



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Informatikstrategieorgan Bund ISB

Klaus Lenk, Tino Schuppan, Marc Schaffroth

Vernetzte Verwaltung

Organisationskonzept für ein föderales E-Government Schweiz

eCH-0126 - White Paper

11. Juni 2010

www.ech.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	3
2	Einleitung	5
3	Einordnung	10
3.1	E-Government-Strategie Schweiz	10
3.2	Modernisierung als Stossrichtung	15
4	Grundlagen des Organisationskonzepts.....	18
4.1	Gestaltungsdimensionen und Gestaltungsrahmen	18
4.2	Administrative Lasten als Ausgangspunkt.....	21
4.2.1	Strukturelle Ursachen benennen	21
4.2.2	Administrative Lasten abbauen	23
4.3	Produktion öffentlicher Leistungen	25
4.3.1	Verwaltungsübergreifend kooperieren (Kooperationsmodell).....	26
4.3.1.1	Rechtsstaatliche Rahmenbedingungen beachten	26
4.3.1.2	Prozesssichten differenzieren	26
4.3.1.3	„Lokale“ Prozesse über Leistungen vernetzen	29
4.3.1.4	Prozesse verwaltungsübergreifend steuern	31
4.3.1.5	Leistungen und Prozesse dokumentieren	32
4.3.2	Vertriebs- und Produktionsstrukturen vernetzen	35
4.4	Vertrieb öffentlicher Leistungen.....	40
4.4.1	Den Leistungszugang vereinfachen.....	40
4.4.1.1	Angebote auf Anhieb auffinden	40
4.4.1.2	Leistungsangebote über Kontaktstellen gut erreichbar machen	42
4.4.2	Den Leistungsbezug vereinfachen.....	44
4.4.2.1	Verfahren einfach und sicher ausführen.....	44
4.4.2.2	Interaktionen abbauen	48
5	Den Wandel einleiten.....	50
5.1	Kontextfaktoren der Modernisierung beachten	51
5.2	Netzwerkfähigkeit entwickeln	53
5.2.1	Veränderungsbereitschaft auf der Führungsebene schaffen.....	54
5.2.2	Veränderungsbereitschaft und Voraussetzungen bei den Mitarbeitenden schaffen.....	54
5.2.3	Institutionelle Voraussetzungen schaffen.....	55
6	Erkenntnisse und Empfehlungen.....	57
6.1	Erkenntnisse	57
6.2	Empfehlungen	59
	Anhang I: Welches Geschäftsprozessmanagement braucht die öffentliche Verwaltung?	67
	Anhang II: Leistungsarchitekturen dokumentieren und nutzen	71
	Anhang III: Kooperation bedingt eine verwaltungsübergreifende Informationsintegration.....	74
	Anhang IV: Das Portfolio der priorisierten Vorhaben zu einem strategischen Steuerungsinstrument ausbauen.....	77
	Anhang V: Das Phasen-Modell des Verwaltungsverfahrens	79
	Anhang VI: Beteiligter Personenkreis.....	83

1 Vorwort

Sehr geehrte Leserinnen und Leser

In Umfragen zeigt sich die grosse Mehrheit von Bevölkerung und Wirtschaft in der Schweiz regelmässig sehr zufrieden mit den Leistungen „ihrer“ Verwaltung. Das ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Verwaltung ihre Leistungen dezentral, „kundennah“ erbringt. Es ist eine Stärke des Föderalismus, dass die Entscheidungskompetenz möglichst nahe von der zu beurteilenden Situation angesiedelt ist. Die Motivation, eine gute Leistung zu erbringen ist so gross.

Diese Stärke gilt es auch in die Welt der elektronischen Verwaltung zu transferieren, auch wenn immer wieder der Föderalismus mit seinen zersplitterten Strukturen zitiert wird, wenn es um die Erklärung der schlechten Platzierungen der Schweiz in E-Government Ranglisten geht. Eine Verbindung dieser scheinbaren Widersprüche ist nötig und auch möglich. Gerade der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken erlaubt es, die Leistungen der Verwaltung effizienter zu produzieren und „kundenfreundlicher“ auszuliefern, aber gleichzeitig die dezentralen Entscheidungsstrukturen weitgehend beizubehalten. Das Schlüsselwort dazu ist die „vernetzte Verwaltung“.

Mit der vorliegenden Studie wird dieses Phänomen, dieser Trend zur vernetzten Verwaltung als ein Beitrag zur Vision E-Government Schweiz dargestellt und analysiert. Es ist ein konzeptionelle Grundlage zur Strategie E-Government Schweiz. Die Studie beschreibt den Hintergrund einer Entwicklung der Verwaltungskultur. Sie soll zur Diskussion anregen. Vieles, was die Studie beschreibt ist schon heute implizit in Ansätzen vorhanden, wird teilweise gelebt. Aber es ist wohl noch wenig explizit gemacht und debattiert worden.

Die Studie gibt eine Grundlage für die E-Government Architektur Schweiz ab. Sie zeigt auch die Einbettung von mehreren Instrumenten zur Umsetzung der E-Government Strategie und der damit verbundenen Verwaltungserneuerung auf. Dazu zählen das Beschreiben von Prozessen, von Prozessschnittstellen, Leitungsbeschreibungen, etc. im E-Government. Alles Themen, die insbesondere in den Fachgruppen von eCH behandelt und daraus Resultate in Form von Standards, best practices und Hilfsmitteln produziert werden.

Das Organisationskonzept für ein föderales E-Government Schweiz, publiziert in Form eines „White Papers“ soll einen gemeinsam getragenen organisatorischen Rahmen abgeben. Dazu soll es Grundlage für eine Diskussion sein. Erarbeitet von zwei international ausgewiesenen E-Government Experten in Zusammenarbeit mit einem Fachmann aus der Schweizer Verwaltung wurde das Konzept bei vielen weiteren Sachverständigen aus der Verwaltung aller föderalen Stufen sowie weiteren Organisationen zur Diskussion gestellt. Es richtet sich nun an alle am E-Government beteiligten und interessierten Personen, sei es, um Wider-

spruch auszulösen, sei es, um Elemente daraus in ihren Arbeiten aufzunehmen. Aus der Diskussion können sehr wohl weitere Dokumente und Veranstaltungen entstehen, die die Grundsätze und Lehren weiterentwickeln und fruchtbar machen.

Ich wünsche eine interessante Lektüre und bin gespannt auf die Diskussionen.¹

Peter Fischer, Delegierter für die Informatikstrategie des Bundes

¹ Diese Diskussion wird u.a. im „Forum zur Verwaltungsmodernisierung“ unter <http://www.amazee.com/forum-zur-verwaltungsmodernisierung> geführt.

2 Einleitung

Im Rahmen der Umsetzung der *E-Government-Strategie Schweiz* tauchen in einer Vielzahl von Umsetzungsvorhaben immer wieder Fragen zur Gestaltung der verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit sowie zur Vernetzung von Vertriebs- und Produktionsstrukturen auf: Wie sollen die Modernisierungspostulate der Strategie interpretiert und konkret in der Verwaltungspraxis umgesetzt werden? *E-Government Schweiz* benötigt als Grundlage eine gemeinsame konzeptionelle Verständigungsbasis. Die vielerorts bereits bestehenden innovativen Lösungskonzepte und -umsetzungen können dadurch leicht ausgetauscht, kommuniziert, kritisch überprüft und insbesondere besser transferiert werden. Das *eCH-White Paper „Vernetzte Verwaltung - Organisationskonzept für ein föderales E-Government Schweiz“* möchte einen solchen Rahmen schaffen.

Unausgesprochene (implizite) und in der Praxis wirksame organisatorische Gestaltungsprinzipien, welche die Kundenfreundlichkeit und die Leistungsfähigkeit entweder beeinträchtigen oder fördern, sollen sichtbar gemacht werden. Erst das Bewusstsein und das explizite Wissen darüber, was man tut bzw. wie man es tut, verschaffen einem die Möglichkeit, vorhandene Strukturen kritisch zu durchleuchten und gegebenenfalls neu zu gestalten. Im *Organisationskonzept* wird der Frage nachgegangen, wie organisations- und zuständigkeitsfixierte Verwaltungsstrukturen, die zur Herausbildung von „geschlossenen“ Systemen tendieren, aufgebrochen werden können. Eine wichtige Erkenntnis sei hier bereits vorweggenommen: In einer „vernetzten Verwaltung“ kann die Prozess-, Ergebnis- und Strukturqualität der öffentlichen Verwaltung markant verbessert werden, ohne Beeinträchtigung der hoheitlichen Aufgabenteilung und unter Beibehaltung der föderalen Handlungsspielräume.

Wo steht die öffentliche Verwaltung der Schweiz? Den „E-Government Benchmarks“² der EU zum Trotz, in denen die Schweiz notorisch auf den hintersten Rängen figuriert: Wenn es um qualitative Merkmale wie die Beurteilung der Bürokratiehürden oder der Korruptionsanfälligkeit der öffentlichen Verwaltung geht, schneidet die Schweiz im internationalen Vergleich sehr gut ab.³ Tatsächlich zeigt es sich, dass viele global tätige Firmen die Schweiz als Standort bevorzugen, gerade weil der Service Public in vielen Bereichen von überdurchschnittlicher Qualität ist. Die aktuellen von E-Government Schweiz in Auftrag gegebenen nationalen Studien zur Akzeptanz und zur Nutzung der E-Government-Angebote durch Un-

² Vgl. Capgemini, eGovernment Benchmark 2009, www.ch.capgemini.com

³ Vgl. International Institute for Management Development (Genf): World Competitiveness Yearbook 2009, www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm

ternehmen und durch die Bevölkerung bestätigen ferner die Zufriedenheit mit dem bereits vorhandenen Online-Angebot.⁴

Ein wichtiges Anliegen des *Organisationskonzepts* ist es deshalb, nachzufragen und praxisbezogen aufzuzeigen, welche Vertriebs- und Produktionsstrukturen der Verwaltung dazu beitragen, Leistungen kundenfreundlich, effektiv und effizient zu erbringen.

Insgesamt widerspiegelt sich im *Organisationskonzept* das begriffliche Ringen, die komplexen sachlichen Zusammenhänge ganzheitlich zu erfassen, darzustellen und in eine schlüssige Argumentation umzusetzen. Den Autoren ist bewusst, dass es für die Verbreitung des *Organisationskonzepts* über das Fachpublikum hinaus verschiedene Übersetzungshilfen bedarf, damit die gewonnenen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen vom breiten Publikum aufgenommen, diskutiert und als konzeptionellen Bezugsrahmen für die eigene Verwaltungspraxis genutzt werden können. Insbesondere konkrete Praxisbezüge und Projekte werden zu einer raschen Verbreitung beitragen.

Das *Organisationskonzept* gibt Antworten auf die folgenden vier miteinander verbundenen Leitfragen der Organisationsgestaltung:

- *Wie kann die Verwaltung ihre Leistungen kundengerecht anbieten?*
- *Wie können Leistungen in verwaltungsübergreifenden Netzwerken bereitgestellt und Verwaltungsprozesse optimiert werden?*
- *Wie können die für den Vertrieb und für die Produktion öffentlicher Leistungen benötigten Ressourcen, Funktionen und Infrastrukturen gemeinsam genutzt werden?*
- *Welche Kultur der Zusammenarbeit ist zu etablieren bzw. welche organisatorischen sowie fachlichen Fähigkeiten unterstützen die Verwaltung bei der Umsetzung des vernetzten Service- und Prozessdenkens?*

⁴ Vgl. dazu die drei nationalen Studien *Firmen und E-Government*, *Bevölkerung und E-Government*, *Verwaltung und E-Government* sowie der *Synthesebericht zu den drei E-Government-Studien (Bevölkerung, Firmen und Verwaltung)*. Die Studien wurden 2009 im Auftrag des Bundes von der privaten Forschungsstelle *gfs.bern* erstellt und basieren auf repräsentativen Umfragen bei den Anspruchsgruppen. Die Studien sind unter <http://www.egovernment.ch/de/dokumentation/studien.php> in elektronischer Form erhältlich.

Das *Organisationskonzept* stellt sich diesen Fragen wie folgt:

Kapitel 1 enthält das Vorwort von Peter Fischer, Delegierter für die Informatikstrategie des Bundes.⁵

Kapitel 2 Einleitung gibt eine inhaltliche Übersicht des Organisationskonzepts.

In *Kapitel 3 Einordnung* wird das *Organisationskonzept* in den Kontext der **E-Government-Strategie Schweiz** gestellt, die den inhaltlichen Rahmen vorgibt: Fokussiert auf Leistungen und Prozesse, zielt die Strategie auf eine **Modernisierung der öffentlichen Verwaltung**, wobei die föderalen Strukturen als Chance genutzt werden sollen.⁶ Leserinnen und Leser, die mit der *Strategie* und der laufenden Umsetzung bereits vertraut sind, können dieses Kapitel rasch durchgehen.

In *Kapitel 4 Grundlagen des Organisationskonzepts* werden die konzeptionellen Grundlagen für eine über Leistungen und Prozesse kooperierende und vernetzte Verwaltung entwickelt. **Vertrieb, Produktion** und **Kultur** bezeichnen drei organisationsbezogene Gestaltungsdimensionen, mit denen sich das *Organisationskonzept* zu befassen hat. Die Verwaltung erbringt viele ihrer Leistungen in einem gesetzlich formalisierten Rahmen – dem **Verwaltungsverfahren**. Dieses liefert wertvolle sachliche Anhaltspunkte zur gedanklichen Entwicklung und Begründung vernetzter Vertriebs- und Produktionsstrukturen (*Kapitel 4.1 Gestaltungsdimensionen und Gestaltungsrahmen*). E-Government soll den Kunden den Zugang sowie den Bezug öffentlicher Leistungen deutlich erleichtern und vereinfachen: Vorgängig gilt es also, die strukturellen Ursachen von **administrativen Lasten** in den Vertriebs- und Produktionsstrukturen aufzudecken, um dadurch konkrete Hinweise für die Organisationsgestaltung zu gewinnen (*Kapitel 4.2 Administrative Lasten als Ausgangspunkt*).

Kooperation und **Vernetzung** stellen die beiden **Stossrichtungen der Modernisierung** der öffentlichen Verwaltung im Kontext der *E-Government-Strategie Schweiz* dar (*Kapitel 4.3 Produktion öffentlicher Leistungen*). Die Herausforderungen liegen dabei in der Vielzahl und Vielfalt von Leistungen und Prozessen sowie in der strikten Beachtung der rechtsstaatlichen und föderalen Rahmenbedingungen (*Kapitel 4.3.1.1 Rechtsstaatliche Rahmenbedingungen beachten*).

⁵ Die *E-Government-Strategie Schweiz* wurde unter der Federführung des *Informatikstrategieorgan Bund (ISB)*, das zum *Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD)* gehört, ausgearbeitet. Die *Geschäftsstelle E-Government Schweiz* wird durch das ISB geführt und vom Bund finanziert. Die Geschäftsstelle ist das Stabsorgan des *Steuerungsausschusses* und des *Expertenrates* von E-Government Schweiz. Sie koordiniert die Umsetzung der Strategie.

⁶ *E-Government-Strategie Schweiz*, vom Bundesrat verabschiedet am 24. Januar 2007. Vgl. www.egovernment.ch, S. 6.

Kooperation und *Vernetzung* setzen ein klares Verständnis des Zusammenspiels von organisationsbezogenen („lokalen“) Prozessen im verwaltungsübergreifenden Verbund voraus (*Kapitel 4.3.1.2 Prozesssichten differenzieren*). Erstere betreffen die Leistungserstellung in der vollen Verantwortung der rechtlich zuständigen Verwaltungsstellen. Im Verfahren kommt es dann zu einem geregelten verwaltungsübergreifenden Austausch dieser Leistungen (*Kapitel 4.3.1.3 „Lokale“ Prozesse über Leistungen vernetzen*). Hierzu ein Beispiel: Im Baubewilligungsverfahren sind von verschiedenen zuständigen Behörden (wie z.B. dem Grundbuchamt, der Denkmalpflege, dem Umweltamt) Leistungen beizubringen (Registerauszüge, Nebenbewilligungen, Gutachten etc.), damit die Baubehörde in ihrer eigenen Zuständigkeit schliesslich die Leistung „Baubewilligungsentscheid“ ausstellen kann. Die **verwaltungsübergreifende Steuerung** im Verfahren betrifft folglich nicht die Leistungserstellung in den „lokalen“ Prozessen, sondern es geht im Verbund ausschliesslich um den **geregelten Austausch von definierten Leistungen** zwischen den zuständigen Stellen (*Kapitel 4.3.1.4 Prozesse verwaltungsübergreifend steuern*).

Die verwaltungsübergreifende Kooperation setzt unter den selbständigen Partnern ein **gemeinsames fachliches Verständnis** (*shared understanding*) der zu erbringenden Leistungen sowie des sachlichen und zeitlichen Ablaufs eines Verfahrens voraus. Im Rahmen des **Geschäftsprozessmanagements** sind öffentliche Leistungen und Prozesse daher systematisch und einheitlich zu dokumentieren (*Kapitel 4.3.1.5 Leistungen und Prozesse dokumentieren*). Auch ist nachzufragen, welchen Stellenwert und welche Ausrichtung das Geschäftsprozessmanagement beim Aufbau einer vernetzten Verwaltung überhaupt haben muss und wie darin die organisationsbezogene und die verwaltungsübergreifende Sicht zueinander stehen (*Anhang I: Welches Geschäftsprozessmanagement braucht die öffentliche Verwaltung?*).

Die **Vernetzung von Vertriebs- und Produktionsstrukturen** ist die zweite Stossrichtung der Verwaltungsmodernisierung (*Kapitel 4.3.2 Vertriebs- und Produktionsstrukturen verwaltungsübergreifend vernetzen*). Durch die *Modularisierung* ihrer Prozesslandschaften und durch die *Operationalisierung* der Geschäftsabläufe vermögen Verwaltungsstellen „lokale“ Prozess- und Anwendungssilos aus eigenem Antrieb aufbrechen. Auf der Basis eines wachsenden verwaltungsübergreifenden Angebots an **wiederverwendbaren Prozess- und Infrastrukturbausteinen** können Vertriebs- und Produktionsstrukturen einfacher vernetzt werden. Das Verwaltungsverfahren eignet sich hervorragend als Gestaltungsvorlage, um im Rahmen der E-Government-Umsetzung wiederverwendbare Prozessressourcen, -funktionen und -infrastrukturen zu identifizieren sowie koordiniert zu planen und bereitzustellen.

Administrative Lasten können abgebaut werden, wenn die **Vertriebsoberfläche** der öffentlichen Verwaltung konsequent aus der **Kundenperspektive** gestaltet wird (*Kapitel 4.4 Vertrieb öffentlicher Leistungen*). Der unkomplizierte Zugang zum Leistungsangebot, die gute Erreichbarkeit von Behördenstellen sowie ein rascher und hindernisfreier Bezug öffentlicher

Leistungen wird durch die verwaltungsübergreifende Vernetzung der Leistungsangebote, Zugangsstrukturen und Kontaktstellen etc. möglich. Ohne das Zuständigkeitsprinzip zu verletzen, kann nämlich eine Vielzahl der Gestaltungselemente der Vertriebsoberfläche verwaltungsübergreifend definiert, genutzt bzw. angeboten werden. Dadurch werden auch deren Beschaffung und Betrieb weit wirtschaftlicher. Eine wichtige Grundlage für den Aufbau eines Vertriebsverbundes ist die **schweizweite Harmonisierung, Standardisierung und Bereitstellung von Informationsbeständen zu öffentlichen Leistungen und Prozessen** sowie von weiteren Verzeichnisdiensten (Behördenverzeichnis, Unternehmens- und Personenidentifikatoren etc.).

Die Umsetzung eines föderal abgestützten E-Governments mit vernetzten Leistungen, Prozessen, Vertriebs- und Produktionsstrukturen bedingt einen **kulturellen Wandel** (*Kapitel 5 Den Wandel einleiten*). Die föderale Kultur mit ihrer ausgeprägten Fähigkeit zur Selbstorganisation und -koordination wird dabei nicht in Frage gestellt. **Föderale Selbstbestimmung und Vernetzung schliessen sich nicht aus** – im Gegenteil: Es sind dies vielmehr die „Ingredienzien“ einer kundenfreundlichen, leistungsfähigen und wirtschaftlich operierenden Verwaltung. Die Verwaltungsmodernisierung in der Schweiz wird ein vielschichtiges, anspruchsvolles Vorhaben sein, das sich über mehrere Jahre erstrecken wird – daher ist **„leadership“ auf allen Ebenen gefragt**. Bei der Umsetzung von Modernisierungszielen ist auf eine angemessene Einbindung und **Partizipation** der Akteure aller staatlichen und hierarchischen Ebenen zu achten. Weiter erfordert die Zusammenarbeit und Vernetzung in föderalen Strukturen gemeinsame Regeln und die Anwendung von Standards. Schliesslich ist im Rahmen der Organisations- und Personalentwicklung **„Netzwerkfähigkeit“ sowohl als kollektive (institutionelle) als auch individuelle Kompetenz zu entwickeln** und zu fördern.

Kapitel 6 fasst die im Organisationskonzept gewonnenen **Erkenntnisse** zusammen und leitet daraus **Empfehlungen** für die laufende Umsetzung der *E-Government-Strategie Schweiz* ab.

In den **Anhängen I-V** werden verschiedene Themen des Haupttextes weiter vertieft (Geschäftsprozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung, BPM-Dokumentations-Framework, Leistungsarchitekturen, Portfoliostruktur für priorisierte Vorhaben).

3 Einordnung

3.1 E-Government-Strategie Schweiz

Die Strategie. In der 2007 vom Bundesrat verabschiedeten *E-Government-Strategie Schweiz* sind grundlegende Potentiale, Ziele sowie weitere Grundsätze beschrieben. Die Strategie vermittelt jedoch ohne ausformuliertes Organisationskonzept keine Vorstellung einer konkreten, auf E-Government abgestimmten zukünftigen Verwaltungsorganisation.

Die organisationsbezogene Betrachtung zeigt, dass mittels E-Government mehr als nur eine Optimierung von Bestehendem erreicht werden kann. Grundsätzlich lassen sich auch Leistungen, Prozesse und Strukturen neu gestalten. Damit können auch die Nutzenpotentiale der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) zielgerichteter erschlossen werden.

Das *Organisationskonzept* konkretisiert die organisatorischen Zielvorstellungen zur *E-Government-Strategie Schweiz*. Es beschreibt und definiert Gestaltungselemente und -prinzipien mit explizitem Bezug zu den in der *Strategie* aufgeführten Grundsätzen. Ziel ist ein kundenfreundlicher, an Leistungen und Geschäftsprozessen ausgerichteter Vertriebs- und Produktionsverbund aller Verwaltungsebenen. Im Einklang mit dem föderalen Staatsaufbau verknüpft dieses Verbundsystem die Vielzahl der Verwaltungsorganisationen wirkungs- und ergebnisbezogen, ohne dadurch deren Selbständigkeit zu gefährden. Es zeigt sich schnell, dass die Fragestellungen und Lösungsansätze zur Verwaltungserneuerung über E-Government hinausweisen.

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

- **Gesamtsicht:** Abgeleitet aus den Zielen der *E-Government-Strategie Schweiz* entwickelt es eine *Gesamtsicht* auf die organisatorischen Gestaltungsoptionen eines föderal verankerten E-Government („Systemansatz“).
- **Orientierungsrahmen:** Den Umsetzenden von E-Government-Vorhaben in den Kantonen, den Gemeinden und beim Bund bietet es einen gemeinsamen Orientierungsrahmen, der ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen ermöglicht.
- **Gestaltungsoptionen:** Das Konzept soll helfen, implizite Leitvorstellungen sowie Gestaltungsprinzipien bei E-Government-Vorhaben sichtbar und dadurch kommunizierbar, vergleichbar und diskutierbar zu machen. Gestaltungsoptionen können dann anhand der Zielvorgaben der E-Government-Strategie überprüft und bewertet, aber auch mit Wirtschaftlichkeitsüberlegungen verknüpft werden.

- **Einordnung der priorisierten Vorhaben:** Es erlaubt die *fachliche* Einordnung von *priorisierten Vorhaben* der *E-Government-Strategie* in eine übergeordnete organisationsbezogene Sichtweise. Dadurch fällt es leichter, den Entscheidungsträgern die Ziele und Ergebnisse einzelner Vorhaben zu kommunizieren.
- **Gestaltungspotentiale der Informatik sichtbar machen:** Das Organisationskonzept soll weiter *organisationsbezogene* Gestaltungsmöglichkeiten sichtbar machen, welche die IKT heute bietet. In der *E-Government-Architektur Schweiz*⁷ können diese Gestaltungselemente dann konsistent mit dem technischen Unterbau verbunden werden.

Das *Organisationskonzept* befasst sich *nicht* mit Fragen der Steuerung bei der Umsetzung der *E-Government-Strategie Schweiz*, die mit einer entsprechenden Rahmenorganisation bereits 2007 etabliert werden konnte (vgl. www.egovernment.ch).⁸

Betroffene Leistungsbereiche. Entsprechend den drei in der *E-Government-Strategie Schweiz* formulierten Zielen

1. Die Wirtschaft wickelt den Verkehr mit den Behörden elektronisch ab
2. Die Behörden haben ihre Geschäftsprozesse modernisiert und verkehren untereinander elektronisch
3. Die Bevölkerung kann die wichtigen – häufigen oder mit grossem Aufwand verbundenen – Geschäfte mit den Behörden elektronisch abwickeln⁹

deckt das *Organisationskonzept* diejenigen *Bereiche öffentlicher Leistungen* ab, die den Zielgruppen „Privatpersonen“ und „Unternehmen“ bis 2012 auch elektronisch anzubieten sind.

⁷ Vgl. dazu das priorisierte Vorhaben *B1.06 E-Government-Architektur Schweiz* im *Katalog priorisierter Vorhaben*. Stand vom 18. Mai 2009. Vgl. www.egovernment.ch

⁸ Vgl. dazu als Grundlage *Öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung über die E-Government--Zusammenarbeit in der Schweiz (2007-2011)*. Vgl. www.egovernment.ch

⁹ E-Government-Strategie Schweiz, vom Bundesrat verabschiedet am 24. Januar 2007. Vgl. www.egovernment.ch, S. 6.

Betroffen sind überwiegend **Informationsleistungen, Verwaltungsentscheide, die Führung von amtlichen Registern** sowie **verwaltungsinterne Prozesse**.¹⁰ Entsprechend der Ausrichtung der E-Government-Strategie deckt das *Organisationskonzept* somit weder das gesamte Leistungsspektrum der staatlichen Verwaltungstätigkeit¹¹ ab, noch erhebt es den Anspruch, sämtliche Modernisierungspotentiale auf einmal zu erschliessen.

Rechtsstaatliche Rahmenbedingungen und Anforderungen. Das *Organisationskonzept* muss den besonderen Rahmenbedingungen und Anforderungen der öffentlichen Aufgabenerfüllung Rechnung tragen:

- Öffentliche Aufgaben und Leistungen haben eine **gesetzliche Grundlage** (Legalitätsprinzip). Im Rahmen des föderalen Staatsaufbaus *ist für jede einzelne Leistung* eine bezeichnete Stelle für deren Erbringung exklusiv zuständig (*Zuständigkeitsprinzip*). Behörden werden dadurch zu „Monopolanbietern“ – es kann im Kontext des Gesetzesvollzugs nur bedingt einen „Markt“ für öffentliche Leistungen geben.
- Eine Vielzahl staatlicher Leistungen ist direkt an die **Erfüllung von Pflichten** des Leistungsadressaten gebunden oder muss von diesem als (rechtsstaatlich sanktionierte) **Zwangsleistungen** hingenommen werden.¹² Vor diesem Hintergrund erscheint eine generelle Übertragung der **Kundenmetapher** auf das Verhältnis „Bürger und Staat“ kaum zweckmässig – in diesem Zusammenhang wird besser von *Leistungsadressaten* gesprochen. Im Hinblick auf die Neugestaltung der Vertrieboberfläche behält indessen die Kundenmetapher ihre Berechtigung: Die Leistungsadressaten sollen hier wie Kunden behandelt werden und einen einfachen und sicheren („unbürokratischen“) Zugang zum öffentlichen Leistungsangebot erhalten.

¹⁰ Es sind dies im Einzelnen:

- Leistungen zu *Informationspflichten* der Behörden (z.B. Bereitstellung von Statistiken, Informationen zu Gesundheitsvorsorge etc.);
- Leistungen in Zusammenhang mit *individuell auszuübenden Meldepflichten* von Einzelpersonen und Unternehmen. Zum Beispiel sind bei einer Zivilstandsänderung oder einer Unternehmensgründung Änderungen in den entsprechenden amtlichen Registern erforderlich (Registerführung und Bescheinigungen als öffentliche Leistungen);
- Leistungen in Zusammenhang mit individuell auszuübenden Erklärungspflichten von Privatpersonen und Unternehmen (z.B. Prüfung und Entscheid zu den eingereichten Steuererklärungen);
- Leistungen zur Prüfung und Genehmigung von individuell gestellten Ausübungs- oder Mittelansprüchen (Bewilligungs-, Antrags- und Förderverfahren wie z.B. Baubewilligung, Wirtepatent, AHV-/IV-Bezüge etc.).

¹¹ Dazu gehören (im Kontext des Aufgabenvollzugs) insbesondere auch Leistungen zu Bereitstellung und Unterhalt öffentlicher Einrichtungen (Strassen, Schulen, Spitäler etc.). Auch auf weitere zentrale Leistungsbereiche des „Policy Cycles“, wie die Politik- und Gesetzesvorbereitung, die Legislation oder die Gerichtsbarkeit wird im Organisationskonzept nicht eingegangen.

¹² Staatliches Handeln ist darauf ausgerichtet, gesellschaftliche Wirkungen zu erzielen. Umfang und Inhalt öffentlicher Aufgaben und Leistungen werden *politisch ausgehandelt* und beschlossen und nehmen daher auch nicht zwingend Rücksicht auf individuelle Ansprüche einzelner Leistungsadressaten.

Kundeninteresse als Gestaltungsprinzip?

Das Organisationskonzept will den potentiellen Gegensatz zwischen dem Primat der öffentlichen Aufgabenerfüllung und den Bedarfslagen („Kundenanliegen“) der Leistungsadressaten produktiv auflösen. Dies ist der Fall, wenn schlüssig gezeigt werden kann, wie das Kundeninteresse als Prinzip der Vertriebsgestaltung verankert werden kann, ohne damit an rechtsstaatlichen Grundlagen (wie z.B. dem Zuständigkeits- oder Legalitätsprinzip) zu rütteln.

Praktische Umsetzbarkeit und Nutzen. Die *praktische Umsetzbarkeit* des *Organisationskonzepts* ist gefordert. Dieses muss gleichermassen sowohl auf die Verhältnisse bei Bund, Kantonen und Gemeinden übertragbar sein. Weiter muss im Rahmen eines **evolutionären Entwicklungsansatzes** den unterschiedlichen organisatorischen wie technischen Entwicklungsständen ebenso wie den finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten Rechnung getragen werden. Die Motivation, an übergreifenden E-Government-Programmen mitzuwirken, ist daran geknüpft, dass im eigenen Zuständigkeitsbereich ein spürbarer Nutzen entsteht (z.B. durch weitreichende Einsparungsmöglichkeiten, quick wins etc.).

Priorisierte Vorhaben. An den konzeptionellen, organisatorischen sowie technischen Vorbedingungen für einen föderal verankerten *Leistungsverbund E-Government Schweiz* wird intensiv gearbeitet. Hierzu einige Beispiele von *priorisierten Vorhaben*¹³, die sich direkt mit Fragen der Organisationsgestaltung befassen:

- Im *Katalog der priorisierten Vorhaben* sind insgesamt siebzehn priorisierte öffentliche **Leistungen mit zwingender organisationsübergreifender Koordination** aufgeführt (*Vorhaben A1.1 – A1.17*).¹⁴ Fragen der Vernetzung und Kooperation in übergreifenden Verwaltungsverfahren stehen hier im Vordergrund.
- Die Beschreibung der **Gesamtarchitektur** von E-Government Schweiz erfolgt im priorisierten Vorhaben *B1.06 E-Government-Architektur Schweiz*¹⁵ (Federführung: Informatikstrategieorgan Bund ISB im Eidg. Finanzdepartement EFD). Wesentliche Aussagen und Gestaltungsprinzipien des Organisationskonzepts finden sich hier z.B. in der Geschäftsarchitektur sowie in entsprechenden Architekturprinzipien wieder. Architekturentwicklung setzt eine gemeinsame Vision von E-Government Schweiz voraus, zu der das Organisationskonzept Denkanstösse liefern möchte.

