

Perspektiven der ununterbrochenen Informatisierung der Verwaltung

Interdisziplinäre Gesprächsreihe

„MINT – Zukunft schaffen“

**Staat 2.0 – Der Staat und seine Bürger im
digitalen Zeitalter**

Leipzig, 10. Juli 2015

Prof. Dr. Klaus Lenk (Verwaltungswissenschaft)

Universität Oldenburg

www.klauslenk.de

Lenk@uni-oldenburg.de

Abfolge der Darstellung

1. Technik als Treiber
2. Wozu Staat?
3. Informatisierte Verwaltung („E-Government“)
4. Einige Folgen der informatisierten Gesellschaft für Staat, Recht und Politik

Technik als Treiber

- Tagträume und Leitbilder
Verwaltung aus drei Datenbanken („store once, use many times“) – Paperless office – Vollautomation – „Recht 2.0“ – One-stop-shops – etc.
- Modernisierungskarawanen und Wanderprediger
Was steht hinter „Open Government“, „Verwaltung 4.0“ etc.?
Wirtschaftspolitik überlagert Suche nach konvivialer Technik
- Smart City: Dimensionen eines Leitbilds
Integrierte Dienstleistungssysteme – Ko-Produktion und Ko-Kreation von Dienstleistung – Datenbasiertes Service-Engineering

Wozu Staat?

- Der Staat als „organisierte Entscheidungs- und Wirkungseinheit“ (*Hermann Heller [1890-1934]*): Funktionen und Strukturen im kybernetischen Modell
- Subsidiäre Reglerinstanz: Handlungsform
 - Beobachten – Wissen erarbeiten – Entscheiden – Bewirken/ Steuern (Detektoren – Normen und Standards – Vergleich – Effektoren)
- Funktionen ergeben sich aus der gesellschaftlichen Entwicklung, den herrschenden Überzeugungen und den politischen Reaktionen auf sie
- Die Strukturen (die *machinery of government*) weisen ein hohes Beharrungsvermögen auf

Wozu Staat? (2)

- Die Bürgersicht auf den Staat und ihre ideologische Ausbeutung: Im E-Government wird das Öffentliche schlecht verstanden
- Staat ist nicht primär eine Einrichtung, um Services für benennbare „Kunden“ zu erbringen
- „Good Governance“: ein Blick auf öffentliche Aufgaben, auf Grundsätze der Staatsorganisation und verfassungsmässige Werte

Good Governance

- Demokratische Entscheidung über öffentliche Angelegenheiten
- Effektive Ausführung des Entschiedenen
(*Der Staat tut, was er sagt*)
- Transparente und verantwortliche Ausführung
(*Der Staat sagt, was er tut*)
- Kapazität aufbauen und vorhalten, um dies zu erreichen, auch in Ausnahmesituationen
- Effizientes (wirtschaftliches) Handeln

Diese Prinzipien von „Good Governance“ treten neben Grundrechte und Verfassungsgrundsätze

Wozu Staat? (3)

- E-Democracy nur als Spielwiese?
- Machtverlust – Legitimation muss beschafft werden
- *hollowing out*: Mehrebenen-Strukturen
- Der Staat franst aus und er bekommt Gesellschaft
- Überlagerung durch private Rechtsordnungen
- Bleiben der Staat und sein Recht die maßgeblichen Ordnungen im „Container Nationalstaat“?

Informatisierte Verwaltung („E-Government“)

Um welchen Ausschnitt von Staatstätigkeit geht es?

- E-Government bezieht sich nicht nur auf die Außenkontakte, sondern auf die gesamte operative Arbeit der öffentlichen Verwaltung
- Politisch wird es aber immer noch mit Onlinezugang zur Verwaltung gleichgesetzt
- Ein Blick auf **Bürgerdienste, Geschäftsprozesse, Daten, Vernetzung und Architekturen**
- Schon die Bürgerdienste bringen den Einstieg in eine effektivere, effizientere und transparentere neue Organisation

Bürgerdienste

Zweigleisig denken: Bürger (bzw. Unternehmen) und Verwaltung bewegen sich in Phasen aufeinander zu
Ein aus dem E-Commerce stammendes Modell unterscheidet vier Phasen:

- Information
- Absichtsbildung und Kontaktaufnahme
- Vertragsschluss
- Abwicklung (Leistung gegen Geld)

Obwohl die Verwaltung in der Regel keine Verträge schließt, sondern einseitige Verwaltungsakte erlässt, ist dieses Modell für Bürgerdienste gut brauchbar

Ablaufmodell Bürgerdienste

Nachfrager

Verwaltung

1. Was-Information

2. Wie-Information

3. Handlungsentschluss

4. Kontaktaufnahme

5. (Meta-)Kontrakt (Procedere, Service level, ...)

