

# Reengineering der öffentlichen Leistungserstellung im e-Government: Vorgehensmodell „Open Choice“<sup>1</sup>

*Martin Brüggemeier / Angela Dovifat*

*Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, Fachbereich 3  
Professur für Public Management, D-10318 Berlin, Treskowallee 8  
bruegge@fhtw-berlin.de/dovifat@fhtw-berlin.de*

**Schlagnworte:** Reengineering, öffentliche Leistungserstellung, Modularisierung, Institutional Design, Institutional Choice, Leistungszweckkritik, Leistungstiefe

**Abstract:** Die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland ist gekennzeichnet durch die Fokussierung der Steuerungsebene und eine mangelnde Umsetzung des Gewährleistungsstaatsmodells. Die Potenziale von Electronic Government für die Reorganisation der Arbeitsprozesse ermöglichen nun die Reform der Arbeitsebene zB durch netzwerkartige Produktion. Das im Beitrag vorgestellte Vorgehensmodell „Open Choice“ hält derartige Gestaltungsoptionen für das Reengineering und institutionelle Wahlmöglichkeiten offen.

## 1. Ausgangslage

Betrachtet man die vom New Public Management angeleitete Modernisierung des öffentlichen Sektors in Deutschland, so fallen zwei zentrale Problemfelder auf:

- Konzentration auf die interne Steuerung der Verwaltung: Die Ebene der Produktion öffentlicher Leistungen wird vernachlässigt.<sup>2</sup>
- Mangelnde Umsetzung des Gewährleistungsstaatsmodells: Bei der Trennung von Gewährleistungs-, Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag entstand im Rahmen des Forschungsprojektes „org-e-gov“, das gemeinsam von der Universität Oldenburg, der Universität Potsdam sowie der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin durchgeführt wird. Ziel des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projektes ist es, die organisatorischen Gestaltungspotenziale durch e-Government für die Verwaltungsmodernisierung zu erschließen.

<sup>2</sup> Brüggemeier, M./Röber, M., Stand und Entwicklungsperspektive der Arbeitsorganisation im öffentlichen Dienst – auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime? (2003), in: Koch, R./Conrad, P. (Hrsg): New Public Service: Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, Wiesbaden, S 123–153.

wird letztere in der Regel mit einer vollständigen Auslagerung der Aufgabenwahrnehmung an eine Institution gleichgesetzt. Dies mag ein Grund dafür sein, dass das Gewährleistungsstaatsmodell in Deutschland bislang kaum realisiert ist.

Mit der konsequenten Prozessperspektive des e-Government wird die Modernisierung auf die Arbeitsebene geholt. Hierdurch bietet sich zudem die Möglichkeit, öffentliche Leistungen in organisationsübergreifender Arbeitsteilung netzwerkartig zu produzieren.<sup>3</sup> Dies erfordert einen umfassenden Reengineering-Prozess, an dessen Ende eine neue Architektur der öffentlichen Leistungserstellung steht. Das nachfolgend vorgestellte Vorgehensmodell *Open Choice* soll die mit E-Government verbundenen Gestaltungsoptionen für das Reengineering sichern und institutionelle Wahlmöglichkeiten offen halten.

## 2. Das Vorgehensmodell „Open Choice“

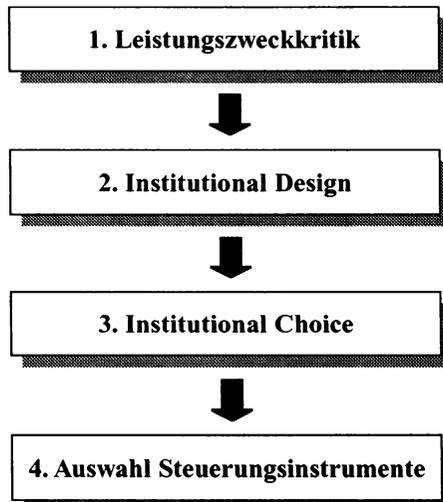


Abbildung 1: Das Open Choice-Modell

<sup>3</sup> Vgl. Brüggemeier, M., Gestaltung und Steuerung öffentlicher Leistungnetzwerke im Kontext von Electronic Government (2004), erscheint in: Reichard, C./Scheske, M./Schuppan, T.: Das Reformkonzept E-Government: Potenziale, Anforderungen, Umsetzung und Evaluierung, Schriftenreihe E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors (hrsg von Lenk, K./Brüggemeier, M./Reichard, C.) Bd 1, Münster, Hamburg, London.