¹³ Vgl. *Katalog priorisierter Vorhaben*. Stand vom 18. Mai 2009. Vgl. www.egovernment.ch

¹⁴ Vgl. *Katalog priorisierter Vorhaben*. Stand vom 18. Mai 2009. Vgl. www.egovernment.ch

¹⁵ Vgl. *Katalog priorisierter Vorhaben*. Stand vom 18. Mai 2009. Vgl. www.egovernment.ch

- Im priorisierten Vorhaben *B1.03 Einheitliches Inventar und Referenzdatenbank öffentlicher Leistungen* werden **Informationsbestände** bereitgestellt, die gleichermassen sowohl die **vernetzte Zusammenarbeit** als auch für die **kundengerechte Aufbereitung der Leistungsangebote**¹⁶ unterstützen sollen. Entsprechende Standards liegen bereits vor und sind schweizweit gültig.¹⁷ Diese für die verwaltungsübergreifende Vernetzung von Leistungen, Prozessen, Vertriebs- und Produktionsstrukturen benötigten Informationsressourcen (wie z.B. Leistungsinventar, Leistungs- und Prozessdokumentation etc.) sollen dann als **schweizweit nutzbare „Services“** auf einer entsprechenden Dokumentationsinfrastruktur angeboten werden (Federführung: Schweiz. Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO im Eidg. Volkswirtschaftsdepartement EVD). Im Rahmen der Erfassung des Inventars der öffentlichen Leistungen der Schweiz können weiter auch hoheitliche Zuständigkeiten zugeordnet werden (vgl. priorisiertes Vorhaben *B2.02 Verzeichnisdienst der Schweizer Behörden*¹⁸). Das priorisierte Vorhaben B1.03 zielt somit auf die Harmonisierung, Standardisierung und Bereitstellung von Informationsbeständen ab, wie sie für die Prozessintegration bei föderalen Verwaltungsstrukturen benötigt werden.
- Bei der Umsetzung von E-Government-Vorhaben ist der **Rechtssetzungsbedarf** frühzeitig zu evaluieren. Vereinfachungen bei den Verwaltungsabläufen könnten zu einem gesteigerten Anpassungsbedarf insbesondere bei Verfahrensvorschriften führen. Das Organisationskonzept liefert methodische Anhaltspunkte zur Evaluation des Rechtssetzungsbedarfs (vgl. priorisiertes Vorhaben *B1.02 Rechtsgrundlagen*. Federführung: Informatikstrategieorgan Bund ISB).¹⁹
- Diverse **Austauschstandards und -Plattformen**²⁰ für den behördenübergreifenden Geschäftsverkehr sind ebenfalls in Vorbereitung (vgl. dazu das priorisierte Vorhaben *B1.11 Schweizweiter Austauschstandard für elektronische Dossiers und Dokumente*, Federführung bei eCH; weiter auch *B2.05 Dienst für den übergreifenden elektronischen Datenaustausch*. Federführung beim Bundesamt für Statistik BFS).²¹

¹⁶ Vgl. dazu auch das priorisierte Vorhaben *B2.01 Zugang zu elektronischen öffentlichen Leistungen (Portale)*.

¹⁷ Im Rahmen der *Schweizer E-Government-Standardisierungsorganisation eCH* (www.ech.ch) wurde u.a. folgender Standard für die einheitliche fachliche Dokumentation von öffentlichen Leistungen und Prozessen bereitgestellt: *eCH-0073 Dokumentation öffentlicher Leistungen und Prozesse (Dokumentationsstandard eGov CH)*, www.ech.ch

¹⁸ Vgl. *Katalog priorisierter Vorhaben*. Stand vom 18. Mai 2009. Vgl. www.egovernment.ch

¹⁹ Vgl. *Katalog priorisierter Vorhaben*. Stand vom 18. Mai 2009. Vgl. www.egovernment.ch

²⁰ Vgl. dazu W. Müller, *Informatikstrategieorgan Bund: Event Bus Schweiz – Konzept und Architektur* (2006), www.isb.admin.ch

²¹ Vgl. www.ech.ch

- Die Konsolidierung und der weitere Ausbau des heute schon bestehenden Schweizer E-Government-Portalverbundes wird im priorisierten Vorhaben *B2.01 Zugang zu elektronischen öffentlichen Leistungen (Portale)*²² vorangetrieben (Federführung: Bundeskanzlei).

Entsprechend der Ausrichtung des *Organisationskonzepts* wird hier von einer vertiefenden Auseinandersetzung mit diesen und anderen priorisierten Umsetzungsvorhaben abgesehen. Allerdings bleibt das Dokument mit zahlreichen Querverweisen versehen. Zudem enthält *Kapitel 6* Empfehlungen zur laufenden Umsetzung der *E-Government-Strategie Schweiz*.

3.2 Modernisierung als Stossrichtung

Mehrere Stossrichtungen der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung treffen in der E-Government-Strategie aufeinander:²³

- Abbau von administrativen Lasten (*Bürokratielasten*) für Unternehmen und Einzelpersonen;
- Effizienz, Flexibilität und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung;
- Reorganisation von Verwaltungsstrukturen;
- Berücksichtigung von Werten einer guten Verwaltungsführung.

Abbau von administrativen Lasten für Unternehmen und Einzelpersonen. Administrative Lasten (Bürokratielasten) sollen im E-Government im Rahmen der Organisationsgestaltung abgebaut werden, ohne dass Effektivität und Effizienz der Verwaltung darunter leiden. Das **Zuständigkeitsprinzip**, dessen Anwendung auf die Vertriebsorganisation eine strukturelle Ursache für die bisweilen extreme Zersplitterung der Angebote und Bezugswege ist, kann – soweit es um den Vertrieb geht – durch ein neu am Kunden ausgerichtetes Gestaltungsprinzip abgelöst werden. Bürokratiehürden können nach dem Motto: „**Kundenanliegen vor Leistungen vor Zuständigkeit**“ deutlich reduziert werden. Wie verschiedene Beispiele von Schweizer Gemeinden und Kantonen zeigen, lassen sich gerade mit dem gezielten Abbau von administrativen Lasten für Unternehmen gewichtige Standortvorteile erzielen.

²² Vgl. *Katalog priorisierter Vorhaben*. Stand vom 18. Mai 2009. Vgl. www.egovernment.ch. Für die einheitliche kundenbezogene Gliederung der Leistungsangebote auf Verwaltungs-Portalen siehe *eCH-0049 Themenkataloge für E-Government-Portale*, www.ech.ch.

²³ Vgl. dazu *E-Government-Strategie Schweiz*, www.egovernment.ch

Sehr gute Bewertung der Leistungsfähigkeit der Schweizer Verwaltung im internationalen Vergleich

Die jährlichen E-Government-Benchmarks der EU²⁴, auf denen die Schweiz auf den hintersten Rängen figuriert, liefern wenig Aufschluss über die tatsächliche Leistungsfähigkeit der bewerteten Verwaltungen. Ein differenziertes Bild ergibt sich, wenn qualitative Kriterien beachtet werden (Bürokratiehürden, Korruptionsanfälligkeit etc.): Gemäss dem *World Competitiveness Yearbook 2009*²⁵ legt die Schweizer Verwaltung der Geschäftstätigkeit von Unternehmen deutlich weniger Hindernisse in den Weg, als dies in vielen anderen Ländern der Fall ist (die Schweizer Verwaltung belegt den sechsten von insgesamt 57 Rängen). Dies scheint auch die Standortwahl einiger global tätiger Unternehmen positiv beeinflusst zu haben, wie Erfolgsmeldungen aus diversen Gemeinden und Kantonen unterstreichen.

Die kundenorientierte Neugestaltung der Vertriebsoberfläche setzt **auf der Produktionsebene** die Anwendung neuartiger Formen der Prozesssteuerung und -gestaltung voraus (siehe *Kapitel 4.3 Produktion öffentlicher Leistungen*). Administrative Lasten können somit über entsprechende Veränderungen der Produktionsstrukturen und -beziehungen wirkungsvoll abgebaut werden.

Produktivität, Flexibilität und Wirtschaftlichkeit im Verbund. Die Leistungsfähigkeit einzelner Kantone und Gemeinden wird künftig weniger von der Grösse der Einheiten, sondern von der **Leistungsfähigkeit der organisatorischen Netze** abhängen, in die diese Einheiten eingebunden sind. Im übergreifenden Vertriebs- und Produktionsverbund werden Föderalismus und Gemeindeautonomie nicht beeinträchtigt, sondern vielmehr gestärkt. Die **Verwaltungstätigkeit in vernetzten Strukturen** kann effektiver, effizienter und transparenter gestaltet werden. Bedenken hinsichtlich mangelnder Effizienz und Dienstleistungsqualität der historisch gewachsenen Strukturen können ausgeräumt werden und kleinere Gemeinden und Kantone in ihrem bisherigen räumlichen Zuschnitt erhalten bleiben. Vernetztes Arbeiten kann sich entwickeln, ohne dass sich an der institutionellen Vielfalt der öffentlichen Verwaltung etwas ändern muss. In dieser Weise erhält auch das Postulat der *E-Government-Strategie Schweiz*, wonach der „**Föderalismus als Chance**“²⁶ zu nutzen sei, eine konkrete Gestalt.

²⁴ Vgl. Capgemini, *eGovernment Benchmark 2009*, <http://www.ch.capgemini.com>

²⁵ Vgl. *International Institute for Management Development (Genf): World Competitiveness Yearbook 2009*, <http://www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm>

²⁶ *E-Government-Strategie Schweiz*, S. 5, www.egovernment.ch

Reorganisation von Verwaltungsstrukturen. Das neue organisationsbezogene Denken²⁷ unterstützt verwaltungspolitische Entscheidungen über die jeweils beste und gleichzeitig wirtschaftlichste Ausgestaltung von Organisationsstrukturen und Arbeitsvollzügen, indem es erlaubt, Alternativen zu formulieren bzw. diese überhaupt sichtbar macht. Es ist somit nicht zwingend erforderlich, die gewachsenen Strukturen unter allen Umständen zu bewahren. Es hindert nicht daran, die Chancen von E-Government für eine **Vereinfachung von Verwaltungsstrukturen** zu nutzen. Auch bei **Gemeindezusammenschlüssen**, die aufgrund tief greifender Strukturprobleme nötig werden können, eröffnen die im Organisationskonzept erörterten Gestaltungsoptionen ein breites Anwendungsfeld.

Ausrichtung auf die Grundwerte einer guten Verwaltungsführung. Das Organisationskonzept unterstützt die Modernisierungsziele der E-Government-Strategie bei gleichzeitiger Wahrung der Bedingungen und Restriktionen, denen die öffentlichen Verwaltungen nach Massgabe der Verfassung sowie weiterer Leitvorstellungen unterliegen. Zu den Grundwerten einer *Good Governance*, welche mit einem organisatorisch integrierten E-Government unterstützt werden können, zählen:

- demokratische Mitwirkung bei Rechtsetzung und Verwaltung;
- Rechtmässigkeit, Zuverlässigkeit sowie Effektivität und Effizienz der Verwaltung (einschliesslich Qualität und politischer Widerspruchsfreiheit der Massnahmen);
- Transparenz und Nachvollziehbarkeit (als Grundlage sowohl der Servicequalität als auch der demokratischen Verwaltungskontrolle).

Die Umsetzung der anspruchsvollen Modernisierungsziele der *E-Government-Strategie Schweiz* bedingt einen kulturellen Wandel in der öffentlichen Verwaltung. „Netzwerkfähigkeit“ lautet hierzu das Stichwort. Die für den Aufbau von vernetzten Leistungsstrukturen benötigten organisatorischen (kollektiven) sowie fachlichen (individuellen) Kompetenzen und Fähigkeiten müssen daher gezielt entwickelt werden (vgl. *Kapitel 5 Den Wandel einleiten*).

²⁷ Die „Orientierung an Leistungen und Geschäftsprozessen“ stellt einer der sieben Grundsätze der Strategie dar, vgl. *E-Government-Strategie Schweiz*, S. 6, www.egovernment.ch

4 Grundlagen des Organisationskonzepts

4.1 Gestaltungsdimensionen und Gestaltungsrahmen

Das *Organisationskonzept* entwickelt einen **Systemansatz** für den **Vertrieb und die Produktion öffentlicher Leistungen** unter Berücksichtigung der Modernisierungspostulate der *E-Government-Strategie*. Dabei sind insbesondere auch die Wechselwirkungen und Abhängigkeiten dieser beiden *Gestaltungsdimensionen* zu untersuchen.

Der **Vertrieb** oder die Vertriebsoberfläche von E-Government betrifft **den für die Kunden sichtbaren und zugänglichen Bereich der öffentlichen Verwaltung**, d.h. deren „Benutzeroberfläche“. Dabei rücken der einfache, **unkomplizierte Zugang** zum Leistungsangebot, die gute Erreichbarkeit von Behördenstellen sowie ein rascher und **hindernisfreier Bezug** öffentlicher Leistungen in den Vordergrund (Abbau von administrativen Lasten als strategisches Postulat). Weil Bürokratiehürden auf der Vertriebsoberfläche insbesondere auf fragmentierte siloartige Produktionsstrukturen zurückzuführen sind, kommt der Neugestaltung der Produktionsbeziehungen eine zentrale Bedeutung zu.

Mit dem Ausdruck **Produktion** wird nachfolgend der für den Kunden an der Vertriebsoberfläche „**unsichtbare**“ **Teil der Leistungserstellung** bezeichnet. Aus der **Produktionssicht** ist zu beschreiben, wie sich die Verwaltung organisieren muss, um öffentliche Leistungen sowohl kundengerecht als auch effizient, wirtschaftlich und in hoher Qualität erstellen zu können. Dabei ist die Leistungserbringung so zu gestalten, dass für den Kunden administrative Lasten insbesondere in Form von vermeidbaren Verwaltungskontakten entfallen. Das *Organisationskonzept* erörtert somit Zusammenhänge und Massnahmen, die für die verwaltungsübergreifende **Vernetzung von Leistungen, Prozessen, Vertriebs- und Produktionsstrukturen** notwendig sind.

Die Verwaltung produziert ihre Leistungen, die zu einem grossen Teil aus Entscheidungen bestehen, in einem gesetzlich formalisierten Rahmen – dem **Verwaltungsverfahren**. Dieses liefert dem *Organisationskonzept* den sachlichen und praxisrelevanten Hintergrund für die konzeptionelle Entwicklung und Begründung neuartiger Formen der organisationsübergreifenden Zusammenarbeit.

Das **Verwaltungsverfahren** eignet sich gleich aus mehreren Gründen als **Gestaltungsrahmen** bei der Vernetzung von Vertriebs- und Produktionsstrukturen der öffentlichen Verwaltung:

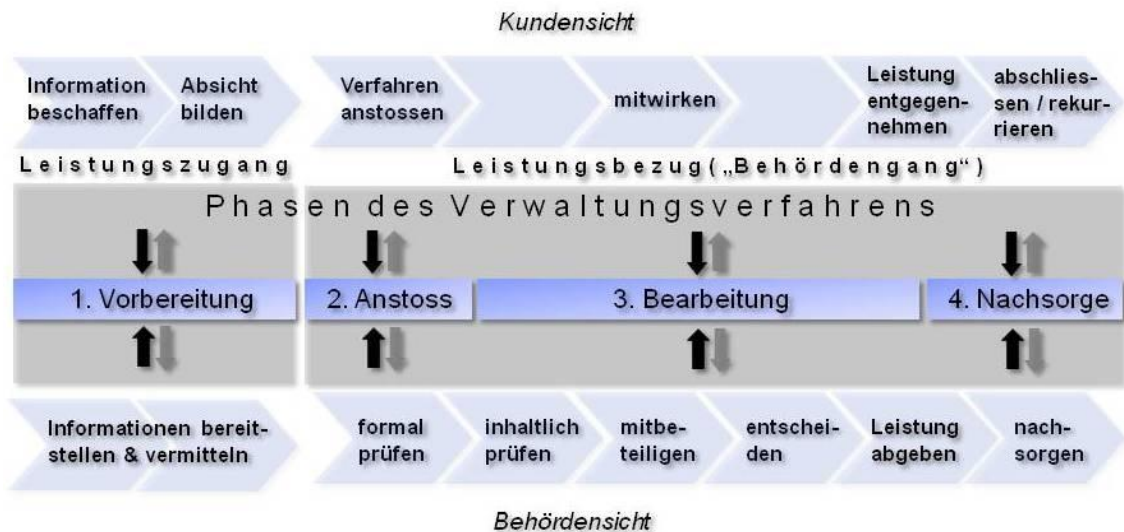
- Die Verwaltungstätigkeit ist an **gesetzliche Rahmenbedingungen**, d.h. an allgemeine Verfahrens- und Bearbeitungsvorgaben gebunden²⁸. Diese müssen bei der Neugestaltung der Vertriebs- und Produktionsgestaltung zwingend beachtet werden.
- Das Verwaltungsverfahren rückt weiter die **spezifischen Eigenschaften der staatlichen Leistungserbringung** ins Blickfeld: Öffentliche Leistungen werden **hoheitlich**, d.h. auf der Grundlage gesetzlich zugewiesener Aufgaben und Zuständigkeiten, erbracht. In den arbeitsteiligen Verfahren sind daher weder die zuständigen Behörden ersetzbar noch können hoheitlich zugewiesene Aufgaben „einfach“ von privater Seite erfüllt werden (vgl. Kapitel 4.3.1 *Verwaltungsübergreifend kooperieren*).
- Im Verwaltungsverfahren werden die Handlungsstränge von Behörden und Kunden miteinander verknüpft. In enger Verwandtschaft zum *Vertriebsmodell des elektronischen Handels*²⁹, können entlang des Verwaltungsverfahrens die Interaktionen zwischen Kunden und Verwaltungsstellen mit einem **Phasenmodell**, bestehend aus folgenden vier Phasen erfasst werden:³⁰
 - Vorbereitungsphase;
 - Anstossphase;
 - Bearbeitungsphase;
 - Nachbereitungsphase.

Das Phasenmodell des Verwaltungsverfahrens bietet sich insbesondere auch als **Gestaltungsrahmen** an für eine kundenfreundliche, vernetzte *Vertriebsoberfläche* der öffentlichen Verwaltung (vgl. 4.4 *Vertrieb öffentlicher Leistungen* sowie Anhang V: *Das Phasenmodell des Verwaltungsverfahrens*).

²⁸ Vgl. dazu exemplarisch das *Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, SR 172.021, sowie einschlägige Vorschriften zur Verwaltungsführung im *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)*, SR 172.010

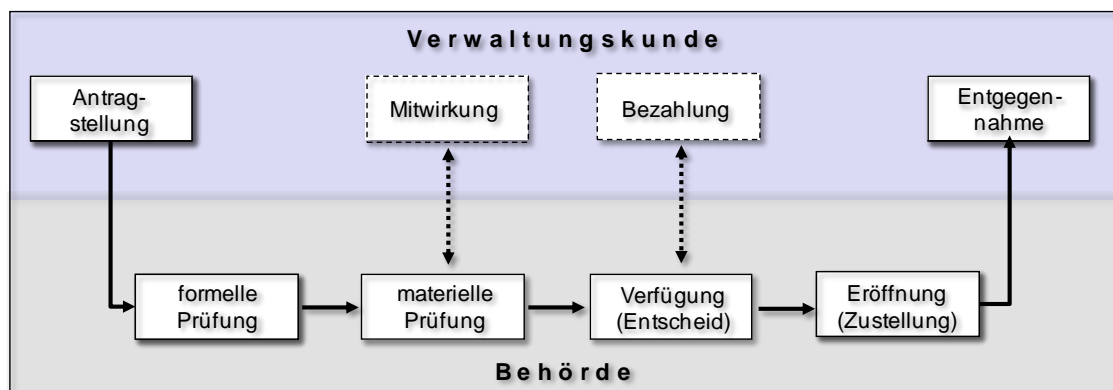
²⁹ Entwickelt wurde das Modell von B. Schmid, Hochschule St. Gallen. Wir folgen der Darstellung von M. Gisler, *Vertragsrechtliche Aspekte Elektronischer Märkte nach Schweizerischem Obligationenrecht*. Diss. Universität St. Gallen Nr.2281, 1999, S.28ff.

³⁰ Vgl. dazu K. Lenk, *Der Staat am Draht*, Berlin 2004, S.76.



(Abb. 1) Vier-Phasen-Modell des Verwaltungsverfahrens

- Weiter liefert die **prozessuale Gleichförmigkeit** des Verwaltungsverfahrens Anhaltspunkte dafür,
 - wie fachlich unterschiedlich definierte Prozesse auf der operativen Ausführungsebene mit einer geringen Anzahl von **gleichartigen Vollzugselementen** abgewickelt werden können und
 - wie die dabei benötigten Ressourcen, Funktionen und Infrastrukturen **verwaltungsübergreifend genutzt und verwendet** werden können.



(Abb. 2) Gesetzlich formalisierte Ablaufelemente des Verwaltungsverfahrens

4.2 Administrative Lasten als Ausgangspunkt

Ein direkter Mehrwert von *E-Government* besteht aus der Kundensicht im **Abbau von administrativen Lasten**, d.h. einer deutlichen Vereinfachung und Verbesserung der Zugangswege zum Leistungsangebot sowie der Bezugsweise der benötigten Leistungen. *E-Government-Programme* sind daher stark darauf ausgerichtet, bürokratische Hürden – die immer auch mit Kosten verbunden sind – über eine Neugestaltung der Vertriebsoberfläche auszuräumen oder zumindest zu entschärfen.³¹ Die nachfolgende Analyse zeigt auf, dass die **Ursachen** von administrativen Lasten oftmals in den **Produktionsstrukturen** selbst zu finden sind – die Realisierung einer kundenfreundlichen Vertriebsoberfläche muss daher die Umgestaltung der Produktionsstrukturen mit einbeziehen.

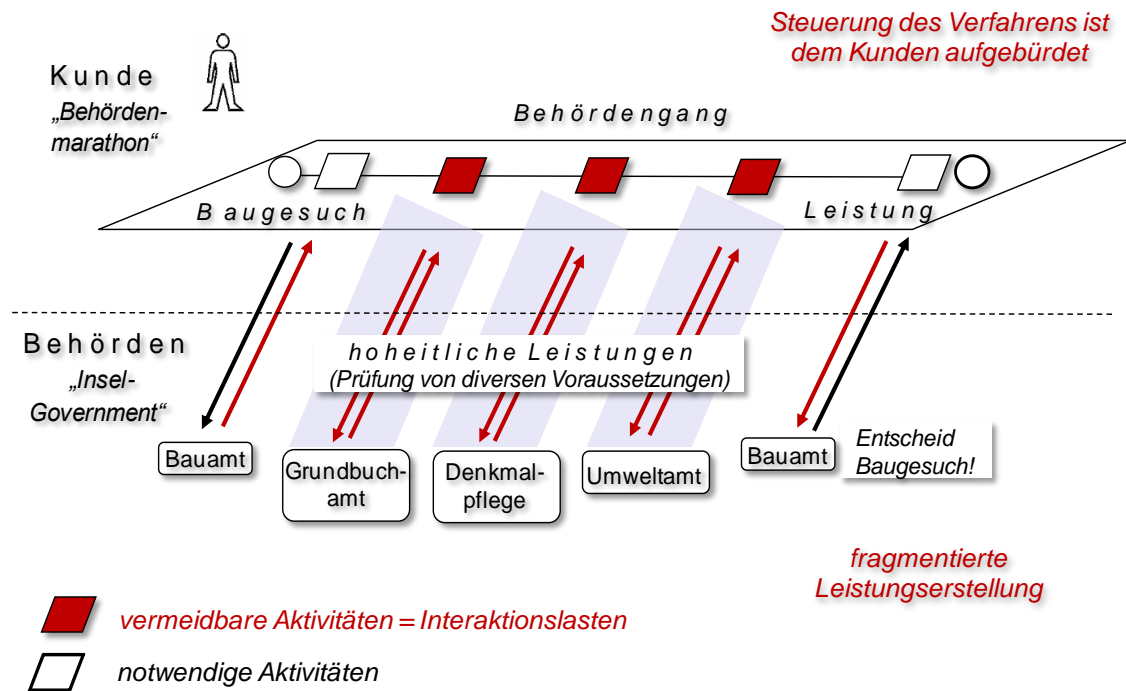
4.2.1 Strukturelle Ursachen benennen

Verwaltungskunden beanspruchen und beziehen öffentliche Leistungen aufgrund von Anliegen, die bestimmte **Lebenslagen** (z.B. Heirat, Umzug) oder **Geschäftssituationen** (z.B. Unternehmensgründung) widerspiegeln. Sie sehen sich aber bei Verwaltungskontakten oft mit mühsamen und vielfach auch unverständlichen Pflichten, Lasten und Hindernissen konfrontiert, wodurch auch das Image der Verwaltung negativ mitgeprägt wird.

Interaktionslasten. Kunden werden im Behördenverkehr³² oftmals **Steuerungs- und Koordinationsaufgaben** übertragen. Damit verbunden sind viele zeitraubende Interaktionen, die gerade mit vernetzten Vertriebs- und Produktionsstrukturen abgebaut werden könnten. Der Kunde muss bei der Leistungsnachfrage selber aktiv werden und eben „kundig“ für die richtige Abfolge der Bearbeitungs- und Zuständigkeitsübergänge zwischen den involvierten Behörden sorgen. Bei vielen Bewilligungsverfahren muss der Antragssteller einen „Behördenmarathon“ durchstehen. Unter Aufbietung von Zeit und weiteren Ressourcen muss er – in der Regel ganz auf sich selbst gestellt – durch den „Zuständigkeitsdschungel“ finden, damit er endlich die nachgefragte Leistung erhält. Bei bestimmten *Lebenslagen* (z.B. Heirat) oder *Geschäftssituationen* (z.B. Unternehmensgründung) kommt hinzu, dass einem einzigen Anliegen oftmals mehrere öffentliche Leistungen entsprechen können, die dann in einzelnen, separat durchzuführenden Verfahren beschafft werden müssen. Schliesslich sehen sich Kunden häufig mit diversen **Bescheinigungslasten** konfrontiert: Damit ein bestimmtes Gesuch überhaupt materiell von der zuständigen Stelle geprüft wird, müssen die Kunden eine Vielzahl von Bescheinigungen (Nachweisen) zu amtlichen Registereinträgen beibringen (z.B. Bestätigung eines Grundbucheintrags, Auszug aus dem Strafregister etc.).

³¹ Vgl. K. Lenk: *Bürokratieabbau durch E-Government. Handlungsempfehlungen zur Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage von Entwicklungen und Erfahrungen in den Niederlanden (Gutachten)*. Bochum (2007).

³² Betroffen sind hier insbesondere die Phasen 2-4 des Verwaltungsverfahrens.

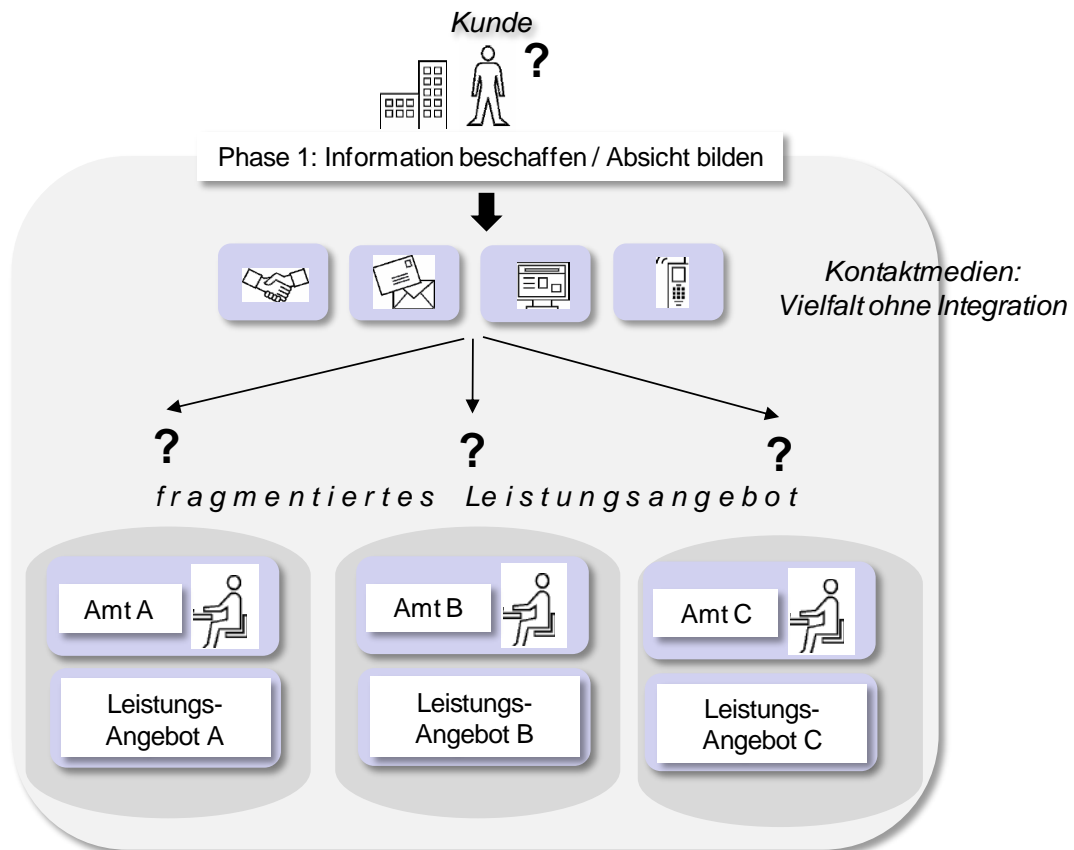


(Abb. 3) Interaktionslasten entstehen bei siloartigen Produktions- und Vertriebsstrukturen. Die Steuerung und Koordination im Verfahren ist oftmals dem Kunden aufgebürdet

Informations- und Kommunikationslasten. Trotz Internet setzt eine gezielte und rasche Informationsbeschaffung³³ über benötigte Leistungen und Bezugsquellen oft voraus, dass der Kunde gut bis sehr gut über Zuständigkeiten sowie über die Behördenorganisation orientiert ist. Die wachsende Informationsfülle ebenso wie die durchaus sinnvolle Pluralität von Zugangswegen und Kontaktmedien (Behördenschalter, Post, Telefon, Internet etc.) vergrößern tendenziell die Unübersichtlichkeit.³⁴ Die Suche nach der richtigen Leistung, einer zuständigen Stelle oder nach dem benötigten Antragsformular, aber auch das Bemühen um ein korrektes Verständnis von Verfahrensabläufen („Was muss ich in welcher Abfolge tun?“) sind zeitraubende Tätigkeiten mit oftmals frustrierendem Ausgang. Auch werden viele Verwaltungskontakte aufgrund fehlender, unauffindbarer oder unzureichender Angaben und Informationen zu benötigten Leistungen getätigt (*Wrong-door-Effekt*. „Nein, unsere Behörde ist dafür nicht zuständig!“) – sie wären vermeidbar.

³³ Betroffen ist insbesondere die „Phase 1“ („Information beschaffen/Absicht bilden“) des Verwaltungsverfahrens.

³⁴ Die Gestaltung und Integration der Zugangswege und Kontaktmedien erfordert ein Gesamtkonzept. Vgl dazu auch das priorisierte Vorhaben *B2.01 Zugang zu elektronischen öffentlichen Leistungen (Portale)* im Katalog priorisierter Vorhaben. Stand vom 18. Mai 2009. Vgl. www.egovernment.ch



(Abb. 4) Zuständigkeitsfixierte Vertriebsstrukturen: „Zuständigkeit vor Leistungen vor Anliegen“

Die Analyse der Bürokratielasten bringt als Ursache nun nicht die oftmals unterstellte Trägheit der Verwaltung zutage. Sie benennt vielmehr **strukturell-organisatorische Gründe**, die insbesondere auch die Effizienz der Verwaltung im Gesamtsystem beeinträchtigen: Die Bürokratielasten sind die „logische“ Folge einer **stark fragmentierten Verwaltungsorganisation**, bei der das rechtsstaatliche Zuständigkeitsprinzip unbesehen als Organisationsprinzip der Produktion und des Vertriebs funktioniert (Aufbau von Silostrukturen).

