die Bevölkerung verunsichert. Genauso wenig hilfreich sind die Alleingänge mancher Bundesländer und Gemeinden. Nur wenn alle an einem Strang ziehen, werden die Probleme gelöst werden können und Irritationen

⁴⁹² Vgl. Lucke Jörn von, 2000, S. 9

⁴⁹³ Vgl. Hagen Martin, 2001, S.23

für die Bürgerinnen und Bürger bzw. Wirtschaft vermieden. Den Kommunen wird empfohlen, sich an den von der Bundesregierung vorgeschlagenen Standard zu halten. Allerdings ist es wichtig, die Einführung der Sicherheitsmaßnahmen an den Gegebenheiten der Kommune auszurichten. Alle Extreme sind zu vermeiden. Es ist nicht vernünftig, für alle Vorgänge und jede Interaktion mit der Verwaltung eine qualifizierte Signatur zu verlangen. Genauso inakzeptabel ist es, gar keine Signatur vorzuschreiben. Der Deutsche Städtetag hat eine differenzierte Vorgehensweise vorgeschlagen⁴⁹⁴. Der Kern der Empfehlung ist, den elektronischen Rechtsverkehr nicht dazu zu nutzen, unnötig die Vorgänge zu verkomplizieren. Wo die Erfüllung von Formvorschriften vorgesehen ist oder wo z.B. die Verwaltung fiskalisch handelt, ist eine Signatur nach dem Signaturgesetz erforderlich. Sonst ist eine abgestufte Vorgehensweise denkbar. Alle Mitarbeiter/-innen, deren Aufgaben den Umgang mit sensiblen und personenbezogenen Daten umfassen, erhalten qualifizierte Signaturen, wobei hier zu empfehlen ist, die eines akkreditierten Anbieters einzusetzen. Alle anderen Mitarbeiter/-innen erhalten eine fortgeschrittene Signatur.

Kompetenzniveau feststellen

Die Realisierung von e-Government erfordert Experten auf vielen Gebieten. Ohne Zweifel wird die Verwaltung nicht in der Lage sein, aus eigener Kraft die erforderliche Fachkompetenz sicherzustellen. Es ist zu empfehlen, die Stärken und Schwächen zu ermitteln. Während davon auszugehen ist, dass Verwaltungsfachbezogenes Wissen in ausreichendem Maße vorhanden ist, man kann annehmen, dass Spezial-Know-how wie z.B. betriebswirtschaftliches Wissen, der professionelle Umgang mit PC und Internet, um nur einiges zu erwähnen, nicht überall vorhanden ist.

Lücken schließen

Einige Lücken können durch Personalentwicklungsprogramme geschlossen werden. Die Programme müssen bedarfsorientiert gestaltet sein. Auch die Vermittlung von Wissen kann Online erfolgen. Es ist nicht eine Frage des Komforts, sondern der Wirtschaftlichkeit, wenn die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen an ihren Arbeitsplätzen geschult werden. Mit einem Anreizsystem können sie motiviert werden, sich an den Qualifikationsmaßnahmen zu beteiligen. Die internen Schulungen und langfristigen Qualifikationsprogramme werden nicht den gesamten Bedarf abdecken können. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage der Leistungstiefe, also ob alle Leistungen

⁴⁹⁴ Vgl. Deutscher Städtetag, 2002

tatsächlich intern erbracht werden müssen. Es empfiehlt sich, Kooperationen mit anderen Gemeinden (Public Partnerchip) und / oder privater Wirtschaft (Public private Partnership) anzustreben.

Technologie / Architektur / Standard

Eine umfassende technische Architektur für e-Government ist am Anfang zu entwerfen (siehe Kapitel 4). Es ist eine für die Kommunalverwaltung spezifische umfassende Onlinetransaktionsplattform zu schaffen. Das Spezifische ist dabei, dass man die Lösungen nicht importieren kann, sondern es gibt für jede Kommunalverwaltung eine eigene, die sich unter Nutzung von Standards realisieren ließe. In einem Memorandum für das electronic Government haben viele führende Wissenschaftler ein solches Referenzmodell gefordert⁴⁹⁵. Es ist davon auszugehen, dass die Standardisierungsbemühungen in vielen Städten zum Erfolg führen werden. Empfohlen wird, bei der Konzeption diese Aktivitäten zu berücksichtigen und von Alleingängen abzusehen.

Auch das Bundesinnenministerium bemüht sich, durch Abschluss von Rahmenverträgen (IBM, CISCO, etc.) die Beschaffung von marktgängigen Equipments zu erleichtern und gleichzeitig eine Entscheidungshilfe für die kommunale Verwaltung zu erreichen.

Finanzen

Die Implementierung des e-Governments erfordert ist ein langfristiges Engagement, dessen Finanzierung nicht den Schwankungen der Wirtschaftspläne unterworfen sein darf. Die Finanzentscheidung als strategische Entscheidung sollte sogar über eine Legislaturperiode hinaus gesichert sein.

Politische Rahmenbedingungen

Im Zuge der Implementierung des e-Governments werden bestehende Gesetze und Vorschriften tangiert, deren Änderung für eine erfolgreiche Realisierung unverzichtbar ist. Ein Beispiel ist die Kooperation. Für die Durchführung von Kooperationen ist die Erteilung von Ermächtigungen durch die politische Ebene notwendig. Ein weiteres Beispiel ist der Zugang zu Melderegisterdaten durch Behörden, Unternehmen und Privatpersonen. Dies bedarf der parlamentarischen Zustimmung. Ebenso sind Organisationsveränderungen, die sicherlich notwendig

⁴⁹⁵ Gesellschaft für Informatik, 2000, S.15

sein werden, um die Prozesse in der öffentlichen Verwaltung effizienter zu gestalten, ohne eine gesetzliche Grundlage nicht möglich. Wichtig ist es, frühzeitig solche Fälle herauszufinden und deren Behandlung durch die politische Ebene zu initiieren.

Aus dem best practice lernen

Mittlerweile sind lokal, regional, national und international die Verwaltungen dabei, die Realisierung von e-Government voranzutreiben. Wesentlich ist dabei, das Rad nicht neu zu erfinden. Von anderen zu lernen und die eigenen Erfahrungen zur Verfügung zu stellen, kann helfen, Fehlerquellen zu schließen und dadurch die Aufwände zu reduzieren. Trotz des Wettbewerbs ist es für alle ein Gewinn, wenn Verwaltungen ihre Dienstleistungen elektronisch anbieten können. Das beschleunigt die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen (G2G) und spart Kosten.

Bewertungskriterien festlegen

Éine gute Planung ist dadurch gekennzeichnet, dass sie bereits zu Beginn die Erfolgskriterien festlegt. In einer Studie schlägt die Europäische Kommission Kriterien für die Bewertung von Maßnahmen vor⁴⁹⁶. Anhand der für die Kommunale Verwaltung relevanten Kriterien sollte dann ein Controllingsystem aufgebaut werden, mit dessen Hilfe das Vorhaben langfristig auf Spur gehalten wird. Die Voraussetzung für ein solches Controllingsystem ist das Vorhandensein von betriebswirtschaftlichen Methoden, die sich durchaus aus der traditionellen und neuen institutionellen Ökonomie erarbeiten lassen. Dabei sind die klassischen betriebswirtschaftlichen Instrumente eher operativ einzusetzen, während die Methoden der Institutionenökonomik strategische Relevanz haben.

⁴⁹⁶ Vgl. European Commission Information Societies Technologies Programme (IST), 2002

7. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse der Arbeit können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Der gesellschaftliche Strukturwandel durch den Aufbruch der Informations- und Wissensgesellschaft erfasst alle Ebenen und alle Akteure des Lebens. Die öffentliche Verwaltung muss sich anpassen. Sie kann sich dieser Entwicklung nicht verschließen, selbst wenn sie wollte. Es wurde gezeigt, dass die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit immer einen großen Einfluss auf die Arbeit der Verwaltung hatten. In der Wissens- und Informationsgesellschaft sind beide Faktoren mobil und halten sich nicht mehr an Zeit- und Raumgrenzen. Die so genannte digitale Ökonomie ist sozioökonomisch das Resultat dieses Strukturwandels. Die Bedeutung der Raumzugehörigkeit verschwindet in der neuen Ökonomie immer mehr und die Akteure sind global ausgerichtet. Die Standortfrage wird zu einem wichtigen Wettbewerbsfaktor. Diese Entwicklung führt zur Entterritialisierung der Politik. Die Globalisierung findet nicht nur in der Wirtschaft statt, sondern erfasst die Politik ebenso oder sie verursacht sogar Veränderungen der politischen Prozesse. Als Beispiel sei hier die stärker werdende Tendenz, Vorschriften und Gesetze als Ergebnis überregionaler (internationaler) Übereinkunft zu erarbeiten, genannt. Die Kommunen sind heute viel zu klein, um ihre Interessen zu wahren und sich global zu positionieren. Auch die zur Verfügung stehenden Finanzmittel der jeweiligen Kommune sind nicht ausreichend, um die für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes notwendigen Investitionen zu tätigen. Daher sind die Kommunen der Informations- und Wissensgesellschaft gezwungen, sich zusammenzuschließen, um ihren Forderungen Gehör zu verschaffen und die Synergien zu nutzen.

2. Die Entterritialisierung der Politik erfolgt nicht nur global, sondern auch lokal. Bürgerinnen und Bürger der Wissens- und Informationsgesellschaft sind ein Teil der neuen Ökonomie, die die Tauschbeziehung zwischen den Kunden und den Produzenten bzw. Dienstleistern individualisiert. Die one-to-one-Beziehung widersetzt sich der Uniformität der Produkte und Dienstleistungen, berücksichtigt vielmehr die individuellen Bedürfnisse der Kunden einerseits und die Gewährung von Gestaltungsräumen andererseits. Ebenso möchten die Bürgerinnen und Bürger im politischen Kontext an der Gestaltung ihrer Lebensräume beteiligt werden.