*Open Choice* unterscheidet vier Phasen, die ggf mehrfach zu durchlaufen sind. Im Mittelpunkt von Phase 1 steht die strategische Frage, ob eine Leistung überhaupt *öffentlich* erbracht werden soll. In Phase 2 werden Optionen einer auf Modulen basierenden Prozessgestaltung fokussiert. Die in Phase 2 abgegrenzten Prozessmodule werden in Phase 3 (organisationsübergreifend) auf geeignete Netzwerkpartner verteilt. In Phase 4 werden Möglichkeiten der zielorientierten Steuerung in den Reengineering-Prozess einbezogen.

## 2.1. Phase 1: Leistungszweckkritik

Projekte zur IT-Unterstützung von Arbeitsprozessen setzen meist auf der operativen Ebene an. Die Abläufe werden „elektronifiziert“, ohne die Notwendigkeit der (öffentlichen) Leistungserstellung in der bisherigen Form selbst in Frage zu stellen.<sup>4</sup> Daher muss am Anfang jedes Reengineering-Prozesses eine Leistungskritik im Sinne einer Zweckkritik stehen: Die einer öffentlichen Aufgabe zuzuordnenden Leistungen werden in Bezug auf die mit ihnen angestrebten Wirkungen hinterfragt.

Zugleich wird geprüft, ob diese Wirkungen mit diesem Leistungsangebot auch tatsächlich erreicht werden. In Abgrenzung zur Aufgabenkritik wird damit bewusst „eine Stufe tiefer“ angesetzt, um die bekannten Umsetzungsprobleme der Aufgabenkritik zu umschiffen.<sup>5</sup> Die Leistungszweckkritik liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit der Körperschaften, die auf der Basis der gesetzlichen Rahmenbedingungen die Gewährleistungsverantwortung für die Gesamtaufgabe tragen, es sei denn, die Leistungen sind bereits gesetzlich konkretisiert.

## 2.2. Phase 2: Institutional Design

Durch eine Prozessanalyse *vor* der Frage, *wer* die Leistung eigentlich erstellen soll, wird die Leistungstiefenentscheidung von der Aufgabenebene auf die Prozessebene geholt. Hierdurch werden – im Sinne von *Open Choice* – unterschiedliche Gestaltungsoptionen gewahrt und es wird sichergestellt, dass durch die mit einer organisationsübergreifenden Arbeitsteilung verbundenen Spezialisierungsvorteile Effizienz- und Qualitätspoten-

<sup>4</sup> Kritisch hierzu zB *Lenk, K.*, „Business Process Reengineering“: Sind die Ansätze der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung übertragbar? (1995), in: *Traunmüller, Roland* (Hrsg): *Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen: Neugestaltung mit Informationstechnik*, Heidelberg, S 27–44.

<sup>5</sup> Vgl zB *Fiedler, J.*, *Aufgabenkritik und Konzentration auf Kernaufgaben* (2001), in: *Blanke, Bernhard et al* (Hrsg): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2. Aufl, Opladen, S 105–118.

ziale ausgeschöpft werden können.<sup>6</sup> Methodisch geht es um mehr als um eine reine Geschäftsprozessoptimierung: Der Prozess soll idealtypisch modelliert werden. Dies erfordert eine Lösung von den konkreten institutionellen Bedingungen der bisherigen Leistungserstellung. Allerdings zeigen die Erfahrungen mit Business Process Reengineering, dass tragfähige Lösungen nur unter Einbeziehung des Wissens der Mitarbeiter entstehen.<sup>7</sup> Notwendig ist somit eine Kombination von Geschäftsprozessoptimierung und Business Process Reengineering.