4.2.2 Administrative Lasten abbauen

Unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen und Zusammenhänge zwischen den Produktions- und Vertriebsstrukturen können hier erste Schlussfolgerungen zur Gestaltung einer hindernisfreien und leistungsfähigen Verwaltung gezogen werden, wofür es auch in der Schweiz schon viele gute Umsetzungsbeispiele gibt:

- **Interaktionslasten abbauen.** Die Anzahl der Interaktionen auf der Kundenseite können systematisch abgebaut werden, indem insbesondere **die Steuerungs- und Koordinationsstätigkeit im Verfahren neu auf die Behörden übertragen**, d.h. von der Vertriebsoberfläche in die Produktion verlagert werden. Es bietet sich hier das Modell der übergreifenden Steuerung und Kooperation auf der Basis vernetzter Leistungen an (vgl. Kapitel 4.3.1 *Verwaltungsübergreifend kooperieren*).

- **Informations- und Kommunikationshürden beseitigen.** Kundenfreundliche Angebots- und Bezugsstrukturen nach dem Prinzip **Anliegen vor Leistung vor Zuständigkeit** setzen zweierlei voraus: Erstens, dass die Behörden bei der Gestaltung der Vertriebsoberfläche die **Kundenbrille** aufsetzen (vgl. *Kapitel 4.4.1 Den Leistungszugang vereinfachen*). Zweitens, dass sie auf der Grundlage einer verfahrensbezogenen Betrachtung der Verwaltungstätigkeit ihre Geschäftsprozesse u.a. in der Absicht „modularisieren“, wiederverwendbare („generische“) Vertriebs Elemente zu identifizieren, um dann in einem kundenfreundlichen Vertriebsnetzwerk verfügbar zu machen. Trotz der starken Fragmentierung der Verwaltungsorganisation lassen sich so Informations- und Kommunikationslasten auf der Vertriebsoberfläche beispielsweise durch die verwaltungsübergreifende Bündelung von Leistungsangeboten nach Anliegen und Zielgruppen sowie durch die einfache Erreichbarkeit von vernetzten Kontaktstellen abbauen.

Aus der Sicht von Unternehmen geht es auch darum, dass mit den Verwaltungsvereinfachungen die **Bürokratiekosten** (Prozesskosten) spürbar reduziert werden können.

4.3 Produktion öffentlicher Leistungen

In diesem Kapitel wird erörtert, wie sich die Verwaltung organisieren muss, um ihre Leistungen sowohl kundengerecht als auch effizient, wirtschaftlich und in hoher Qualität zu erbringen. Es werden die relevanten organisatorischen Gestaltungselemente beschrieben, welche die Verwaltungsstellen aller staatlichen Ebenen befähigen,

- in **leistungsfähigen Netzwerken zusammenzuarbeiten** (*Kapitel 4.3.1 Verwaltungsübergreifend kooperieren*) und gleichzeitig
- ihre **Vertriebs- und Produktionsstrukturen organisationsübergreifend zu vernetzen** (*Kapitel 4.3.2 Vertriebs- und Produktionsstrukturen verwaltungsübergreifend vernetzen*).

Die **Herausforderungen** bei der Modernisierung der Produktion öffentlicher Leistungen bestehen u.a.

- in der Bereitstellung von Grundlagen und gemeinsamen Instrumenten, die eine effektive operative Vernetzung einer **Vielzahl selbstständiger Leistungseinheiten** (d.h. der Bundesverwaltung, von 26 Kantons- und nahezu 2800 Gemeindeverwaltungen) ermöglichen. Die Schwierigkeit besteht hier in der Bestimmung von föderalismusverträglichen und gleichzeitig auch operativ umsetzbaren Kooperationsmodellen.
- in der **Vielzahl und Vielfalt öffentlicher Leistungsbereiche**³⁵: Wie können die isolierten „lokalen“ Prozesswelten (Silos) organisatorisch vernetzt und technisch integriert werden?
- in den **vorgegebenen rechtsstaatlichen und strukturellen Rahmenbedingungen**. Föderalismus und Zuständigkeitsprinzip müssen gewahrt bleiben. Aber auch die **Ungleichzeitigkeit** der Entwicklungsstände, die von gegebenen finanziellen, betrieblich-organisatorischen sowie technischen Möglichkeiten der Kantone und Gemeinden abhängt, ist zu berücksichtigen. Die übergreifend definierten Gestaltungsziele zur *E-Government-Strategie* müssen tatsächlich auch in den regionalen bzw. lokalen Kontext **überführbar** sein und hier auf entsprechende **Motivationslagen** treffen. Mit Blick auf die föderalen Organisations- und Entscheidungsstrukturen in der Schweiz muss die angestrebte verwaltungsübergreifende Vernetzung gerade auch von „unten her“ wachsen können. Die Herausbildung vernetzter Produktions- und Vertriebsstrukturen im E-Government erfordert somit einen hohen Partizipationsgrad aller Verwaltungsebenen.

³⁵ Im Leistungsinventar eCH-0070 *Leistungsinventar eGov CH* www.ech.ch sind bereits über 3000 öffentliche Leistungen der drei hoheitlichen Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden erfasst.

4.3.1 Verwaltungsübergreifend kooperieren (Kooperationsmodell)

Die Etablierung eines neuen Kooperationsmodells der Verwaltung erfordert die Abkehr von einer **verengten Auslegung des Zuständigkeitsprinzips**, welches in der Vergangenheit zu einer stark ausgeprägten **Silobildung** bei Vertriebs- und Produktionsstrukturen geführt hat – mit allen bezüglich Kundenfreundlichkeit und Leistungsfähigkeit negativen Begleiterscheinungen. Auch in einer vernetzten Verwaltung wird am rechtsstaatlichen Zuständigkeitsprinzip und am Prinzip der **hoheitlichen Aufgabenteilung** festgehalten. Allerdings ist es hierfür notwendig, das Zusammenspiel von Zuständigkeiten, Leistungen, Prozessen und Akteuren im Ansatz zu überdenken und neu zu gestalten.

4.3.1.1 Rechtsstaatliche Rahmenbedingungen beachten

Die Zusammenarbeit verschiedener Behörden in einem oftmals hochgradig arbeitsteiligen Verfahren erfolgt vor dem Hintergrund gesetzlich verankerter und hoheitlich zugewiesener Aufgaben. Im föderalen System sind diese Zuständigkeiten auf Bund, Kantone und Gemeinden verteilt. Das **Verwaltungsverfahren** gibt den Gestaltungsrahmen für die organisationsübergreifende Zusammenarbeit vor, indem darin Behörden gesetzlich dazu verpflichtet werden, untereinander Leistungen auszutauschen (vgl. *Kapitel 4.1. Gestaltungsdimensionen und Gestaltungsrahmen*). Diese Leistungen werden **in der Regie** der jeweils gesetzlich zuständigen Stellen erstellt. Im Verwaltungsverfahren ist demnach die **strukturelle Unterscheidung zwischen organisationsübergreifenden und organisationsinternen („lokalen“) Geschäftsprozessen** bereits enthalten. Auf der übergreifenden Verfahrensebene werden Leistungen ausgetauscht bzw. übergeben, die immer in „lokalen“ Prozessen erstellt werden. Unter diesem Gesichtspunkt wird weiter unten auch die Frage der Steuerung bei der verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit behandelt.

Dazu ein Beispiel: Zur Prüfung eines Baugesuchs benötigt die „federführende“ Baubehörde verschiedene Leistungen anderer Behörden, z.B. einen Registerauszug des Grundbuchamtes, eine Nebenbewilligung des Umweltamtes und ein Gutachten der Denkmalpflege etc. Alle zur Erstellung der Leistung „Baubewilligungsentscheid“ erforderlichen weiteren Leistungen müssen im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens beigebracht werden. Die Leistungserstellung (d.h. die Registerführung im Grundbuchamt, die Erstellung der Nebenbewilligung bzw. des Gutachtens bei Umweltamt und Denkmalpflege) bleibt dabei in der hoheitlichen Zuständigkeit und Verantwortung der im Verfahren mitbeteiligten Behörden.

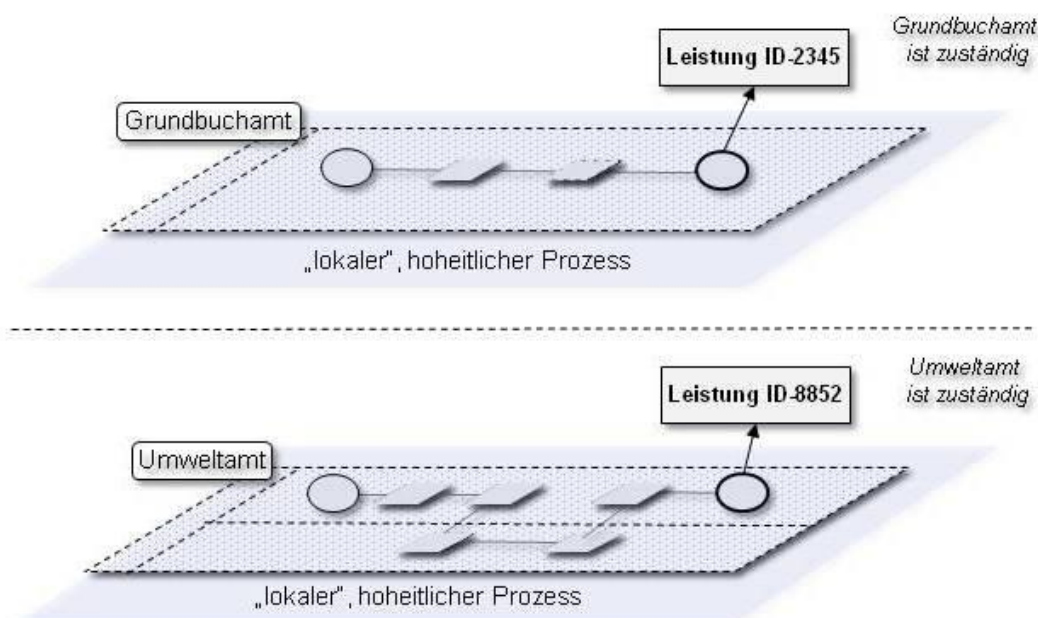
4.3.1.2 Prozesssichten differenzieren

Die Entwicklung vernetzter Formen der Zusammenarbeit erfordert eine **Differenzierung der verschiedenen Prozessperspektiven**, Steuerungs- und Zuständigkeitsebenen, wie diese im Verwaltungsverfahren eingegangen werden. Abhängig von den Interessenlagen der Akteure sind unterschiedliche Sichten auf Verwaltungsprozesse sinnvoll:

- die **organisationsbezogene Sicht** einer Verwaltungseinheit auf die Prozesse im eigenen Zuständigkeitsbereich („lokale“ Prozesse);
- die **organisationsübergreifende Sicht**, welche auf die Steuerung bzw. Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure im Verwaltungsverfahren gerichtet ist („öffentlicher“ Prozess);
- die Sicht des Kunden auf den **Behördengang**, d.h. die im Rahmen des Verfahrens von ihm erwarteten Interaktionen mit Verwaltungsstellen.
- die Sicht des Kunden auf den eigenen Prozess (**Kundenprozess**), aus dem heraus er punktuell mit den Behörden interagieren muss (z.B. bei einem Bauprojekt).

Diese Sichten können in Form einer „Prozessarchitektur“ verbunden werden. So kann ein **gemeinsames Verständnis** des Zusammenspiels der verschiedenen „lokalen“ Prozesse im Verfahren unter dem Aspekt der übergreifenden Steuerung und Kooperation ausgebildet werden.

Organisationsbezogene Sicht („lokale“ Prozesse). Aus naheliegenden Motiven kümmern sich Verwaltungsstellen im Rahmen des Geschäftsprozessmanagements vorrangig um ein adäquates Verständnis ihrer eigenen „lokalen“ Prozesse (Prozess-Innensicht). Die „interne“, organisationsbezogene Sicht widerspiegelt lokal definierte Bedürfnisse nach fachlicher sowie operativer Beherrschung der Prozesse im eigenen Zuständigkeitsbereich.



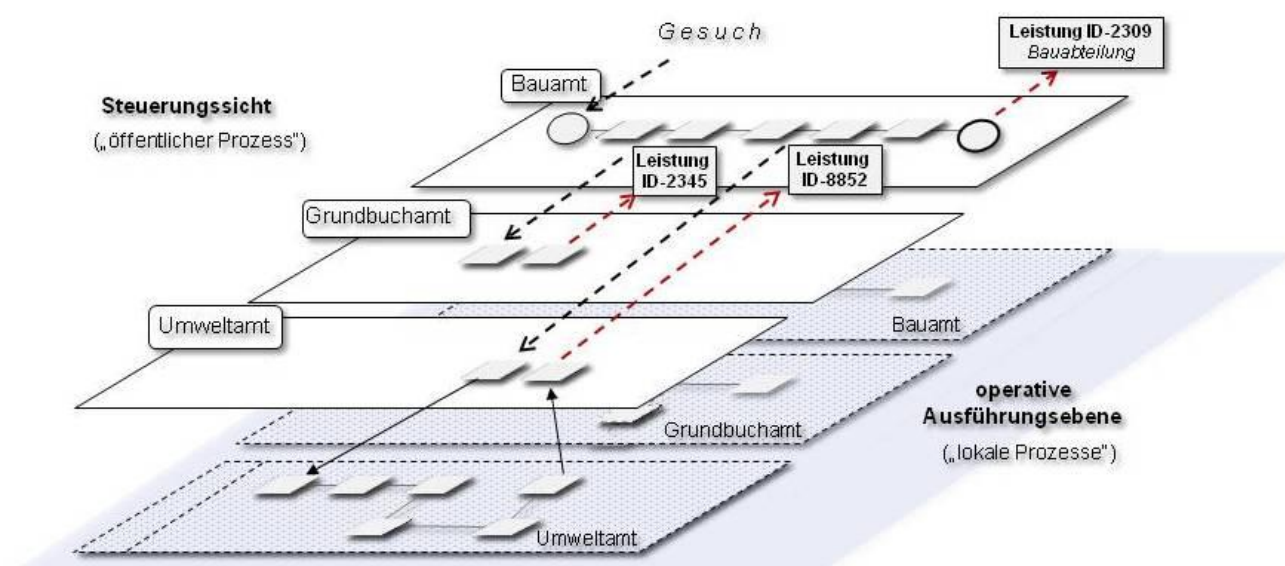
(Abb. 5) Organisationsbezogene Sicht auf Leistungen und Prozesse

Organisationsübergreifende Steuerungssicht („Öffentliche“ Prozesse). Organisatorische Interoperabilität im E-Government setzt bei den Akteuren eine gemeinsam getragene und vereinbarte „Aussensicht“, d.h. ein **gemeinsames Verständnis** (*shared understanding*)

des verwaltungsübergreifenden Zusammenspiels von Leistungen und Prozessen voraus. **Prozessintegration** verlangt nach einer verwaltungsübergreifenden **Standardisierung, Harmonisierung und Integration von leistungs- bzw. prozessbezogenen Informationen** (Daten). In der Aussensicht brauchen jedoch nur diejenigen Leistungselemente, Abläufe, Bearbeitungsübergänge, Beteiligten etc. fachlich transparent erfasst zu werden, wie sie für die geregelte und koordinierte Zusammenarbeit benötigt werden. Die „lokalen“ Prozesse sind hiervon nicht betroffen.

- In Übereinstimmung mit dem Standard *Business Process Modeling Notation (BPMN)*³⁶, Version 2.0, wird im *Organisationskonzept* für die Darstellung der organisationsübergreifenden Abläufe in einem Verfahren der Ausdruck „öffentlicher Prozess“ verwendet.

Aus der Sicht der kooperativen Leistungserstellung stellen die „lokalen“ Produktionsprozesse „black boxes“ dar. Es besteht weder eine Notwendigkeit noch ein Bedarf, „von aussen“ her auf das „lokale“ Prozessgeschehen einzuwirken – aufgrund der hoheitlich verankerten Zuständigkeiten wäre dies faktisch auch verwehrt.



(Abb. 6) Der „öffentliche“ Prozess beschreibt aus einer Steuerungsperspektive das Zusammenspiel der „lokalen“ Akteure bei der übergreifenden Leistungserstellung³⁷

Kundensicht auf das Verwaltungsverfahren. Weiter lassen sich Verfahrensabläufe aus Kundensicht darstellen und z.B. auch als Elemente des Kundenprozesses dokumentieren.

³⁶ Vgl. dazu Object Management Group, www.omg.org. Link zum Standard *Business Process Modeling Notation (BPMN)*: www.omg.org/spec/BPMN/. Der BPMN-Standard ist in eCH-0073 Dokumentation öffentlicher Leistungen und Prozesse übernommen.

³⁷ Beide Ebenen können mit derselben Standardnotation gemäss *BPMN (V 2.0)* dargestellt werden (in der Grafik ist die BPMN-Notation vereinfacht wiedergegeben).

Die einheitliche Beschreibung von *Behördengängen*³⁸ soll den Kunden darin unterstützen, seinen Part im Verfahrensvollzug einfach und auf Anhieb richtig auszuführen.

4.3.1.3 „Lokale“ Prozesse über Leistungen vernetzen

Vorangehend wurde aufgezeigt, dass im Verfahren die einzelnen Handlungsstränge der involvierten Behörden sachlich über den **Austausch bzw. Übergabe von gesetzlich vorgegebenen und hoheitlich zugewiesenen Leistungen** verknüpft und koordiniert werden. Die („lokalen“) Prozesse der beteiligten Stellen „interagieren“ über den wechselseitigen Austausch bzw. über die Vernetzung von Leistungen. Behörden beliefern in Verfahren die Prozesse anderer Behörden mit hoheitlich erstellten Leistungselementen. Die verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit funktioniert somit nach einem **Kooperationsmodell**, wonach **„lokale“ Prozesse über den koordinierten Austausch von explizit vereinbarten Leistungen in einem „öffentlichen“ Prozess vernetzt werden**.³⁹

In Anlehnung an die **Version 2.0 des BPMN-Standards**⁴⁰, welcher die Modellierung von organisationsübergreifenden Kooperationszusammenhängen⁴¹ vorsieht, erweisen sich die folgenden **begrifflichen Unterscheidungen** als zweckmässig:

- In verwaltungsübergreifenden Verfahren sind Leistungen, Prozesse und Behörden entweder als „führend“ oder „beteiligt“ eingebunden – die Art der Einbindung ist gesetzlich vorgegeben.
- Eine von einem Kunden nachgefragte Leistung stellt die **„führende Leistung“** des Verfahrens dar.

³⁸ Dazu ist der Standard *eCH-0088 Beschreibung von Behördengängen* in Vorbereitung. Gemäss diesem Standard sollen *Behördengänge*, d.h. die Verfahrensabläufe aus Kundensicht, auf Verwaltungsportalen sowie weiteren Zugangsmedien einheitlich beschrieben werden.

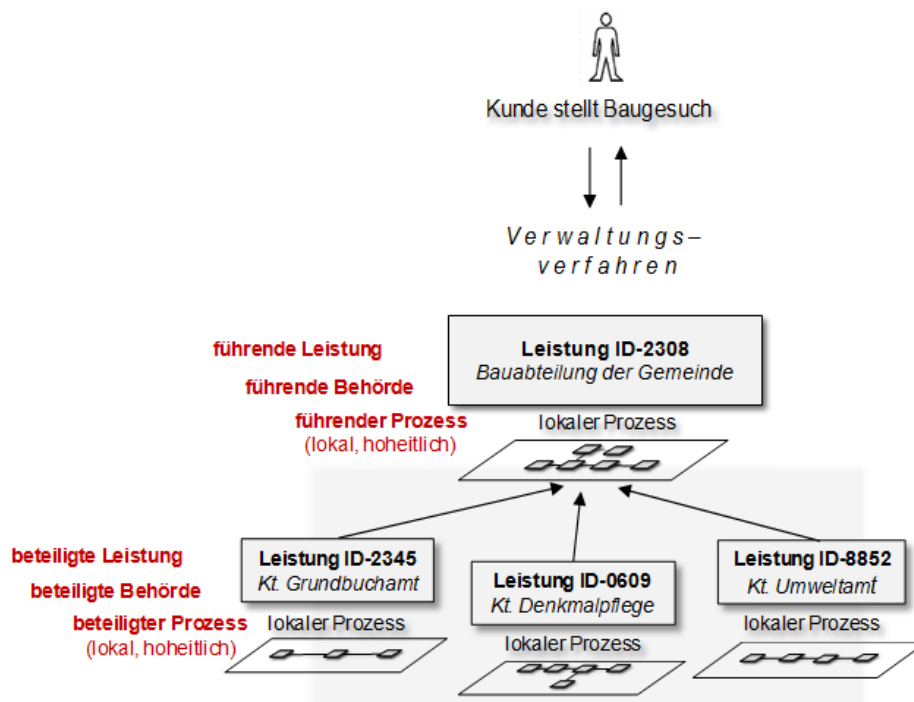
³⁹ Bei der stark IKT-gestützten Modernisierung der Produktionsstrukturen der Privatwirtschaft, die im Kontext der fortgeschrittenen Globalisierung der Märkte in den letzten Jahren zu beobachten ist, scheint sich ein neues Kooperations- und Produktionsmodell erfolgreich durchzusetzen, das ebenfalls auf der Basis der Vernetzung von Leistungen (oder „Services“) funktioniert. Gemäss diesem „serviceorientierten“ Modell können die Partner weitgehend selbstständig agieren – wenn sie sich im Rahmen der übergreifenden Zusammenarbeit dazu verpflichten, die von den mitbeteiligten Prozessen angeforderten Leistungen (oder „Services“) zeitgerecht und in der vereinbarten Qualität zu liefern. Der Vorteil, die Zusammenarbeit neu auf der Basis der Vernetzung von Leistungen zu organisieren, liegt darin, dass dabei die Prozesse und Anwendungen der kooperierenden Partner „entkoppelt“ und dadurch zum Beispiel Prozesskosten gesenkt werden können. Gleichzeitig wird die Flexibilität bei den Geschäftsbeziehungen deutlich erhöht. Vgl. dazu *L. Cherbakov u.a.: Impact of service orientation at business level. IBM Systems Journal, Vol. 44, No 4, 2005*. Vgl. dazu auch *W. Müller: Entkoppelte Prozesse – Massnahmen zur Stützung der lokalen Autonomie im Zeitalter der elektronischen Zusammenarbeit*, In: *eGov Präsenz, 2010/2*.

⁴⁰ Vgl. dazu *Object Management Group, www.omg.org*. Link zum Standard *Business Process Modeling Notation (BPMN)*: www.omg.org/spec/BPMN. Das BPMN-Standardisierungsframework besitzt mit der Version 2.0 den Vorteil, dass sowohl organisationsbezogene als auch übergreifende Prozesssichten in jeweils bedarfsgerechten Darstellungsweisen abgebildet werden können.

⁴¹ Vgl. dazu die Gesamtdarstellung von *Th. Allweyer: Kollaborationen, Choreographien und Konversationen in BPMN 2.0. Erweiterte Konzepte zur Modellierung übergreifender Geschäftsprozesse. Kaiserslautern 2009*.

- Die für die „führende Leistung“ im Verfahren zuständige (und deshalb auch „führende“) Behörde „konsumiert“ in ihrem Prozess „**unterstützende**“ Leistungen aus den „beteiligten“, jedoch selbstständig abzuwickelnden Prozessen der mitbeteiligten Behörden.
- Der „**öffentliche**“ Prozess beschreibt ergänzend zu den „lokalen“ Leistungs- und Prozessdokumentationen die **gemeinsame fachliche Sicht der Behörden** auf den Ablauf der kooperativen Leistungserstellung, und zwar unter dem Aspekt der übergreifenden Verfahrenssteuerung, bei welcher der geregelte Austausch von untereinander sachlich vereinbarten Leistungen im Vordergrund steht.

Vom Produktionsstandpunkt aus betrachtet, entstehen öffentliche Leistungen durch die prozessuale Verknüpfung hoheitlich zugewiesener und folglich in lokaler Zuständigkeit zu erstellender Teilleistungen zu einem „Gesamtprodukt“. Letzteres bezeichnet die dem Kunden erbrachte Leistung. In Bezug auf die „führende“ Leistung des Verfahrens haben die beteiligten Leistungen eine Supportfunktion.



(Abb. 7) Verflechtung von Leistungen, Prozessen und Behörden am Beispiel eines Baugesuchs

4.3.1.4 Prozesse verwaltungsübergreifend steuern

Mit der im Verwaltungsverfahren angelegten strukturellen Unterscheidung zwischen „öffentlichem“ Prozess und „lokalen“ Prozessen **bleibt das Zuständigkeitsprinzip auch bei der verwaltungsübergreifenden Kooperation gewahrt**. Da die übergreifende Steuerung gerade **nicht in die lokale Zuständigkeit hineingreift**, kann sie der Sache nach als eine unter den Behörden operativ *zu regelnde* Angelegenheit behandelt werden.

- Dieser Sachverhalt erklärt auch, weshalb die Behörden die Steuerungs- und Koordinationslasten im Verwaltungsverfahren vielfach den Kunden überbürden: einfach deshalb, weil dabei die hoheitliche Zuständigkeit nicht tangiert wird. Zur administrativen Entlastung der Kunden könnten die Steuerungsvorgänge im Verfahren demnach ganz auf die Verwaltung übertragen und dort flexibel geregelt werden – sofern dem nicht einschlägige Verfahrensvorschriften entgegenstehen.⁴²

Folgende übergreifende Aspekte der Leistungserbringung sind zu regeln: Die im Verfahren auszutauschenden Leistungselemente sind sachlich zu beschreiben und zu vereinbaren. Überdies sind die **operative Steuerungsverantwortung** sowie die Definition der zeitlichen und sachlichen Abfolge von Zuständigkeitsübergängen bei der Beibringung einzelner Leistungselemente festzulegen (vgl. *Kapitel 4.3.1.5 Leistungen und Prozesse dokumentieren*).

Aus praktischen Überlegungen könnte die *operative* Verfahrensverantwortung der „führenden“ Behörde⁴³ übertragen werden. Insofern die **Verfahrenssteuerung als auszuführende Tätigkeit keine „hoheitlichen“ Eigenschaften aufweist**, könnte diese aber auch nach anderen Kriterien zugewiesen und so z.B. einer „Ansprechstelle“ anvertraut werden (vgl. dazu *Kapitel 4.4.2.1 Verfahren einfach und sicher ausführen*). Vorausgesetzt ist Folgendes: 1. Behörden sind gemäss dem Zuständigkeitsprinzip in das Verfahren einbezogen. 2. Die operative Verfahrensverantwortung (im Sinne von „Steuern und Koordinieren“) ist zwischen den beteiligten Stellen explizit geregelt. 3. Die Steuerung und Koordination erfolgt unter Nutzung einer gemeinsamen, harmonisierten Informationsbasis (*information sharing*).

- In Anlehnung an die Vorgehensweise bei der britischen *eGovDirect*-Initiative⁴⁴ könnten Schweizer Behörden die Definition gemeinsamer Leistungs- und Prozessstrukturen in **gemischten Gremien** aktiv vorantreiben.⁴⁵

⁴² Eine Erklärung für die Vielzahl von Verfahrensvorschriften in der öffentlichen Verwaltung ergibt sich daraus, dass Leistungen und Zuständigkeiten immer eine gesetzliche Grundlage haben, während dem die verwaltungsübergreifende „Orchestrierung“ der Leistungen in einem Verfahren unter den Akteuren explizit zu regeln ist.

⁴³ Die „führende“ Behörde ist dem Kunden gegenüber für die erbrachte Leistung rechtlich verantwortlich.

⁴⁴ Im Rahmen dieser Initiative wurden so genannte *Production and Delivery Councils* eingesetzt. Vgl. dazu T. Schuppan: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie aus E-Government-Sicht: Mode oder Modernisierung. Verwaltung und Management, 15. Jg. (2009), Heft 6.

Das hier erörterte Kooperations- und Steuerungsmodell stellt die Grundlage für die gemäss der *E-Government-Strategie* anvisierten **Optimierung und Modernisierung der Geschäftsprozesse** der öffentlichen Verwaltung dar. Es kommt insbesondere zur Anwendung,

- wenn zu einem einzelnen Kundenanliegen mehrere Leistungen nachgefragt sind und diese in Form eines „**Leistungspakets**“ bereitgestellt werden: Die operative Steuerung muss sich dann auch auf die verfahrensübergreifende Bereitstellung des gesamten „Leistungspakets“ erstrecken. Der übergreifende Prozess, bei dem die einzelnen Leistungen zum nachgefragten Leistungspaket zusammengestellt („orchestriert“) werden, muss zusätzlich definiert werden (vgl. *Kapitel 4.4.2 Den Leistungsbezug vereinfachen*).
- wenn **Bescheinigungen** von amtlichen Registereinträgen nicht mehr vom Kunden beibehalten werden müssen, sondern neu auf dem **internen Amtsweg** eingeholt werden können (vgl. *Kapitel 4.4.2 Den Leistungsbezug vereinfachen*).
- generell bei **verwaltungsinternen Prozessen**, an denen mehrere Akteure mit unterschiedlichen Zuständigkeiten partizipieren (z.B. bei departements- oder abteilungsübergreifenden Prozessen, wie Mitberichtsverfahren etc.).

Die Komplexität und der Aufwand bei der Steuerung verwaltungsübergreifender Prozesse hält sich in Grenzen, weil diese sich auf den zeitlichen und sachlichen Ablauf beim Austausch von Leistungen beschränken kann. Der Fokus liegt auf dem geregelten Austausch (bzw. der geregelten Übergabe) von Leistungen an den im Verfahren führenden Prozess: Die im „öffentlichen“ Prozess gekapselten „lokalen“ Prozesse müssen dann eben nicht „von aussen“ her mit grossem Koordinations- und Kontrollaufwand übersteuert werden.

4.3.1.5 Leistungen und Prozesse dokumentieren

Als Voraussetzung der verwaltungsübergreifenden Kooperation müssen im Rahmen eines gemeinsam zu organisierenden **Geschäftsprozessmanagements** Leistungen sowie übergreifende („öffentliche“) Prozesse systematisch und einheitlich beschrieben und dokumentiert werden. Der Zweck der Dokumentation besteht darin, **eine gemeinsame fachliche Verständigungsgrundlage (*shared understanding*)** zu schaffen. **Prozessintegration** und **Informationsintegration** gehen hier zusammen. Die Zusammenarbeit kann jetzt auf der Basis des Austausches von fachlich vereinbarten Leistungen flexibel arrangiert werden, wäh-

⁴⁵ Derartige Koordinationsgremien könnten in der Schweiz, z.B. über eine entsprechende Ergänzung in der öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung, über die E-Government-Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen vereinbart werden. Vgl. www.egovernment.ch

rend die Produktion der einzelnen Leistungselemente gemäss der hoheitlichen Aufgabenteilung uneingeschränkt in der Verantwortung der zuständigen Stellen verbleibt.

Der fachliche Dokumentations- und Regelungsbedarf bei verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit erstreckt sich im Wesentlichen auf die **einheitliche Dokumentation** und gemeinsame Festlegung einiger weniger fachlicher Elemente.