3. Die beschriebene Öffnung der Politik sowohl global als auch lokal führt zu einer neuen Governance, die sich einer neuen Form der öffentlichen Verwaltung bedient. Die neue Verwaltung ist eine „modulare“ „intelligente“, „lernende“ und „vernetzte“ Verwaltung. Sie ist modular, d.h., sie ist in zahlreiche autonome Einheiten aufgeteilt, die sich selbst planen und für ihre Ergebnisse verantwortlich sind. Die künftige öffentliche Verwaltung ist intelligent im kybernetischen Sinne, d.h., möglichst viele ihre Arbeitsabläufe sind automatisiert. Sie ist lernend, d.h., dass die öffentliche Verwaltung ihre Geschäftsprozesse kontinuierlich durch einen hohen Grad der Beteiligung und Rückkoppelung der Bevölkerung und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter optimiert. Sie verwertet das ständig aktualisierte Dienst- und Umweltwissen, um ihre Dienstleistung permanent zu verbessern. Die öffentliche Verwaltung ist vernetzt, d.h., sie versteht sich einerseits als Kommunikations- und Informationsdrehscheibe für alle Akteure der Gesellschaft und sucht andererseits die Kooperation mit ihnen. Sie versteht sich nicht als die alles selbst produzierende, sondern als gewährleistende Verwaltung, die höchste horizontale, aber auch vertikale Integration anstrebt. Sie ist auch im wahrsten Sinne des Wortes vernetzt, d.h., Tauschbeziehungen zu allen Akteuren und auf allen Ebenen (intern, interkommunal und intrakommunal) sind unter Nutzung der modernen Kommunikationstechnologie (heute Internet) möglich. E-Government ist der Zustand einer so gestalteten öffentlichen Verwaltung.

4. Der Kern eines systematischen Vorgehens bei der Implementierung von e-Government, der, wie bereits gezeigt, eine neue Verwaltung entstehen lässt, ist die Konzentration auf die Wertschöpfungsprozesse. Die Segmente der Staatsmodernisierung sind außer e-Government auch die Verwaltungsreform und die Innovation. An Hand dieser drei Segmente, die für die Bildung des modernen Staates als Hebel dienen, wurde ein strategisches Dreieck gebildet. Dann wurde gezeigt, dass e-Government-Projekte nur dann den erhofften Erfolg aufweisen, wenn die Hebel gemeinsam wirken. Das gemeinsame Wirken der Hebel lässt das Dreieck in einem stabilen Gleichgewicht (ausbalancierte Strategie) verharren. Es wurde gezeigt, dass alle Hebel des Dreiecks die Wertschöpfungsprozesse der Verwaltung tangieren, deren Optimierung Gegenstand einer ganzheitlichen Strategie sein muss. Damit geht die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung einher mit der

Neugestaltung ihrer Geschäftsprozesse. Das wesentliche Prädikat dieser neuen prozessorientierten Gestaltung ist die Bürgerzentrierung. Um sie konsequent zu berücksichtigen, wurde ein Referenzmodell für die Wertschöpfungskette der Verwaltung auf der Grundlage der Empfehlungen von Porter, der die Prozesse (Hauptprozesse und Hilfsprozesse) einer Organisation aus Marktsicht zu organisieren versucht, erarbeitet. Ziel der Bildung der Wertschöpfungskette ist die Steigerung der Effizienz der Produktionsprozesse durch Standardisierung der Prozesse und Modularisierung der Organisation. Das Referenzmodell kann den Geschäftsgang als Hauptprozess der öffentlichen Verwaltung gut nachbilden. Die Wertschöpfungsstufen der Geschäftsgänge der öffentlichen Verwaltung sind:

- Eingangsannahme
- Subsumtion
- Leistungsbereitstellung
- Entscheidung
- Abschluss

Das Referenzmodell wurde an Hand von Beispielen aus dem Alltag der öffentlichen Verwaltung verifiziert. Die vollständige Wertschöpfungskette wurde durch die Ergänzung der Hilfsprozesse wie:

- Steuerung
- Steuerungsunterstützung
- Service

konstruiert. Die erarbeitete Wertschöpfungskette bildet die Grundlage der gesamten strukturellen Neugestaltung der Kommunalverwaltung.

5. Das strukturelle Redesign der Verwaltung auf Basis des Referenzmodells erfordert ein systematisches und ganzheitliches Vorgehen, die prozessorientierte Gestaltung. In der vorliegenden Arbeit wurde die Systematik detailliert dargestellt. Zunächst wurde das Konzept der Prozessorientierung in der Privatwirtschaft erläutert und ihre Entsprechung in der öffentlichen Verwaltung herausgearbeitet. Dabei wurden die in der Privatwirtschaft genutzten ökonomischen Begriffe wie Prozess, Kunden, Produkt den Termini in Verwaltungswissenschaft und Public Management gegenübergestellt. Es wurde gezeigt, dass die Verwaltung durch Subsidiaritäts- und Kollegialitäts-Prinzipien Elemente der dezentralen, kooperativen Arbeitsteilung besitzt. Die Verwaltung plant die Arbeit und steuert den Raum, aber nicht die Zeit.

Die Steuerung erfolgt auf der Organisationsebene durch Zuständigkeits- und Ressourcenzuteilung innerhalb einer Organisationseinheit, aber nicht auf der Ebene der Prozesse, die sich über die Grenzen der Organisationseinheiten erstrecken und eine Gesamtsteuerung erfordern. Ergänzt man das Kollegialitätsprinzip, das kooperatives Arbeiten im Team (virtuell) an einem Ort zur gleichen Zeit beabsichtigt, durch Ressourcen- und Ergebnisverantwortung und stärkt die Bedeutung der „Federführung“ als ganzheitliche Prozessverantwortung, hat man das Fundament für virtuelle Teams in der Verwaltung gelegt. Wird der Vorgang durch den intensiven Einsatz von IuK-Technologie optimiert, dann entsteht die Prozessorientierung in der Verwaltung. Da die Dezentralisierung und Bildung von selbstregulierenden Teams unabhängig von festen aufbauorganisatorischen Strukturen realisiert werden kann, entstehen virtuelle Netzwerken von Einheiten ohne radikalen Umbau der öffentlichen Verwaltung. Ein erster Schritt in dieser Richtung ist die organisatorische Aufteilung der Bearbeitungsprozesse in Front- und Backoffices. Im Frontoffice werden den Besuchern (persönliche, telefonische oder elektronische) alle Produkte und Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung angeboten und deren Bereitstellung von den Backoffices veranlasst und überwacht. Damit werden Macht-Monopolisierung und Plan-Zentralisierung in der öffentlichen Verwaltung der kooperativen Entscheidungsfindung und Verantwortungsdezentralisierung Platz machen. Führt man die horizontale Integration durch, entsteht eine modulare Organisation, die segmentierte oder fraktale öffentliche Verwaltung, deren Abläufe prozessorientiert, nicht tayloristisch und deren Aufbau fraktal, nicht hierarchisch organisiert ist. Das Ergebnis der horizontalen Integration ist die Beantwortung der Frage nach der Leistungstiefe oder Spezifität. Das Resultat dieser Überlegung führt zur Fusion der aufgrund der Prozessstruktur benachbarten Organisationseinheiten und / oder zu einem Bündel von Kooperationen mit anderen Verwaltungen, der Wirtschaft, ja sogar mit den Bürgerinnen und Bürgern.

6. Es entsteht ein Geflecht von selbständig operierenden Verwaltungseinheiten (Fraktale, Module, Segmente), die miteinander kooperieren, um Dienstleistungen zu erstellen. Über ein Computer-Netzwerk kommunizieren die Einheiten miteinander. Informationen werden digital untereinander ausgetauscht bzw. über eine zentrale Dienst- und Wissensdatenbank allen zur Verfügung gestellt. Die Entwicklung der Informationstechnologie erlaubt, immer mehr Arbeitsprozesse zu automatisieren.

Einige Verwaltungseinheiten können im Laufe der Zeit voll automatisiert werden. Die Arbeit in diesen Einheiten kann dann gänzlich von Computern übernommen werden. In den anderen Einheiten werden die Prozesse durch Kooperation von Mensch und Maschine oder im Tandembetrieb (Mensch / Computer) gelenkt. Das Szenario beschreibt die virtuelle Verwaltung, in der Produktion, Distribution und Kommunikation in einem virtuellen (intelligenten) Raum erfolgen. Die realen Geschäftsbeziehungen werden durch von Computern und Kommunikationssystemen erzeugten Cyberspace überlagert. In einem solchen Raum sind die Beziehungen nicht auf Dauer und deterministisch angelegt, sondern temporär und spontan.

7. Die in der e-Welt operierende Verwaltung muss sich vom analogen Dasein des Vorgangs, der Akte und Registratur verabschieden. Der Tauschprozess, der Online-Transaktion heißt, erfolgt nahtlos (seamless) ohne Medienbrüche zwischen allen Kooperationspartnern. Mit anderen Worten, ist das Wertschöpfungssystem der Verwaltung und ihrer Umwelt hochgradig digitalisiert und elektronifiziert. Die Funktionen der Wertschöpfungsstufen werden computergestützt bzw. vollautomatisch ausgeführt, die Kollaboration innerhalb der Stufen und die Kooperation zwischen den Stufen wird unter Nutzung mit der so genannten Computer Supported Cooperative Work (CSCW) bewerkstelligt. Die Koordination der Prozesse erfolgt durch Workflow Managementsysteme. Dokumentenmanagementsysteme sorgen für die Registratur der elektronischen Aktenverwaltung. Die Expertensysteme erleichtern die Entscheidungen bzw. bereiten sie vor. Wissensmanagementsysteme speichern die Umweltinformationen, das Dienstwissen und deren logischen Zusammenhang. Die Integration der genannten Bausteine und deren Standardisierung erfordert die Erarbeitung einer Architektur, die in der Arbeit unter der Bezeichnung „computergestützte Verwaltung“ diskutiert wurde.