Die Geschäftsprozesse sind auch aus Kundenperspektive zu rekonstruieren und organisationsübergreifend zu betrachten. Hierdurch wird deutlich, wo der Prozess beginnt, welche Akteure beteiligt sind und zu welchen Zeitpunkten sowie mit welcher Intensität der Kunde als „externer Faktor“ in die (Dienst)Leistungserstellung integriert ist. Ziel ist die Bildung und Abgrenzung einzelner Prozessmodule im Sinne in sich geschlossener „Arbeitspakete“, die über definierte Schnittstellen mit anderen „Paketen“ (zB informationstechnisch) verbunden werden können, ohne dass sich Änderungen in einem Modul unmittelbar auf andere Module auswirken. Bei der Modulgestaltung sind mögliche Konsequenzen für das notwendige organisationsübergreifende Wissensmanagement zu berücksichtigen. Als besondere Probleme dürften sich zudem die Bestimmung der adäquaten Analysetiefe und der Zuschnitt der Module erweisen. Es kann hierbei nicht darum gehen, einem kleinteiligen Neotaylorismus Vorschub zu leisten.<sup>8</sup> Die idealtypische Modellierung konkreter Leistungsprozesse könnte mittelfristig durch die Ausarbeitung von generellen, leistungstypenadäquat differenzierten Prozessmodellen (teil)standardisiert werden.

### 2.3. Phase 3: Institutional Choice

In Phase 3 gilt es, für die in Phase 2 beschriebenen Module geeignete Leistungsersteller zu finden. Zur Prüfung der grundsätzlichen Auslagerungsfähigkeit (eines Moduls) werden die aus der Leistungstiefendiskussion bekannten Analyse Kriterien „strategische Relevanz“ und „Spezifität“<sup>9</sup> nun auf die einzelnen Module angewandt. Die strategische Relevanz beschreibt das Ausmaß der Bedeutung eines Moduls für die Erreichung des mit der

---

<sup>6</sup> Vgl zur Notwendigkeit einer Geschäftsprozessoptimierung vor der Verlagerung einzelner Prozessschritte zB *Riedl, R.*, Begriffliche Grundlagen des Business Process Outsourcing, in: *Information Management & Consulting* 18 (2003) 3, S 6–10.

<sup>7</sup> Vgl zB *Beyer, L.*, Reengineering, in: *Blanke, Bernhard* et al (Hrsg): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2. Aufl, Opladen, S 118–127.

<sup>8</sup> Vgl *Brüggemeier*, FN 3.

<sup>9</sup> Vgl *Naschold, F. et al.*, *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden* (1996), Berlin.

Leistung angestrebten politischen Ziels. Bislang gilt tendenziell, dass zur Reduzierung des Steuerungsrisikos strategisch relevante Leistungen nicht ausgelagert werden sollten, was einer pauschalen Gleichsetzung von strategischer Relevanz mit einem hohen Steuerungsrisiko entspricht. Die „modulare Betrachtung“ (und mit ihr die Option, diese Arbeitspakete auf verschiedene Ersteller zu verteilen) sowie die Möglichkeit, Organisationen informationstechnisch miteinander zu verknüpfen, legen nahe, dies zu differenzieren: Einerseits bewirkt das eine Risikostreueung. Risikoreduzierend (und zudem effizienzsteigernd) wirkt auch die Möglichkeit, zwischen den einzelnen Modulen Wettbewerb zu initiieren und damit aus mehreren Anbietern auswählen zu können. Durch den Einsatz von Informationstechnik können überdies Informationsasymmetrien abgebaut werden (zB durch automatisierte Statusmeldungen). Andererseits entsteht als neues Steuerungsrisiko, dass Wissen – möglicherweise unwiderruflich – abwandert und die Beurteilungskompetenz verloren geht.

Die Spezifität bezeichnet das Maß, in dem Ressourcen nur leistungsbezogen verwendet werden können. Bisher wird empfohlen, Leistungen, die spezifische Ressourcen benötigen, entweder nicht auszulagern oder durch eine langfristige Vertragsgestaltung zu attraktivieren. Die Modularisierung des Leistungsprozesses kann zu einer „Entspezifizierung“ des Leistungsprozesses führen,<sup>10</sup> wenn zwischen spezifischen und unspezifischen Modulen unterschieden wird. Partielle Spezifitäten eines Leistungsprozesses, die bislang dazu führten, dass die Gesamtleistung als „spezifisch“, und damit als nicht oder nur schwer auszulagern galt, können nun in einzelnen Modulen „isoliert“ werden und stehen nicht mehr grundsätzlich einer Übertragung der Leistungserstellung auf Dritte entgegen.