6. Vorgangsbearbeitung interaktiv; ggf. Verhandlung

7. Verwaltungsakt, Vertrag, Beschluss

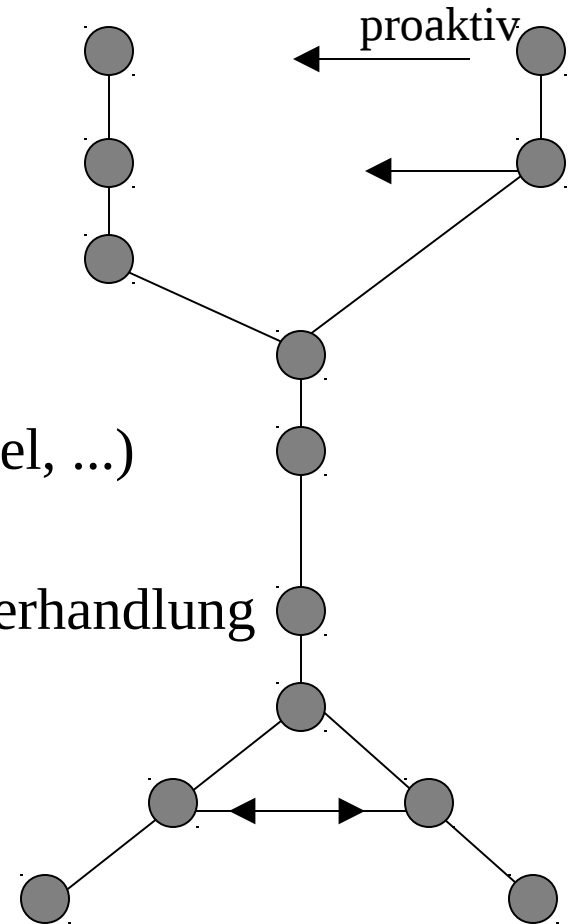
8. Leistung/Bezahlung

9. Nachsorge (Feedback, Beschwerden, Evaluation und Lernen)

10. Juli 2015

Prof. Dr. Klaus Lenk

10



Fünf Anforderungsdimensionen für Bürgerdienste

- Um welche Art von Leistungen (Vorgangstypen) handelt es sich?
- An welche Zielgruppen richtet sich das Angebot?
- Reines Online-Angebot oder Multikanalvertrieb?
- Single-window Service (*ein einziges Front Office erschließt den Zugang zu allen Verwaltungsstellen, mit denen Bürger/Unternehmer(in) zu tun hat*)
- Ausgestaltung der Gewährleistungsarchitektur (Identitäts- und Access-Management, Sicherheit, etc.)

„Anliegen vor Leistung vor Zuständigkeit“

- Zuständigkeitsgrenzen dürfen keine Denkgrenzen sein
- Ein simples Rezept lautet:

Die Bürgerbrille (Unternehmerbrille) aufsetzen!

- Aber genau das (die Empathie) fällt Verwaltungen und Entwicklern schwer – solange sie von ihrer eigenen Lebenswelt ausgehen
- Das Ziel des Bürokratieabbaus kann durch Nachdenken über die Belastungen der Adressaten im Verwaltungsvollzug leichter erreicht werden als durch Rechtsänderungen!

Geschäftsprozess-Design

- Routinemäßige Dienste für Bürger und Wirtschaft standen bislang im Mittelpunkt, aber die Entwicklung führt über den Online-Zugang zu simplen Geschäftsprozessen hinaus
- Auch komplexe Prozesse können teilweise vorstrukturiert werden
- Modularisierung von Prozessen gestattet die Zuordnung von Teilsequenzen an unterschiedliche Träger
- Vorgefertigte Prozessbausteine, die mehrfach verwendet werden können, erleichtern das Design

Geschäftsprozess-Design: Wo stehen wir?

- Die organisatorische Gestaltung des gesamten Anwendungssystems wird oft noch übersprungen durch Gestaltung nur der technischen Anteile
- Methoden und Verfahren des Design dürfen diesen Kurzschluss nicht unterstützen
- Referenzmodelle für Geschäftsprozesse existieren noch nicht in genügender Zahl; „Bildergalerien“ wie die „Nationale Prozessbibliothek“ ersetzen sie nicht

Daten-integriertes E-Government durch gemeinsame Infrastrukturen

- Die vom Front Office getriebene Integration von Leistungen („Lebenslagen“) ist nur ein Anfang
- *Information sharing* als alte und zugleich neue Herausforderung
 - *Basisdatenbestände „Erde, Einwohner, Einkommen“ als Allmende*
- Föderalismus, Organisationshoheit, Datenschutz als Hindernisse?