8. Die Nutzung der neuen Medien substituiert den herkömmlichen Träger des Austausches von Informationen, das Papierdokument, durch elektronische Medien. Unabhängig vom verwendeten Medium muss beim Rechtsverkehr innerhalb der Verwaltung und zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Akteuren der Gesellschaft die ordnungsgemäße Amtsführung und Beweissicherung gewährleistet sein. Dies setzt unter anderem voraus, dass Gewissheit über die Identität der

Tauschpartner, deren Verpflichtungen und Berechtigungen herrscht. Darüber hinaus sind die Bestimmungen der Kommunikationsform (Formvorschriften) zu beachten. Dies ist die Motivation der heutigen Bemühungen und Diskussion im Zusammenhang mit Sicherheit und Schutz der Daten. Während die persönlichen Daten immer höchsten Schutz verdienen, ist die Datensicherheit kontextsensitiv zu betrachten, d.h., es ist situationsgemäß die erforderliche Sicherheitsstufe festzulegen. So muss differenziert werden zwischen den Transaktionsausprägungen (Information, Kommunikation, Transaktion), es ist aber auch eine inhaltliche Unterscheidung, sowie die nach dem Subjekt des Tauschprozesses erforderlich. Während für die Bestellung einer Mülltonne per Internet durch die Bürgerin/den Bürger nicht die höchsten Sicherheitsmassnahmen gefordert werden, ist bei der online-Entrichtung der Hundesteuer eine höhere Sicherheit erforderlich, da es in diesem Fall um die Zahlung von Gebühren und eine Nachweispflicht geht. Bei der Regelung von Einkommensteuerangelegenheiten online oder bei der Wahrnehmung von Akteneinsicht ist die größtmögliche Sicherheitsvorkehrung gefordert. Da die Bürgerinnen und Bürger nicht nur mit der Verwaltung zu tun haben, sondern in der e-Welt zunehmend viele Angelegenheiten des täglichen Lebens durch Online-Transaktionen erledigt werden, ist es angebracht, eine multifunktionale Karte einzuführen, die grundsätzlich bei allen elektronischen Geschäftsabwicklungen Sicherheit und Schutz der Daten gewährleistet.

9. Die Einführung des e-Governments setzt ein systematisches Vorgehen voraus, deren Ausgangspunkt die Bewertung der Situation der jeweiligen kommunalen Verwaltung ist. Eine Bestandsaufnahme wird die vorhandenen Management- und Steuerungslücken aufzeigen. Für das Schließen der festgestellten Lücken ist die Neugestaltung der Wertschöpfungsprozesse in einem kontinuierlichen, rückgekoppelten Lernprozess Voraussetzung.

Die vorliegende Arbeit hat die Komplexität von e-Government gezeigt. Viele Themenbereiche sind deduktiv, d.h. aus den allgemeinen theoretischen Erkenntnissen erarbeitet worden, da das induktive Vorgehen aufgrund begrenzt existierender Empirie nur teilweise möglich war. Die Arbeit bleibt solange abstrakt und theoretisch, bis sie sich in der praktischen Umsetzung bewährt hat. Es bleibt zu

wünschen, dass die Ergebnisse dieser Arbeit in realen e-Government-Projekten nutzbringend verwendet werden.

Literaturverzeichnis

- Abele Petra (1999): Bürgerämter gestalten. Rainer Hampp Verlag 1999
- Alecke Biörn (1999): Globalisierung und neue Informations- und Kommunikationstechnologie, Institut für Wirtschaftsforschung München 1999
- Allen Douglas W. (1998): Transaction Costs. Department of Economics- Simon Fraser University 1998
- Baden-Württemberg connected e.V.(1999): Bürgerservice im Wem- Vorschlag für einen Produktkatalog. Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation Stuttgart 1999.
- Baden-Württemberg Innenministerium(2001): Produkte, Ziele, Kennzahlen kommunaler Produktplan Baden-Württemberg. Staatsanzeiger für Baden-Württemberg GmbH 2001.
- Balocco Claudia(2001): White Paper Electronic Government. 1eEurope(Switzerland) AG 2001.
- Barbrook von Richard(1997): Digitale Ökonomie. Sonderbeilage zur Wochenzeitung Freitag vom 18.Juli 1997.
- Baron Christoph (199): Public-Private-Partnership-Konzepte für den IT-Markt. Deutsche Universitätsverlag 1999.
- Barthel Jochen, Braczyk Hans-Joachim, Fuchs Gerhard(1999): Vertrauen in soziotechnische Systeme in: Roßnagel Alexander: Multimedia @Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft. Hüthig1999. S. 111-123
- Baßler Ulrich, Heinrich Jürgen, Koch Walter(1995): Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft. Wirtschaftsverlag Bachem Köln 1995.
- Bauer Helfried(2000): Wettbewerb und Lernen von den anderen- ein zentraler Baustein des NPM. DKZ- Rundschau 1/2000.
- Beathge Martin(1996): Zwischen Computer und Kunden- Rationalisierung und neue Arbeitskonzepte in den Dienstleistungen in Seltz Rüdiger: Neue Organisationsformen in Dienstleistung und Verwaltung. W. Kohlhammer GmbH 1996.
- Becker Jörg, Kugeler Martin, Rosemann Michael(2002): Prozessmanagement- Ein Leitfaden zur prozessorientierten Organisation. Springer Verlag 2002
- Benhabib Seyla(2001): Global.com oder Weltrepublik, Neue Züricher Zeitung 6. August 2001

- Bertelsmann-Stiftung(2002): Balanced E-Government – Elektronisches Regieren zwischen administrativer Effizienz und bürgernahe Demokratie. Bertelsmann-Stiftung 2002.
- Bill Holger, Schneider Stefan: Anspruch und Wirklichkeit- eGovernment in Deutschland. Accenture GmbH 2000.
- Bill Holger, Schneider Stefan(2002): Vision mit Pragmatismus- eGovernment in Deutschland 2002. Accenture GmbH 2002.
- Bill Holger: Von eBusiness zu ePolitics? Praxis und Potentiale von eBusiness-Modellen für die politische Kommunikation im Internet. Accenture GmbH 2003
- Boch Julia(2002): A Strategy in order to realise eGovernment on the Federal Ministerial Level in Germany. Graduation Project International Business and Management School, Groningen. 2002
- Bogumil Jörg, Kißler Leo (1995): Vom Untertan zum Kunden? edition sigma rainer bohn verlag 1995.
- Bogumil Jörg (1997): Modernisierung des Staates durch Public Management – Stand der aktuellen Diskussion, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hg.): Modernisierung des Staates? (Staatslehre und politische Verwaltung, Band 1), Baden-Baden 1997. S.21 - 44
- Bogumil Jörg, Kißler Leo (1997): Modernisierung des Staates – Ein neuer Mix von öffentlicher Regulierung, Marktdynamik und gesellschaftlicher Teilhabe ? in Tagungsband der Herbsttagung „ Modernisierung des Staates?“ de DPWV-Sektion „ Staatslehre und politische Verwaltung 1997.
- Bogumil Jörg (1998): Verwaltung der Zukunft – Kaufhaus, Dienstleistungs-Unternehmen oder Bürgerkommune?. Vortrag auf dem Mitarbeiterkongress der Stadtverwaltung Arnshausen am 13.11.98 in Arnshausen.
- Böhret Car (2001): Vom expandierenden zum aktivierenden Staat in: Wewer Göttrik, Bandemer Stephan von, Blanke Bernhard, Nullmeier Frank: Handbuch zur Verwaltungsreform. Leske + Budrich 2001.
- Brixner Helge Karl(2000): Leistungs- und Qualitätserfassung im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsmanagementanforderungen und Perspektiven in Budäus Dietrich: Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltung. Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH 2000. S. 292 - 312

- Budäus Dietrich(1995): Public Management - Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. 3. unveränderte Auflage. Berlin 1995.
- Budäus Dietrich, Conrad Peter, Schreyögg Georg (1998a): New Public Management-Managementforschung 8. Walter de Gruyter 1998.
- Budäus Dietrich(1998b): Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management in: Budäus Dietrich, Conrad Peter, Schreyögg Georg : Managementforschung 8, New Public Management. Walter de Gruyter 1998. S. 1 – 10
- Budäus Dietrich(1999): Die Rolle der Informations- und Kommunikationstechnologien im Modernisierungsprozeß öffentlicher Verwaltungen, in: A.-W. Scheer (Hrsg.), 20. Saarbrücker Arbeitstagung für Industrie, Dienstleistung und Verwaltung, Heidelberg 1999 (gemeinsam mit K. Schwiering), S. 143 - 165.
- Budäus Dietrich(2000): Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltung. Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH 2000.
- Budäus Dietrich, Schauer Reinbert(2000): Public Management- Arbeitsberichte und Forschungsergebnisse Verwaltungsreform, Neue Kooperationsformen, Nonprofit-Management. Universitätsverlag Rudolf Trauer 2000.
- Budäus Dietrich(2001a): Hamburgs Weg in die digitale Verwaltung. Zeitschrift Verwaltung Organisation Personal 5/2001.
- Budäus Dietrich, Finger Stefanie(2001b): Grundlagen eines strategisches Managements auf kommunaler Ebene in: Eichhorn Peter, Friedrich Peter: Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Nomos Verlagsgesellschaft 2001.
- Budäus Dietrich(2001c): Wettbewerb und Wettbewerbsäquivalente als Reformelemente öffentlicher Verwaltungen, in F. Schulz-Nieswandt (Hrsg.), Einzelwirtschaften und Sozialpolitik zwischen Markt und Staat- in Industrie-und Entwicklungsländern, Marburg 2001, S 369-385.
- Bull, Peter(1994): Verwaltung durch Maschinen. Grote ´sche Verlagsbuchhandlung 1964.
- Bullinger Hans Jörg, Fröschle Hans-Peter(1994): Neue Unternehmensstrukturen und ihre Anforderungen an die die Telekommunikation. Telekom Praxis 1/94.
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie(2000): Multimedia in Kommunen und Regierung, Foruminfo 2000.