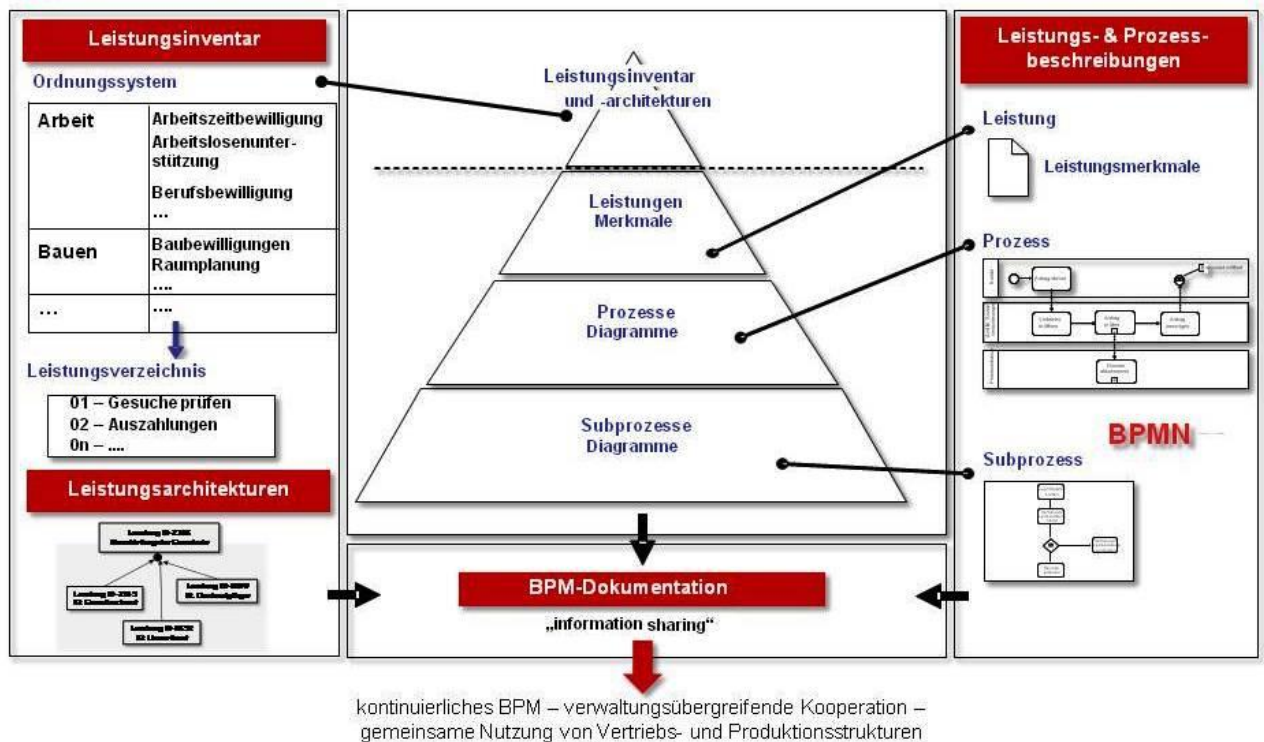
- **Leistungsinventar.** Öffentliche Leistungen, d.h. die Ergebnisse (Produkte) ⁴⁶ des Verwaltungshandelns, müssen im Rahmen der verwaltungsübergreifenden Kooperation eindeutig identifiziert werden können und daher in einem *Leistungsinventar* erfasst und gepflegt werden (vgl. dazu *eCH-0070 Leistungsinventar eGov CH*).⁴⁷ Der geregelte Austausch definierter Leistungen ist ein tragendes Element der Zusammenarbeit..
- **Leistungsarchitektur.** Die gesetzlich vorgegebene Form der Vernetzung von Leistungen untereinander kann in Form von so genannten Leistungsarchitekturen dokumentiert werden (vgl. dazu *Anhang II: Leistungsarchitekturen dokumentieren und nutzen*).
- **Leistungsbeschreibung.** Zu den einzelnen Leistungen sind die sachlichen Merkmale zu erfassen, wie z.B. das Leistungsergebnis, die hoheitliche Zuständigkeiten usw. Die Zusammenarbeit unter den Verwaltungsstellen wird auf der Basis dieser verpflichtenden Leistungsbeschreibung ermöglicht.
- **Prozessbeschreibung.** Die Beschreibung des „öffentlichen“ Prozesses wird zur fachlichen Koordination der verschiedenen Leistungsersteller im Verfahren benötigt. Die Beschreibung der „lokalen“ Prozesse ist Bestandteil des organisationsbezogenen Geschäftsprozessmanagements.

Die **Harmonisierung der Informationsbestände zu öffentlichen Leistungen und Prozessen**, die für die Etablierung der verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit sowie für die Vernetzung von Vertriebs- und Produktionsstrukturen notwendig ist, setzt geeignete **BPM-Dokumentationsstandards** voraus⁴⁸. Es gilt also, die gemeinsam benötigten Prozessressourcen systematisch und in geteilter Verantwortung gemäss den BPM-Standards zu erfassen und in einem **schweizweiten BPM-Repository** (BPM-Dokumentation) zu pflegen und

⁴⁶ Viele Modellbeschreibungen zu Verwaltungsarchitekturen lassen die Betrachtung der Leistungsebene komplett vermissen. Es ist von „Prozessen“ bzw. von „Prozessketten“ die Rede, wo es – wie im Verwaltungsvorgang – um Leistungen bzw. um die Vernetzungen von Prozessen auf der Grundlage eines koordinierten Austausches von Leistungen geht. Ein adäquates Verständnis der Kooperationsbeziehungen und Prozessstrukturen in vernetzten Verwaltungsstrukturen ist so nur schwierig zu erlangen.

⁴⁷ Vgl. die Standards und Ergebnisse zum priorisierten Vorhaben *B1.03 Einheitliches Inventar und Referenzdatenbank öffentlicher Leistungen* wie z.B. *eCH-0070 Leistungsinventar eGov CH* sowie den Dokumentationsstandard *eCH-0073 Dokumentation öffentlicher Leistungen und Prozesse*. Weitere Informationen unter www.ech.ch sowie www.egovernment.ch

⁴⁸ Vgl. dazu *eCH-0073 Dokumentation öffentlicher Leistungen und Prozesse (Dokumentationsstandard eGov CH)* sowie die eCH-Umsetzungshilfe *eCH-0096 BPM Starter Kit* unter www.ech.ch



(Abb. 8) BPM-Dokumentationselemente (gemäss eCH-0073) zur Beschreibung von „öffentlichen“ sowie „lokalen“ Prozessen

zugänglich zu machen. Eine entsprechende BPM-Dokumentationsinfrastruktur ist aufzubauen. Entsprechende Arbeiten sind im Rahmen des priorisierten Vorhabens *B1.03 Einheitliches Inventar und Referenzdatenbank öffentlicher Leistungen* bereits im Gange (vgl. Grafik in Anhang III: *Kooperation bedingt verwaltungsübergreifende Informationsintegration*).⁴⁹

- Ein wichtiger Fokus des Geschäftsprozessmanagements der öffentlichen Verwaltung ist die fachliche Verständigung (shared understanding) als Grundlage der operativen Abwicklung von verwaltungsübergreifenden Prozessen. Vgl. dazu **Anhang I: Welches Geschäftsprozessmanagement braucht die öffentliche Verwaltung?**

Geschäftsprozessmanagement departementsweit umgesetzt

Im Eidg. Department für auswärtige Angelegenheiten (EDA) haben die Mitarbeitenden seit Februar 2010 einen Online-Zugriff auf die Geschäftsprozessdokumentation des gesamten Departments (EDA-Scout). Die BPM-Dokumentation wird departementsweit gepflegt und unterstützt als fachliche Referenzinformation u.a. die operativer Geschäftstätigkeit. Die Prozesse sind in BPMN dargestellt, auch sind kurze Erläuterungen zu einzelnen Aktivitäten sowie Grundlagen und Vorlagen abrufbar. Ziele, Grundsätze, Ergebnisse und Organisation des Geschäftsprozessmanagement im EDA sind durch eine entsprechende Weisung geregelt.

⁴⁹ Vgl. dazu die zum priorisierten Vorhaben *B1.03 Einheitliches Inventar und Referenzdatenbank öffentlicher Leistungen* geplanten Ergebnisse (vgl. Kapitel 3.1 *E-Government-Strategie Schweiz*).

4.3.2 Vertriebs- und Produktionsstrukturen vernetzen

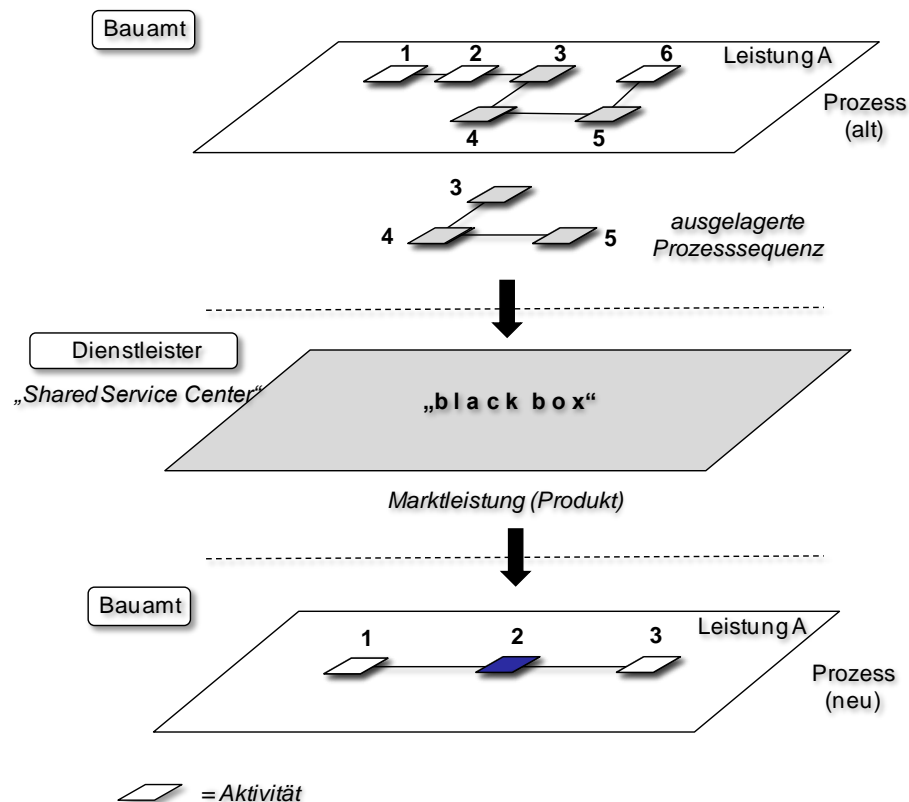
Auf der Ebene der **Unternehmensentwicklung** können Verwaltungsstellen ineffiziente und kostentreibende Silostrukturen mittels diesen beiden sich komplementär ergänzenden **Vernetzungsstrategien** aufgebrochen, wobei das einzuschlagende Tempo der Modernisierung ihnen überlassen bleibt.

- Als Ergebnis der **Prozessmodularisierung** werden bestimmte operative Bearbeitungssequenzen einzelner Prozesse durch **prozess- bzw. organisationsübergreifend** bereit gestellte „Services“ ersetzt.
- Als Ergebnis der **Prozessoperationalisierung** werden bestimmte, zur operativen Ausführung von Prozessen benötigte Prozessfunktionen, -ressourcen und -infrastrukturen durch **prozess- bzw. organisationsübergreifend** bereit gestellte Ausführungselemente ersetzt.

Prozesse modularisieren. Unter *Prozessmodularisierung* verstehen wir die **Auftrennung von zusammenhängenden Geschäftsabläufen** einer Organisation in **selbstständige Prozesssequenzen** oder -einheiten; diese können dann flexibel kombiniert und z.B. auch ausgelagert werden. Die Modularisierung wirkt sich somit wie folgt auf die Umgestaltung von Geschäftsprozessen aus: Eine Bearbeitungssequenz, die bisher innerhalb des (lokalen) Stammprozesses ausgeführt wurde, wird ausgelagert. Anstelle der Bearbeitungssequenz wird dann ein fertiges Produkt (oder Dienst) hinzugekauft und anschliessend im Prozess verarbeitet („konsumiert“). Der vom Stammprozess extern aufgerufene „Dienst“ (Service) ersetzt also die vorgängig ausgelagerte Bearbeitungssequenz. Aus der Sicht des Stammprozesses stellt der Produktionsvorgang des hinzugetretenen Elements eine *black box* dar.⁵⁰

Die Modularisierung verändert und optimiert jedoch nicht nur in grundlegender Weise die Produktion, sondern sie wirkt ebenso in die Neugestaltung der Vertriebsoberfläche der öffentlichen Verwaltung hinein: Die Gestaltung einfacher Zugangswege, die Bündelung von Leistungsangeboten, die Einrichtung von Kontaktstellen etc. – dies stellen auch für Kunden sichtbare Resultate einer unter den Behörden koordinierten verfahrensbezogenen Prozessmodularisierung dar.

⁵⁰ Nicht von ungefähr weist der hier vorgestellte Modularisierungsansatz gewisse Ähnlichkeiten mit „serviceorientierten“ Architekturkonzepten der Informatik auf. Dort spielt die Entkoppelung von extern nutzbaren „Services“ von der eigentlichen „Service Implementation“, d.h. der technischen Bereitstellung eines Service, eine zentrale Rolle.



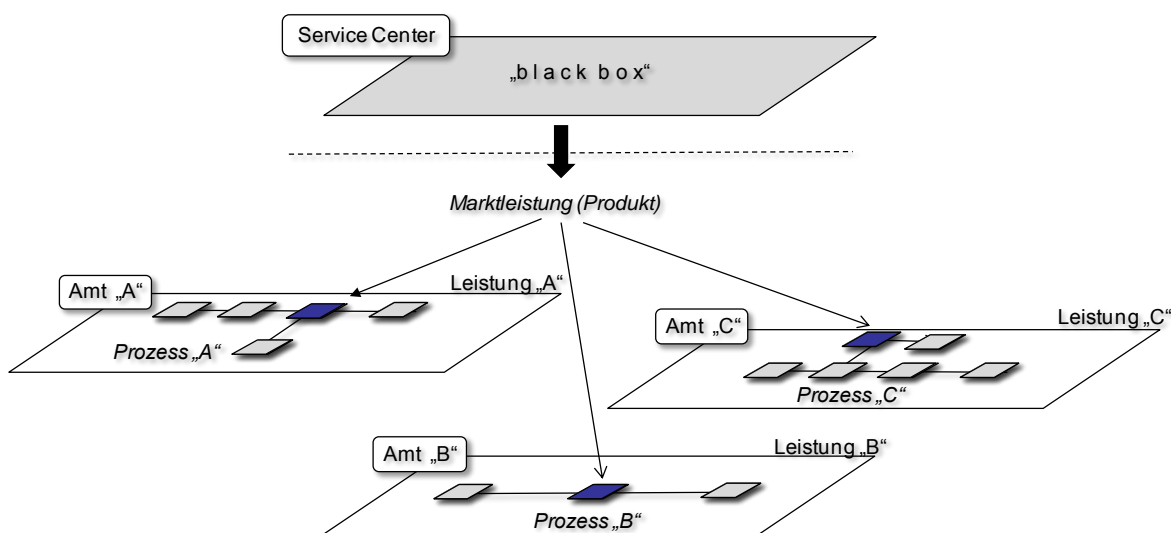
(Abb. 9) Neugestaltung und Vereinfachung eines lokalen Geschäftsprozesses durch die Modularisierung des Bearbeitungsablaufes

Im lokalen Organisationskontext fördert die Modularisierung zunächst **gezielte Vereinfachungen bei Bearbeitungsabläufen**. Im Hinblick auf die weiter oben erörterte prozessuale Gleichförmigkeit des Verwaltungsverfahrens (vgl. *Kapitel 4.1 Gestaltungsdimensionen und Gestaltungsrahmen*) haben **Verwaltungsprozesse** – gleich welcher Art – ein **grosses Modularisierungspotential**, das im Rahmen von E-Government-Programmen systematisch erschlossen werden sollte. So können dann viele Prozesselemente, die bisher in den „lokalen“ Prozessen einzeln bereitgestellt, betrieben und bezahlt werden mussten (wie z.B. Antragstellung, Authentifizierung, Bezahlung, Zustellung etc.), neu auch **prozess- und organisationsübergreifend**, d.h. zur Nutzung durch eine Vielzahl unterschiedlicher Prozesse verschiedener Organisationen angeboten werden (Prinzip der **Mehrfachnutzung**). Das erzeugt Skaleneffekte und zwar auch im Sinne der **Gesamtwirtschaftlichkeit** der öffentlichen Verwaltung.

Eine Besonderheit der Prozessmodularisierung im Verwaltungskontext ist zu beachten: An behördenexterne Dienstleister können nur solche Aufgaben abgetreten werden, die **keinen hoheitlichen Entscheidungsgehalt** aufweisen. Alle entscheiderelevanten Prozessteile müssen bei der zuständigen Behörde verbleiben. Die Unterscheidung zwischen **entscheiderelevanten** und **nicht entscheiderelevanten** Bearbeitungselementen ist ausschlaggebend bei der Ausgestaltung von Produktionsnetzwerken in der öffentlichen Verwaltung. Bei der Erstellung von öffentlichen Leistungen kann zwar eine beliebige Zahl nicht hoheitlich zugewiese-

ner, d.h. privatwirtschaftlich erbrachter, Marktleistungen verarbeitet werden – die entscheidungsrelevanten Bearbeitungssequenzen können jedoch nicht ersetzt werden.

Die hoheitliche Aufgabenzuteilung⁵¹ ebenso wie die prozessuale Gleichförmigkeit des Verwaltungsverfahrens eröffnen somit einen weiten Spielraum für die übergreifende Bereitstellung und Nutzung sowohl von externalisierten Fachdiensten, Informationsbeständen, Verfahrenselementen als auch der dazu notwendigen Infrastrukturen. Insbesondere wiederkehrende und nicht hoheitliche Teilverrichtungen lassen sich aus den lokalen Geschäftsprozessen herauslösen. Den Behörden bietet sich hier eine koordinierte Modularisierung und Auslagerung und anschliessende Re-Integration und Nutzung in Form von **unterstützenden Fach- oder Betriebsfunktionen** an, die dann in einer Vielzahl unterschiedlicher Produktionsprozesse individuell genutzt, d.h. als Dienst („Service“) aufgerufen werden können (Wiederverwendbarkeit).



(Abb. 10) Organisationsübergreifende Nutzung von Diensten („Shared Services“)

Als Betreiber und Lieferanten kommen **Dienstleistungszentren** (*Shared Service Center*) in Betracht, die **in unterschiedlicher Weise organisiert** sein können. So können mehrere Gemeinden für bestimmte abgegrenzte *Services* ein Dienstleistungszentrum nach rein betriebswirtschaftlichen Kriterien aufbauen – dieses kann dann auch von anderen Kommunen genutzt werden. Im Kontext der Prozessmodularisierung kann die Frage des **make or buy** aus Produzentensicht flexibel beantwortet werden. Dabei ist es möglich, sowohl private Zulieferstellen als auch **Public-Public Partnerships** einzubeziehen, ohne dass die Verantwortung der zuständigen Behörde dadurch aufs Spiel gesetzt wird. Grosser Handlungsspielraum besteht insbesondere bei Aufgaben zur Bereitstellung und zum Unterhalt öffentlicher Einrich-

⁵¹ Die Ausstellung eines Fahrzeugausweises stellt eine öffentliche Leistung dar, die abhängig vom Wohnort des Antragstellers bei einer der 26 kantonalen Zulassungsstellen zu beantragen ist. Dieselbe öffentliche Leistung und dasselbe öffentliche Verfahren werden im vorliegenden Fall von 26 kantonal zuständigen Leistungserstellern und in der Regel auch in 26 unterschiedlichen Bearbeitungsprozessen erstellt.

tungen (Strassen, Schulen, Spitäler), bei denen die Gewährleistungspflicht der Behörden gesetzlich festgeschrieben ist – mit der Ausführung aber durchaus private Partner beauftragt werden können.

Die gemeinsame Nutzung von Fachressourcen ist besonders bei **Aufgaben mit hohen Wissensanteilen** sinnvoll. Es ist möglich, für bestimmte Themen (z.B. ausgewählte Rechtsgebiete, Projektmanagement) interkommunale Kompetenzzentren aufzubauen, auf welche die Gemeinden im Rahmen von **standardisierten Vereinbarungen** (*Service Level Agreements*) zugreifen können. Im Ergebnis kann eine Gemeinde selbst entscheiden, bei welchem (kommunalen oder kantonalen) Dienstleistungszentrum sie zukünftig ihre Dienste einkauft, sodass bei verschiedenen Angeboten eine Konkurrenzsituation entsteht.⁵²

Die Granularität (Feinkörnigkeit) der abtretbaren Prozessanteile richtet sich nach dem Verwendungszweck. Die Kombination der „Service“-Elemente mit den im Prozess verbleibenden Bearbeitungsanteilen **braucht nicht übergeordnet entschieden zu werden**, sondern kann bedarfsgesteuert und flexibel in den „lokalen“ Prozessen bewerkstelligt werden.

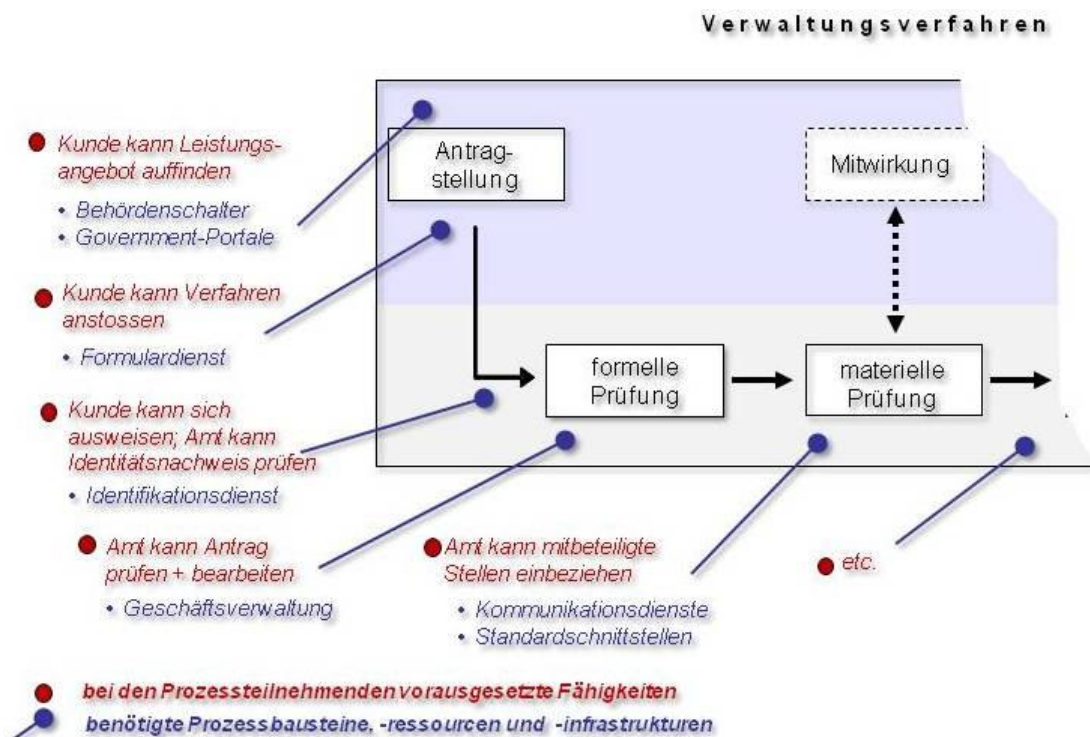
Prozesse operationalisieren. Komplementär zur *Prozessmodularisierung* stellt die *Prozessoperationalisierung* ein weiterer wirkungsvoller Vernetzungsansatz dar. Vor dem Hintergrund der fachlichen Prozessdokumentation (vgl. *Kapitel 4.3.1.5 Leistungen und Prozesse dokumentieren*) werden bei der *Prozessoperationalisierung* systematisch diejenigen Bausteine, Funktionen und Infrastrukturen identifiziert, die es zur **operativen Prozessausführung** bedarf. Trotz der fachlichen Vielfalt der Verwaltungsprozesse lässt sich nämlich zeigen, dass die operative Geschäftsabwicklung überwiegend **gleichartige Prozesselemente** und -funktionen benötigt. Unterschiedliche Prozesse können dann auf der Ausführungsebene mit einer **kleinen Anzahl generisch verwendbarer Aktivittsbausteine** bzw. Prozessfunktionen bedient werden. Diese operativen Elemente können sowohl prozess-⁵³ als auch organisationsübergreifend, z.B. als „Service“, bereit gestellt werden.

Organisationsübergreifend verwendbare Prozessbausteine identifizieren und priorisieren. Mit einer verfahrensbezogenen Herangehensweise bei der Modularisierung und Operationalisierung von Geschäftsprozessen können Behörden gemeinsam benötigte Prozessressourcen, -bausteine sowie -infrastrukturen zuverlässiger identifizieren (vgl. Abb. 11).

⁵² Deshalb sind verstärkt „weiche“ und indirekte Steuerungsinstrumente beim Aufbau neuer Kooperationsformen einzubeziehen. Hierzu zählen z.B. gemeinsame Finanzierungsmodelle, gemeinsame Arbeitsgruppen, Benchmarking oder Plattformen für den Erfahrungsaustausch, um die Zusammenarbeit zwischen allen Ebenen in der Schweiz zu intensivieren. Als konkrete Anreize kommen beispielsweise Vernetzungsprmien für kooperationswillige Gemeinden in Betracht. Es ist z.B. denkbar, dass beim Aufbau von (kommunalen) *Shared Service Center* die erwirtschaftete Bndelungsrendite bei den Gemeinden verbleibt. Auf diese Weise könnten schliesslich neue Leistungsstrukturen schrittweise nach aussen sichtbar werden, was wiederum für andere Gemeinden Anreize schafft, sich den neuen Leistungsstrukturen anzuschliessen.

⁵³ Die Geschäftsverwaltung (GEVER) liefert ein Beispiel, wie generische Funktionen der organisationsinternen Prozessabwicklung (Geschäftskontrolle, Prozessführung und Records Management) unternehmensweit zur Verfügung gestellt werden können. Vgl. dazu: *eCH-0038 Records Management Framework – Informationsmanagement im eGovernment* www.ech.ch

Das **Verwaltungsverfahren** eignet sich gut als **Gestaltungsrahmen** bei der Entwicklung von verwaltungsübergreifenden Vertriebs- und Produktionsstrukturen. Bei der Entwicklung der *E-Government-Architektur Schweiz* können alle in den (elektronischen) Verwaltungsprozessen übergreifend vorausgesetzten organisatorischen, funktionalen sowie technischen Bausteine (wie Portalzugänge, Kontaktkanäle und -medien, Formular- und Identifikationsdienste etc.) in einem **gemeinsamen Portfolio** erfasst, einander zugeordnet und anschließend strategiekonform priorisiert werden (vgl. dazu *Anhang IV: Das Portfolio der priorisierten Vorhaben zu einem strategischen Steuerungsinstrument ausbauen*). Diese Richtung ist bereits mit den *Voraussetzungsvorhaben*⁵⁴ der *E-Government -Strategie Schweiz* eingeschlagen.



(Abb. 11) Das Verwaltungsverfahren als Gestaltungsvorlage für vernetzte Vertriebs- und Produktionsstrukturen: Wiederverwendbare Prozessressourcen, -bausteine und -infrastrukturen können einfach identifiziert und zugeordnet werden

⁵⁴ Vgl. dazu die *Voraussetzungsvorhaben* im *Katalog priorisierter Vorhaben*. Stand vom 18. Mai 2009. www.egovernment.ch

4.4 Vertrieb öffentlicher Leistungen

Mit „Vertrieb“ wird im Organisationskonzept der gesamte Umfang **der aus der Kundenwarte** zu gestaltenden Beziehungen zwischen Kunden und Behörden bezeichnet, d.h. sämtliche Aspekte sowohl beim **Zugang** als auch beim **Bezug öffentlicher Leistungen** sind darin eingeschlossen.

Die Umsetzung und Gestaltung neuer kundenfreundlicher Vertriebsstrukturen ist vor dem Hintergrund der vorgängig beschriebenen Ansätze zur Modernisierung der Verwaltungsprozesse vielgestaltig möglich (vgl. *Kapitel 4.3.2*). Eine Vielzahl der Gestaltungselemente der Vertriebsoberfläche kann nämlich verwaltungsübergreifend definiert, genutzt bzw. angeboten werden. Beschaffung und Betrieb werden dadurch weit wirtschaftlicher.

4.4.1 Den Leistungszugang vereinfachen

4.4.1.1 Angebote auf Anhieb auffinden

Der Leistungszugang betrifft die Vertriebskanäle, Angebotsstrukturen, Kontaktmedien und -stellen, über die ein Kunde **auf Anhieb** (*at the first go*), rasch und sicher zu der richtigen Leistung und Bezugsquelle für sein Anliegen findet (vgl. Vier-Phasen-Modell, *Kapitel 4.1 Gestaltungsdimensionen und Gestaltungsrahmen*).

Kundenfreundliche Angebotsstrukturen. Verwaltungskunden sollen zielsicher und rasch zu individuell benötigten Leistungen finden, ohne dass dabei Vorkenntnisse über Behördenstrukturen und Ähnliches vorausgesetzt sind. Somit müssen die bisher nach dem Zuständigkeitsprinzip organisierten Vertriebsstrukturen einem nach **Lebenslagen** und **Geschäftssituationen** der Kunden aufbereiteten **Leistungszugang** weichen. Diese Sichtweise schliesst auch ein, dass ein Kunde sämtliche zu einem bestimmten Anliegen benötigten Leistungen über ein und denselben Behördengang beziehen kann (vgl. *Kapitel 4.4.2 Den Leistungsbezug vereinfachen*).

Bei der Umsetzung der verschiedenartigen Kundenbedürfnisse in möglichst **offenen Vertriebsstrukturen** sind somit **flexible Formen** der Strukturierung und Bündelung der Leistungsangebote in Betracht zu ziehen.⁵⁵ Dabei sollen insbesondere auch bestimmte **Zielgruppen** angesprochen werden, wie z.B. Existenzgründer, Landwirte, Auszubildende, ausländische Fachkräfte etc. Es reicht daher nicht aus, bei der Angebotsbündelung nur allgemein von Privatpersonen und Unternehmen auszugehen. Auch bei Unternehmen ist zwischen verschiedenen Gruppen zu unterscheiden, u.a. nach Grösse, Branche sowie Unter-

⁵⁵ Vgl. dazu den Standard *eCH-0049 Themenkataloge für E-Government-Portale* auf www.ech.ch, der eine einheitliche themenbezogene Struktur für Leistungsangebote auf Schweizer Verwaltungs-Portalen vorgibt.

nehmenslage (z.B. Gründung, Verkauf, Export etc.). Kleine mittelständische Unternehmen haben andere Anliegen als ein grosser Chemiekonzern.

Wahlfreie und einfach benutzbare Zugangswege („Multi-Kanal-Zugang“). Der *Leistungszugang* kann analog zur **Vertriebsvielfalt** bei Konsumgütern gestaltet werden. Die Kundschaft wäre dann entlang ihrer unterschiedlichen Anliegen, Situationen und Handlungskontexte auf den aus ihrer Sicht geeigneten Vertriebskanälen und Kontaktmedien anzusprechen und zu bedienen – und zwar ohne Bevormundung. Ortsgebundene („lokale“) sowie standortunabhängige Zugangsstellen sind möglichst gleichwertig zu behandeln und untereinander zu vernetzen. Ein Vertriebskonzept, das auf die **einfache Erreichbarkeit** von Leistungsangeboten abzielt, muss gerade auch auf ortsgebundene Bedürfnisse und Verhältnisse zugeschnitten sein. Aus Gründen der Gleichbehandlung müssen alle Verwaltungskunden die **Wahlfreiheit** haben, Behörden weiterhin auch auf konventionellen Wegen (Behördenschalter, Post) anzusprechen. Es gilt also, das Gesamtangebot an Zugangswegen und -strukturen im Blickfeld zu behalten – d.h. **ein Gesamtkonzept des Zusammenspiels aller Zugangswege wird benötigt**.

Für die Vertrieboberfläche der öffentlichen Verwaltung besteht somit die explizite Anforderung, dass der Zugang über verschiedenartige Kanäle („**Multi-Kanal-Zugang**“) barrierefrei und mehrsprachig möglich ist. Auch sollen die Zugangsstrukturen offen bleiben für neuartige Kommunikationsformen, wie z.B. für einen mobilen Internetzugang über entsprechende Endgeräte („Kontaktmedien“). Der Onlinezugang über Portale, der in der ersten Welle von *E-Government-Projekten* favorisiert wurde, steht also nicht mehr allein, obgleich er vielfach Kostenvorteile und zumindest bei einfachen, selbsterklärenden Leistungen mehr Komfort bietet.