Vernetzung als Schlüssel zur Modernisierung

- Ansatzpunkt für Verwaltungsmodernisierung durch E-Government ist weder die Aufbaustruktur noch das Management, sondern die operative Ebene der Verwaltung
- Aber die Reorganisation der Prozesse und gemeinsame Infrastrukturen treiben über sich selbst hinaus
- Effizienzgewinne und Bürokratieabbau können erreicht werden, ohne dass sich an der Vielfalt und am Gebietszuschnitt der heutigen Verwaltungsträger irgend etwas ändert

Neue Verwaltungsarchitekturen

- Integration (*seamless government*) vom Front Office aus: Trennung von Produktion und Distribution der Verwaltungsleistungen
- Integration aber auch durch Zusammenarbeit von Back Offices in Geschäftsprozessen und durch gemeinsame Nutzung von Datenbeständen
- Ebenen übergreifende Zusammenarbeit
- Offenheit der Front Offices für weitere Funktionen (*Marktplatz, kommerzielle Dienste, demokratische Mitwirkung*)

Ein einziges Architekturmodell reicht nicht

- Territoriale Präsenz der öffentlichen Verwaltung bleibt in Teilbereichen wichtig. Wie kann sie neu gestaltet werden (*Prozessteilung, Outsourcing, logistische Unterstützung...*)?
- Für viele beratungsintensive Dienstleistungen und für Verhandlungssituationen greift ein Modell „Front Office / Back Office“ zu kurz
- Verwaltungshandeln bleibt arbeitsintensiv, selbst wenn Routineentscheidungen vollautomatisch getroffen werden: die Kriterien und Formen der Arbeitsteilung Mensch/Maschine müssen im Einzelfall bestimmt werden

Ebenen übergreifende Kooperation

- Einzelne Länder (darunter Sachsen) ziehen sich nicht mehr auf ihre *Gewährleistungsrolle* zurück
- Worin sehen Kommunen eine erstrebenswerte Rolle innerhalb eines zukunftstauglichen Gemeinwesens?
 - (Dienst-)Leistungs*produktion*
 - *Vertrieb* eigener und fremder Dienstleistungen, z.B. über Internet-Portale und über multifunktionale Nachbarschafts-Serviceläden
 - *Aktivierung der Bürger* und Management lokaler Netzstrukturen
 - *Einkaufsgenossenschaft für lokale öffentliche Güter*

Einige Folgen der informatisierten Gesellschaft für Staat, Recht und Politik

- Veränderte gesellschaftliche Bedingungen führen zu neuen öffentlichen Aufgaben
- Neues Arbeiten
- Effektiver und beherrschter Lebensraum (*Ernst Forsthoff [1902-1974]*) klaffen immer weiter auseinander – das erfordert nicht nur staatlich/kommunale Daseinsvorsorge, sondern auch neuen Schutz vor allerlei Risiken
- Präventivstaat und Big data

Einige Folgen ... für Staat, Recht und Politik (2): Freiheitsverlust

- Auf dem Weg in die durchorganisierte Gesellschaft: „Orwell in Athen“ oder Huxley?
- Die neue Rolle der Statistik (*Byung-Chul Han, Psychopolitik, 2013; Antoinette Rouvroy: „gouvernementalité algorithmique“*)
- Gewöhnung an ständige Überwachung
- Bypass um den Datenschutz herum
- „Fellachisierung“ der Menschen (*Max Weber [1864-1920]*) oder „The (new) Road to Serfdom“ (*Friedrich von Hayek [1899-1992]*)

Einige Folgen ... für Staat, Recht und Politik (3): Gegenmaßnahmen

- Lässt sich eine Perspektive konvivialer Nutzung der Technik noch durchhalten?
- Gegenmaßnahmen: *value sensitive design* – Schichtenstruktur des Internet – Erholungsräume vom Kommerz
- Welche Akteure: was vermögen Politik und Staat zu bewegen?

Vielen Dank fürs Zuhören!

Meine Leitlinie seit zwei Jahrzehnten:

- **E-Government ist der Schlüssel für die Modernisierung von Staat und Verwaltung**
- **Die Wissenschaft kann Ihnen dabei helfen, das Schlüsselloch zu finden!**