- Bundesministerium des Inneren (BMI)(1984): Öffentlicher Dienst A-Z. Verlag Kohlhammer 1984
- Bundesministerium des Inneren (BMI)(2000): Moderner Staat- Modere Verwaltung- Zwischenbilanz – Chancen und Veränderungen. 2000
- Bundesministerium des Inneren (BMI)(2001): BundOnline 2005- Umsetzungsplan für die eGovernment. Bonifatius Druck-Buch- Verlag 2001.
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)(2001): IT- Grundschriftzhandbuch 2001.
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)(2002a): Sicherer Auftritt im E-Government 2002.
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)(2002b): Phasenplan E-Government 2002.
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)(2002c): Klassifikationsschema für E-Government 2002.
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)(2002d): Das E-Government-Glossar 2002.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)(1999): Digitale Signatur auf Basis multifunktionaler Chipkarten. Deutscher Städtetag 1999.
- Burkert Herbert(1999): Wie viel Information gebührt dem Bürger- Freedom of Information in: Roßnagel Alexander: Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999. Hüthig GmbH 1999. S. 301 - 309
- Burr Wolfgang, Seidlmeier Heinrich(1998): Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung- Anwendungspotentiale und Grenzen aus theoretischer Sicht- in: Budäus Dietrich, Conrad Peter, Schreyögg Georg : Managementforschung 8, New Public Management. Walter de Gruyter 1998. S. 55 - 91
- Cantner Uwe, Kuhn Thomas(1991): Technischer Fortschritt in Bürokratie. Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Augsburg, Beitrag Nr. 61 1991
- Cap Gemini(2000): Webbasierte Untersuchung des elektronischen Service-Angebots der öffentlichen Hand. eEurope Gap Gemini Ernst & Young 2000.
- Castells Manuel(2001): Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft- Teil 1 Informationszeitalter. Leske + Budrich 2001
- Cassor Guido(2001): Public Key Infrastruktur - was steckt dahinter. AKD aktuell – die

- Zeitschrift der Arbeitsgemeinschaft Kommunale Datenverarbeitung Ausgabe 52/2001.
- Centra IT Unit(1998): Electronic Government: the view from the queue. Cabinet Office 1998.
- Commission of the European Communities(2001): eEurop2002- Impact and Priorities-A Communication to the Spring European Council in Stockholm 2001
- Cornelius KAI(2002): Vertragsabschluß durch autonome elektronische Agenten. Zeitschrift Multimedia und Recht. Verlag C.H. Beck. Heft 6/2002
- Davis Fred, Luthans Fred(1983): Policy Making and executive Action. McGraw-Hill Book Company 1983.
- Deutsche Gesellschaft für Qualität e. V.(2000): Prozessorientierung in der Dienstleistung 2000.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)(2000): Media @ Komm. Deutsches Institut für Urbanistik 2000.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2002): Media @ Komm-Halbzeitbilanz. Deutsches Institut für Urbanistik 2002.
- Deutsche Städtetag (2002a): eGovernment in den Städten- Positionspapier und Leitfaden des Deutschen Städtetages 2002.
- Deutsche Städtetag (2002b): Welche elektronische Signatur braucht die Kommunalverwaltung?: Arbeitskreis „Digitales Rathaus“ im Deutschen Städtetag, Arbeitsgruppe 1. 2002
- Deutsche Städtetag (2002c): Wo ist der Schlüssel zum digitalen Rathaus? – Keymanagement und Infrastrukturen im kommunalen E-Government. Arbeitskreis „Digitales Rathaus“ im Deutschen Städtetages, Arbeitsgruppe 2. 2002
- Domitra Michael (Hrsg.), Mosdorf Siegmund (1998): Bausteine für einen Masterplan für Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft – Gutachten. Friedrich-Ebert-Stiftung 1998.
- Domitra Michael (Hrsg.), Klumpp Dieter, Schwemmler Michael (2000): Wettlauf Informationsgesellschaft – Gutachten. Friedrich-Ebert-Stiftung 2000.
- Eichhorn Peter, Friedrich Peter(2001): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Nomos Verlagsgesellschaft 2001.
- Eifert Martin, Püschel Jan Ole(2002): Ausländische E-Government-Strategien und

Ihre institutionellen Rahmenbedingungen im Überblick. Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg. Arbeitspapier Nr. 9. 2002

Eilsberger Rupert, Leipelt Detlef(1994): Organisationslehre für die Verwaltung. R.v. Decker´s Verlag, G. Schenck GmbH 1994.

Erlei Mathias, Leschke Martin, Sauerland Dirk(1999): Neue Institutionen Ökonomie. Schäffer Poeschel Verlag 1999.

Erni Paul, Huber Georg(1989): Die Unternehmerische Wertschöpfung, Harlekin-Verlag 1989

Europäische Gemeinschaft(2002): Grünbuch- Eine neue Arbeitsorganisation im Geiste der Partnerschaft. 2002

European Commission: eGovernment Observatory. egov@gopa-brussels.com

European Commission(2002): Consultation document for a future policy paper on pan-European Government E-Services. ENTR-D-2/PMU D 2002.

European Commission Information Societies Technologies Programme (IST)(2002): Pan-European best practice in service delivery. 2002

Falck Margrit(1995): Neue Verwaltungsmuster mit dezentraler Verantwortung für die Arbeitstechnik- Neue Konzepte für Mitwirkung und Mitbestimmung in: Reiner mann Heinrich (Hrsg.), Lenk Klaus, Trautmüller Roland : Neuaufbau der Verwaltung – Informationstechnische Realitäten und Visionen. Hüthig Verlagsgemeinschaft Decker & Müller.1995

Federrath Hannes, Pfitzmann Andreas(1999): Stand der Sicherheitstechnik in: Roßnagel Alexander: Multimedia@Verwaltung Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft. Hüthig 1999. S. 124 - 132

Federrath Hannes, Pfitzmann Andreas(2001): Neues Datenschutzrecht und die Technik in: Roßnagel Alexander: Internet@Future Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2001. Hüthig GmbH 2001. S. 252 - 259

Fiedler Herbert von(1999): Automation und Entscheidungsunterstützung in der rechtsanwendenden Verwaltung in: Trautmüller Roland, Lenk Klaus: Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik -Perspektiven einer radikalen Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung mit Informationstechnik. R. v. Decker´s Verlag 1999.

Foschiani Stefan, Erich Zahn(2000): Erfolgsstrategien für den Wandel. Schäffer-Poeschel Verlag 2000.

Franck Eugen(1995): Neue Arbeitsformen- Die elektronische Aufhebung raum-

- zeitlicher Grenzen in: Reiner mann Heinrich (Hrsg.), Lenk Klaus, Trautmüller Roland : Neuaufbau der Verwaltung – Informationstechnische Realitäten und Visionen. Hüthig Verlagsgemeinschaft Decker & Müller. 1995
- Freie und Hansestadt Hamburg(1996): Kosten- und Leistungsrechnung in der Hamburger Verwaltung. Finanzbehörde Hamburg 1996.
- Freie und Hansestadt Hamburg(1997a): Controlling in der Hamburger Verwaltung. Finanzbehörde Hamburg 1997.
- Freie und Hansestadt Hamburg(1997b): Leitfaden für Produktdefinition und Produktbeschreibungen in der Hamburgischen Verwaltung. Finanzbehörde Hamburg 1997
- Freie und Hansestadt Hamburg(1999): Qualitätsmanagement in der Hamburger Verwaltung. Finanzbehörde Hamburg 1999.
- Freie und Hansestadt Hamburg(2000a): Produktkatalog der Freien und Hansestadt Hamburg. Finanzbehörde Hamburg 2000.
- Freie und Hansestadt Hamburg(2000b): Leistungsvereinbarung in der Hamburger Verwaltung. Finanzbehörde Hamburg 2000.
- Freie und Hansestadt Hamburg(2001): Hamburgisches Datenschutzgesetz (HambDSG): Senat der Freien und Hansestadt Hamburg 2001.
- Friedrichs Stefan(2000): Virtuelle Medien als Chance für die Stadt der Zukunft- Strategische Herausforderung für kommunale Führungskräfte. Verlag Bertelsmann Stiftung 2000.
- Friedrichs Stefan, Hart Thomas, Welzel Carolin(2002): 10-Punkte-Plan für gutes E-Government- Ein Fahrplan zur Verwaltungsmodernisierung und Stärkung der Bürgergesellschaft. Bertelsmann Stiftung 2002.
- Fuchs Gerhard(2001): Electronic Commerce- Geschäftsverkehr ohne Grenzen, aber auch ohne Regeln ? in: Roßnagel Alexander: Internet@Future Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2001. Hüthig GmbH 2001. S. 323 - 332
- Füser Karsten(1997): Modernes Management. Verlag C.H. Beck 1997.
- Gaitanides Michael, Scholz Rainer, Vrohling Alwin, Raster Max(1994): Prozessmanagement. Carl Hanser Verlag 1994.
- Geis Ivo(1999): Wie viel (Daten-) Schutz gewährt der Staat dem Bürger in: Roßnagel Alexander: Multimedia @Verwaltung , Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999. Hüthig GmbH 1999. S. 310 - 324
- Gesellschaft für Informatik e.V. und Informationstechnische Gesellschaft (ITG) im

