

RECHTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN DER GLOBALEN INFORMATIONSGESELLSCHAFT

Zu den Aufgaben des Verwaltungsmanagements in einem Flächenland wie Mecklenburg-Vorpommern

Festvortrag

auf dem IT-Forum der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommerns

am 18. September 1996 in Güstrow

Prof. Dr. iur. Bernd Lutterbeck

Technische Universität Berlin

August 1996

Gliederung

1. [VERWALTUNG IM WIDERSTREIT](#)
 2. [EUROPA AUF DEM WEG IN DIE GLOBALE
INFORMATIONSGESELLSCHAFT](#)
 3. [REINVENTING GOVERNMENT: WO WIR VON DEN USA
LERNEN KÖNNEN UND WO NICHT](#)
 4. [VERWALTUNGSREFORM UND \[BUSINESS\] PROCESS RE-
ENGINEERING: ALTER WEIN IN NEUEN SCHLÄUCHEN?](#)
 5. [BÜRGER- UND STADTINFORMATIONSSYSTEME ALS
ZENTRALE HERAUSFORDERUNG AN EIN MODERNES IT-
MANAGEMENT DER VERWALTUNG](#)
 6. [IST DAS DILEMMA DES \(DEUTSCHEN\)
VERWALTUNGSMANNES AUFLÖSBAR?](#)
-

1 VERWALTUNG IM WIDERSTREIT

Wer wie ich aus einem Kieler Beamtenhaushalt stammt muß kein einziges Buch über Verwaltung gelesen, keinen Computer auch nur von außen gesehen haben, um nicht ein Gespür dafür zu besitzen, daß die Verwaltung und ihre Mitarbeiter es der Außenwelt eigentlich nie recht machen können. Bei uns zu Hause war es der nie endende Disput zwischen meinem Vater, einem beamteten Arzt, und seinem Freund, einem Kieler Kaufmann, der Steine auf der Ostsee hin und her schipperte. Viele Jahre ließ sich mit Steinen viel Geld verdienen. Dies war die Zeit von Spott und Unverständnis darüber, wie jemand für so wenig Geld freiwillig so viel arbeiten kann. Dann ging es mit dem Steinhandel bergab, die Firma in den Konkurs. Jetzt war der gleiche Sachverhalt auf einmal Ausdruck von Faulheit und Risikoscheu und Anlaß, die uneffiziente Staatstätigkeit aufs Korn zu nehmen.

Inzwischen habe ich selber viele Jahre in öffentlichen Verwaltungen praktisch gearbeitet und als Wissenschaftler die Disziplin *Verwaltungsinformatik* mit auf den Weg gebracht. Die strukturelle Antwort auf diese kleine Geschichte ist eigentlich ganz einfach: Verwaltungen sind offensichtlich Gebilde, deren Komplexität überwiegend unterschätzt wird. Dies erklärt, warum sich die Argumente und die ideologischen Lager der Kritiker eigentlich seit gut 100 Jahren nicht entschieden verändert haben. Es erklärt auch, warum in anderer Umwelt entstandene betriebswirtschaftliche Reorganisationskonzepte an der Wirklichkeit der Verwaltungen scheitern müssen.

Die wichtigsten Argumente und Positionen habe ich in den folgenden drei Folien noch einmal zusammengefaßt:

[Folie 1: Staats- und Verwaltungskritik](#)

[Folie 2: Standpunkte zu Sparprogrammen der öffentlichen Verwaltungen](#)

[Folie 3: Sparprogramme: Lehren aus der US-amerikanischen Reformdiskussion](#)

Diese ideologisch und argumentativ verfestigte Diskussion trifft nun auf eine Wirklichkeit, in der die folgende Einsicht weitgehend gesellschaftlich konsensfähig sein dürfte:

Ein Ausbau der Staatsaufgaben ist weder wünschenswert noch finanzierbar.

Schon jetzt ist manche vorhandene Aufgabe nicht mehr finanzierbar. Ich denke dabei vor allem an Kommunen und Universitäten.

In dieser Situation locken uns einmal mehr die Informatikindustrie, die Anbieter von Telekom-Netzen und die meisten Unternehmensberatungen, etwa nötige Verwaltungsreformen durch den Einsatz der Informationstechnologie voranzutreiben. Mit Kenneth Kraemer, dem international vielleicht renommiertesten Kenner der Verwaltungsautomation, halte ich diese "Reformthese" für falsch. Sie zäumt gewissermaßen das Pferd von hinten auf. Die Technologie treibt nicht die Reform -- eher im Gegenteil -- sie ermöglicht sie lediglich. Es gibt keinen Grund zur Annahme, daß die fälschlich sogenannten *Datenautobahnen* an diesem Verhältnis von Informationstechnologie und öffentlicher Verwaltung etwas ändern werden.

Ich möchte im Folgenden aus ganz unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchten, wie man der Technologiefalle, in die die Reformthese hinein führt, vielleicht ausweichen kann. Ganz zum Schluß versuche ich dann zu zeigen, warum ich trotz all der beeindruckenden empirischen Befunde ein wenig optimistischer als Kenneth Kraemer bin.

2. EUROPA AUF DEM WEG IN DIE GLOBALE INFORMATIONSGESELLSCHAFT

Die Informationsgesellschaft ist das Kernstück des Entwicklungsmodells des 21. Jahrhunderts, mit ihr steht und fällt Europa. Man kann sie sich als gemeinsamen Informationsraum aus mehreren Ebenen vorstellen, die nicht voneinander zu trennen sind:

- die Informationen selbst - in welcher Darstellungsform auch immer;
- die Geräte, Komponenten und die Software;
- die Infrastruktur (Verkabelung, Rundfunknetze, Satelliten);
- die Basistelekommunikationsdienste;
- die Anwendungen, die für diese Ebenen die Speicherung, Verarbeitung und Übermittlung übernehmen und schließlich
- die Benutzer selbst.