Der Leitgedanke bei der Gestaltung eines bürokratiearmen Leistungszugangs besteht also darin: Jeder Kunde, jede Zielgruppe (Branche, KMU etc.) findet gemäss seinen bzw. ihren spezifischen Vorkenntnissen und Bedarfslagen **auf Anhieb** (d.h. auf dem einfachsten und direktestem Weg – *at the first go*) zu den benötigten Leistungen und Bezugsquellen oder kann diese z.B. auch direkt über eine firmeneigene Anwendung aufrufen. Falls erforderlich, leiten „Wegweiser“ den ungeübten Kunden an (vgl. als Beispiel das Wegweiser-Portal www.ch.ch oder auch die Idee einer nationalen Behördenrufnummer für alle Verwaltungsanliegenheiten).

Vertriebsvielfalt ist ein Kundenbedürfnis

Das Bedürfnis nach flexiblen und situationsgerechten Vertriebskanälen kann am Beispiel der Vertriebsvielfalt bei Konsumgütern gut veranschaulicht werden:

Einem Konsumenten sind die Zigaretten ausgegangen. Ihm stehen je nach Situation verschiedene Bezugswege offen:

- beim Feierabendbier mit Freunden: der Automat im Restaurant;
- auf dem Weg ins Büro: der nächste Kiosk;
- für eine günstige Grosspackung: der Einkauf im Supermarkt;
- wenn die Zeit nicht drängt: der nächste Grosseinkauf im Onlineshop;
- für den Kenner: der spezialisierte Fachhandel.

4.4.1.2 Leistungsangebote über Kontaktstellen gut erreichbar machen

Ein wesentliches aufbauorganisatorisches Gestaltungselement zum Abbau von Informations- und Kommunikationslasten besteht in der guten Erreichbarkeit von behördenseitigen Kontaktstellen, die einerseits zum passenden Leistungsangebot hinführen und andererseits den Kunden in der Vorbereitungsphase eines Behördengangs unterstützen und ihm evtl. auch bei allen weiteren Phasen des Verwaltungsverfahrens zur Seite stehen. Die Kontaktstellen sind Bestandteil einer verwaltungsübergreifend organisierten Vertriebsstruktur: Wohin sich ein Kunde auch wendet, er erhält alle zu einem Anliegen benötigten Angaben und Wegleitungen **bei der für ihn nächstgelegenen Stelle**. Dabei könnten in Zukunft vermehrt auch ortsnahe Gemeindeschalter die Rolle solcher Anlaufstellen spielen. Bestimmte Kunden werden ihre Behördenkontakte weiterhin bevorzugt über „ihren“ **Gemeindeschalter** abwickeln wollen. Dieser behält nämlich aufgrund der guten Erreichbarkeit (Bürgernähe, persönlicher statt anonymer „Service“) seine Attraktivität. Auf der Gemeindeverwaltung würden dann allerdings nicht mehr „nur“ die Eigenleistungen der Standortgemeinde angeboten, sondern Zugang auf alle in einer Geschäftssituation oder Lebenslage benötigten öffentlichen Leistungen vermittelt.

Voraussetzung hierfür ist u.a. die **schweizweite Standardisierung und Harmonisierung der Informationen zu öffentlichen Leistungen und Prozessen** (Informationsintegration, vgl. dazu auch *Anhang III: Kooperation bedingt eine verwaltungsübergreifende Informationsintegration*).

- Entsprechende Standards sowie erste Dokumentationsergebnisse, wie z.B. das **Leistungsinventar** der öffentlichen Leistungen der Schweizer Behörden, liegen bereits vor. Die Bereitstellung entsprechender schweizweit nutzbarer Infrastrukturen ist ebenfalls

vorgesehen (vgl. priorisiertes Vorhaben *B1.03 Einheitliches Inventar und Referenzdatenbank öffentlicher Leistungen*).⁵⁶

Auf bestimmte Kundengruppen und -anliegen zugeschnittene Anlaufstellen könnten auf allen Verwaltungsebenen angesiedelt werden (vgl. dazu als gelungenes Umsetzungsbeispiel das Portal für kleinere und mittlere Unternehmen www.kmu.ch).

Die zurzeit hauptsächlich noch nach Zuständigkeiten organisierten Behördenschalter und -portale müssen nicht zwingend verschwinden: Dort, wo es aus Kundensicht weiterhin zweckmässig erscheint, können sie als komplementäre Zugangsstruktur eine wichtige Rolle spielen: Geübte Kunden werden häufig den „direkten Draht“ zur zuständigen Behörde bevorzugen.

„Easy Government“ - Gestaltungsgrundsätze für eine kundenorientierte Vertriebsoberfläche

- **Leicht erreichbar:** Die Vielfalt sowie die strukturierte Ausgestaltung der Zugangswege (Vertriebskanäle und -medien) ermöglichen den Kunden einen situations- und bedarfsge-rechten Zugriff auf das öffentliche Leistungsangebot.⁵⁷
- **Leicht auffindbar:** Die Leistungsangebote sind nicht mehr nur „siloartig“, d.h. ausschliesslich gemäss der Behördenorganisation gegliedert, sondern sie sind auch nach Lebenslagen und Geschäftssituationen sowie nach Zielgruppen aufbereitet und zusammengefasst.
- **Leicht kontaktierbar:** Wohin sich Privatpersonen oder Unternehmen auch wenden: Sie erhalten Zugang zu den benötigten Leistungen an der nächstgelegenen (Anlauf-)Stelle, unabhängig davon, ob diese Leistungen auf kommunaler, kantonaler oder Bundesebene erbracht werden.
- **Leicht verständlich:** Die Verfahrensvorbereitung und -durchführung (oder der Behördengang) ist aus Kundensicht einfach verständlich und Schritt für Schritt beschrieben.
- **Leicht ausführbar:** Durch einfach erreichbare Kontaktstellen sowie durch einfach ausführbare Interaktionsmuster, Kontaktmedien und Verfahrensfunktionen ist der Bezug öffentlicher Leistungen bequem möglich.

⁵⁶ Vgl. dazu die Standards und Ergebnisse zum priorisierten Vorhaben *B1.03 Einheitliches Inventar und Referenzdatenbank öffentlicher Leistungen* wie z.B. *eCH-0049 Themenkataloge für E-Government-Portale*, *eCH-0070 Leistungsinventar eGov CH* sowie *eCH-0073 Dokumentation öffentlicher Leistungen und Prozesse* unter www.ech.ch. Eine schweizweit vereinheitlichte Datenbasis der öffentlichen Leistungen könnte zukünftig auch von privaten oder gemeinnützigen Akteuren kontextabhängig genutzt werden: Zum Beispiel könnten Immobilienanbieter als Zusatzservice für die in- und ausländische Kundschaft gleich sämtliche bei einem Kauf zu berücksichtigenden amtlichen Verfahrensinformationen in die entsprechenden Angebotsseiten einbinden. Nach diesem Modell könnten die Vertriebsstrukturen für öffentliche Leistungen nachfrageorientiert über dezentrale Vertriebskanäle wachsen.

⁵⁷ Der treffende Slogan „Easy Government“ stammt von Astrid Strahm (ISB).

4.4.2 Den Leistungsbezug vereinfachen

4.4.2.1 Verfahren einfach und sicher ausführen

Der Abbau von weiteren Informationslasten kann in den Phasen 2-4 des Verwaltungsverfahrens (d.h. beim Leistungsbezug, vgl. *Kapitel 4.1 Gestaltungsdimensionen und Gestaltungsrahmen*) mit folgenden Massnahmen an der Vertriebsoberfläche unterstützt werden:

Adressatengerechte Informationen zu Behördengängen. Privatpersonen und Unternehmen verlieren oft viel Zeit bei der **Beschaffung von Informationen** zur korrekten Verfahrensabwicklung. Der Verwaltungskunde ist daher mit zielgruppengerecht aufbereiteten, zuverlässigen Information zur Abwicklung eines Behördengangs zu bedienen: Zum Beispiel können kurze und gut verständliche **Schritt-für-Schritt-Anleitungen**⁵⁸ dem Kunden die Sicherheit geben, dass er ein Verfahren auf Anhieb richtig in Gang setzen und hindernisfrei zu einem raschen Abschluss bringen kann. **Gut informierte Leistungsbezüger reduzieren den Gesamtaufwand der Verwaltung beträchtlich.**

Unterstützung bei der Verfahrensvorbereitung und -durchführung. Beim Übergang von der Informationsphase und Absichtsbildung zur eigentlichen Vorbereitung und Durchführung ihrer Verwaltungsangelegenheiten sind die Kunden von der Verwaltungsseite her zielgerichtet zu unterstützen (die „Anlaufstelle“ wird dann zur „Ansprechstelle“). Über das gesamte Verwaltungsverfahren betrachtet, kann das Dienstleistungsspektrum einer Ansprechstelle unterschiedlich breit gefächert sein, d.h. von der einfachen Anleitung und Unterstützung beim Anstoss von Behördengängen (z.B. Bereitstellung von elektronischen Formularen, Schritt-für-Schritt-Beschreibungen von Voraussetzungen und Verfahrensabläufen etc.) bis hin zu einer umfassenden Fallbetreuung durch den „einheitlichen Ansprechpartner“⁵⁹ reichen.

Versorgung mit Kontext- und Bearbeitungsinformationen. Bei der Kontaktierung in einem laufenden Verfahren sind die Kunden mit den nötigen Kontext- und Bearbeitungsinformation zu versorgen („**Worum geht es, wer will was von mir und warum, was muss ich tun?**“). Dadurch können sie die von ihnen geforderten Handlungen rasch und richtig ausführen und der Verfahrensabschluss wird nicht unnötig verzögert. Ebenfalls muss es für Kunden möglich sein, sich über den Stand eines laufenden Verfahrens zu informieren (Nachverfolgbarkeit).⁶⁰

⁵⁸ Standardisierte Beschreibungen von Behördengängen sind im Rahmen des priorisierten Vorhabens *B1.03 Einheitliches Inventar und Referenzdatenbank öffentlicher Leistungen* geplant. Vgl. *Katalog priorisierter Vorhaben*. Stand vom 18. Mai 2009 unter www.egovernment.ch

⁵⁹ Vgl. dazu die *EU-Dienstleistungsrichtlinie* vom 12. Dezember 2006.

⁶⁰ Die Grundlage hierzu liefert die standardisierte Dokumentation von öffentlichen Leistungen und Prozessen. Die beschreibenden Metadaten können dann z.B. über den Austauschstandard *eCH-0039 E-Government Schnittstelle für Dossiers und Dokumente* auch an Tracking-Services ausgegeben werden.

Einfache, zuverlässige und sichere Ausführung von Verfahrensfunktionen. Die Kunden können – gleichgültig ob auf dem konventionellen oder dem elektronischen Weg – alle Verfahrensschritte **über einfach ausführbare Funktionen** abwickeln (z.B. Antragsstellung per Formular, Bezahlung etc.). Zu den auf der Vertriebsoberfläche einzeln benötigten Funktionen und Informationsressourcen (wie z.B. Formular-, Bezahl-, Zustellungsdienste bzw. Leistungs- und Behördenverzeichnisse) sind die entsprechenden Infrastrukturen bereitzustellen.

Kundenfreundlichkeit und Kundenservice haben ihren Preis

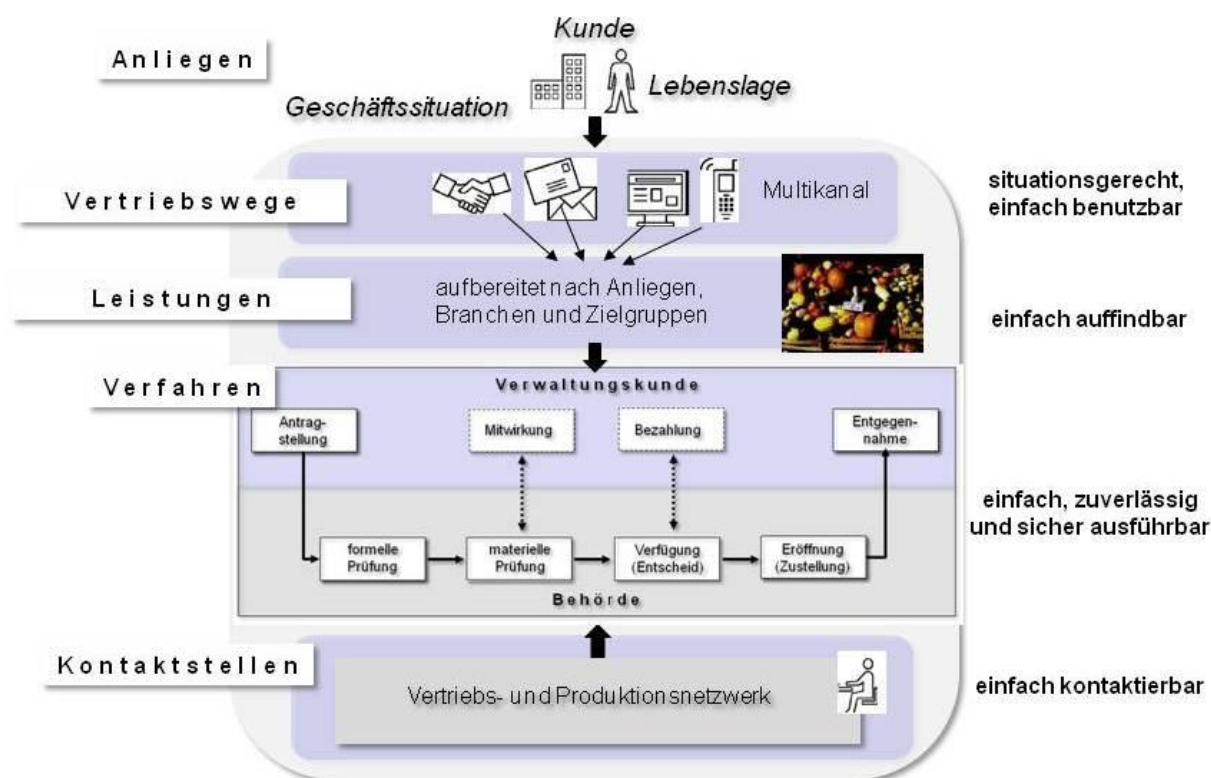
Bei der kundenfreundlichen Gestaltung der Vertriebsoberfläche der öffentlichen Verwaltung können **Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen** nicht ausser Betracht gelassen werden. Ein umfassendes Angebot an Zugangswegen ist aus Kostengründen nicht in jedem Fall realisierbar. Um einen Wildwuchs zu vermeiden und um die verschiedenen Zugangswege sinnvoll aufeinander abzustimmen, ist hier ein Gesamtkonzept nötig.

Durch den Aufbau von Vertriebsnetzwerken entstehen allerdings zahlreiche **Skaleneffekte**: Ressourcen, Bausteine und Infrastrukturen können mehrfach genutzt werden, was sich positiv sowohl in Bezug auf die Qualität (Konzentration von Know-how an einer Stelle) als auch auf die Kosten für Beschaffung und den Betrieb auswirkt. Gleichzeitig eröffnet der Onlinezugang zahlreiche Möglichkeiten, bestimmte Tätigkeiten (in Verbindung mit der Datenerfassung) auf die Kunden abzuwälzen (ähnlich wie beim Online-Banking, wo Kunden ihre Bankgeschäfte selbstständig elektronisch abwickeln können).

Andererseits wird eine **fallbezogene Rundumbetreuung** – eine Leitidee diverser E-Government-Vertriebskonzepte – aus Kostengründen kaum als flächendeckender Gratis-service angeboten werden können. Bei bestimmten Leistungen könnte ein bezahltes Fallmanagement, das von privater oder auch von öffentlicher Seite (vgl. Fussnote) als zusätzliche Dienstleistungen erbracht wird, zweckmässig sein. Für Unternehmen könnte ein solches Angebot gerade bei komplexen, aufwändigen und zeitkritischen Anliegen (z.B. Baubewilligungsverfahren bei Grossprojekten) einen erheblichen Vorteil bringen.⁶¹

⁶¹ Die Gemeinde Barnet, mit 330.000 Einwohnern die zehntgrösste Kommune im Vereinigten Königreich, bietet bei Baugenehmigungen bezahlte Zusatzleistungen an: „Statt sich mit verschiedenen Sachbearbeitern herumzuschlagen, können Bauherren gegen eine Gebühr von 600 Pfund pro Jahr ihren persönlichen Verwaltungsangestellten engagieren, der sämtliche Behördengänge für sie erledigt.“ *IDT Newsletter 2010/02 Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen*

Einfach ausführbare Interaktionen. Kunden und Behörden müssen einander in allen Phasen des Verwaltungsverfahrens (z.B. bei der Antragstellung, der Auskunftserteilung, der rechtssicheren Zustellung von Entscheiden etc.) über **einfach und sicher ausführbare Kontaktmuster** auf geeigneten und möglichst wahlfreien Kontaktkanäle (E-Mail, Post, Telefonkontakte, Behördenschalter) erreichen können.



(Abb. 12) „Easy Government“ – Gestaltung der Vertrieboberfläche gemäss dem kundenfreundlichen Prinzip „Anliegen vor Leistung vor Zuständigkeit“

Flexible Kontaktmöglichkeiten mit der Verwaltung schaffen. Wenn Kunden über einfache Kontaktkanäle und Interaktionsmuster mit Verwaltungsstellen verkehren können und dabei stets auch mit den benötigten Bearbeitungs- und Kontextinformationen adressatengerechten versorgt sind, wenn weiter viele Interaktionen aufgrund der neuen Produktionsstrukturen wegfallen – dann besteht keine Notwendigkeit, Kunden-Behörden-Kontakte im Verfahren ausschliesslich auf eine einzige Kontaktstelle (einheitlicher Ansprechpartner, Front-Office)⁶² einzuschränken.

⁶² Die EU-Dienstleistungsrichtlinie sieht die Schaffung „einheitlicher Ansprechpartner“ vor, bei denen Unternehmer mehr als nur erschöpfende Informationen sowie Kontaktmöglichkeiten zu Behörden erhalten. Vielmehr soll der Bezug aller für die Aufnahme und den Betrieb eines Geschäfts in einem EU-Staat erforderlichen Verwaltungsleistungen von der Behördenseite vollständig aufbereitet werden („Fallmanagement“). Eine Schwierigkeit dieses Konzepts liegt einerseits in der Verbindung unterschiedlicher Vertriebs- und Dienstleistungsfunktionen, d.h. in den organisatorischen Übergängen zwischen Informationsstelle, erster Anlaufstelle, Verfahrenslotse und Fallmanager im Dienste von Unternehmen oder Privatpersonen. Die zweite Schwierigkeit besteht in der Etablierung von organisatorischen Beziehungen mit den bearbeitenden Stellen (Back-Office) insbesondere auch unter dem Aspekt der Steuerung und der Koordination des gesamten Verfahrens bzw. – bei der Bereitstellung von Leistungspaketen – von miteinander verflochtenen Verfahren.

Flexibilität und Servicefreundlichkeit kann unter Umständen auch bedeuten, dass der Kunde nach Bedarf auch direkt mit den im Verfahren involvierten Behörden kommunizieren möchte. Mit der Prozessmodularisierung (vgl. *Kapitel 4.3.2*) eröffnen sich eine Vielzahl von Gestaltungsoptionen sowie genügend Flexibilität bei der Einrichtung von Kontaktstellen zu.⁶³ **Die beste und auch wirtschaftlichste Lösung bei der Gestaltung von Kunden-Behörden-Interaktionen muss jeweils im Kontext der konkreten Umsetzungsvorhaben bestimmt werden.**

Vor einer übereilten Umsetzung von **Front-Office/Back-Office-Strukturen** sind folgende Aspekte zu prüfen bzw. abzuwägen:

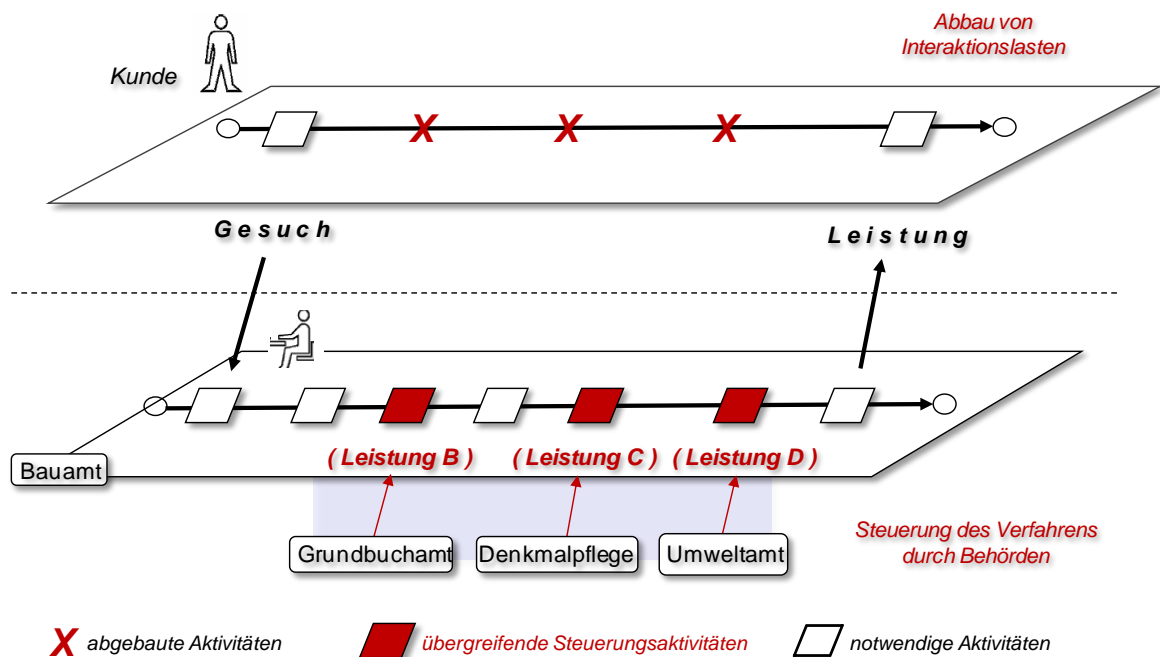
1. Mit der verwaltungsseitigen Optimierung der Prozesse (vgl. *Kapitel 4.3.1 Verwaltungsübergreifend kooperieren*) werden die Kunden von einer Vielzahl von Kontaktnotwendigkeiten befreit, ohne dass dazu ein Front-Office nötig wäre.
2. Im Rahmen der gesetzlichen Mitwirkungspflicht kann der Kunde nie ganz von Interaktionen mit den Behörden entlastet werden. Weiter besteht bei der Abwicklung von Verwaltungsangelegenheiten – oft sehr spontan und nicht im Voraus planbar – Anlass zur gegenseitigen Kontaktnahme (z.B. bei Rückfragen, Auskünften etc.).⁶⁴ Diese Kunden-Behörden-Interaktionen spielen immer **in die „lokalen“ Prozesse der zuständigen Stellen** hinein. Bei der Realisierung des Front-Office-Ansatzes müssten jedoch sämtliche Kunden-Behördenkontakte exklusiv über das Front-Office abgewickelt werden. Das Front-Office müsste hierfür mit ausreichendem Wissen und stets aktuellen Informationen über Bearbeitungsstände zu den laufenden Geschäftsfällen in den „lokalen“ Prozessen versorgt werden. Dies wirft knifflige organisatorische, logistische und technische Probleme auf, deren Lösung rasch ins Geld gehen kann.
3. Die Etablierung von Front-Office/Back-Office-Lösungen (on stop-Government) setzt eine weitreichende **Standardisierung von Informationsbeständen** zu öffentlichen Leistungen und Prozessen voraus (Informationsintegration). Diese lassen aber auch andere, möglicherweise schlankere und flexiblere Formen der Kundenunterstützung zu (at the first go).

⁶³ Vgl. dazu K. Lenk: *Organisationsänderung durch Wegsehen. Der riskante Einstieg in One-Stop-Government mit der Dienstleistungsrichtlinie*, *Verwaltung und Management*, 15. Jg. (2009), Heft 5 sowie T. Schuppan: *Die EU-Dienstleistungsrichtlinie aus E-Government-Sicht: Mode oder Modernisierung*, *Verwaltung und Management*, 15. Jg. (2009), Heft 6.

⁶⁴ Gerade bei Entscheidungs- und Aushandlungsprozessen in öffentlichen Verfahren ist eine Vorwegnahme aller möglichen Kontaktsituationen sehr schwierig.

4.4.2.2 Interaktionen abbauen

Der Abbau von Interaktionslasten hängt nicht primär von der Ausgestaltung der Vertriebsoberfläche ab, sondern ist vielmehr ein **Effekt des Umbaus der Produktionsstrukturen**: Erst dadurch, dass die Verwaltungsstellen im Rahmen der Neugestaltung ihrer Kooperationsbeziehungen z.B. **Steuerungs- und Koordinationsaufgaben übernehmen**, können Interaktionslasten auf der Kundenseite deutlich reduziert werden (vgl. *Kapitel 4.3.1.4 Prozesse verwaltungsübergreifend steuern*). Massnahmen zur Vereinfachung der Vertriebsoberfläche (z.B. der Aufbau von Kontaktstellen) können also einfacher und zweckmässiger auf der Grundlage eines vorgängig erfolgten Umbaus der Produktion getroffen werden.



(Abb. 13) Abbau von Interaktionslasten durch Umgestaltung der Steuerungsstrukturen

Die operative Mitwirkung der Kunden im Verfahren ist möglichst auf die Ausführung der formalrechtlich geforderten Handlungen zu beschränken (es betrifft dies u.a. die Antragstellung, die Auskunftsbereitschaft im Rahmen der Mitwirkungspflicht, die Bezahlung von Gebühren sowie die Entgegennahme des Behördenentscheides).

Die Verwaltung soll nichts fragen, was sie schon hat. Weiter lassen sich – sofern auf der Verfahrensebene die gesetzlichen Hindernisse ausgeräumt werden können – Interaktionslasten in Form von **Bescheinigungslasten** dadurch abbauen, dass alle bereits in amtlichen Registern bestehenden Einträge nicht stets von Neuem beizubringen sind. Statt vom Kunden werden diese Auskünfte dann „von Amtes wegen“ auf dem behördeninternen Geschäftsweg eingeholt. Als Voraussetzung für eine ebenso einfache wie kostengünstige Lösung der Datenschutzproblematik müsste eine Behörde vom Kunden dazu autorisiert werden können, alle im Verfahren benötigten Bescheinigungen direkt auf dem amtlichen Weg einholen zu dürfen („**die Verwaltung soll nichts fragen, was sie schon hat**“). Bei einer automatisierten

Auswertung der bei der Verwaltung bereits in amtlichen Registern vorhandenen Datenbeständen könnten Anspruchsberechtigungen von Privatpersonen oder Unternehmen (z.B. Rentenbezüge, Stipendien oder Subventionen) proaktiv festgestellt und als Leistungen angeboten werden. Die Kunden würden dann „automatisch“ über Leistungsberechtigungen informiert, die sie dann entweder annehmen oder ablehnen könnten. Aus dem Nachfrageprinzip wird somit ein Abholprinzip (*No-stop-Government*).

Leistungspakete abgeben. Noch eine weitere Vertriebsvariante kann beim Kunden eine deutliche Reduktion von Interaktionslasten bewirken. Einer Geschäftssituation (z.B. Firmengründung) oder Lebenslage (z.B. Heirat) eines Kunden entspricht in vielen Fällen ein ganzes Bündel eigenständiger Leistungen, die üblicherweise **über separate Verfahren** einzeln erworben werden müssen. Bei einer kundenorientierten Vertriebsorganisation wären alle zu einem Anliegen benötigten Leistungen von der Verwaltung als Gesamtpaket bereitzustellen.

Auf der Produktionsseite ergeben sich damit erhöhte Anforderungen an die Steuerung und Koordination, da hier eine zuständigkeitsübergreifende Leistungserbringung im „Multipack“ verlangt ist (vgl. dazu *Abb. 17 – Verflechtung von Leistungsarchitekturen bei der Bereitstellung von Leistungspaketen im Anhang II*). Dieser Anforderung kann mit dem auf der **Leistungsvernetzung** basierenden föderalen Kooperationsmodell grundsätzlich entsprochen werden (vgl. dazu *Kapitel 4.3.1.4 Prozesse verwaltungsübergreifend steuern*). Voraussetzung hierzu ist die verwaltungsübergreifende Integration und Bereitstellung der Informationsbestände zu öffentlichen Leistungen und Prozessen (Informationsintegration in Leistungsnetzwerken, vgl. dazu *Kapitel 4.3.1 Verwaltungsübergreifend kooperieren*).⁶⁵

⁶⁵ Vgl. dazu M. Brüggemeier, S. Schulz: *Datenpointernetzwerk: Informationsintegration für eine vernetzt arbeitende, transparentere und weniger spürbare Verwaltung der Zukunft*. In: M. A. Wimmer (Hrsg.) u.a.: *Vernetzte IT für einen effektiven Staat*. Bonn 2010.

5 Den Wandel einleiten

Während im *New Public Management (NPM)*⁶⁶ der **operativen Ebene des Verwaltungshandelns** wenig Beachtung zuteil wurde,⁶⁷ lenkt die *E-Government-Strategie Schweiz* den Blick direkt auf die Gestaltung der (verwaltungsübergreifenden) Prozesse der Leistungserstellung.⁶⁸ Die Erneuerung der öffentlichen Verwaltung im Kontext von E-Government ist durch eine ganzheitliche Sicht des Zusammenspiels von Leistungen, Prozessen und Akteuren in den Vertriebs- und Produktionsstrukturen geprägt.

Die Modernisierung der Verwaltungsstrukturen setzt einen weitreichenden Kulturwandel auf Führungs- ebenso wie auf der Mitarbeiterebene voraus. Die Fähigkeit zur verwaltungsübergreifenden Kooperation in Geschäftsprozessen muss gemeinsam erworben und entwickelt werden.

Wie sich an diversen Beispielen aus der Schweiz zeigen lässt, gibt die föderal geprägte Kultur mit der darin eingebetteten **Fähigkeiten zur Selbstorganisation und -koordination** einen guten Nährboden ab zur Umgestaltung von Verwaltungssilos in leistungsfähige Vertriebs- und Produktionsnetzwerke.

⁶⁶ Eine Übersicht zum Thema *New Public Management* liefert der Wikipedia-Artikel unter http://de.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management#Schweiz. Eine kritische Bilanzierung der NPM-Umsetzung in der Schweiz findet sich in A. Lienhard, A. Ladner, A. Ritz, R. Steiner (Hrsg.): *10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Bern 2006.

⁶⁷ Vgl. K. Lenk: *Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung – eine Einführung*. Berlin 2004, S. 69f.

⁶⁸ Als erster Grundsatz zur Zielerreichung nennt die *E-Government-Strategie Schweiz* die „Orientierung an Leistungen und Prozessen: Statt wenig koordinierte und teure E-Government-Insellösungen werden gemeinsame, an einem ebenenübergreifenden Dienstleistungs- und Prozessverständnis orientierte Lösungen erarbeitet.“ Vgl. *E-Government-Strategie Schweiz*, vom Bundesrat verabschiedet am 24. Januar 2007. Vgl. www.egovernment.ch, S. 6.

E-Government als „Katalysator des Wandels“: die Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus

An der geschichtsträchtigen Glarner Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 wurde der Startschuss zu einer in der Schweiz bisher einmaligen Gemeindestrukturreform gegeben: Es wurde beschlossen, die 70 Körperschaften des Kantons in drei von Grund auf neu zu gestaltenden Gemeindegebieten zusammenzuführen – mit dem Ziel, einen besseren Bürgerservice, weniger und kürzerer Prozesse sowie Einsparungen im Umfang von 6 Mio. Schweizer Franken jährlich im Kanton realisieren zu können („3 starke Gemeinden – ein wettbewerbsfähiger Kanton“). Entsprechend fokussierte die Umsetzung auf die Organisations- und Prozessgestaltung: „**Potentiale auf der Prozessebene wurden identifiziert und der Rest davon abgeleitet**“. E-Government wird als „Katalysator der Zielerreichung“ verstanden. So werden z.B. auch E-Government-Standards von www.ech.ch konsequent angewendet. Eine grosse Herausforderung bleibt der Kulturwandel, der Bürgerinnen und Bürger, die Politik und die Verwaltung in gleichem Masse ergreifen muss⁶⁹.

