

# Referenzmodelle für die Leistungserstellung in öffentlichen Leistungsnetzwerken

*Martin Brüggemeier, Angela Dovifat*

*Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin  
Professur für Betriebswirtschaftslehre und Public Management  
Treskowallee 8, D-10318 Berlin  
{bruegge, dovifat}@fhtw-berlin.de*

**Schlagworte:** E-Government, öffentliche Leistungsprozesse, öffentliche Leistungsnetzwerke, Prozessgestaltung, Referenzmodelle

**Abstract:** Öffentliche Leistungsnetzwerke sind eine mögliche Form künftiger Arbeitsteilung im öffentlichen Sektor. Um das mit ihnen verbundene Potenzial auszuschöpfen, muss die bisherige Form der Aufgabendurchführung in Frage gestellt und radikal überdacht werden. Hierzu sind Referenzmodelle notwendig, die sich von den bisherigen Abläufen lösen, ohne gleichzeitig die „Konstanten der öffentlichen Leistungserstellung“, die angestrebte Wirkung, die öffentlichen und die Dienstleistungsspezifika außer Acht zu lassen.

## 1. Öffentliche Leistungsnetzwerke

„Öffentliche Leistungsnetzwerke können im Kontext von E-Government definiert werden als eine Form der prozessorientierten Primärorganisation, mit der eine politisch beschlossene Leistung unter Einbeziehung von rechtlich selbständigen öffentlichen und ggf auch nicht-öffentlichen Partnern mit Hilfe einer sehr intensiven Nutzung von Informationstechnik in organisationsübergreifender Arbeitsteilung modular produziert und/oder an die Adressaten abgegeben wird, um Effizienz-, Effektivitäts-, Qualitäts- und Legitimationsvorteile zu erzielen“<sup>1</sup>.

Offen ist, mit welchen Methoden eine solche, die IT-Potenziale umfassend nutzende Reorganisation der öffentlichen Leistungserstellung erreicht werden kann. Im vorliegenden Beitrag geht es darum, wie bei der Konstruktion von Anwendungsmodellen sichergestellt werden kann, dass der spezifische Charakter öffentlicher Leistungsprozesse

---

<sup>1</sup> Brüggemeier, M.: Gestaltung und Steuerung öffentlicher Leistungsnetzwerke im Kontext von Electronic Government, in: Reichard, C., Scheske, M., Schuppan, T. (Hg.): Das Reformkonzept E-Government (2004), Münster, 189.

berücksichtigt wird und eine, diesem Charakter jeweils Rechnung tragende IT-Unterstützung erfolgt.

## 2. Von der Funktionsweise zur Funktion

Bislang wird das organisationsübergreifende Potenzial der IT noch wenig realisiert<sup>2</sup>. Vorhandene Ansätze zielen entweder auf intraorganisatorische Abläufe (zB Entwicklung von Fachverfahren für unterschiedliche Aufgabenfelder) oder auf die Schnittstelle zu den Verwaltungs“kunden“. Zudem dominiert im öffentlichen Sektor ein verkürztes Workflow-Prozessverständnis, das weitgehend von vorentschiedenen, strukturierten Prozessen ausgeht<sup>3</sup>. Die Methoden der Prozessoptimierung orientieren sich an den bisherigen IST-Prozessen. Im Zentrum der Analyse steht die bisherige Funktionsweise, die zu straffen oder zu vereinheitlichen ist oder deren Qualität verbessert werden soll.

Zu Formen einer „neuen Arbeitsteilung“ kommt man auf diesen Wegen jedoch nicht. Will man tatsächlich „neue betriebliche Realitäten“ mit Hilfe der Informationstechnik gestalten<sup>4</sup>, sind die „bisherigen Realitäten“ als Bezugsgröße weitgehend ungeeignet. Welche Bezugsgrößen aber bleiben?