- VDE (2000): Memorandum Electronic Government. Bonn /Frankfurt/M. 2000.
www.gi-ev.de/informatik/presse/presse_memorandum.pdf.
- Gisler Michael(2001): Electronic Government- mehr als eine Webseite. DISP-Journal
 (Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung Zürich) 144 2001.
- Gora, Hecken & Partner(2001): Die Zukunft der Verwaltung- E-Government.
 Newsletter 1. 2001
- Gora Walter(2001): Virtuelle Organisationen im Zeitalter von e-Business und e-
 Government. Springer Verlag 2001.
- Gore Al(bert)(1993) : An Interview with Reviewer-in-Chief in:Government Executive
 Juli 1993.
- Grabow Busso(2001): Begleitforschung MEDIA- 2000-2001 Aktivitäten und
 Erkenntnisse. Deutsches Institut für Urbanistik 2001.
- Gupta Gupta, Stahl Dale O., Whinstone Andrew B.(1995): The Internet: A Future
 Tragedy of Commons? Paper presented at the Conference on Interoperability
 an Economics of Information Infrastructure. Rosslyn 1995
- Häfele Walter (1993): Systemische Organisationsentwicklung. Verlag Peter Lang
 GmbH 1993.
- Hagen Martin(2001): Ein Referenzmodell für Online-Transaktionssysteme im
 Electronic Government. Rainer Hampp Verlag 2001
- Haldemann Theo(1998): Zur Konzept Wirkungsorientierter Planung und
 Budgetierung in Politik und Verwaltung in: Budäus Dietrich, Conrad Peter,
 Schreyögg Georg: New Public Management-Managementforschung 8. Walter
 de Gruyter 1998. S. 191 - 215
- Hamacher Bern (1996): Theoriegestützte CIM –Gestaltung. Shaker Verlag 1996.
- Hammer Michael, Champy James (1994): Business Reengineering. Campus Verlag
 1994
- Hausschild Horn (2002): E-Government Handbuch. Bundesamt für Sicherheit in der
 Informationstechnik 2002
- Heinelt Hubert (2001): Von Verwaltungsstaat zum Verhandlungsstaat in: Wewer
 Göttrik, Bandemer Stephan von, Blanke Bernhard, Nullmeier Frank:
 Handbuch zur Verwaltungsreform. Leske + Budrich 2001
- Heintzen Markus (2001): Grundkurs Öffentliches Recht. Freie Universität Berlin 2001.
- Heinz Rainer (2000): Der KGST-Ansatz des strategischen Managements.
 Kommunale Gemeinschaftsstelle KGSt. Bericht 9/ 2000.

- Heinz Rainer (2001): Verwaltungsreform- quo vadis? Zeitschrift SOCIALmanagement 3/2001. Nomos Verlagsgesellschaft 2001.
- Heiß Hans-Jürgen (2000): Konzeption und Erfahrungen kommunaler Leistungsvergleiche in Baden-Württemberg in: Büdäus Dietrich: Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen. Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH 2000.
- Held Friedrich Wilhelm (2001): Wichtige Entwicklungen in Kommunalpolitik und Kommunalaufsicht der zurückliegenden Jahre in Forum Kommunalaufsicht. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2001.
- Herwig Volker (2001): E-Government -Distribution von Leistungen öffentlicher Institutionen über das Internet. Josef Eul Verlag 2001.
- Hickel Rudolf (2001): Sozialstaat und die Rolle des öffentlichen Dienstes in Mückenberger Ulrich, Frieß Sieglinde, Hickel Rudolf, Mai Herbert: Modernisierung Des öffentlichen Dienstes- eine Zukunftsbilanz. Hans-Böckler-Stiftung 2001.
- Hilbertz Hans-Joachim (2001): 10 Jahre NSM- Die Kommunen sind auf dem richtigen. Beitrag in der Tagung Modener Staat- Zehn Jahre Verwaltungsreform-Bilanz und Ausblick Berlin 2001.
- Hill Hermann (1997): Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung in Hoffeman-Riem W.: Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource. Baden-Baden 1997.
- Hoffman Ulrich(1999): Globale Informationswirtschaft- Management, Technologien, Strategien. R. Oldenburg Verlag 1999.
- Horváth Péter(1996a): Controlling. Verlag Franz Vahlen GmbH 1996.
- Horváth Péter(1996b): Neues Verwaltungsmanagement. Raabe Nachschlagen - Finden. 1996.
- Horváth Péter(2001): Strategien erfolgreich umsetzen. Schäffer-Poschel 2001.
- Hungenberg Harald(2000): Strategisches Management in Unternehmen. Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH 2000.
- Hunter David R., Jupp Vivienne(2002): eGovernment Leadership- Realizing the Vision. Accenture 2002.
- Hunziker Alexander W.(1996): Die Kernkompetenz der öffentlichen Verwaltung IBM Deutschland: Technik und Gesellschaft: Arbeit und Beruf- neue Dimensionen, neue Qualitäten. IBM 1986.

- Hunziker Alexander W, Rahmann Florian(1998): Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung. Verwaltung Organisation und Personal Helft 6/98.
- Hunziker Alexander w.(1999): Prozessorganisation der öffentlichen Verwaltung. Verlag Paul Haupt 1999.
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen(2001)): Kommunalaufsicht im Spannungsfeld von kommunaler Selbstverwaltung und gesamtstaatlicher Verantwortung. 2001.
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen(2003a): e-government-Studie NRW <http://www.im.nrw.de/inn/doks/egov/egovstudie2003.pdf>.
- Innenministerium des Landes Nordrhein Westfalen(2003b): Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft.
- Institut für Wirtschaftsforschung (IFO)(1999a): Der Beitrag des IuK-Sektors zur Verbesserung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Produktion und Beschäftigung. Ifo Studien 28/I.1999
- Institut für Wirtschaftsforschung (IFO)(1999b): Globalisierung und neue Informations- und Kommunikationstechnologien. Ifo Studien 28/II.1999
- Institut für Wirtschaftsforschung (IFO)(1999c):Tertiarisierung und neu Informations- und Kommunikationstechnologien. Ifo Studien 28/III.1999
- Jann Werner: Neues Steuerungsmodell in: Wewer Göttrik, Bandemer Stephan von, Blanke Bernhard, Nullmeier Frank(2001): Handbuch zur Verwaltungsreform. Leske + Budrich 2001. S. 82 - 92
- Kämpf Rainer, Gienke Helmuth(2002): Fraktale Organisation. Praxis Produktion. Fachverlag Deutscher Wirtschaftsdienst 2002.
- Kästner Kerstin(2000): E-Government- Wege zur elektronischen Verwaltung der Zukunft. Z_Punkt Büro für Zukunftsgestaltung GmbH. 2000.
- Kammer Mathias(2002): Modernisierungsfall beim e-Government- Digitale Signatur in Deutschland- Standortvorteil oder Falle?. Behördenspiegel 2002.
- Karnani Fritjof(2001): Virtuelle Wertschöpfungskette- Mit revolutionären Strategiekonzepten die Märkte erobern in Gora Walter(): Virtuelle Organisationen im Zeitalter von e-Business und e-Government. Springer Verlag 2001.
- Kauffels Franz-Joachim(1998): E-Business; Methodisch und erfolgreich in das E-Commerce-Zeitalter. MITP-Verlag 1998.
- Kick Carl(1999): Politische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland

http://www.uniregensburg.de/Fakultaeten/phil_Fak_III/Politikwissenschaft/sommer99/kick33309.htm.

- Kille Karl (1995): Fabriken in der Fabrik bei der Bene Büromöbel KG in Warnecke
Hans-Jürgen: Fraktales Unternehmen. Springer Verlag 1995.
- Kirn Stefan, Unland Roland(1994): Workflowmanagement mit kooperativen
Softwaresystemen in: Becker J., Grob H.L. Kurbel K. (): Arbeitsbericht des
Instituts für Wirtschaftsinformatik. Westfälische Wilhelms- Universität
Münster 1994.
- Kling Rob, Lamb Roberta(1999): IT and Organisational Change in Digital Economies-
A Sozio-Technical Approach. U.S. Department of Commerce 1999
- Klingler Walter (Hrsg.), Roters Gunnar, Turecek Oliver(2003): Digitale Spaltung-
Informationsgesellschaft im neuen Jahrtausend, Trends und Entwicklungen.
Vistas Verlag 2003.
- Klumpp Dieter(1996): Marktplatz Multimedia- Praxisorientierte Strategie für die
Informationsgesellschaft. Talheimer Verlag 1996
- Klumpp Dieter(1999): Von der Veränderung der Schnittstelle Mensch – Bürger in:
Roßnagel Alexander: Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation
und Gesellschaft. Hüthig GmbH 1999. S. 222 - 233
- Klumpp Dieter(2001a): Electronic Government- Zukunftsstrategien für Verwaltung.
Alcatel SEL Stiftung für Kommunikationsforschung. Stiftungsreihe 39. 2001.
- Klumpp Dieter(2001b): Modernisierungschance Elektronik Government. Alcatel SEL
Stiftung Für Kommunikationsforschung 2001.
- Klumpp Dieter(2002a): From Websites to E-Government in Germany in: Lenk Klaus
(Hrsg.), Traunmüller Roland: Electronic Government- First International
Conference Proceedings, EGOV 2002 Aix-en-Provence, France 2002. S. 153
- 160
- Klumpp Dieter(2002b): Vorreiter oder Nachzügler? Die Rolle der öffentlichen Hand
und die Wirtschaft. SWR - Sommerakademie Baden-Baden 2002.
- Koch Rainer(1988): Verwaltung und Entscheidung. Institut für
Verwaltungswissenschaft Universität der Bundeswehr Hamburg 1988.
- Koch Rainer(1988): Entscheidungsverhalten und Wirtschaftlichkeitsproblem. Institut
für Verwaltungswissenschaft Universität der Bundeswehr Hamburg 1988.
- Körner Frank(1998): Effizienz Im Büro- eine Utopie?. Kongress Büro Dynamik 97.
Köln 1998.

- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)(2000):
Kommune und Internet: Strategische Überlegungen und Hilfen zur
Umsetzung. Az:104800, 2000.
- Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder(1999): Vom
Bürgerbüro zum Internet- Empfehlungen zum Schutz für eine
serviceorientierte Verwaltung- 1999.
- KoopA ADV(2001): Handlungsleitfaden für die Einführung der elektrischen Signatur
und Verschlüsselung in der Verwaltung. KoopA ADV 2001
- KPMG(2000): Verwaltung der Zukunft- Status quo und Perspektiven für
eGovernment. 2000. KPMG 2000.
- Kraemer Wolfgang, Köppen Alexander, Scheer August-Wilhelm (1998): Industrielles
Produkt- und Prozessdesign für Verwaltungs-Dienstleistung in
Budäus Dietrich, Conrad Peter, Schreyögg Georg: Managementforschung 8.
Walter de Gruyter 1998.
- Krickel von Otto(1995): IT und Neugestaltung der Organisation –Chancen und
Probleme der Wirtschaftlichkeitsnachweis in: Trautmüller, Roland:
Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen. R.. Decker´s Verlag ,
G.Schenck 1995.
- Kröger Detlef(2001): Internetstrategien für die Kommunen. Verlag Dr. Otto Schmidt
2001.
- Kröger Detlef, Gimmy Marc André(2002): Handbuch zum Internettech- Electronic
Commerce Informations-, Kommunikations- und Mediendienste. Springer-
Verlag 2002
- Kubicek Herbert, Hagen Martin, Klein Stephan, Schwellach Gisela(1998):
Kundenorientierung durch Integration elektronischer Dienstleistungen für
Bürger und Wirtschaft aus einer Hand. Die Bewerbung der Freien Hansestadt
Bremen beim Multimedia Städtewettbewerb MEDIA @ komm. 1998.
- Kubicek Herbert(2001a): Das Verhältnis von E-Commerce und E-Government- die
Notwendigkeit, das Unterschiedliche zu integrieren in: Roßnagel Alexander:
Internet@Future Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2001. Hüthig
GmbH 2001. S. 353 - 361
- Kubicek Herbert(2001b): Jetzt kommt es auf den Nutzen für die Nutzer an.
Newsletter Media @ komm OFFLINE 9 / 2001.

- Küchler Sven(2000): Der prozessorientierte Ansatz zur Verwaltungsmodernisierung des öffentlichen Sektors in Deutschland am Beispiel einer niedersächsischen Kommunalverwaltung. Peter Lang GmbH 2000.
- Kühn Richard, Grünig Rudolf(2000): Grundlagen der strategischen Planung- Ein integraler Ansatz zur Beurteilung von Strategien. Haupt 2000.
- Langkabel Thomas(2002): e-Government- Der Weg ist das Ziel. Zeitschrift Verwaltung Organisation Personal; Sonderheft 2/2000
- Latzer Michael, Schmitz Stefan W.(2001): Grundzüge der digitalen Ökonomie des Mediamatik-Sektors. Österreichische Akademie der Wissenschaften Forschungsstelle für Institutionellen Wandel und europäische Integration (IWE). 2001
- Lenk Klaus(1995): Business Process Re-Engineering- Sind die Ansätze der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung übertragbar? In Trautmüller Roland: Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen. R.v. Decker´s Verlag, G. Schenck GmbH 1995.
- Lenk Klaus(Hrsg.), Trautmüller Roland(Hrsg.), Reiner mann Heinrich(Hrsg.)(1999): Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik-Perspektiven einer radikalen Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung mit Informationstechnik. R. v. Decker´s Verlag 1999.
- Lenk Klaus(1999): Information und Verwaltung in: Lenk Klaus,Trautmüller Roland, Reiner mann Heinrich:Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik.R. v. Decker´s Verlag 1999.
- Lenk Klaus, Klee-Kruse Gudrun(2000): Gelingt dem Elektronischen Bürgerservice der Durchbruch- Wider das Kirchturmdenken im Bund, Länder und Kommunen sowie ihren Ressorts. 2000.
<http://www.uni.oldenburg/fb3/lehre/lenk/mulitserv.doc>.
- Lenk Klaus (2001): Electronic Government- Ein Wegweiser. Computer kommunikativ- Das Magazin der österreichischen Computer Gesellschaft. 4/2001.
- Lenk Klaus (2002a): Elektronische Bürgerdienste im Flächenland als staatlich-Kommunale Gemeinschaftsaufgabe. Verwaltung & Management. Zeitschrift für allgemeine Verwaltung. Sonderdruck Januar/Februar 2002. Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 2002.
- Lenk Klaus (2002b): Datenschutzprobleme bei integriertem Zugang zu Verwaltungs-

- leistungen. Zeitschrift Datenschutz und Datensicherheit 26. 2002
- Lenk Klaus, Wimmer Maria(2002c): Untersuchung von Plattformen für Online-Transaktionen zwischen Bürger und Verwaltung –Im Auftrag des niedersächsischen Arbeitskreises“luK-Forum“.
- Lenk Klaus (Hrsg.), Traunmüller Roland (Hrsg.)(2002d): Electronic Government- First International Conference Proceedings, EGOV 2002 Aix-en-Provence, France 2002
- Lenk Klaus(2002e): eGovernment als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung in: Spahni Dieter: eGovernment 2- Perspektiven und Prognosen. Verlag Paul Haupt 2002.
- Lenk Klaus(2002f): Prozessmodell für E-Government in: Roßnagel Alexander (Hrsg.), Kubicek Herber, Klupp Diet, Büllsbach Alfred, Fuchs Gerhrad: Innovation@Infrastruktur- Innovations- undleistungstruktur der Zukunft. Hüthig 2002.
- Lenk Klaus(2002g): Notwendige Revisionen des Geschäftsprozessdenkens. In: Maria A. Wimmer (Hg.). Impulse für e-Government: Internationale Entwicklungen, Organisation, Recht, Technik, Best Practices. Wien: Österr. Computer Gesellschaft, 2002, S.61-71.
- Lentz Thilo(2001): E-Goernment und E-Nonprofit- Management von Internetprojekten in: Verwaltung und Nonprofit-Organisationen. Schäfer-Poeschel Verlag 2001.
- Lindert Frank(1999): Fraktales Prozessmanagement. Dissertation an der Technischen Universität Berlin, Fachbereich Informatik 1999.
- Lucke Jörn von (Hrsg.), Reinermann Heinrich(2000): Portale in der öffentlichen Verwaltung. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer 2000.
- Lucke Jörn von (Hrsg.), Reinermann Heinrich(2002a): Electronic Government in Deutschland- Ziele- Stand- Barrieren- Beispiele - Umsetzungen. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer 2002
- Lucke Jörn von (Hrsg.), Reinermann Heinrich(2002b): Speyer Definition von Electronic Government in: Lucke Jörn von (Hrsg.), Reinermann Heinrich: Electronic Government in Deutschland- Ziele- Stand- Barrieren- Beispiele - Umsetzungen. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer 2002

- Margetts Helen(1999): Information Technology in Government, Routledge 1999.
- Mazhias Erlei: Martin Leschke, Dirk Sauerland(1999): Neue Institutionen Ökonomie. Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart 1999.
- McKnight W., Bailey Joseph P.(1995): An Introduction to Internet Economics. Presented at MIT Workshop on Internet Economics 1995.
- McNichols Thomas J.(1998): Policymaking and Executive Action. McGraw-Hill Inc. 1998
- Manniger Martin(2001): Electronic Commerce- die Technik: Technologie, Design und Implementierung. Hüthig, Heidelberg 2001
- Mellor W., Parr V., Hood M.(2001): Government Online an international perspective- 2001 Benchmarking Research Study. Teylor Nelson 2001
- Memeda Steven G., Zerbe Jr. Richard O.(1998): The Coase Theorem. University of Washington- Graduate School of Public Affairs 1998.
- Menne-Haritz, Angelika(1995): Elektronische Schriftlichkeit und Geschäftsordnungen in: Reinerich Heinrich (Hrsg.), Lenk Klaus, Trautmüller Roland : Neuaufbau der Verwaltung – Informationstechnische Realitäten und Visionen. Hüthig Verlagsgemeinschaft Decker & Müller.1995. S. 108 - 139
- Menne-Haritz, Angelika(1999): Geschäftsprozesse der Öffentlichen Verwaltung: R.v.Decker´s Verlag, Hütting GmbH 1999.
- Menne-Haritz, Angelika (2000):Steuerung in ergebnisoffenen Entscheidungssituationen. www.menne-haritz.bei.t-onlien.de
- Menne-Haritz, Angelika (2001): Wissensmanagement in kooperativer Entscheidungsfindung in: Schnurr Hans Peter, u.a. (Hrsg): Professionelles Wissensmanagement - Erfahrungen und Visionen, Aachen,2001,S. 393-400
- Metzen Heinz(1994): Schlanke Strukturen für den Staat- Lean Management in der öffentlichen Verwaltung. Campus Verlag 1994
- Meyer Jörn-Axel: Computer Integrated Marketing(1992): Verlag Franz Vahlen. 1992
- Moulton, Bernt R.(1999): GDP and the Digital Economy, Keeping Up with the Changes. Bureau of Economic Analysis U.S. Department of Commerce Washington DC 1999.
- Mückenberger Ulrich (Hrsg.), Frieß Sieglinde, Hickel Rudolf, Mai Herbert (2001): Modernisierung Des öffentlichen Dienstes- eine Zukunftsbilanz. Hans-Böckler-Stiftung 2001.