5.1 Kontextfaktoren der Modernisierung beachten

Politik, Verwaltungsmanagement und Mitarbeitende sehen sich bei einem Verwaltungsumbau in ein Spannungsfeld anspruchsvoller Interessenlagen versetzt. Vom achtsamen Umgang mit den verschiedenen „harten“ und „weichen“ Kontextfaktoren institutioneller, struktureller sowie individueller Art wird es abhängen, ob der mit E-Government intendierte Wandel gelingen wird oder ins Stocken gerät.

Zu beachten sind folgende Faktoren:⁷⁰

- **Gesetzliche Kontextfaktoren.** Der Wandel der Verwaltung bleibt an rechtliche Rahmenbedingungen gebunden. In jedem Fall ist zu prüfen, ob mit der angestrebten Veränderung der Produktions- und Vertriebsstrukturen bestehende Rechtsgrundlagen anzupassen sind.⁷¹ Letzteres würde dann auch bedeuten, dass auf der **politischen Ebene** entsprechende **Gesetzesänderungen** vorzunehmen wären. Gemäss dem im *Kapitel 4.3.1 Verwaltungsübergreifend kooperieren* beschriebenen Kooperationsmodell, stellt die organisationsübergreifende Steuerung in einem Verfahren eine operativ wahrzunehmende

⁶⁹ Vgl. dazu www.gl2011.ch sowie das Referat des Projektleiters Dirk van Vliet anlässlich des 3. eGovernment-Symposiums Schweiz 2009 unter www.egovernment-symposium.ch

⁷⁰ Einige Überlegungen in diesem Kapitel nehmen Bezug auf A. Picot, H. Freudenberg, W. Gassner: *Management von Reorganisationen: Maßschneidern als Konzept für den Wandel*, Wiesbaden 1999.

⁷¹ Vgl. dazu das priorisierte Vorhaben B1.02 *Rechtsgrundlagen*, worin die methodischen Grundlagen zur rechtzeitigen Evaluation des Rechtssetzungsbedarfs für E-Government zu schaffen sind. *Katalog priorisierter Vorhaben*. Stand vom 18. Mai 2009. www.egovernment.ch

Tätigkeit dar, welche die Hoheitlichkeit und Autonomie der involvierten Behördenprozesse nicht weiter tangiert. Wenn gesetzlich nicht anders vorgegeben, könnte die Steuerungsverantwortung also nach sachlichen Kriterien zwischen den Partnern vereinbart werden.

- **Strukturelle und institutionelle Kontextfaktoren.** Die **multipolare Machtverteilung** im **föderalen System** erfordert eine angemessene, d.h. eine **gleichwertige Partizipation** von Bund, Kantonen und Gemeinden bei der Umsetzung der Modernisierungsziele der E-Government-Strategie Schweiz. Anreize und Motivationen zum gemeinsamen Wandel und zum koordinierten Handeln sind auf dem Hintergrund verteilter Macht- und Einflussbereiche oft schwierig zu erreichen. Prozessmodularisierung und -operationalisierung (vgl. *Kapitel 4.3.2*) als wichtige Gestaltungsfaktoren von E-Government bergen ein grosses Potential, dass die verschiedenen Akteure vermehrt dazu übergehen werden, ihre kostentreibenden „lokalen“ Produktions- und Vertriebsilos aufzubrechen und zu vernetzen.
- **Individuelle Kontextfaktoren.** Reformvorhaben müssen das **Wissen der Mitarbeitenden** am Arbeitsplatz einbeziehen. „Solches relevantes Wissen kann fachlicher, methodischer und zwischenmenschlicher Natur sein“. ⁷² Im Verwaltungskontext ist das Wissen über Geschäftsprozesse auf eine Vielzahl von Mitarbeitenden und über alle föderalen Ebenen verstreut. **Das „verteilte Wissen“ muss zu einem „geteilten Wissen“ zusammenwachsen.**

In Abhängigkeit zu den Kontextfaktoren können hier die Umriss einer für die Schweiz massgeschneiderten Verwaltungsmodernisierung skizziert werden: **Die von der E-Government-Strategie Schweiz intendierte Verwaltungserneuerung wird sich durch einen hohen institutionellen und personellen Partizipationsgrad auszeichnen müssen.** Zur Umsetzung und Weiterentwicklung von *E-Government Schweiz* braucht es ein Partizipationsmodell, das auf der Ebene der Leistungen und Geschäftsprozesse der öffentlichen Verwaltung ansetzt und gerade in den „**Niederungen**“ der **operativen Leistungserstellung** die verschiedenen hoheitlichen Akteure zusammenführt und verbindet. Die im *Organisationskonzept* enthaltene Konkretisierung der Modernisierungsziele der *E-Government-Strategie* trägt den Anforderungen nach Partizipation auf der Ebene der Leistungserstellung resp. der Geschäftsprozesse in einem hohem Mass Rechnung (vgl. dazu auch *Anhang I: Welches Geschäftsprozessmanagement braucht die öffentliche Verwaltung?*) .

Institutionelle Partizipation. Das Steuerungsmodell bei organisationsübergreifenden Prozessen gründet auf der Vernetzung der Leistungen und Prozesse der im Verfahren beteiligten Behörden. Die Selbstständigkeit der verschiedenen Partner geht bei der übergreifenden

⁷² Vgl. A. Picot, H. Freudenberg, W. Gassner: *Management von Reorganisationen: Maßschneidern als Konzept für den Wandel*, Wiesbaden 1999, S. 27.

Leistungserstellung gerade nicht verloren. Die **hoheitliche Machtverteilung** bleibt beim hier vorgeschlagenen Kooperationsmodell, das auf der Vernetzung von Leistungen und Prozessen beruht, erhalten. Für die Herausbildung der interorganisatorischen Zusammenarbeit – der „organisatorischen Interoperabilität“ – ist allerdings ein **gemeinsames fachliches Verständnis** der übergreifenden Prozesse nötig. Dieses ist unter dem Gesichtspunkt der Steuerung fachlich zu verankern respektive zu vereinbaren - und zwar in der Form **einheitlich dokumentierter Leistungs- und Prozessbeschreibungen**. Der hohe Partizipationsgrad der institutionellen Akteure bei der E-Government-Umsetzung bildet eine Voraussetzung zur erfolgreichen Etablierung des Kooperationsmodells.

Partizipation der Mitarbeitenden. Die öffentliche Verwaltung produziert zu einem grossen Teil Entscheidungen, die in multilateralen Aushandlungsprozessen mit mehr oder weniger grossen Handlungsspielräumen zustande kommen.⁷³ Das **relevante fachliche, methodische und praktische Wissen in Geschäftsprozessen** ist dabei auf eine Vielzahl unterschiedlicher Personen, die verschiedenen Organisationen angehören, d.h. sehr breit verteilt. Die Delegation von Verantwortung, die Bestimmung von Entscheidungsspielräumen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben werden hiermit auch zu führungsrelevanten Themen. Das Wissen der Mitarbeitenden muss in Form von echten **Partizipationsangeboten** im Rahmen des Wissens- und Prozessmanagements mobilisiert und systematisch eingebunden werden.⁷⁴

5.2 Netzwerkfähigkeit entwickeln

Erste Erfahrungen bei der Umsetzung neuer vernetzter Vertriebs- und Produktionsstrukturen deuten insgesamt darauf hin, dass Verwaltungen noch ungenügend auf die anspruchsvollen Kooperationsformen vorbereitet sind. Vereinfacht gilt die Regel: Je vernetzter, d.h. je mehr Akteure involviert sind und je mehr Leistungen und Geschäftsprozesse über Organisationsgrenzen verlaufen, desto anspruchsvoller ist die Umsetzung.

Netzwerkfähigkeit bzw. Netzwerkkompetenz ist keineswegs technisch aufzufassen.

Vielmehr lässt sich darunter die Fähigkeit und die Bereitschaft der an einem Netzwerk beteiligten Partner verstehen, die neuen Leistungs- und Prozessstrukturen zu etablieren, in ihnen zu arbeiten bzw. diese zu managen und weiterzuentwickeln. Netzwerkkompetenz hat sowohl eine institutionelle als auch eine individuelle (personenbezogene) Dimension, da die beteilig-

⁷³ Vgl. K. Lenk. *Vielfalt der Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung*. In: P. Klischewski, M. Wimmer (Hrsg.): *Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government*. Münster 2005.

⁷⁴ Bei K. Harrison-Broninski werden im Detail die Folgen der Unterscheidung von „human driven processes“ bzw. „machine driven processes“ auf die konzeptionelle Ausrichtung des Geschäftsprozessmanagements aufgezeigt. Harrison-Broninkis Begriff des „human driven process“ ist gut auf die Entscheidungs- und Aushandlungsprozesse der öffentlichen Verwaltung anwendbar. Vgl. K. Harrison-Broninski: *Human interactions. The heart and soul of business process management*. Tampa 2005. Andere Autoren und neuerdings auch diverse Prouduktanbieter verwenden den Ausdruck „Social BPM“ oder „kollaboratives BPM“.

ten Organisationen sowie die einzelnen Akteure „netzwerkfähig“ sein müssen. Die Netzwerkfähigkeit als Voraussetzung der im E-Government geforderten organisatorischen Interoperabilität ist als Führungs-, Organisations- sowie als individuelle Kompetenz zu entwickeln. Auf allen betrieblichen Ebenen müssen die Bereitschaft und die Fähigkeit zur Etablierung der neuen Leistungsstrukturen bestehen.

5.2.1 Veränderungsbereitschaft auf der Führungsebene schaffen

Der Wille zur Erneuerung der Schweizer Verwaltung muss sich als gemeinsamer Gestaltungswille von Politik, Regierung und Verwaltungsmanagement artikulieren. **Führung ist verlangt.** „E-Government gestalten, statt bloss verwalten“, lautet die Losung dazu. Dazu müssen Führungskräfte auf allen Ebenen den erforderlichen Mut aufbringen und im Sinne von „leader-ship“ gerüstet sein, die Weichen richtig zu stellen.⁷⁵

Je verteilter Macht und Wissen sind, umso grösser ist das Erfordernis, Institutionen und Mitarbeitende an den Veränderungsprozessen teilhaben zu lassen. Die **Integrations- und Kommunikationsfähigkeit** der Führungskräfte gewinnt an Bedeutung: Die Vielzahl von Akteuren muss mit ihren unterschiedlichen Interessenlagen von Beginn an erreicht und eingebunden werden⁷⁶. Die **Kommunikation ist gezielt auch in die Richtung der Politik auszuweiten**, deren Unterstützung für die Umsetzung der Modernisierungsziele der *E-Government-Strategie* zu einem kritischen Erfolgsfaktor wird.

5.2.2 Veränderungsbereitschaft und Voraussetzungen bei den Mitarbeitenden schaffen

Wie oben ausgeführt (vgl. *Kapitel 5.1. Kontextfaktoren der Modernisierung beachten*), muss der Partizipationsgrad der Mitarbeitenden bei Modernisierungsvorhaben hoch sein, wenn –

⁷⁵ J. Schmid benennt zentrale Führungseigenschaften, deren Profil erste recht bei der Führung von Veränderungsprozessen zutrifft:

- „Consciousness“ [„Bewusstsein“] bedeutet das Wissen um Prinzipien und Ziele, die eine Zukunftsvision verheissen, verbunden mit der Kalkulation der Belastungen zur Erreichung des Zieles.
- „Coherence“ [„Kohärenz“] umfasst das Zusammenführen aller politischen Kräfte auf dem Weg zum gemeinsamen Ziel.
- „Constancy“ [„Standhaftigkeit“] bedeutet Stetigkeit [und strategische Ausrichtung] bei der Verfolgung des Zieles und des Weges.
- „Conscientiousness“ [Gewissenhaftigkeit] bedeutet Verantwortlichkeit für das Zustandekommen der angeführten Faktoren.

„Coherence“ verlangt von den Führungskräften neben viel diplomatischem Geschick und taktischem Gespür ebenso vorgelebte Begeisterungsfähigkeit und Leidenschaft. Vgl. J. Schmid: *Führung und Parteien – über ein schwieriges Verhältnis in einem demokratischen System*. In: *Politische Führung – Zwischen Individuum und Gesellschaft*. WiP Working Paper Nr. 45, Tübingen 2010. S. 32f.

⁷⁶ Vgl. J. Schmid: *Führung und Parteien – über ein schwieriges Verhältnis in einem demokratischen System*. In: *Politische Führung – Zwischen Individuum und Gesellschaft*. WiP Working Paper Nr. 45, Tübingen 2010. S. 32.

wie dies im Verwaltungsumfeld stark der Fall ist – das fachlich-methodische sowie das operative Wissen über die Geschäftsprozesse breit verteilt ist und in den Veränderungsprozessen darauf zurückgegriffen werden muss. Durch die Einbindung der Know-how-Träger entstehen zudem auch wichtige **individuelle Anreize zum Wandel**.

Ein insgesamt in der E-Government-Debatte vernachlässigter Bereich ist die individuelle Netzwerkfähigkeit, die auf die **fachlichen, methodischen sowie sozialen Kompetenzen** abzielt, die zur Etablierung der neuen Vertriebs- und Produktionsstrukturen erforderlich sind.

Die Umsetzung der organisatorischen Gestaltungspotentiale im E-Government bietet neue **Qualifikationsprofile** und eröffnet neue **Qualifikationschancen** auf Seiten der Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung. Die benötigten sozialen, fachlichen, methodischen und personalen Kompetenzen (*Skills*) müssen allerdings zuerst noch detailliert erfasst und analysiert werden⁷⁷. Im Rahmen der Personalentwicklung wären diese Kompetenzen für alle Beschäftigtengruppen (d.h. für Management, Sachbearbeitende, Querschnittsbereiche, IKT-Personal etc.) gezielt anzubieten und zu fördern.⁷⁸ Im sozialen Bereich sind Team- und Führungskompetenzen gefragt.⁷⁹

5.2.3 Institutionelle Voraussetzungen schaffen

In betrieblicher Hinsicht kommt es darauf an, **Netzwerkfähigkeit als Element der Organisations- und Personalentwicklung zu verankern**. Dabei bezeichnen das Geschäftsprozessmanagement und die architekturgestützte Entwicklung der Vertriebs- und Produktionsstrukturen zwei zentrale Handlungsfelder. Die benötigten fachlichen sowie sozialen Fähigkeiten sind sowohl auf individueller wie auf kollektiver Ebene zu entwickeln. Auch ist für eine ausreichende Ressourcenausstattung zu sorgen. Weiter sind Anreize zu schaffen, um Mitarbei-

⁷⁷ Vgl. dazu T. Schuppan: *Neue Kompetenzanforderungen für (vernetztes) E-Government*. In: *Verwaltung und Management*, Heft 3 (Jahrgang 15).

⁷⁸ U.a. sind folgende Kompetenzen für die jeweiligen Beschäftigtengruppen erforderlich:

- Projektleitende müssen in der Lage sein, vernetzte Projekte umzusetzen und neben Projektmanagementkompetenz über die erforderliche Moderations- und Methodenkompetenz in Netzwerken verfügen. Insbesondere kommt es im Vergleich zum klassischen Projektmanagement noch stärker auf Verhandlungsfähigkeit und Überzeugungskraft an.
- Auch die Mitarbeitenden auf der Ausführungsebene brauchen im Hinblick auf den Vernetzungsaspekt neue Kompetenzen. Mitarbeitende müssen vor dem Hintergrund der informationstechnologischen Vernetzungspotentiale ihre eigenen Arbeitsprozesse auch fachlich kritisch hinterfragen. Von einer damit verbundenen Selbstreflexionsfähigkeit können wiederum wichtige Impulse zur Veränderung von Arbeitsprozessen ausgehen. Auch Teamkompetenzen sind vermehrt gefragt, da auch die Ausführungsebene zunehmend interdisziplinär sowie abteilungs- und behördenübergreifend zusammenarbeiten muss.
- Führungskräfte benötigen ebenfalls neue Kompetenzen. Sie müssen in der Lage sein, vernetzte Projekte strategisch zu planen und brauchen vertiefte Kenntnisse, wie vor dem Hintergrund der IKT die Leistungserbringung neu gestaltet werden kann. Hier ist auch noch vielfach eine Emotionalisierung für das Thema gefragt, die gerade auch bei Entscheidungsträgern noch fehlt.

⁷⁹ Vgl. T. Schuppan: *Kompetenzen für vernetztes E-Government*, in: *eGov Präsenz*, 9. Jg., Nr. 1, S. 62-65.

tende zu motivieren, sich in Leistungsnetzwerken zu engagieren. Bewertungssysteme und Controlling sind auf Kooperationsaktivitäten hin auszurichten. Hinzu kommen organisationskulturelle und kommunikative Anforderungen. Offenheit der Organisation und ein Klima des Vertrauens sind nötig, um vernetzte Leistungsstrukturen überhaupt aufbauen zu können.

Die kooperative Entwicklung und Weiterentwicklung von Leistungsnetzwerken setzt eine **dauerhafte Etablierung von kollektiven Entscheidungs- und Fachgremien** voraus: Gemeinden, Kantone und Bundesstellen erhalten dadurch überhaupt die Möglichkeit, gemeinsam an den neuen Leistungsstrukturen zu arbeiten.

6 Erkenntnisse und Empfehlungen

6.1 Erkenntnisse

Zu den vier Leitfragen der Organisationsgestaltung im E-Government (vgl. *Kapitel 2 Einleitung*) liefert das *Organisationskonzept* folgende Erkenntnisse:

- *Wie kann die Verwaltung ihre Leistungen kundengerecht anbieten?*

Siloartige Vertriebs- und Produktionsstrukturen erzeugen beim Kunden eine Vielzahl administrativer Lasten. Eine strukturelle Ursache dafür ist die Übertragung des rechtsstaatlichen Zuständigkeitsprinzips auf die Gestaltung von Vertrieb und Produktion öffentlicher Leistungen (vgl. *Kapitel 4.2 Administrative Lasten als Ausgangspunkt*). Die Vertriebsoberfläche, welche **den nach aussen hin sichtbaren und zugänglichen Bereich der Verwaltung** umfasst, ist unter Nutzung der Innovationspotentiale der IKT neu **aus der Kundenperspektive** zu gestalten – gemäss dem Prinzip „Anliegen vor Leistung vor Zuständigkeit“ (vgl. *Kapitel 4.4 Vertrieb öffentlicher Leistungen*). Dies setzt voraus, dass die Schweizer Verwaltung den Zugang und Bezug ihres Leistungsangebots über **vernetzte Vertriebsstrukturen** öffnet. Hierfür müssen die öffentlichen Leistungen und die übergreifenden arbeitsteiligen Prozesse („öffentliche“ Prozesse, vgl. *Kapitel 4.3.1.5 Leistungen und Prozesse dokumentieren*) u.a. schweizweit inventarisiert und nach einheitlichen Vorgaben dokumentiert werden (Leistungsinventar, Zugangsstrukturen, Prozessdokumentation etc.). Weiter bietet sich eine breite Palette an organisatorischen Gestaltungsoptionen an, um Angebotsstrukturen, Zugangswege, Kontaktmedien, Verfahrensfunktionen und Kontaktstellen verwaltungsübergreifend zu vernetzen. Zweckmässig kombiniert, müssen diese Elemente E-Government für den Kunden flexibel und einfach benutzbar, möglichst direkt erreichbar, sicher und zuverlässig ausführbar machen – **Easy-Government** eben (vgl. *Kapitel 4.4 Vertrieb öffentlicher Leistungen*).

- *Wie können die für den Vertrieb und für die Produktion öffentlicher Leistungen benötigten Ressourcen, Funktionen und Infrastrukturen gemeinsam genutzt werden?*

Die Entwicklung von vernetzten Leistungsstrukturen wird über die Umgestaltung auf der Produktionsebene möglich: **Lokale Silostrukturen** können aufgebrochen werden, indem die **im Verwaltungsverfahren wiederkehrend auftretenden Prozessressourcen**, -funktionen und -infrastrukturen – statt in geschlossene Systeme zu verbauen – **verwaltungsübergreifend** beschafft, bereitgestellt, genutzt und betrieben werden (vgl. *Kapitel 4.3 Produktion öffentlicher Leistungen*). Hierzu sind **Geschäftsprozesse einheitlich zu dokumentieren**. Ebenso ist eine Referenzarchitektur auszuarbeiten, die als gemeinsamer Orientierungsrahmen dient: Bei einer systematisch auf nicht hoheitliche bzw. generische Prozessbausteine ausgerichteten **Modularisierung** sowie **Operationalisierung** der „lokalen“ Geschäftsprozesse er-

schliesst sich ein grosses Potential zur Schaffung von vernetzten Vertriebs- und Produktionsstrukturen, die sowohl qualitativen als auch wirtschaftlichen Ansprüchen genügen (vgl. *Kapitel 4.3.2 Vertriebs- und Produktionsstrukturen vernetzen*).

- *Wie können Leistungen in verwaltungsübergreifenden Netzwerken bereitgestellt und Verwaltungsprozesse optimiert werden?*

Der Abbau von administrativen Lasten erfordert sowohl die Vernetzung von Vertriebs- und Produktionsstrukturen als auch die organisationsübergreifende **Vernetzung der Geschäftsprozesse** (vgl. *Kapitel 4.3.1 Verwaltungsübergreifend kooperieren*). Regelungsbedarf und Steuerungsaufwand bei der verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit bleiben aufgrund der in der hoheitlichen Aufgabenteilung strukturell angelegten **Unterscheidung zwischen „öffentlichen“ und „lokalen“ Prozessen** überschaubar. Die verwaltungsübergreifende Steuerung bleibt darauf beschränkt, die Zuständigkeits- und Bearbeitungsübergänge im „öffentlichen Prozess“ unter den beteiligten Stellen zu koordinieren und zu regeln. Eine wichtige Voraussetzung der Steuerung ist die **Herausbildung eines gemeinsamen fachlichen Verständnisses** der Leistungen und Abläufe (vgl. *Anhang I: Welches Geschäftsprozessmanagement braucht die öffentliche Verwaltung?*). Zu diesem Zweck sind Leistungen und („öffentliche“) Prozesse im Rahmen eines „kooperativen“ **Geschäftsprozessmanagements** systematisch und einheitlich zu dokumentieren sowie verbindlich zu vereinbaren. Diese Informationsbestände dienen dann gleichermassen als **Steuerungsgrundlage** und **fachliche Referenz** bei der verwaltungsübergreifenden Kooperation (vgl. *Anhang III: Kooperation bedingt eine verwaltungsübergreifende Informationsintegration*). Die Bestände können aber auch gezielt zur Optimierung der internen Verwaltungsabläufe genutzt werden.

- *Welche Kultur der Zusammenarbeit ist zu etablieren bzw. welche organisatorischen sowie fachlichen Fähigkeiten unterstützen die Verwaltung bei der Umsetzung des vernetzten Service- und Prozessdenkens?*

Die föderale Kultur der Schweiz ist bereits durch ein hohes Mass an Selbstorganisation, Selbstkoordination sowie durch **Eigeninitiative** geprägt. Aufgrund der hoheitlich bedingten, stark ausgeprägten Aufgabenteilung tendierte das föderale System in der Vergangenheit zur Herausbildung und Festigung von „Verwaltungssilos“. **Die föderale Kultur kann gezielt als Netzwerkkultur ausgebaut werden** (vgl. *Kapitel 5 Den Wandel einleiten*). Den Anstoss dazu liefern könnte die Etablierung der verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Organisationen und ihren Mitarbeitenden auf der Ausführungsebene der Geschäftsprozesse liefern. Die Herausbildung der Netzwerkfähigkeit sowohl als **kollektive (organisatorische) als auch als individuelle Kompetenz und Fähigkeit** spielt dabei eine zentrale Rolle. Der Aufbau einer föderalen Netzwerkkultur in der öffentlichen Verwaltung erfordert einen **hohen Partizipationsgrad** aller Ebenen und Akteure (von Organisationen ebenso wie von Mitarbeitenden). Der Kulturwandel wird sich über Jahre erstrecken. Dies erfordert eine umsichtige

und zugleich zielstrebige Führung, welche auch die **Unterstützung von Politik und Öffentlichkeit** zu sichern vermag.

6.2 Empfehlungen

Die nachfolgenden Empfehlungen zur laufenden Umsetzung der *E-Government-Strategie Schweiz* ergeben sich aus den vorangestellten Analysen des Organisationskonzepts.⁸⁰

Empfehlungen (Übersicht)

1. *Vision der Verwaltungserneuerung explizit formulieren – Politik und Öffentlichkeit involvieren*
2. *Strategische Stossrichtungen inhaltlich konkretisieren und adressatengerecht kommunizieren*
3. *E-Government-Umsetzung strategisch planen und steuern*
4. *Geschäftsprozessmanagement als strategische, kulturelle und operative Kompetenz entwickeln*
5. *Vernetzte Vertriebs- und Produktionsstrukturen entwickeln, planen und umsetzen*
6. *Kooperative Entscheidungs- und Fachstrukturen schaffen – Geeignete Betriebsmodelle definieren und umsetzen*
7. *Erfolgreiche und anschauliche Umsetzungsbeispiele schaffen – Erfahrungen austauschen – Von bewährten Lösungen lernen*
8. *Gesetzliche Hindernisse der Verwaltungskooperation identifizieren – Rechtssetzungsbedarf evaluieren*
9. *Den Wandel gemeinsam finanzieren*

⁸⁰ Etliche der hier aufgeführten Empfehlungen stimmen mit den Empfehlungen der Standardisierungsorganisation OASIS überein. Vgl. OASIS eGov: *Avoiding the Pitfalls of eGovernment. 10 lessons learnt from eGovernment deployments*, April 2010, Download unter <http://www.oasis-egov.org/library>. Das OASIS-Dokument würde sich auch gut als kritischen Gradmesser für die zwischenzeitliche Standortbestimmung der Schweizer E-Government-Strategie-Umsetzung anbieten.

Empfehlung 1: Vision der Verwaltungserneuerung explizit formulieren – Politik und Öffentlichkeit involvieren. Die Vision der Verwaltungserneuerung („Wie sieht in Zukunft die öffentliche Verwaltung der Schweiz aus?“) ist explizit zu formulieren und adressatengerecht zu kommunizieren. Damit sind Politik und Öffentlichkeit auf den Plan gerufen: Erst wenn die Vision einer „vernetzten Verwaltung“ als Ergebnis eines politisch geführten Diskurses Gestalt angenommen hat, wird der für die Verwaltungserneuerung nötige Schub und Rückhalt entstehen. Auch wird die langwierige Umsetzung nun auf einer gemeinsamen Verständigungsbasis erfolgen können.

Avoiding the Pitfalls of eGovernment: Lack of cross-government vision⁸¹

Pitfall: Lack of common understanding and appreciation across all parts of government of eGovernment vision.

Outcomes: Mis-understanding; inter-agency conflict; people pulling in different directions; unnecessary costs; poor service delivery; customer dissatisfaction.

Recommendation: There must be a joined up vision across all government and that vision has to be fully transparent and understood at all levels, and properly communicated.

- **Politik und Öffentlichkeit** sind gezielt als **Auftraggeber** und Geldgeber der Verwaltungsmodernisierung zu gewinnen und einzubinden. Bereits mit der laufenden Umsetzung der E-Government-Strategie werden Politik und Management **neuartige Steuerungsinstrumente** in die Hand gegeben (z.B. in Form des Leistungsinventars), die zu weiteren substantiellen Verwaltungsreformen genutzt werden könnten (vgl. *Anhang II: Leistungsarchitekturen dokumentieren und nutzen*). Eine leistungsfähige Verwaltung mit „kurzen Prozessen“ und geringen administrativen Lasten trägt dazu bei, die **Attraktivität des Wirtschaftsstandortes** und des Arbeitsplatzes Schweiz zu erhalten bzw. zu erhöhen. Zur Einbindung von Politik und Öffentlichkeit könnten die Ziele der Verwaltungsmodernisierung und deren Umsetzung über eine **adressatengerechte Sprache** auf verschiedenen Kommunikationswegen verbreitet werden. Auch könnte im Kontext von E-Government Schweiz die Diskussion zu einer Vision „Verwaltung Schweiz 20XX“ lanciert werden.

Empfehlung 2: Strategische Stossrichtungen konkretisieren und kommunizieren. Bei der Kommunikation der *E-Government-Strategie Schweiz* sind deren Ziele und Modernisierungspostulate inhaltlich zu konkretisieren: Der Aufbau einer leistungsfähigen Administration erfordert beispielsweise sowohl die Entwicklung der **Netzwerkfähigkeit** auf allen Verwaltungsebenen als auch die **Vernetzung von Leistungen, Prozessen, Vertriebs- und Produktionsstrukturen**. „Netzwerkfähigkeit“ und „Vernetzung“ können auf der Grundlage eines

⁸¹ Vgl. OASIS eGov: *Avoiding the Pitfalls of eGovernment. 10 lessons learnt from eGovernment deployments*, April 2010, Download unter <http://www.oasis-egov.org/library>.

organisationsübergreifenden Geschäftsprozessmanagements und einer sich auf eine gemeinsame Referenzarchitektur abstützenden **Modularisierung** und **Operationalisierung** der Geschäftsprozesse erreicht werden. **Geschäftsprozessmanagement** und **Architekturentwicklung** erweisen sich damit sprichwörtlich als die **beiden Seiten der Medaille**, d.h. der Strategieumsetzung.

- Mit Blick auf die angebrochene „2. Halbzeit“ der *E-Government-Strategie Schweiz* könnten auf der Steuerungsebene die Signale wie folgt gesetzt werden: „Vernetzung“ und „Netzwerkfähigkeit“ sind die beiden Stossrichtungen zur Umsetzung der Modernisierungsziele der Strategie. Geschäftsprozessmanagement und Architekturentwicklung stellen zwei wesentliche Erfolgsfaktoren dar und sind daher auf allen Ebenen sowohl als organisatorische Kompetenzen als auch als individuelle Fähigkeiten zu entwickeln und zu fördern. Über die Umsetzungsschwerpunkte „Vernetzung“ und „Netzwerkfähigkeit“ können weiter organisationsbezogene und organisationsübergreifende Sichtweisen miteinander verknüpft und auf diese Weise ein inhaltlicher **Zusammenhang zwischen Top-down- und Bottom-up-Initiativen** geschaffen werden.
- Eine Konsequenz, die sich mit einer starken Ausrichtung der Strategieumsetzung auf die Entwicklung der Netzwerkfähigkeit bzw. den Aufbau von vernetzten Leistungsstrukturen ergibt, ist die **Überprüfung der priorisierten Vorhaben anhand inhaltlicher Kriterien** („Vernetzung“ und „Netzwerkfähigkeit“). Schlüsselvorbaben⁸² könnten so stärker begleitet und womöglich auch finanziell besser abgestützt werden.

⁸² Vgl. als Beispiel das priorisierte Vorhaben *B1.03 Einheitliches Inventar und Referenzdatenbank öffentlicher Leistungen. Katalog priorisierter Vorhaben*. Stand vom 18. Mai 2009. www.egovernment.ch. In diesem Vorhaben werden schweizweit nutzbare Informationsressourcen (Leistungsinventar, Leistungsarchitektur, Leistungs- und Prozessdokumentationen) für die verwaltungsübergreifende Vernetzung bereitgestellt. Die Erfassung und Pflege dieser Informationsressourcen erfordert einheitliche Dokumentationsstandards, ein partizipatives Pflegekonzept (die Leistungs- und Prozessinformationen müssen in der Verantwortung der zuständigen Leistungserbringer eingepflegt werden können) sowie eine schweizweit nutzbare Dokumentationsinfrastruktur für öffentliche Leistungen und Prozesse, die dann auch ein tragfähiges Betriebs- und Finanzierungs-konzept haben muss. Aus dem priorisierten Vorhaben B1.03 liegen bereits diverse *BPM-Dokumentationsvorgaben* sowie *BPM-Dokumentationsergebnisse* vor:

- *BPM-Dokumentationsvorgaben* für das Leistungsinventar, die Leistungs- und Prozessbeschreibungen sowie für Zugangsstrukturen. Vgl. *eCH-0070 Leistungsinventar eGov CH*, *eCH-0073 Dokumentation öffentlicher Leistungen und Prozesse (Dokumentationsstandard eGov CH)* sowie *eCH-0049 Themenkataloge für E-Government-Portale* unter www.ech.ch.
- *BPM-Dokumentationsergebnisse*: Kundenfreundliche Zugangsstrukturen zum öffentlichen Leistungsangebot gemäss *eCH-0049 Themenkataloge für E-Government-Portale*. Dieser Standard ist u.a. im Schweizer Wegweiserportal www.ch.ch umgesetzt und wird auch bereits von diversen Kantonsportalen genutzt. 2. Inventar der öffentlichen Leistungen nach *eCH-0070 Leistungsinventar eGov CH*. Verwaltungsübergreifende Leistungs- und Prozessbeschreibungen („öffentliche Prozesse“ nach *eCH-0073 Dokumentation öffentlicher Leistungen und Prozesse*) sind aber bislang noch keine erfasst worden. Auch der Pflegeprozess der Dokumentationsergebnisse unter Einbezug der für die Leistungen und Prozesse zuständigen Verwaltungsstellen ist noch nicht etabliert.