Die auf einer derartigen Betrachtung basierenden Überlegungen zur Verteilung der Module auf verschiedene Leistungsträger muss anschließend hinsichtlich weiterer Kriterien geprüft werden, die sich nicht nur auf die einzelnen Module, sondern auch auf den gesamten Leistungsprozess beziehen. Hierzu zählen insbesondere Accountability, Datenschutz, Robustheit und Synergieeffekte. Im engen Zusammenhang mit dieser Modulanalyse sind Anforderungen an die möglichen „Modulproduzenten“ zu definieren (benötigte Kernkompetenzen, zusätzlich aber zB auch Netzwerkfähigkeit) und potenzielle Ersteller im Hinblick auf diese Kriterien zu bewerten und zu vergleichen (neben der fachlichen Bewertung vor allem auch Kostenaspekte). So wird Institutional Choice zu *Open Choice*.

<sup>10</sup> Vgl Picot, A., Spezifität (1996), in: Naschold, F, FN 9, S 63–79 oder Reichard, C., Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung (1998), in: Budäus, D. (Hrsg), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden, S 121–153.

## 2.4. Phase 4: Wahl der Steuerungsinstrumente

Eine verantwortungsvolle Politik der öffentlichen Leistungserstellung sollte die Entwicklung und Bereitstellung adäquater Steuerungsinstrumente systematisch in den Reengineering-Prozess einbeziehen. Die Anwendung von *Open Choice* läuft in der Konsequenz auf ein neues Produktionsregime hinaus. Dies muss auch Auswirkungen auf das Steuerungsregime haben. Die Steuerungsanforderungen der entstehenden öffentlichen Leistungsnetzwerke unterscheiden sich grundsätzlich von der bisherigen Behördensteuerung oder der „Konzernsteuerung“ im Kontext des Neuen Steuerungsmodells<sup>11</sup>. Notwendig sind Instrumente für die organisationsübergreifende Steuerung (zB Wettbewerbs Elemente, Netzwerkcontrolling, Selbstverpflichtungen oder Standardisierungsvorgaben), die für das jeweilige institutionelle Arrangement zu konzipieren und etablieren sind.

## 3. Fazit

- „Keine falschen Leistungen richtig produzieren – aber auch: Keine richtigen Leistungen falsch produzieren.“ Aus der Perspektive der Modernisierung des öffentlichen Sektors kann das Vorgehensmodell *Open Choice* dazu beitragen, dass vorhandene Leistungsangebote grundsätzlich hinterfragt werden, *bevor* sie reorganisiert werden.
- „Machen soll es der, der es am besten kann!“ Durch die mit *Open Choice* angestrebte Prozessperspektive und Modularisierung werden neue institutionelle Arrangements möglich, in denen Spezialisierungsvorteile konsequent ausgeschöpft werden, ohne dabei „strategische Relevanz“, „Spezifität“ und andere wichtige Kriterien öffentlicher Leistungserstellung sowie Fragen einer adäquaten Steuerung zu vernachlässigen.
- „Von der Breite in die Tiefe!“ Was bislang unter dem Begriff der „Leistungstiefe“ subsumiert wurde, erwies sich bei näherer Betrachtung eher als „Verantwortungstiefe“ (Aufteilung der verschiedenen Verantwortungsstufen) oder „Leistungsbreite“ (vollständige Übertragung öffentlicher Leistungsprozesse auf Dritte). Ein von *Open Choice* angeleitetes Reengineering eröffnet hingegen die Möglichkeit einer echten *Leistungstiefendiskussion*.
- So kann e-Government der Schlüssel zu einer synchronen Modernisierung von Produktions- und Steuerungsebene und zu einer Realisierung des Gewährleistungsstaats werden.

<sup>11</sup> Vgl. Brüggemeier, FN 3.