- Mühlen Michael, Hansmann Holger(2002): Workflow Management in Rosemann Michael, Becker Jörg, Kugeler Martin: Prozessmanagement- Ein Leitfaden zur prozessorientierten Organisationsgestaltung. Springer Verlag 2002.
- Müller Gerd B.(2000): Einrichtung von Bürgerbüros- Verbesserung der Dienstleistungsorientierung. Der öffentliche Dienst 53. Jahrgang Nr. 1-2. Carl Heymanns Verlag 2000.
- Naschold Frieder, Budäus Dietrich, Jann Werner, Mezger Erika, Oppen Maria, Picot Arnold, Reichard Christoph, Schanze Erich, Simon Nikolaus(1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Edition sigma Rainer Bohn Verlag 1996
- Naschold Frieder(1999): Umstrukturierung der kommunalverwaltung- Stand, Probleme, Perspektiven in: Roßnagel Alexander: Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft. Hüthig1999. S. 26 - 35
- National Electronic Commerce Coordinating Council in conjunction with the Centre for Digital Government: Electronic Government: A Blueprint for States 2000.
- Nau Hans-Rainer, Wallner Gerhard(1998): Verwaltungs-Controlling für Einsteiger. Rudolf Hauf Verlag 1998.
- Nefiodow Leo. A.(1996): Der sechste Kodrateiff- Wege zur Produktivität und Vollbeschäftigung im Zeitalter der Information. Reih-Sieg Verlag. 1996
- Neus Werner(1998): Einführung in die Betriebswirtschaftslehre aus institutionen-ökonomischer Sicht. J.C.B. Mohr 1998.
- Nordrhein-Westfalen Innenministerium(2001): Tagungsbericht Forum Kommunalaufsicht. Innenministerium 2001
- North Douglas C.(1990): Institutions, Institutional Changes and Economic Performance, Cambridge University Press 1990
- Nüttgens Markus(1998): Methoden und Referenzmodelle der Dienstleistungen am Beispiel Des öffentlichen Sektors in BMFT: Dienstleistungen für das 21. Jahrhundert, Handlungs- und Förderungskonzept. BMFT 1998.
- Obrecht Corina(2001): Einfluss von Electronic Government auf die Strukturen und Prozesse Politische Gemeinden. Lizentiatsarbeit eingereicht der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern. 2001
- Österreichischer Städtetag, Arbeitskreis I (2001): e-Government- Revolution der öffentlichen Verwaltung ?. 2001

- Offermanns Matthias(1990): Bürokratie und Vertrauen. Nomos Verlag 1990.
- Office of Management and Budget(2002): E-Government Strategy. Executive Office of President 2002
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (1999):The Economic and Social Impacts of Electronic Commerce. 1999
- Orgis Kurt(1997): Workflow Management- Technologien und Standards. Telematik Ingenieur Verband, Heft 2/97. Graz 1997
- Osterloh Margit, Wübker Sigrid(1999): Wettbewerbsfähiger durch Prozess- und Wissens-Management. Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Gabler 1999.
- Pabst Hans-Jürgen(1995): Analyse der betriebswirtschaftlichen Effizienz einer computergestützten Fertigungsteuerung mit CAPOSS-E. Verlag Peter Lang GmbH 1985.
- Palandt Sabine(2000): Zur Notwendigkeit einer Strategieentwicklung im Reformprozess. Verwaltung & Management 6. Jahrgang Heft 3. Nomos Verlag 2000. S. 171-178
- Palupski Rainer(1997): Marketing kommunaler Verwaltungen. Oldenburg Verlag 1997.
- Pearson Heath(1997): Origins of Law and Economics. Cambridge University Press 1997.
- Picot Arnold, Reichwald Ralf, Wigand Rolf T.(1998): Die grenzenlose Unternehmung. Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH 1998.
- Picot Arnold, Dietl Helmut, Franck Egon(1999): Organisation – Eine ökonomische Perspektive. Schäffer – Poeschel Verlag 1999.
- Picot Arnold, Neuburger Rahild(2000): Informationsbasierte (Re-)Organisation von Unternehmen in: Weiber Rolf (Hrsg.): Handbuch Electronic Business-Informationstechnologien, Electronic Commerce, Geschäftsprozesse. Gabler Verlag. 2000
- Picot Arnold, Quadt Hans-Peter(2001): Verwaltung ans Netz ! - Neue Medien halten Einzug in die öffentlichen Verwaltungen. Springer Verlag. 2001
- Picot Arnold(2003): Anbieter und Gestalter. Kommune 21 Helft 3 / 2003.
- Plamper Harald(1998): Bürgerkommune : Neues Steuerungsmodell ade? Nein Fortsetzung der Reformen in den Kommunen. KGST- Bericht 1998
- Porter Michael(1985): Competitive Advantage- Creating and sustaining superior performance . Free Press 1985.

- Porter Michael(1980): Competitive Strategie- Techniques for Analyzing Industries and Competitors. Free Press 1980.
- Porter Michael(1990): The Competitive Advantage of Nations. Free Press 1990.
- Poschmann Gregor: Grundbegriffe der präskriptiven Entscheidungstheorie: Zentrum Mensch-Maschine-System der TU Berlin Quandt-Stiftung der Varta AG
- Price Waterhouse Coopers(2000): Die Zukunft heißt E-Government- Deutschland s Städte auf dem Weg zur virtuellen Verwaltung. PWC Deutsche Revision 2000.
- Proeller Isabella(2002): Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung. Paul Haupt 2002
- Püttner Günter(1995): Allgemeines Verwaltungsrecht. Werner Verlag Düsseldorf 1995.
- Raetzsch Harald R. (1997):Workflow Introduction- Position and Future. Telematik-Ingenieur Verband, Heft 2/97. Graz 1997
- Reif-Mosel Anne-Kristin(2000): Computergestützte Kooperation im Büro. Europäischer Verlag der Wissenschaft 2000.
- Reinermann Heinrich(1986): Neue Technologien in der öffentlichen Verwaltung in: Technik und Gesellschaft. IBM Deutschland GmbH 1986.
- Reinermann Heinrich (Hrsg.),Lenk Klaus, Trautmüller Roland(1991) : Führung und Information- Chancen der Informationstechnik für die Führung in Politik und Verwaltung. Hüthig Verlagsgemeinschaft Decker & Müller.1991
- Reinermann Heinrich (Hrsg.),Lenk Klaus, Trautmüller Roland(1995): Neuaufbau der Verwaltung – Informationstechnische Realitäten und Visionen. Hüthig Verlagsgemeinschaft Decker & Müller.1995
- Reinermann Heinrich: Verwaltungsreform und technische Innovation-ein schwieriges Dauerverständnis in: Roßnagel Alexander(1999): Multimedia @Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999. Hüthig GmbH 1999. S. 11 - 25
- Reinermann Heinrich (Hrsg.),Lenk Klaus, Trautmüller Roland(2000a) : Regieren und Verwalten im Informationszeitalter – Unterweg zur virtuellen Verwaltung. Hüthig Verlagsgemeinschaft Decker & Müller. 2000
- Reinermann Heinrich(2000b): Der öffentliche Sektor im Internet-Veränderungen der Muster öffentlicher Verwaltungen. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer 2000.

- Reinermann Heinrich(2001): Verwaltung in der Informationsgesellschaft.
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer 2001.
- Reinermann Heinrich(2002): "Electronic Government" die öffentliche Verwaltung verändern? In: Verwaltungsrundschau, Heft 5/2002, S.164-169.
- Reinermann Heinrich(2003): Verwaltungsmodernisierung mit New Public Management und Electronic Government, in: Globale und monetäre Ökonomie, hrsg. von Hermann Knödler und Michael Stierle, Physica-Verlag, Heidelberg 2003, S. 381-440.
- Richter Helmut(2002): Verschlüsselung im Internet. Leibniz-Rechenzentrum 2002.
- Richter Rudolf(1994): Institutionen ökonomisch analysiert. J.C.B. Mohr 1994.
- Richter Rudolf (1996): Neue Institutionenökonomik- Eine Einführung und kritische Würdigung. J.C.B. Mohr 1996.
- Rohr Urs Rudolf von(2001): eGovernment und die Auswirkungen auf die Verwaltung in: Spahni Dieter, Gisler Michael: e-Government - Eine Standortbestimmung. Paul Haupt Berne. 2001
- Rosemann Michael, Becker Jörg, Kugeler Martin(2002): Prozessmanagement- Ein Leitfaden zur prozessorientierten Organisationsgestaltung. Springer Verlag 2002.
- Roschmann Christian(1999): Bürokratie - Zwischen Produktionsauftrag und Machtlogik. Nomos Verlagsgesellschaft 1999.
- Roßnagel Alexander(1999): Multimedia @Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999. Hüthig GmbH 1999.
- Roßnagel Alexander(1999a): Die digitale Signatur in der öffentlichen Verwaltung in: Roßnagel Alexander: Multimedia @Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999. Hüthig GmbH 1999. S. 158 - 171
- Roßnagel Alexander(2000): Global@home, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2000. Hüthig GmbH 2000.
- Roßnagel Alexander(2001a): Internet@Future Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2001. Hüthig GmbH 2001.
- Roßnagel Alexander(2001b): Die Zukunft des Datenschutzes in: Roßnagel Alexander: Internet@Future Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2001. Hüthig GmbH 2001.

- Roßnagel Alexander(2001c): Recht der digitalen Signaturen 2000 in: Roßnagel Alexander: Internet@Future Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2001. Hüthig GmbH 2001.
- Roßnagel Alexander (Hrsg.), Kubicek Herber, Klupp Diet, Büllsbach Alfred, Fuchs Gerhrad(2002): Innovation@Infrastruktur- Innovations- undleistungstruktur der Zukunft. Hüthig 2002.
- Rüsen Jörn(1999): Macht Wissen Sinn? Überlegungen zum Verständnis der Wissens. Beitrag in der Tagung Die Informations- und Wissensgesellschaft als Gestaltungsaufgabe. Freie Hansestadt Hamburg 1999
- Rütter Heinz(1986): Die Wertschöpfung von Unternehmen und Wirtschaftszweigen in der Schweiz. Schulthess Polygraphischer Verlag 1986
- Ruprecht Gisela (Hrsg.), Baacke Eugen, Frech Siegfried(2002): Virtuelle (Lern) Welten – Herausforderung für die politische Bildung. Wochenschau Verlag. 2002
- Sassen Saskia(1994): Neue Zentralität in: Noller Peter: Stadt-Welt :über die Globalisierung städtischer Milieus. Campus-Verlag,Fankfurt am Main 1994
- Schauer Reinbert(1990): EDV-Einsatz in Gemeinden. Universitätsverlag Rudolf Trauner 1990.
- Schedler Kuno(2001): eGovernment und neue Servicequalität der Verwaltung in: Spahni Dieter, Gisler Michael: e-Government - Eine Standortbestimmung. Paul Haupt Berne. 2001
- Schedler Kuno, Summermatter Lukas, Schmidt Bernhard(2003): Electronic Government einführen und entwickeln. Verlag Paul Haupt 2003.
- Schildhauer Thomas(2003): Lexikon Electronic Business. Oldenbourg Wissenschaftsverlag 2003
- Schily Otto(2001): Sicherheit in der Informationstechnologie. Rede auf der Tagung der Behördenleiter des Bundes zur Initiative BundOnline 2005. 2001
- Schmidt Günther(1997): Prozessmanagement-Modelle und Methoden. Springer Verlag 1997.
- Schmidt Oliver (Hrsg.), Friedrichs Stefan, Hart Thomas(2002): E-Government- Effizient verwalten, demokratisch regieren. Verlag Bertelsmann Stiftung 2002.
- Schoberth, M.A(1961): Bergedorfer Gespräche zu Fragen der industriellen Gesellschaft. Körber Stiftung 1961