Will man die bisherigen Muster der Arbeitsteilung bei öffentlichen Leistungsprozessen überwinden, bleiben folgende drei Orientierungspunkte, die sich auch bei einer Reorganisation nicht verändern: Die mit einem Prozess jeweils angestrebte Wirkung, das spezifisch Öffentliche der Leistungen und der Dienstleistungscharakter.

Ein wesentliches Kriterium öffentlicher Prozesse ist der öffentliche Auftrag, der hinter einer konkreten Leistung steht<sup>5</sup>. Entscheidend ist

---

<sup>2</sup> Der Beitrag ist im Rahmen des Forschungsprojekts „org-e-gov: Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government“ entstanden (vgl. <http://www.orggov.de>). Im Rahmen dieses von der *Hans-Böckler-Stiftung* geförderten Projekts wurden verschiedene „Leuchtturmprojekte“ hinsichtlich des Innovationsgrades der Konzepte, zB des Auftretens neuer institutioneller Arrangements, hin analysiert. Im Ergebnis zeigt sich, dass neue Formen der Arbeitsteilung in netzwerkartiger Leistungsproduktion und -distribution faktisch noch nicht angewendet werden.

<sup>3</sup> Vgl. *Lenk, K.*: Vielfalt der Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung, in: *Klischewski, R.; Wimmer, M. (Hg.)*: Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government (2005), Münster, 43 - 55.

<sup>4</sup> Vgl. *Fettke, P.; Loos, P.*: Referenzmodellierungsforschung, in: *WI 46* (2004), H 5, 331 - 340.

<sup>5</sup> Vgl. *Lips, M.*: Reorganizing Public Service Delivery in an Information Age, in: *Snelten, I. Th. M.; van de Donk, W. B. H. J. (Hg.)*: Public Administration in an Information Age, (1998) 3. Aufl., Amsterdam, S. 325 - 339.

daher was mit einer Leistung für die Gesellschaft bewirkt werden soll. Häufig wird übersehen, dass für diese Wirkung spezifische Prozessmerkmale oftmals wichtiger sind als der eigentliche Output<sup>6</sup>. Das spezifisch Öffentliche findet zum Beispiel seinen Ausdruck in einer unterschiedlichen Ausprägung der Aspekte: Zielhomogenität, finanzielle und zeitliche Reichweite, rechtliche Regulierung, Verhandlungsintensität und Ergebnisoffenheit sowie Verbundeffekte bei der Leistungserstellung. Viele öffentliche Leistungen sind überdies ihrem Charakter nach Dienstleistungen. Hieraus ergeben sich Besonderheiten, beispielsweise die Art und der Umfang der interaktiven Einbeziehung des Leistungsempfängers in den Prozess der Leistungserstellung<sup>7</sup>.

Diese Spezifika öffentlicher Dienstleistungsprozesse sind bei der Gestaltung einer netzwerkartigen Leistungserstellung zu berücksichtigen, können aber gleichzeitig auch dazu dienen, die Gestaltungsdiskussionen anzuleiten. Nicht die bisherige Funktionsweise ist somit relevant, sondern es gilt die angestrebte Funktion zu verstehen<sup>8</sup>, um davon ausgehend eine neue Arbeitsteilung zu finden: „Man kann nun einmal nicht etwas verändern, das man nicht versteht.“ (M. Crozier)

### 3. Prozessphasen als Bezugsgrößen

Ausgehend von diesen Spezifika bietet sich daher an, Leistungsprozesse in übergeordnete Leistungsphasen zu differenzieren. Hierzu sind zunächst Prozesstypen zu identifizieren und gegeneinander abzugrenzen. Hierdurch gelangt man zu politikfeldunabhängigen Prozessphasenmodellen. Auf der nachfolgenden Seite zeigt Abb 1 exemplarisch ein derartiges Phasenmodell für einen Genehmigungsprozess. Die skizzierten Phasen laufen unabhängig vom konkret zu genehmigenden Inhalt ab. Jede Phase dieses Prozesses kann nun analysiert und mit Bezug auf die besonderen Anforderungen dieser Phase (zB Kundennähe, Schnelligkeit, Anzahl der beteiligten Akteure oä) im jeweiligen konkreten Prozess gestaltet werden - mit einer wirklich *adäquaten* informationstechnischen Unterstützung.