Eine *BPM-Dokumentationsinfrastruktur* zur Bereitstellung und Pflege der BPM-Ressourcen eGov CH besteht bereits in Form einer Pilotinstallation („Reference E-Gov CH“ unter <http://cyberadmin.ch.ch/de>).

Empfehlung 3: E-Government-Umsetzung strategisch planen und steuern. Anhand der im *Organisationskonzept* geleisteten inhaltlichen Konkretisierung der Strategieziele (z.B. Dienstleistungsorientierung, Vernetzung, Netzwerkfähigkeit) können die **Umsetzungsschwerpunkte** von E-Government Schweiz besser identifiziert bzw. kritisch beurteilt werden. Auch kann der „Katalog der priorisierten Vorhaben“ nun zu einem starken **strategischen Steuerungsinstrument („Portfolio“)** ausgebaut werden, worin die einzelnen Vorhaben bzw. deren Ergebnisse auf der Zeitachse in ihrem **sachlichen Gesamtzusammenhang** dargestellt und mit den **Strategiezielen** verbunden sind (vgl. Grafik in *Anhang IV: Das Portfolio der priorisierten Vorhaben zu einem strategischen Steuerungsinstrument ausbauen*). Auf dieser Grundlage lassen sich umsetzungskritische Rückstände, Leerstellen, Fehlentwicklungen etc. im Gesamtsystem E-Government Schweiz rascher und zuverlässiger feststellen, und es können die erforderlichen Massnahmen getroffen werden.

- Das **Portfolio der priorisierten Vorhaben**, welches die sachlichen Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Vorhaben deutlich macht und auf der Zeitachse in Beziehung mit der Erreichung der Strategieziele steht, könnte die bereits bestehende *Roadmap E-Government Schweiz*⁸³, welche Projektfortschritte aus der Perspektive der einzelnen Vorhaben zusammenfasst, ergänzen.

Empfehlung 4: Geschäftsprozessmanagement als strategische, kulturelle und operative Kompetenz entwickeln. Das Geschäftsprozessmanagement stellt eine wichtige Voraussetzung zur Entwicklung der Netzwerkfähigkeit der öffentlichen Verwaltung dar. Erst wenn Prozesse fachlich dokumentiert sind, können diese modularisiert, operationalisiert und dadurch optimiert sowie zielgerichtet vernetzt werden (vgl. *Kapitel 4.3 Produktion öffentlicher Leistungen*). Das Geschäftsprozessmanagement ist als **Ressource der organisationsübergreifenden Vernetzung** sowie der fachlichen Beherrschung und kontinuierlichen Optimierung der Verwaltungstätigkeit aufzubauen. Schwerpunkte können bei der **operativen Prozessausführung** gesetzt werden: Gemäss dem hier vorgeschlagenen Kooperationsmodell setzt die Zusammenarbeit zwischen Organisationen und Menschen (**human interaction**) als eine von den Mitarbeitenden gesteuerte, koordinierte und fachlich auszuübende Tätigkeit⁸⁴ ein gemeinsames fachliches Verständnis (**shared understanding**) der Leistungen und Prozesse voraus.⁸⁵ Für die Vernetzung und Zusammenarbeit der Behörden werden so-

⁸³ Vgl. <http://www.egovernment.ch/de/umsetzung/roadmap.php>

⁸⁴ Vgl. dazu K. Harrison-Broninski: *Human interactions. The heart and soul of business process management*. Tampa 2005, S. 37f.

⁸⁵ Vgl. Dazu ausführlicher K. Harrison-Broninski: *Human interactions. The heart and soul of business process management*. Tampa 2005.

mit **harmonisierte und standardisierte Wissens- und Informationsbestände** zu Leistungen und Geschäftsprozessen benötigt (*BPM Dokumentation*).⁸⁶

- Mit einer neu in der *öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung*⁸⁷ aufzunehmenden Bestimmung, dass die Schweizer Verwaltung ihre Leistungen und Prozesse gemäss den eCH-Standards bis 20XX fachlich dokumentiert und dabei auch die entsprechenden Daten harmonisiert⁸⁸, könnte ein wichtiger Anstoss zur Ausbreitung des Geschäftsprozessmanagements als Basis der verwaltungsübergreifenden Prozess- und Informationsvernetzung gegeben werden. Auch könnten die Behörden in eigener Regie die **Dokumentation der Verwaltungsprozesse über Legislatur- oder Jahresziele initiieren**, wie dies z.B. im Kanton Nidwalden der Fall ist.⁸⁹
- Geschäftsprozessmanagement ist als Hebel zur **Partizipation der Mitarbeitenden** zu nutzen. Diese sind aufgrund ihrer fachlichen Kompetenz am besten in der Lage, Verbesserungspotentiale in den Geschäftsabläufen zu erkennen und in die übergreifende Gestaltung von Geschäftsprozessen einzubringen.

Empfehlung 5: Vernetzte Vertriebs- und Produktionsstrukturen entwickeln, planen und umsetzen. In den Verwaltungsstellen wird sich die Erkenntnis durchsetzen, dass Prozess-, Ergebnis- und Strukturqualität jeder einzelnen Organisation mit der übergreifenden Vernetzung von Leistungen, Prozessen, Vertriebs- und Produktionsstrukturen deutlich erhöht werden können.⁹⁰ Vor dem Hintergrund **verwaltungsübergreifender Referenzarchitekturen** können betriebliche Silostrukturen einfacher und zielgerichteter aufgebrochen und vernetzt werden. Die komplementären Konzepte der **Prozessmodularisierung** und der **Prozessoperationalisierung** sind Modell und Treiber einer nachhaltigen Integration von lokalen „Unternehmensarchitekturen“ in einer gemeinsam zu gestaltenden *E-Government-Architektur Schweiz*⁹¹ (vgl. *Kapitel 4.3.2 Vertriebs- und Produktionsstrukturen vernetzen*). Lokale Architekturen können unter Wahrung der **organisatorischen Selbständigkeit** strategiegeleitet weiterentwickelt werden.

- Im Rahmen z.B. einer **Strategischen Informatikplanung** (SIP) können Verwaltungseinheiten aus eigenem Antrieb bestehende Silostrukturen aufbrechen und über die Mo-

⁸⁶ Vgl. dazu die im Rahmen des priorisierten Vorhabens *B1.03 Leistungsinventar und Referenzdatenbank eGov CH* geplanten Ergebnisse, *Katalog priorisierter Vorhaben*. Stand vom 18. Mai 2009. www.egovernment.ch

⁸⁷ *Öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz* (vgl. www.egovernment.ch)

⁸⁸ Dies in Abstimmung mit dem priorisierten Vorhaben *B1.03 Einheitliches Inventar und Referenzdatenbank öffentlicher Leistungen*

⁸⁹ Vgl. *Jahresziele 2010 Kt. Nidwalden, Antrag an den Regierungsrat (Nr. 2/p)* unter http://www.nw.ch/de/politik/regierungsratmain/exekutivgeschaefte/welcome.php?action=showinfo&info_id=5038

⁹⁰ Vgl. dazu ausführlich J. W. Ross, P. Weill, D. C. Robertson. *Enterprise Architecture As Strategy*, Boston 2006.

⁹¹ Vgl. dazu das priorisierte Vorhaben *B1.06 E-Government Architektur CH*.

dularisierung und Operationalisierung der „lokalen“ Prozesslandschaft von den qualitativen und finanziellen Vorteilen verwaltungsübergreifender Vertriebs- und Produktionsnetzwerken profitieren.

Empfehlung 6: Kooperative Entscheidungs- und Fachstrukturen schaffen – Geeignete Betriebsmodelle definieren und umsetzen. Die Vernetzung der föderalen Verwaltungsstrukturen erfordert einen **hohen Partizipationsgrad** aller Akteure bei der E-Government-Umsetzung. Vernetzung setzt auf der Ebene der Geschäftsprozesse und der Leistungen an und muss dort die Mitarbeitenden als wichtige Handlungs- und Wissensträger direkt einbeziehen (vgl. *Kapitel 5 Den Wandel einleiten*). Des weiteren erfordert die Entwicklung von vernetzten Vertriebs- und Produktionsstrukturen die Einsetzung geeigneter ebenenübergreifender Entscheidungs- und Fachgremien – denn keine der beteiligten Stellen ist allein in der Lage, die Leistungserbringung zu verändern (vgl. *Kapitel 4.3 1 Verwaltungsübergreifend kooperieren*). Gemeinden, Kantone und Bundesstellen werden gemeinschaftlich an der Entwicklung von zukünftigen Leistungsstrukturen arbeiten müssen. Auf diese Weise kann das für den Wandel erforderliche Klima der Zusammenarbeit und des gegenseitigen Vertrauens zwischen den föderalen Ebenen bestärkt werden. Für den Betrieb der übergreifenden Vertriebs- und Produktionsstrukturen sind geeignete Governance- und Betriebsmodelle zu definieren und umzusetzen.⁹²

- Der Aufbau und die Pflege von gemeinsam benötigten BPM-Dokumentationsressourcen (Leistungsinventar, Leistungs- und Prozessdokumentation etc.) und BPM-Infrastrukturen stellen einen wichtigen Prüfstein der föderalen Zusammenarbeit dar. Aufgaben, Zuständigkeiten, Abläufe, die Finanzierung und der Betrieb geeigneter Infrastrukturen etc. müssen hierbei zwischen allen beteiligten Stellen einvernehmlich geregelt werden.

Empfehlung 7: Erfolgreiche und anschauliche Umsetzungsbeispiele schaffen – Erfahrungen austauschen – Von bewährten Lösungen lernen. Es braucht erfolgreiche Umsetzungsbeispiele für die „Vernetzte Verwaltung“.⁹³ Mit geeigneten Umsetzungshilfen⁹⁴ kann beispielsweise ein komplex erscheinendes Thema wie das Geschäftsprozessmanagement auf Gemeindeebene erfolgreich angegangen werden.

⁹² Vgl. als Beispiel das Betriebsmodell des Schweizer (Verwaltungs-) Portals www.ch.ch

⁹³ Im Rahmen der Strategieumsetzung müssen die einzelnen Verwaltungsstellen erreichbare Ziele setzen können, d.h. mess- und spürbare Fortschritte sollen auch in kleinen Schritten möglich sein. Wichtig dabei ist, dass die strategische Ausrichtung stimmt.

⁹⁴ Das national und international prämierte BPM-Hilfsmittel *eCH-0096 BPM-Starter Kit* besteht aus einem *BPM-Projektleitfaden* und einem *BPM-Dokumentations-Werkzeug*. Das *BPM-Starter Kit* möchte gerade auch kleinere Verwaltungseinheiten unterstützen und motivieren, eine eCH-konforme elektronische Dokumentation der Leistungen und Prozesse aufzubauen und zu pflegen. Die dokumentierten Leistungen und Prozesse können dann auch im Web publiziert werden. Der *BPM-Projektleitfaden* ist eine praxisorientierte Anleitung zur projektmässigen Schritt-für-Schritt-Abwicklung einer BPM-Einführung.

- Der Nutzen der Ergebnisse von priorisierten Vorhaben für die verwaltungsübergreifende Vernetzung könnte anhand von Pilotprojekten veranschaulicht und bekannt gemacht werden. Ebenso bräuchte es Beispiele dafür, wie Organisationen „Netzwerkkompetenz“ erlangen. Dies könnte z.B. anhand von BPM-Pilotprojekten in Gemeinden und Kantonen geschehen. Ebenfalls sind Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch und für gegenseitiges Lernen zu schaffen. Mit dem Aufbau von BPM-Plattformen (vgl. *Anhang III: Kooperation bedingt eine verwaltungsübergreifende Informationsintegration*) könnten Bundesstellen, Kantone und Gemeinden untereinander Ergebnisse und Erfahrungen im Geschäftsprozessmanagement besser teilen.⁹⁵

Empfehlung 8: Gesetzliche Hindernisse der Verwaltungskooperation identifizieren – Rechtssetzungsbedarf evaluieren. Bestehende gesetzliche Hindernisse, welche der Dienstleistungsorientierung, der verwaltungsübergreifenden Kooperation und Vernetzung im Wege stehen oder aber die erforderliche Integration von Verwaltungsinformationen erschweren oder gar verbieten, sind zu identifizieren (vgl. *Kapitel 4.4.2 Den Leistungsbezug vereinfachen*).⁹⁶ Gegebenenfalls sind diese Hindernisse über den politischen Instanzenweg auszuräumen. Allein schon deshalb ist der rechtzeitige Einbezug von Politik und Öffentlichkeit angezeigt. Der Weg über die Rechtssetzung mag beschwerlich und langwierig erscheinen, es bietet sich damit aber auch eine gute Möglichkeit zur Sensibilisierung einer breiteren politischen Öffentlichkeit hinsichtlich der Themen E-Government bzw. Verwaltungserneuerung an.

- Das Organisationskonzept enthält diverse methodische Anknüpfungspunkte zu der im Rahmen des priorisierten Vorhabens *B1.02 Rechtsgrundlagen* vorgesehenen Evaluation des Rechtssetzungsbedarfs (vgl. *Kapitel 4.4.2 Den Leistungsbezug vereinfachen*).
- Die verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit im föderalen System ist unter den Akteuren fachlich zu vereinbaren und zu regeln – in Form von Gesetzen, Verordnungen, Weisungen oder Vereinbarungen⁹⁷ (vgl. *Kapitel 4.3.1 Verwaltungsübergreifend kooperieren*).

⁹⁵ Die eCH-BPM-Plattform <http://www.ech-bpm.ch/de> soll den Erfahrungsaustausch beim Geschäftsprozessmanagement unterstützen. Vorgesehen ist u.a., dass Gemeinden und Kantone ihre dokumentierten „lokalen“ Prozesse auf der Plattform anderen Gemeinden oder Kantonen als Dokumentationsvorlage zur Verfügung stellen. Dadurch können „Neueinsteiger“ ihre Beschreibungsaufwände deutlich reduzieren.

⁹⁶ Vgl. dazu das priorisierte Vorhaben *B1.02 Rechtsgrundlagen. Katalog priorisierter Vorhaben*. Stand vom 18. Mai 2009. www.egovernment.ch

⁹⁷ In der Öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz (vgl. www.egovernment.ch) ist bereits vorgesehen, dass schweizweit genehmigte eCH-Standards www.ech.ch unverzüglich in die jeweiligen verwaltungsinternen Regelwerke aufzunehmen und konsequent anzuwenden sind.

Empfehlung 9: Den Wandel gemeinsam finanzieren. Bei der Umsetzung der E-Government-Strategie wird zurzeit von einer zentralen Finanzierung der Vorhaben abgesehen. Gleichzeitig bekunden verschiedene priorisierte Vorhaben etliche Mühe, sich aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Mit einer Wirtschaftlichkeitsanalyse zur „Vernetzten Verwaltung“ könnte die Bereitschaft zur **zentralen Finanzierung von E-Government-Schlüsselvorbaben** indessen zunehmen und Investitionsanreize geschaffen werden.

Avoiding the Pitfalls of eGovernment: Failure of “silo-based” budgetary mechanisms⁹⁸

- *Pitfall:* Failure of “silo-based” budgetary mechanisms to support the delivery of the eGovernment Programme.
- *Outcomes:* Failure to implement cross-government projects: inter-agency conflict; poor service delivery; unnecessary costs.
- *Recommendation:* A new approach needs to be taken in the funding of Programmes, one that replaces the “silo-based” budgetary mechanisms. Develop a mix of big and small projects, the latter being used as quick wins to help fund the former.

- Die Wirtschaftlichkeitsanalyse könnte untersuchen, in welchem Umfang durch die Vernetzung von lokalen Prozess-, Vertriebs- und Produktionsstrukturen sowohl qualitative als auch finanzielle Ziele der Verwaltungsmodernisierung erreicht werden können (Abbau administrativer Lasten und Steigerung der Leistungsfähigkeit bzw. Einsparungen bei der Beschaffung und dem Betrieb von Prozessbausteinen und -infrastrukturen). Damit ergeben sich wichtige Entscheidungsgrundlagen für zukünftige Investitionen in die schweizweite Erneuerung der öffentlichen Verwaltung.
- Auch könnten verschiedene Modelle zur Mittelbeschaffung bei verwaltungsübergreifenden Vorhaben ausgearbeitet werden.

⁹⁸ Vgl. OASIS eGov: *Avoiding the Pitfalls of eGovernment. 10 lessons learnt from eGovernment deployments*, April 2010, Download unter <http://www.oasis-egov.org/library>.

Anhang I: Welches Geschäftsprozessmanagement braucht die öffentliche Verwaltung?

(Ergänzung zu Kapitel 4.3.1 Verwaltungsübergreifend kooperieren)

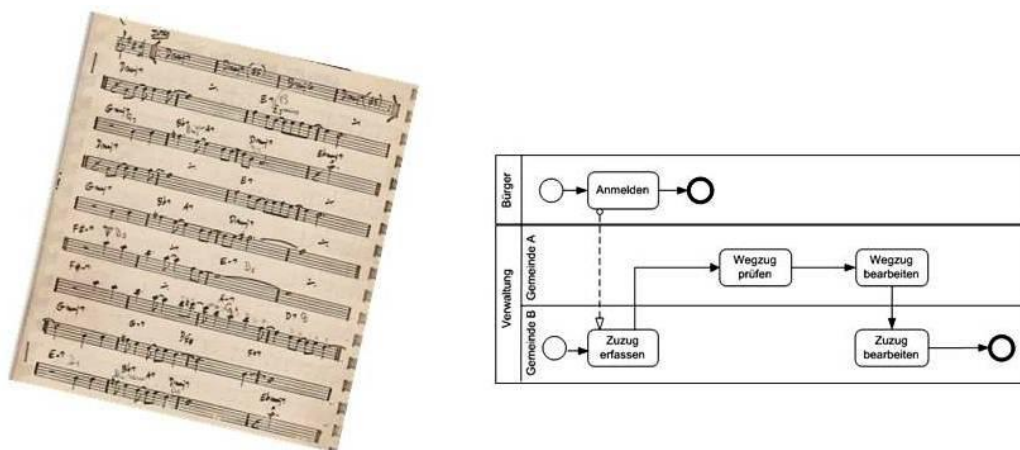
Ein Grossteil der Leistungen (oder Produkte) der öffentlichen Verwaltung sind Entscheidungen, die oftmals als Ergebnis von multilateralen Aushandlungsprozessen in einem gesetzlich formalisierten Rahmen zustande kommen (vgl. *Kapitel 4.1 Gestaltungsdimensionen und Gestaltungsrahmen*). Entsprechend der **hoheitlichen Aufgaben- und Arbeitsteilung** ist hier das Wissen auf viele verschiedene zuständige Stellen und Köpfe verteilt. Dieses **Fach- und Prozesswissen** ist daher auch nur **schwer zentralisierbar**. Die materiellen Entscheidungsvorgänge, die oft mit dem Studium von Unterlagen etc. verbunden sind, schränken zudem den Automatisierungsgrad ein. Da politische Rahmenbedingungen rasch ändern können (man denke z.B. an die rasche Abfolge von Revisionen in der Asylgesetzgebung) stellen in Informatikanwendungen „verbaute“ Verfahren sowohl ein operatives (mangelnde Flexibilität der Anwendung) als auch ein finanzielles Risiko dar (hoher Aufwand bei Anpassungen). Auch sind aufgrund des **Entscheidfindungs- bzw. Aushandlungscharakters** von Verwaltungsverfahren die Interaktions- und Kommunikationsvorgänge in der Regel nicht bis ins letzte Detail vorhersehbar. Ein bestimmter Grad an **Flexibilität** hinsichtlich Kontaktierungsmöglichkeiten ist daher sowohl auf der Behörden- als auch auf der Kundenseite geradezu erwünscht.

Angesichts der **verteilten Macht- und Wissensstrukturen** sowie der **nur teilweise vorausbestimmbaren operativen Abläufe** stellen **Prozessautomatisierung**, „Business Process Reengineering“, „Prozessmodellierung“ etc. falsche Schwerpunktsetzungen im Geschäftsprozessmanagement der öffentlichen Verwaltung dar. Wichtig ist Folgendes: Als Voraussetzung sowohl der verwaltungsübergreifenden als auch der verwaltungsinternen Kooperation müssen **Leistungen und Prozesse explizit gemacht**, d.h. fachlich beschrieben und dokumentiert werden. Die **fachliche Verständigung (*shared understanding*)** bildet den Ausgangspunkt jeglicher Zusammenarbeit zwischen Menschen und Organisationen. Neue konzeptionelle Ansätze im BPM stellen denn auch die **human interaction** in den Vordergrund; man spricht von **Social BPM** oder **kollaborativem BPM**.⁹⁹ Im Unterschied zu den Reengineering-Ansätzen, bei welchen das Wissen von den Mitarbeitenden abgezogen und in Form von **Anwendungs- bzw. Software- oder Maschinenlogik** der Produktion aufgestülpt wird (*modern times*), setzt **Social BPM** auf die **Partizipation** und **Interaktionsfähigkeit** der Mitarbeitenden: Das implizite, dezentral **verteilte Wissen soll zu einem expliziten, ge-**

⁹⁹ Vgl. K. Harrison-Broninski: *Human interactions. The heart and soul of business process management*. Tampa 2005.

teilten Wissen werden. Die **Wissensträger**, die verantwortliche Positionen in den Geschäftsprozessen einnehmen, sind bei der fachlichen Beschreibung, Dokumentation, Pflege und Optimierung der Geschäftsprozesse einzubeziehen. Fachliche Prozessmodelle können, falls sie den Mitarbeitenden im operativen Geschäft (z.B. über Web-Anwendungen) als Informationsressourcen und als Referenz zugänglich sind, in einer Erfahrungsschleife stetig überprüft, optimiert und an sich verändernde Umweltbedingungen angepasst werden („Agilität“). Bei der operativen Ausführung der fachlich definierten Prozesse muss genügend Handlungsspielraum und Flexibilität bestehen, um aus dem konkreten Prozessgeschehen heraus ad hoc erforderliche Interaktionen und Aktivitäten starten zu können.¹⁰⁰

In der Vernetzungsperspektive muss Geschäftsprozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung auf zwei Ebenen etabliert werden. Einen Ausgangspunkt bilden die „**lokalen**“ **Prozesse** der einzelnen Organisationen: Deren Handlungsfähigkeit gewinnt stark hinzu, wenn die Leistungen und Prozesse explizit auf der Fachebene beschrieben sind. Ähnlich wie in einem Orchester geht es dabei nicht darum, das Können der einzelnen Akteure, sondern vielmehr das „Zusammenspiel“, die Interaktion der Akteure zu beschreiben:



(Abb. 14) Einheitliche Notationsweisen in der Musik und der Geschäftswelt erleichtern das mehrstimmige Zusammenspiel

Es geht also um Rollen, Aktivitäten, Bearbeitungsübergänge und -zustände, Austauschobjekte, Ergebnisse etc. (bzw. Tonart, Instrumentation, Tempo, Melodielinien, Akkordfolgen). Hierzu braucht es in der Regel auch **keinen ausufernden Detaillierungsgrad**. Die Doku-

¹⁰⁰ Entsprechende *Workflow Management*-Konzepte, die eine hohe Flexibilität gerade bei wenig vorstrukturierbaren Prozessen zulassen, wurden in den letzten zehn Jahren im Verwaltungskontext entwickelt und umgesetzt. Die in der Schweiz so bezeichneten *Geschäftsverwaltungssysteme* (GEVER, Deutschland: DOMEA, Österreich: ELAK) haben dadurch, dass sie von einer Vielzahl unterschiedlicher Prozesse flexibel genutzt werden können, ein hohes Wirtschaftlichkeitspotential. Das der GEVER zugrunde liegende „generische“ Prozessmodell erlaubt es, die schiere Vielfalt und Vielzahl unterschiedlicher fachlicher Handlungsvollzüge mittels einer Handvoll elektronischer Prozessbausteine (Aktivitäten) auszuführen. Vgl. dazu: *eCH-0038 Records Management Framework – Informationsmanagement im eGovernment* www.ech.ch sowie M. Schaffroth: *Paradigmenwechsel bei der Gestaltung von E-Government Prozessen*. In: R. Klischewski, M. Wimmer (Hrsg.): *Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government*, Münster (2005).

mentation des Fachverständnisses setzt allerdings eine gemeinsame und von **allen anerkannte Notationsweise** voraus.¹⁰¹

Die Befähigung zum Geschäftsprozessmanagement wird zu einem kritischen Erfolgsfaktor bei der Erneuerung der öffentlichen Verwaltung. Das hier vorgestellte Partizipations- und Kooperationsmodell erlaubt es den Schweizer Behörden, das Geschäftsprozessmanagement in ihren Organisationen nach den zur Verfügung stehenden Mitteln und nach einem selbst bestimmten Tempo zu entwickeln und gleichzeitig organisationsübergreifend zu koordinieren und zu harmonisieren.

- Das von eCH herausgegebene Hilfsmittel **eCH-0096 BPM-Starter Kit**¹⁰² unterstützt Organisationen bei der Einführung eines „niederschweligen“ Geschäftsprozessmanagements. Der *BPM-Projektleitfaden* erläutert Schritt für Schritt die organisatorische Einführung des BPM und stellt entsprechende Dokumentvorlagen etc. zur Verfügung. Das im *BPM Starter Kit* kostenlos mitgelieferte elektronische Dokumentationswerkzeug (*BPM-Tool*) erlaubt weiter die elektronische Erstellung der *Geschäftslandkarte* (Gesamtübersicht von Aufgaben und Leistungen der Organisation) sowie die BPMN konforme Erfassung aller Prozesse. Die BPM-Dokumentation der Verwaltungseinheit steht dann allen Mitarbeitenden über eine Web-Anwendung als BPM-Referenzinformation zur Verfügung und kann somit aus dem operativen Geschäft konsultiert werden.

Der **offene Erfahrungsaustausch**, die Schaffung von Lerneffekten sowie die Nutzung von Synergien stellen wichtige Anreize zur Etablierung des Geschäftsprozessmanagement in der Verwaltung dar: Da den Organisationen derselben hoheitlichen Ebene vergleichbare Aufgabenfelder zugewiesen sind und folglich dieselben Leistungen erbracht werden, könnten bereits dokumentierte Verwaltungsarchitekturen (Geschäftslandkarten, Leistungen, Prozesse) untereinander als „Mustervorlagen“ untereinander ausgetauscht werden: Bei der Dokumentation der Leistungen und Prozesse im eigenen Zuständigkeitsbereich bräuchten so nur mehr die Abweichungen nacherfasst zu werden, die aufgrund lokaler Verfahrensvorschriften und lokaler Organisationsstrukturen häufig gegeben sind.

- Mit der **eCH-BPM Community Schweiz-Plattform** www.ech-bpm.ch ist eine Austauschplattform für dokumentierte Verwaltungsprozesse im Aufbau begriffen.

Für die verwaltungsübergreifende Kooperation (Prozessintegration) und die Vernetzung der Vertriebs- und Produktionsstrukturen der föderalen Akteure müssen leistungs- und prozess-

¹⁰¹ Vgl. eCH-0073 *Dokumentation öffentlicher Leistungen und Prozesse (Dokumentationsstandard eGov CH)*. Prozessdiagramme sind gemäss dem produktneutralen Standard *Business Process Modeling Notation (BPMN)* zu erfassen.

¹⁰² Vgl. <http://www.ech.ch/vechweb/page?p=dossier&documentNumber=eCH-0096&documentVersion=1.00> eCH-0096 *BPM Starter Kit* (Einführungsdokument). Unter www.ech-bpm.ch findet man das eCH-BPM Starter Kit zum Herunterladen.

bezogene Informationen in einem gemeinsamen BPM-Repository erfasst, gepflegt und bereitgestellt werden. Öffentliche Leistungen sind schweizweit zu inventarisieren sowie anhand definierter Merkmale einheitlich zu bezeichnen und zu beschreiben (Informationsintegration). Verwaltungsübergreifend harmonisierte Informationen und Daten zu Leistungen, Prozessen, Zuständigkeiten, Behördengängen, Zugangsstrukturen etc. stellen dann das logische Bindeglied zu den in den lokalen BPM-Dokumentationen erfassten Objekten dar.

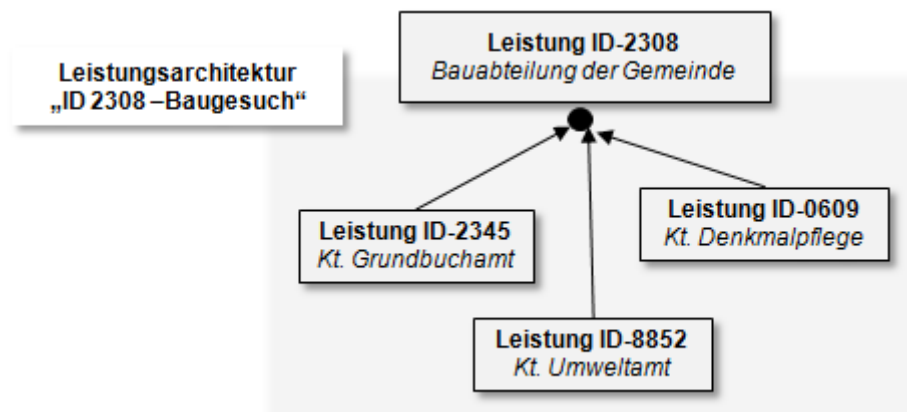
- Das **BPM-Repository Reference eGov CH** versorgt die „lokalen“ BPM-Repositories der Verwaltungseinheiten mit einem Grundstock an definierten Stammdaten, die damit nicht mehr einzeln und redundant erfasst sowie gepflegt werden müssen. Das *BPM-Repository Reference eGov CH* enthält weiter auch die Dokumentation der „öffentlichen“ Prozesse. Diese Dokumentation wird für die verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit benötigt (vgl. dazu *Anhang III. Kooperation bedingt eine verwaltungsübergreifende Informationsintegration*).

Anhang II: Leistungsarchitekturen dokumentieren und nutzen

(Ergänzung zu Kapitel 4.3.1.5 Leistungen und Prozesse dokumentieren)

Leistungen und Leistungsarchitekturen stellen zentrale Elemente innerhalb der Dokumentation von Verwaltungsarchitekturen dar.¹⁰³ Die *Leistungsarchitektur* gibt einen sachlichen Aufschluss darüber, welche **gesetzlich vorgegebenen Leistungselemente** bei der Bereitstellung einer vom Kunden nachgefragten „Gesamtleistung“ verfahrensbezogen zu verknüpfen sind.

Jede öffentliche Leistung kann in Form einer für sie charakteristischen Leistungsarchitektur beschrieben werden. Dieser können dann auch die **hoheitlichen Leistungsträger** („Bund“, „Kanton“, „Gemeinde“) ebenso wie die im konkreten Geschäftsfall ausführenden Stellen (Baubehörde Kt. Zug, Bundesamt für Gesundheit, Sozialamt der Stadt Luzern) einfach zugeordnet werden.



(Abb. 15) Leistungsarchitektur am Beispiel eines Baubewilligungsverfahrens

Für die Beschreibung der Leistungsarchitekturen müssen die einzelnen Leistungen übergreifend identifiziert werden können: Öffentliche Leistungen sind hierzu in einem **schweizweiten Leistungsinventar**¹⁰⁴ zu erfassen.