- Scholz Jörg Thomas(2000): Erfahrungen und Weiterentwicklung der Leistungsrechnung in Bundesverwaltung in: Büdäus Dietrich: Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen. Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH 2000. S. 94 - 108
- Schröter Welf (Hrsg.), Dengel Andreas(1997): Flexibilisierung der Arbeitskultur – Infrastrukturen der Arbeit im 21. Jahrhundert. Talheimer Verlag 1997.
- Schubert Petra(2000): eBusiness, eGovernment und Cyber Space. In: Gisler M., Spahni: eGovernment- Eine Standortbestimmung. Verlag Paul Haupt 2000.
- Schulz Klaus-Peter(1997): Innovation und Bürokratie? Anforderungen an staatliche Technologieförderung für Unternehmen. Technologiemanagement 2/97, 46 Jahrgang. Verlag ExperPress
- Schuppert Gunner Folke(2000): Verwaltungswissenschaft. Nomos verlag 2000.
- Schwickert Axel C., Fischer Kim(1996): Der Geschäftsprozess als formaler Prozess Definition, Eigenschaften, Arten. Arbeitspapier WI Nr. 4/1996. Universität Mainz Lehrstuhl für allgemeine BWL und Wirtschaftsinformatik 1996.
- Seltz Rüdiger, Braczyk Hans-Joachim, Ganter Hans-Dieter(1996): Neue Organisationsformen in Dienstleistung und Verwaltung. Kohlhammer GmbH 1996.
- Siepmann Heinrich(1992): Verwaltungsorganisation. Deutscher Gemeindeverlag Verlag W. Kohlhammer 1992.
- Spahni Dieter, Gisler Michael(2001): e-Government - Eine Standortbestimmung. Paul Haupt Berne. 2001
- Spahni Dieter(2002): eGovernment 2- Perspektiven und Prognosen. Verlag Paul Haupt 2002.
- Staehe Wolfgang H.(1991): Management- eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive. Vahlen 1991.
- Steinberg Claus(1996):Reengineering kommunaler Unternehmen. Schäffer-Poeschel Verlag 1996.
- Stille Frank (Hrsg.) , Bullinger Hans-Jörg(2000): Dienstleistungsheadquarter. Betriebswirtschaftlicher Verlag Gabler 2000.
- Storr Stefan(2002): Elektronische Kommunikation in der öffentlichen Verwaltung. Die Einführung des elektronische Verwaltungsakts. Zeitschrift Multimedia und Recht. 9/ 2002.

- The White House(1999) :Services More Accessible, Office of the Vice President 1999.
- Thieme Werner(1995): Einführung in die Verwaltungslehre. Carl Heymanns Verlag 1995.
- Traunmüller Roland(1995): Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen. v. Decker´s Verlag, G Schenck 1995.
- Treanor Paul(1997): Globalisierung- ein Mythos?. Verlag Heinz Heise , Hannover 1997
- Ulrich Otto (Hrsg.), Langenbach C.J.(2002): Elektronische Signatur – Kulturelle Rahmenbedingungen einer technische Entwicklung. Springer Verlag. 2002
- Wagner Dieter (2003): Thesen für den Eröffnungsvortrag zum 40. Erfahrungsaustausch KoopA AdV am 25.3.2003 an der Universität Postdam. 2003
- Warnke Hans Jürgen, Bullinger Hans-Jörg(1995): Fraktales Unternehmen. Springer Verlag 1995.
- Warnke Hans Jürgen, Bullinger Hans-Jörg(1996): Neue Organisationsformen im Unternehmen- Ein Handbuch für das moderne Management. Springer Verlag 1996.
- Wedekind Ebehard E. (1997): Interaktive Bestimmung von Aufbau- und Ablauforganisation als Instrument de Informationsmanagements. Dissertation an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn. 1987.
- Wege Joachim, Grönwall Angelika(1989): Die Bürgerschaft Landeszentrale für die politische Bildung Hamburg 1989.
- Weiber Rolf (Hrsg.)(2000): Handbuch Electronic Business- Informationstechnologien, Electronic Commerce, Geschäftsprozesse. Gabler Verlag. 2000
- Weizsäcker von Christian, Scherf Henning(2000): Modell Deutschland – Reif für die Globalisierung? zum Verhältnis von Politik und Ökonomie, Bergedorfer Gesprächskreis 117 Protokoll, Körber-Stiftung 2000
- Wewer Göttrik, Bandemer Stephan von, Blanke Bernhard, Nullmeier Frank(2001): Handbuch zur Verwaltungsreform. Leske + Budrich 2001
- Wiendahl Hans-Peter(1983): Betriebsorganisation für die Ingenieure. Carl Hanser Verlag 1983.
- Wildemann Horst(1989): Flexible Werkstattsteuerung durch Integration von Kanban-Prinzipien. CW-Publikation, 2.Auflage 1989

- Williamson Oliver Edgar(1999): The Economics of Transaction Costs. Edward Elgar Publishing Ltd 1999.
- Wimmer Maria, Kenner Johanna(2001): Next Generation von One-stop Government Portalen- Das Projekt eGOV in Bauknecht, Brauer, Mück(Hrsg.): Informatik 2001, Tagungsband der GI/OCG Jahrestagung, Band 1 OCG, Wien 2001.
- Woll Artur (1997): Wirtschaftslexikon 8. Auflage. Naumann & Göbel. 1997
- Zahn Erich(1995): Unternehmensführung in fraktalen Unternehmen , in Warnecke HansJürgen: Fraktales Unternehmen. Springer Verlag 1995
- Zahn Erich(2000): Innovative Strategien für die „ New Economy“ in Foschiani Stefan (Hrsg.), Zahn Erich: Erfolgsstrategien für den Wandel. Schäffer- Poschel-Verlag 2000.
- Zerdick Axel, Picot Arnold, Schrape Klaus, Artopé Alexander, Goldhammer Klaus, Lange Ulrich T., Vierkant Eckart, López-Escobar Esteban, Siverstone Roger(1999): Die Internet-Ökonomie. Springer Verlag 1999.
- Zerfaß Ansgar, Haasis Klaus(1999): Digitale Wertschöpfung. Verlag für digitale Technologie, Hüttig GmbH 1999.
- Zypries Brigitte(2001): Der Anspruch an eine moderne, bürgernahe Verwaltung in; Picot Arnold, Quadt Hans-Peter: Verwaltung ans Netz ! - Neue Medien halten Einzug in die öffentlichen Verwaltungen. Springer-Verlag 2001.
- Zypries Brigitte (Hrsg.), Blaschke Peter, Karrlein Wolfgang(2002): E-Public. Springer-Verlag 2002.

Persönliche Daten- Ausbildungsweg- beruflicher Werdegang

Persönliche Daten

Name	Behjat
Vorname	Shahab
Geboren am, in	1.7.52, in Shiraz / Iran
Familienstand	verheiratet seit 31.03.1978, drei Kinder
Staatsangehörigkeit	Deutsch

Ausbildungsweg

Schulische Ausbildung

1958 - 1963	Grundschule Ebnesina, Shiraz
1963 - 1969	Gynasium Azar, Teheran
1969 - 1970	American High School, Karlsruhe
1971 - 1972	Studienkolleg, Fachhochschule Gießen

Studium

1973 - 1977	El. Nachrichtentechnik
Studium	Fachhochschule Wiesbaden
Hochschule	Dipl. Ingenieur, gut
Abschluss, Prüfungsergebnis	
1979 - 1981	Informatik
Studium	Allgemeine Informatik
Hochschule	Technische Universität Berlin
Abschluss, Prüfungsergebnis	Dipl. Informatiker, sehr gut
2000 - 2003	Dissertation
	Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik
Abschluss	Dr.rer.pol.

Zusatzqualifikation

- Master of Business Administration-Seminare : Lehigh University, USA
- Unternehmenssteuerung: Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft e.V.
- Unternehmensplanung Planung Engpasskonzertierte Strategieplanung (EKS) : EKS
- Managementseminare : Universität Augsburg

Beruflicher Werdegang

Projektleiter

AufbauInformationsverarbeitung für das
Unternehmen Irantransfo Teheran (Siemens-Beteiligung)

Leiter Abteilung Zentrale Informationssysteme/ Organisation

BÖWE Firmengruppe Augsburg

Leiter Unternehmensbereich Informationsmanagement

Elring Dichtungswerke GmbH Fellbach

Leiter Hauptabteilung Informationstechnik und Management

Deutsche Telepost Consulting GmbH Bonn Projekt
Mobilkommunikation D1 (GSM)

Leiter Geschäftsbereich Ausbau weltweiter Netze / internationales Networkmanagement

Deutsche Telepost Consulting GmbH Bonn

Geschäftsführer

UnitedConnect GmbH, Unkel

Leiter Abteilung Kommunikationsdienste

Landsamt für Informationstechnik, Hamburg

Leiter Bereich Netze

Dataport Anstalt des öffentlichen Rechtes, Altenholz