---

<sup>6</sup> Vgl Brüggeleier, M.: Von der Kunst, erfolgreich zu scheitern - Wirkungsorientiertes Controlling in öffentlichen Verwaltungen, in: Kuhlmann, S.; Bogumil, J.; Wollmann, H. (Hrsg), Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung, (2004) Wiesbaden, 376 ff.

<sup>7</sup> Vgl zB Meffert, H.; Bruhn, M.: Dienstleistungsmarketing. Grundlagen, Konzepte, Methoden (2003) Wiesbaden.

<sup>8</sup> Vgl hierzu auch Gaitanides, M.: Je mehr desto besser ? Zu Umfang und Intensität des Wandels bei Vorhaben des Business Reengineering, in: technologie & management 44 (1995), H.2, 72.

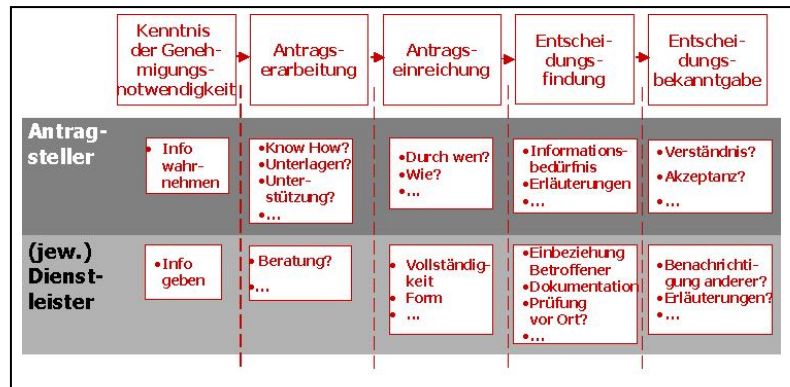


Abb 1: Phasenmodell eines Genehmigungsprozesses

Denkbar ist darüber hinaus, dass Tätigkeitsschritte aus verschiedenen Phasen zu einem eigenen Modul zusammen gefasst und einer Organisation übertragen werden. Ebenso kann ein Prozess vollständig in der Hand einer Institution bleiben, wenn dies sinnvoll erscheint.

#### 4. Referenzmodelle entwickeln

Durch die mit dieser Vorgehensweise verbundene Strukturierungsleistung können – im Sinne einer Art „geronnenem Prozessverstehen – für unterschiedliche Prozesstypen Referenzmodelle ausgearbeitet werden. Die Prozessmuster müssten somit nicht für jedes konkrete Anwendungsmodell neu erdacht werden. Die *nicht* technikgetriebene Herangehensweise trägt dazu bei, dass mit einer *differenzierten* IT-Unterstützung phasenadäquate Lösungen ermöglicht werden.

Solche Referenzmodelle führen nicht zwangsläufig zu öffentlichen Leistungsnetzwerken. Netzwerkartige Arrangements kommen aber auf diese Weise überhaupt als Gestaltungsoption in den Blick<sup>9</sup>. Und Referenzmodelle für *konkrete* öffentliche Dienstleistungen können auf dieser Basis künftig auch Vorschläge zur Gestaltung öffentlicher Leistungsnetzwerke enthalten.

<sup>9</sup> Vgl auch Brüggemeier, M.; Dovifat, A.: „Open Choice“ – Ein strategisches Modell für das Reengineering der öffentlichen Leistungserstellung auf Basis von E-Government, in: Klischewski, R.; Wimmer, M. (Hg): Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government (2005), Münster, 28-42.