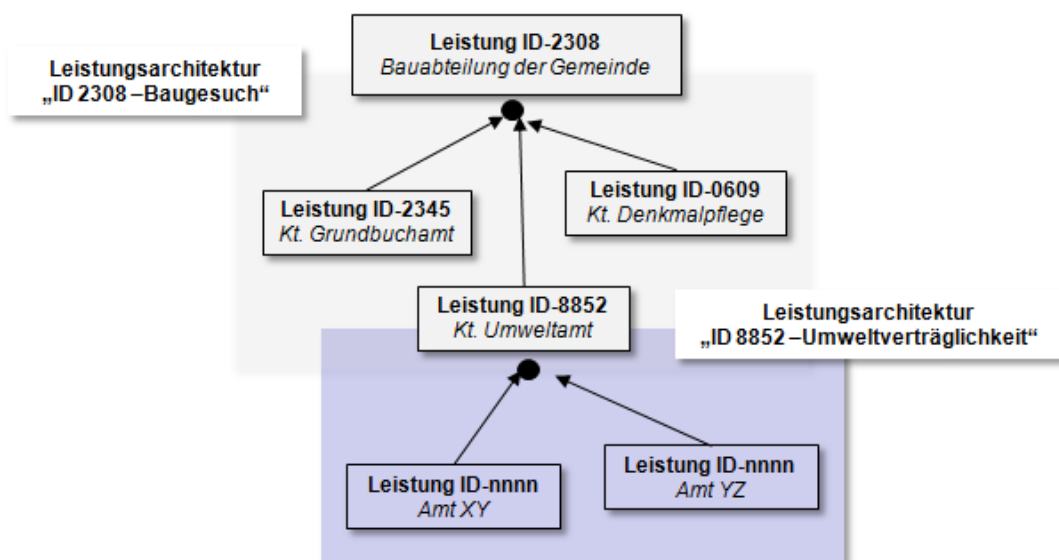
¹⁰³ In der Version 1.0 von *eCH-0073 Dokumentation öffentlicher Leistungen und Prozesse (Dokumentationsstandard eGov CH)* sind noch keine Vorgaben zur Beschreibung von Leistungsarchitekturen enthalten.

¹⁰⁴ Vgl. *eCH-0070 Leistungsinventar eGov CH*, www.ech.ch

Die Leistungsarchitektur zum Baubewilligungsverfahren des Kantons Bern

Ein praktisches Beispiel für die Beschreibung einer Leistungsarchitektur liefert das *Verzeichnis der Nebenbewilligungen zu Art 22. des Baubewilligungsverfahrens (Baubewilligungsdekret, BewD)* des Kantons Bern. Darin wird verbindlich aufgelistet, welche zuständigen Behörden die Baubehörde im Rahmen von Baubewilligungsverfahren konsultieren muss bzw. welche Leistungen von diesen Stellen an die Baubehörde abzugeben sind ¹⁰⁵.

Bei der Dokumentation von Leistungsarchitekturen können ebenfalls **verschachtelte Strukturen** und Abhängigkeiten von Leistungen sichtbar gemacht werden. Auch kann eine einzelne Leistung (z.B. ein bestimmter Registerauszug) in vielen verschiedenen Leistungsarchitekturen wiederkehrend vorkommen. Leistungsarchitekturen beschreiben somit ein Geflecht (Netzwerk) und **keine hierarchisch gegliederte Struktur**.



(Abb. 16) Verschachtelung von Leistungsarchitekturen

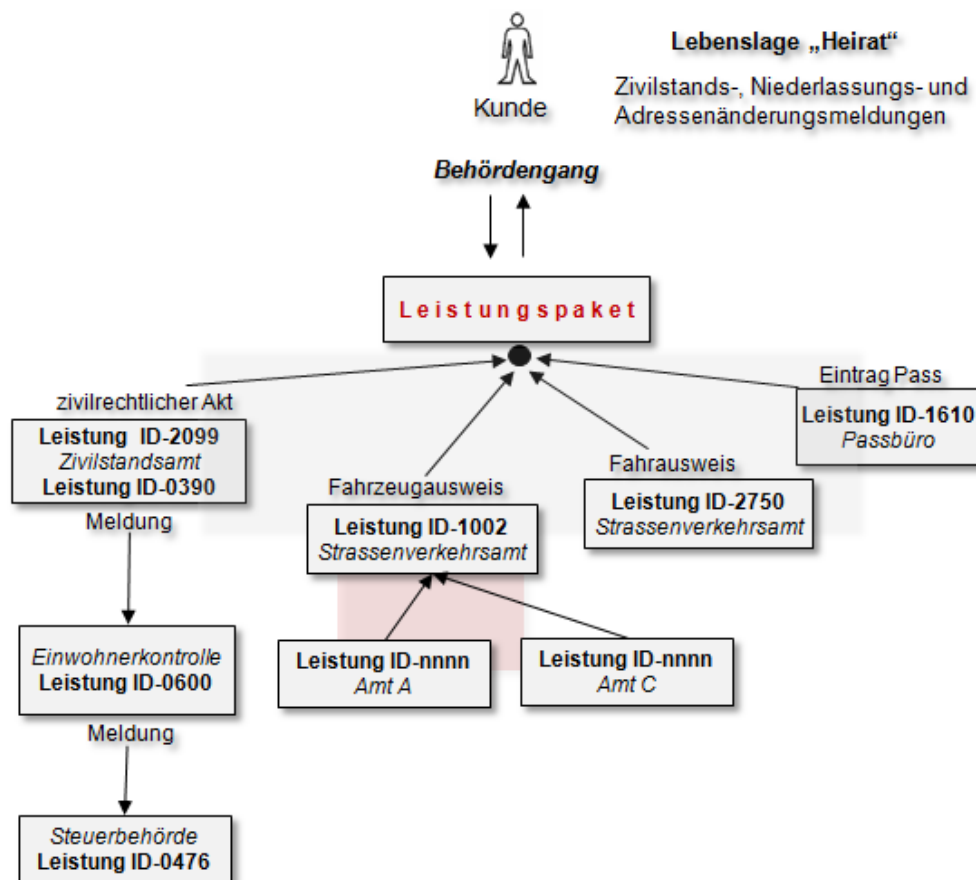
Eine Leistung (bzw. ein Leistungselement) kann in den verschiedenen Leistungsarchitekturen also **mehrfach referenziert** sein. Die Leistung muss jedoch nur ein einziges Mal (sachlich) beschrieben werden.

¹⁰⁵ Vgl. http://www.jgk.be.ch/site/agr_bauen_baubewilligungsverfahren_verzeichnis_fachstellen.pdf

Überprüfung staatlicher Aufgaben auf der Grundlage schweizweiter Leistungsarchitekturen

Schweizweit dokumentierte und gepflegte Leistungsarchitekturen können über ihre Vorgabenfunktion bei der verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit hinaus ebenso gut für eine **aufgabenbezogene Verwaltungsreform** genutzt werden. Mit der systematischen Erfassung der Leistungsarchitekturen der öffentlichen Verwaltung bietet sich erstmalig die Gelegenheit, ein umfassendes und **transparentes Gesamtbild** der Strukturen und des **Umfangs der öffentlichen Aufgabenvollzugs** der Schweizer Verwaltung zu erlangen.

Bei der kundenorientierten Zusammenfassung von einzelnen öffentlichen Leistungen zu **Leistungspaketen** ergibt sich eine zusätzliche Verflechtung der Leistungsarchitekturen (vgl. *Kapitel 4.4.1 Den Leistungsbezug vereinfachen*). Auch in der Schweiz liefern die Behörden zu verschiedenen Lebenslagen oder Geschäftssituationen bereits „Leistungspakete“ ab. Beim nachfolgenden Beispiel zur Lebenslage „Heirat“ wird ersichtlich, wie bei der kombinierten Erstellung mehrerer Leistungen zu einem Behördengang auf der Kundenseite die einzelnen Meldevorgänge entfallen: Die Meldungen werden auf dem amtsinternen Weg weitergeleitet und ausgetauscht. So meldet das Zivilstandsamt der Einwohnerkontrolle die Zivilstandsänderung von Personen. Die Einwohnerkontrolle führt das Einwohnerregister nach und informiert das Steueramt über die Zivilstandsänderung bei steuerpflichtigen Personen.



(Abb. 17) Verflechtung von Leistungsarchitekturen bei der Bereitstellung von Leistungspaketen

Anhang III: Kooperation bedingt eine verwaltungsübergreifende Informationsintegration

(Ergänzung zu Kapitel 4.3.1 Verwaltungsübergreifend Kooperieren und Kapitel 4.4.1 Den Leistungszugang vereinfachen)

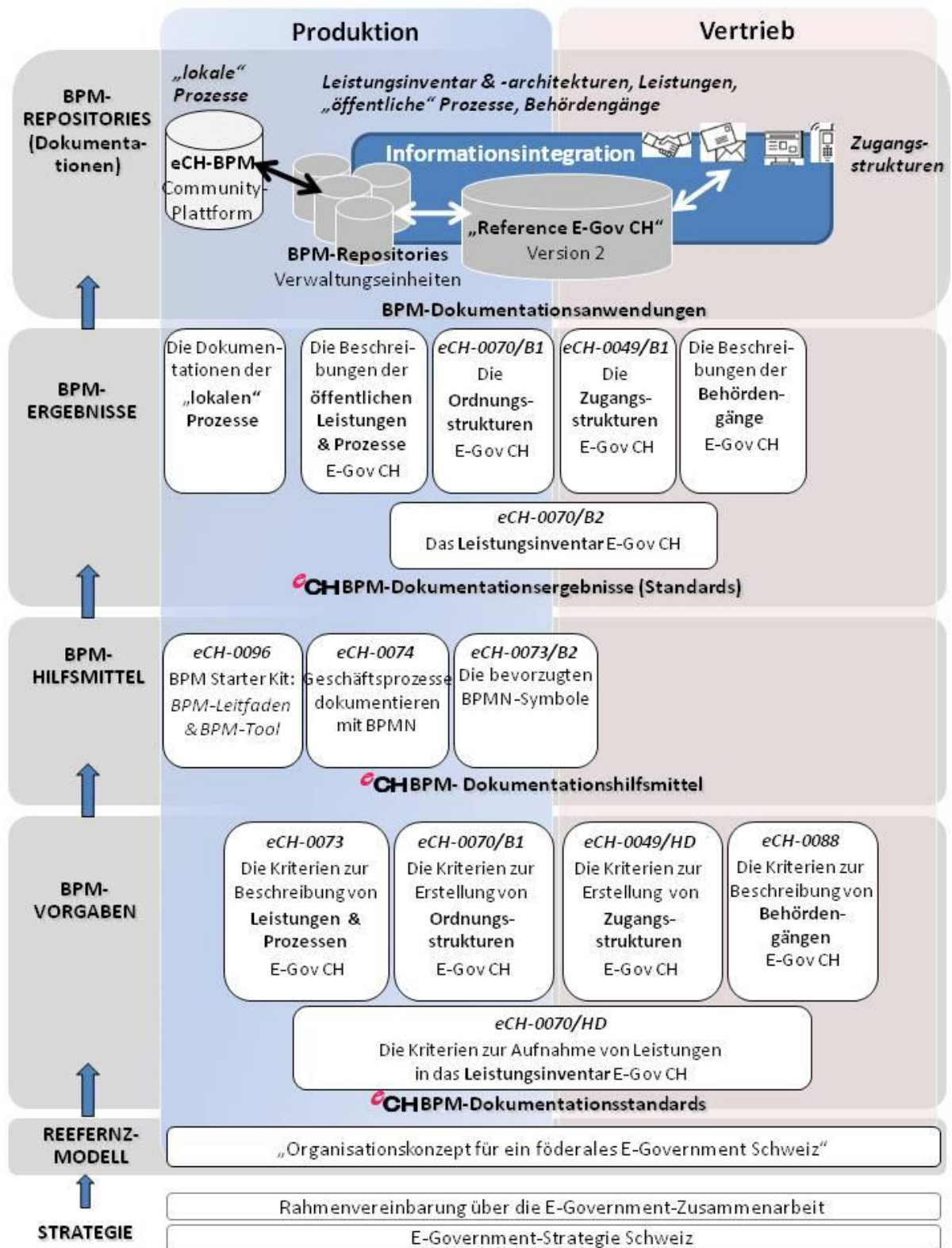
Die nachfolgende Grafik¹⁰⁶ enthält eine Übersicht der in den *Kapiteln 4.3.1 Verwaltungsübergreifend Kooperieren* sowie *4.4.1 Den Leistungszugang vereinfachen* erwähnten Dokumentationsvorgaben und -ergebnisse zum priorisierten E-Government-Vorhaben *B1.03 Einheitliches Inventar und Referenzdatenbank öffentlicher Leistungen*. Diese Vorgaben und **Dokumentationsergebnisse** werden zur **Vernetzung der Leistungen und Prozesse** bzw. der **Vertriebs- und Produktionsstrukturen** benötigt. In der Übersicht zu ergänzen sind verschiedene Körperschaftsverzeichnisse wie z.B. das Behördenverzeichnis¹⁰⁷ sowie die einheitlichen Personen- und Unternehmensidentifikatoren.¹⁰⁸

(vgl. Grafik auf der nachfolgenden Seite)

¹⁰⁶ Quelle: Bundeskanzlei und eCH Fachgruppe Geschäftsprozesse

¹⁰⁷ Vgl. dazu das priorisierte Vorhaben *B2.02 Verzeichnisdienst der Schweizer Behörden (Federführende Organisation: Bundeskanzlei)*. Katalog priorisierter Vorhaben. Stand vom 18. Mai 2009. www.egovernment.ch

¹⁰⁸ Vgl. dazu die priorisierten Vorhaben *B1.04 Einheitlicher Personenidentifikator (Federführende Organisation: Bundesamt für Statistik)* sowie *B1.05 Einheitlicher Unternehmensidentifikator (Federführende Organisation: Bundesamt für Statistik)*. Katalog priorisierter Vorhaben. Stand vom 18. Mai 2009. www.egovernment.ch



(Abb. 18) BPM-Dokumentationsframework für E-Government Schweiz

Die im priorisierten Vorhaben B1.03 vorgeschlagene Gesamtstruktur der Dokumentation öffentlicher Leistungen und Prozesse umfasst somit folgende Elemente:

1. **„Lokale“ BPM-Dokumentationen:** Diese enthalten die Leistungs- und Prozessbeschreibungen **der einzelnen Verwaltungseinheiten**. Bei gesetzlich vorgeschriebenen Grundleistungen (Kerngeschäften) der Verwaltungen sind die standardisierten Referenzinformationen z.B. gemäss eCH-0070 Leistungsinventar zu nutzen. Die BPM-Dokumentation ist fester Bestandteil des lokalen Geschäftsprozessmanagements und dient u.a. als Referenzinformation für die Unternehmensplanung, als Basis für die Qualitätssicherung sowie als Architekturgrundlage für die IKT-Steuerung, aber eben auch als unterstützende Informationsressource in den operativen Prozessen selbst.
2. **„eCH-BPM-Community Plattform“:** Sie enthält eine **Sammlung „lokaler“ Leistungs- und Prozessbeschreibungen**, die von Kantonsstellen und Gemeinden der Verwaltungs-Community zur Verfügung gestellt werden. Verwaltungsorganisationen können so ihre bereits erfassten „lokalen“ Leistungs- und Prozessbeschreibungen (vgl. lokale BPM-Dokumentationen) anderen Stellen als **Dokumentationsvorlage (Prozessvorlage)** zur Verfügung stellen. Die Plattform kann dient als Hilfsmittel beim raschen Aufbau von „lokalen“ BPM-Dokumentationen. Der Aufbau der Austauschplattform für „lokale“ Prozessmodelle ist unter www.ech-bpm.ch vorgesehen.
3. **„Reference eGov CH“ (Kooperationsplattform):** Diese Plattform enthält u.a. das Leistungsinventar sowie die fachlichen Dokumentation von verwaltungsübergreifenden Prozessen („öffentliche“ Prozesse). Letztere bilden dann das massgebliche fachliche **Referenzinformationssystem** bei der **verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit**, d.h. wenn sich mehrere Stellen bei der Leistungserstellung untereinander fachlich koordinieren müssen.

Die fachliche Dokumentation der Geschäftsprozesse erfolgt in allen drei Gefässen nach dem einheitlichen Notationsstandard BPMN.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Vgl. dazu Object Management Group, www.omg.org. Link zum Standard Business Process Modeling Notation (BPMN): www.omg.org/spec/BPMN/. Der BPMN-Standard ist in eCH-0073 Dokumentation öffentlicher Leistungen und Prozesse übernommen. Mit BPMN dokumentierte Prozessbeschreibungen können übrigens auch in ausführbare Prozessmodelle überführt werden, vgl. dazu A. Samarin: *Improving Enterprise Business Process Management Systems*, Victoria 2009

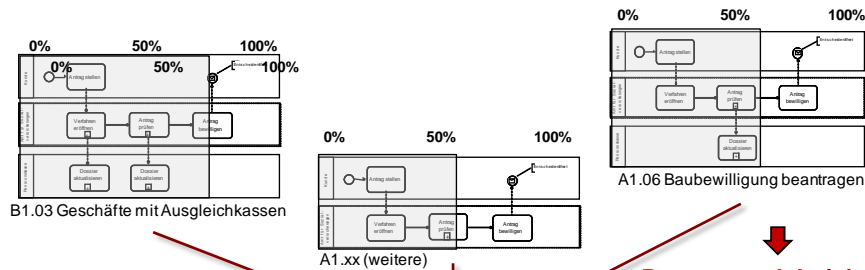
Anhang IV: Das Portfolio der priorisierten Vorhaben zu einem strategischen Steuerungsinstrument ausbauen

(Ergänzung zu Kapitel 6 Erkenntnisse und Empfehlungen)

Die nachfolgende Grafik beschreibt beispielhaft die Grobstruktur des in *Kapitel 6.2 Empfehlungen* vorgeschlagenen **strategischen Steuerungsinstruments**, welches im Detail noch auszuarbeiten ist. Dabei werden die Vorhaben der E-Government-Strategie (Leistungsvorhaben und Voraussetzungsvorhaben) **inhaltlich in Beziehung gesetzt**, auf eine **gemeinsame Zeitachse** gebracht und so an den **strategischen Zielen ausgerichtet**. Der Zielerreichungsgrad kann anhand des **Vernetzungsgrades** der Leistungen und Prozesse sowie anhand der **Nutzung** von verwaltungsübergreifenden Vertriebs- und Produktionsstrukturen durch die Leistungsvorhaben bzw. an der tatsächlichen Verfügbarkeit der Ergebnisse der Voraussetzungsvorhaben gemessen werden. Gleichzeitig können **Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsbetrachtungen im Gesamtsystem** erfolgen statt nur innerhalb der einzelnen Vorhaben.

(vgl. Grafik auf der nachfolgenden Seite)

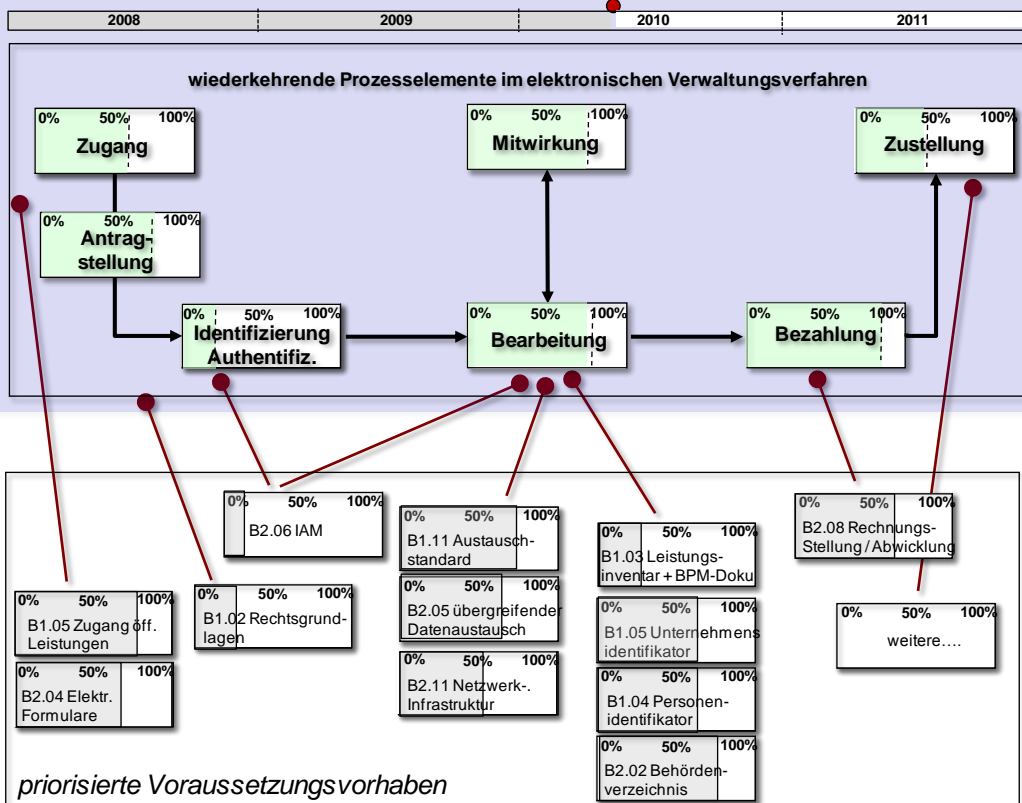
priorisierte Leistungsvorhaben



**Prozessmodularisierung /
Prozessoperationalisierung**

Zielerreichungsgrad der Strategieumsetzung

4. April 2010



priorisierte Voraussetzungen

= Zielerreichungsgrad

(Abb. 19) Portfoliostruktur für priorisierte Vorhaben: Erlaubt strategiegeleitete Steuerung der E-Government-Umsetzung

Anhang V: Das Phasen-Modell des Verwaltungsverfahrens

(Ergänzung zu *Kapitel 4.1 Gestaltungsdimensionen und Gestaltungsrahmen*)

Die Verwaltung produziert ihre Leistungen, die zu einem grossen Teil aus Entscheidungen bestehen, in einem gesetzlich formalisierten Rahmen – dem **Verwaltungsverfahren**. Dieses liefert dem *Organisationskonzept* den sachlichen, praxisbezogenen Hintergrund für die konzeptionelle Entwicklung und Begründung neuartiger Formen der organisationsübergreifenden Zusammenarbeit.

Das Verwaltungsverfahren eignet sich gleich aus mehreren Gründen als **Gestaltungsrahmen** bei der Vernetzung von Vertriebs- und Produktionsstrukturen der öffentlichen Verwaltung:

- Die Verwaltungstätigkeit ist an gesetzliche Rahmenbedingungen, d.h. an allgemeine Verfahrens- und Bearbeitungsvorgaben gebunden¹¹⁰. Diese müssen bei der Neugestaltung der Vertriebs- und Produktionsgestaltung zwingend beachtet werden.
- Das Verwaltungsverfahren rückt weiter die **spezifischen Eigenschaften der staatlichen Leistungserbringung** ins Blickfeld: Öffentliche Leistungen werden „**hoheitlich**“, d.h. auf der Grundlage gesetzlich zugewiesener Aufgaben und Zuständigkeiten, erbracht. In den arbeitsteiligen Verfahren sind daher weder die zuständigen Behörden ersetzbar noch können hoheitlich zugewiesene Aufgaben „einfach“ von privater Seite erfüllt werden (vgl. Kapitel 4.3.1 *Verwaltungsübergreifend kooperieren*).
- Im Verwaltungsverfahren werden die Handlungsstränge von Behörden und Kunden miteinander verknüpft. In enger Verwandtschaft zum *Vertriebsmodell des elektronischen Handels*¹¹¹, können entlang des Verwaltungsverfahrens die Interaktionen zwischen Kunden und Verwaltungsstellen mit einem **Phasen-Modell**, bestehend aus folgenden vier Phasen erfasst werden:¹¹²
 - Vorbereitungsphase;
 - Anstossphase;
 - Bearbeitungsphase;
 - Nachbereitungsphase.

¹¹⁰ Vgl. dazu exemplarisch das *Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, SR 172.021, sowie einschlägige Vorschriften zur Verwaltungsführung im *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)*, SR 172.010

¹¹¹ Entwickelt wurde das Modell von B. Schmid, Hochschule St. Gallen. Wir folgen der Darstellung von M. Gisler, *Vertragsrechtliche Aspekte Elektronischer Märkte nach Schweizerischem Obligationenrecht*. Diss. Universität St. Gallen Nr.2281, 1999, S.28ff.

¹¹² Vgl. dazu K. Lenk, *Der Staat am Draht*, Berlin 2004, S.76.

- *Vgl. Abb. 1: Vier-Phasen-Modell des Verwaltungsverfahrens (Kapitel 4.1)*
- Die „**prozessuale Gleichförmigkeit**“ des Verwaltungsverfahrens liefert Anhaltspunkte dafür,
 - wie fachlichen unterschiedlich definierte Prozesse auf der operativen Ausführungsebene mit einer geringen Anzahl von gleichartigen Vollzugselementen abgewickelt werden können und
 - wie die dabei benötigten Ressourcen, Funktionen und Infrastrukturen verwaltungsübergreifend genutzt, d.h. mehrfach verwendet werden können.
- *Vgl. Abb. 2: Gesetzlich formalisierte Ablaufelemente des Verwaltungsverfahrens (Kapitel 4.1)*

Das Phasen-Modell des Verwaltungsverfahrens bietet sich als Orientierungsrahmen zur vereinfachten Gestaltung der Leistungsangebote sowie der Kunden-Behörden-Interaktionen auf der neuen *Vertrieboberfläche* der öffentlichen Verwaltung dar. (vgl. Kapitel 4.4 *Vertrieb öffentlicher Leistungen*).

Zu den einzelnen Phasen können folgende **formale Ausführungselemente** unterschieden werden (die aber nicht zwangsläufig in einer bestimmten Reihenfolge zu durchlaufen sind):

- proaktive Informationsbereitstellung und -aufbereitung (Behörde)/Informationsbeschaffung und Absichtsbildung (Kunde);
- Bereitstellung von geeigneten Zugangswegen (Behörde)/Nutzung eines bevorzugten Zugangskanals (Kunde);
- Unterstützung der Kontaktvorbereitung, z.B. über Bereitstellung elektronischer Formulare (Behörde)/Verfahrensanstoss über Antragstellung (Kunde startet „Behördengang“. Der Behördengang erstreckt sich über die Phasen 2-4 des Verfahrens.);
- Festlegung des Bezugsrahmens, z.B. durch formelle Prüfung des Antrags, der Identität des Antragstellers sowie der Zuständigkeit (Behörde)/Ausweis und Beibringung von diversen Bescheinigungen (Kunde),
 - ggf. Verhandlung oder Beratung;
- arbeitsteilige materielle Antragsprüfung bzw. Bearbeitung (teils durch mehrere Behördenstellen)/Mitwirkung des Kunden im Rahmen der gesetzlichen Mitwirkungspflicht,
 - ggf. mit Statusabfrage und Nachverfolgung;
- (rechtssichere) Leistungsübergabe an Kunden/Abnahme bzw. Entgegennahme der Leistung (z.B. eines Entscheids) durch Kunden,

- u.U. gegen Gebühren;
- Nachsorge bei der Behörde (Rechtsbehelfe, Adressaten-Feedback etc.)/Verfahrensabschluss oder Rekurs durch Kunde.

Aus der Sicht eines Kunden spielt sich die Abwicklung eines Verwaltungsverfahrens nach diesem Muster ab:

Der Kunde beansprucht und bezieht eine öffentliche Leistung aufgrund einer konkreten Lebenslage oder Geschäftssituation (z.B. Heirat, Geburt, Firmengründung).

- In einer ersten Phase der Absichtsbildung werden Grundinformationen über zweckdienliche Leistungsangebote, zuständige Behördenstellen, rechtskonforme Verfahrensabläufe etc. eingeholt und geprüft.
- Gegebenenfalls werden bei Unklarheiten und Fragen behördliche Auskunftstellen kontaktiert.
- Die Informationsbeschaffung geht oft fließend über in Vorkehrungen für den Bezug einer bestimmten Leistung (z.B. Einholung von Informationen zur Gesundheitsprävention bei Auslandsreisen, Antragstellung für Baubewilligung). Die Bezugsformen sowie die operative Abwicklung richten sich nach diesen beiden Leistungstypen:
 - Informationsleistungen, die Behörden im Rahmen gesetzlicher Informationspflichten bereitstellen, können von den Kunden zumeist im Selbstbedienungsmodus und anonym bezogen werden (z.B. über ein Verwaltungs-Portal).
 - Berechtigungen und Mittelansprüche müssen dagegen individuell über einen entsprechenden „Behördengang“ geltend gemacht werden (z.B. Baubewilligung, Wirtepatent, Bezug von AHV-/IV-Beiträgen). Gleiches gilt für individuelle Meldepflichten seitens des Verwaltungskunden (z.B. Steuererklärung, Wegzug/Zuzug).
- Der Behördengang umfasst alle Aktivitäten, die vom Kunden zur Erlangung einer bestimmten individuellen Leistung auszuführen sind. Dabei können folgende Handlungselemente unterschieden werden:
 - Anstoss des Verfahrens, z.B. durch Antragstellung
 - Im Rahmen der Bearbeitungsphase:
 - Der Kunde wird möglicherweise mehrmals von den Behörden kontaktiert, z.B. um Auskunft zu geben oder Dokumente nachzuliefern. Bei vielen Verfahren besteht eine gesetzliche Mitwirkungspflicht seitens des Kunden und, bei Verfügungen, auf der Behördenseite eine Anhörungspflicht.
 - Leistungsentgegennahme beim Kunden in Zusammenhang mit der Eröffnung (Übergabe) eines behördlichen Entscheides (z.B. Erteilung einer Baubewilligung).

- Verfahrensabschluss. Mit der Leistungsübergabe ist für den Kunden das Verfahren entweder abgeschlossen oder aber er kann gegen einen missliebigen Behördenentscheid rekurrieren (mit der Eingabe des Rekurses wird ein neuer Durchgang ab der Phase „Anstoss“ eingeleitet).

Anhang VI: Beteiligter Personenkreis

Die Autoren danken folgenden Personen für die kritische Lektüre und fachliche Unterstützung bei der Erstellung des Organisationskonzepts:

Beteiligter Personenkreis	
Allweyer, Thomas	Prof. Dr., Fachhochschule Kaiserslautern
Bagnoud, Laurent	Prof., Fachhochschule Westschweiz, HES-SO Wallis
Braun, Tilman	Staatskanzlei Bern
Brüllmann, Matthias	Leiter Sektion Elektronischer Behördenverkehr der Bundeskanzlei
Desobry, Christelle	Bundeskanzlei, eCH-Fachgruppe Geschäftsprozesse
Dolf, Christian	Leiter E-Government Geschäftsstelle des Kantons St.Gallen
Gimmel, Rahel	Bundeskanzlei, Programm GEVER Bund
Griessen, Roger	Informatikstrategieorgan Bund (ISB)
Häfliger, Benno	Netcetera AG, eCH-Fachgruppe Geschäftsprozesse
Heck, Uwe	Prof. Dr., Fachhochschule St. Gallen, Institut für Informations- und Prozessmanagement
Kämpfer, Alexander	Informatikstrategieorgan Bund (ISB)
Müller, Willy	Informatikstrategieorgan Bund (ISB), Leiter SEAC
Opitz, Peter	Opitz New Media, eCH-Fachgruppe Geschäftsprozesse
Patig, Susanne	Prof. Dr.-Ing. habil. Institut für Wirtschaftsinformatik, Universität Bern
Riedl, Reinhard	Prof. Dr., Berner Fachhochschule, Leiter Kompetenzzentrum Public Management und E-Government der
Röthlisberger, Stephan	Leiter Geschäftsstelle E-Government Schweiz
Schärli, Thomas	Fachstelle für Informatik und Organisation, Kanton Basel-Stadt
Schaffroth, Marc	Informatikstrategieorgan Bund (Projektleiter und Mitautor „Organisationskonzept“), Leiter eCH-Fachgruppe Geschäftsprozesse
Schneider, Stefan	Bundeskanzlei, eCH-Fachgruppe Geschäftsprozesse
Thönssen, Barbara	Fachhochschule Nordwestschweiz, Institut für Wirtschaftsinformatik
Trachsler, Karl	Exon, eCH-Fachgruppe Geschäftsprozesse
Walser, Konrad	Berner Fachhochschule, eCH-Fachgruppe Geschäftsprozesse
Wenger, Dieter	e-Serve, eCH-Fachgruppe Geschäftsprozesse
Mitglieder der eCH-Fachgruppe Geschäftsprozesse	
Mitglieder der Swiss e-Government Architecture Community – SEAC (eCH Fachgruppe Architektur)	