Dieser Einsicht folgend hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaft im Winter 1994/95 beschlossen, die letzten Telekom-Monopole bis spätestens 1. Januar 1998 entfallen zu lassen. Sie befindet sich damit im Einklang mit der Konferenz der G7-Staaten, die im Februar 1995 verdeutlicht hat, daß man sich

diesen künftigen Informationsraum nur als weltweiten vorstellen darf. Hierfür steht der Ausdruck "Global Information Infrastructure (GII)".

Ob wir es wollen oder nicht, wir werden alle in diesem Informationsraum landen.

Daß auch deutsche Verwaltungen längst nach strategischen Antworten auf den währenden Prozeß der Globalisierung suchen, mag der folgende Bericht aus dem Kölner Stadt Anzeiger verdeutlichen:

Die Informationsverarbeitung Leverkusen GmbH (IVL), eine 75prozentige Tochter der Kommune, wird in Indien auf der Basis von SAP-Programmen eine Standard-Software für Kommunalverwaltungen entwickeln lassen. Der indische Staat fördert das Projekt der IVL-India, indem er fünf Jahre keine Steuern auf Import und Gewinne erhält. IVL-India möchte die Software bundesweit vertreiben und erwartet für 1999 vier Millionen DM Gewinn. Nach Auskunft der IVL verlagert damit erstmals in Deutschland eine kommunale Tochter ein derartiges Projekt ins Ausland.

Im Juni 1996 ist das Projekt vom Kölner Regierungspräsidenten für's erste gestoppt worden.

An diesem Bericht überrascht weniger die Tatsache, mit welcher Selbstverständlichkeit sich eine Kommune globale Netze zunutze macht sondern, daß zu benennende Grundfunktionen für Verwaltungshandeln offensichtlich nicht an nationale Qualifikationen und Kompetenzen gebunden sind. Das Bemerkenswerte an dieser Entscheidung scheint mir deshalb die Sicht staatlichen Handelns, die der Outsourcing-Entscheidung zugrunde liegt. Ich möchte hier auf den Funktionswandel des modernen Staates nicht näher eingehen und mit diesem Fall lediglich darauf hinweisen, daß auch IT-Entscheidungen vor Ort - irgendwo in den Staaten der Europäischen Union - einen übergreifenden Bezug zumindest aufweisen können, der Vereinbarungen verlangt, die über den einzelnen Nationalstaat hinausweisen. Gerade vor IT-Fachleuten möchte ich dafür werben, nicht undifferenziert in das allgemeine Lamento über die Bürgerferne usw. der Union mit ihren Institutionen einstimmen. Ohne die politischen und rechtlichen Vorgaben der Union zur Deregulation der Telekommunikationsmärkte würden wir heute sicher nicht über eine Postreform III diskutieren können, der allseits gewünschte Ausbau der sog. Datenautobahnen ist ohne privates Kapital unstreitig nicht zu finanzieren.

Allerdings befindet sich die Union in einem mehrfachen Dilemma:

Sie ist trotz Maastricht weiterhin überwiegend Wettbewerbsgemeinschaft und weiß gleichzeitig, daß durch Wettbewerb alleine die kritische Masse nicht erreicht wird, die die Hauptmotivation für neue Netze und Dienste darstellt.

Der international angesehene Unternehmensberater John Diebold hat diese Einsicht jüngst so zusammengefaßt:

"Es ist offensichtlich, daß der Aufbau der Daten-Highways nicht das Problem ist. Solange die wirtschaftliche Nachfrage besteht, haben wir auch die Kapazität, die Highways oder Breitbandkanäle einzu-richten. (...) Ganz massive Schwierigkeiten gibt es aber bei den An-wendungen."

Die sog. Bangemann-Gruppe hat deshalb in ihrem Bericht "Europa und die globale Informationsgesellschaft 10 Initiativen zur experimentellen Anwendung neuer Informationstechniken vorgeschlagen. Durch ihre Demonstrationsfunktion soll die breite Nutzung der Informationstechnologie gefördert werden. Fast alle Demonstrationsprojekte wenden sich an das IT-Management der öffentlichen Verwaltungen Europas. Ich nenne die wichtigsten:

[Folie 4: Wichtige Initiativen zur experimentellen Anwendung neuer Informationstechniken](#)

Auf die letztgenannte Anwendung 10 werde ich noch eingehen. Darüber hinaus kann ich keine präzisen Angaben über den Status der einzelnen Projekte machen. Ich habe gleichwohl Zweifel, ob die von der EU-Kommission eingeschlagene Strategie in vertretbarer Zeit zum Erfolg führen wird.

Über die allgemeine Euphorie um den Bangemann-Bericht und die gleichzeitige Aufbruchstimmung auf den Telekommunikationsmärkten ist der politische Zusammenhang mit dem Weißbuch der Kommission über Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung von 1993 in Vergessenheit geraten. Dieses, wenn man so will, Regierungsprogramm der Kommission geht von dem ernüchternden Befund einer erschreckend hohen Arbeitslosigkeit und einem unverträglich hohen Verbrauch an natürlichen Ressourcen aus. Das Weißbuch fordert deshalb ein neues Entwicklungsmodell für Europa, in dem in der Tat die Informationsgesellschaft -- also der gemeinsame Informationsraum

und seine Transeuropäischen Netze -- die zentrale Rolle spielen soll. Die politische Weisheit dieser Einsicht lautet also:

Die riesigen Investitionen in die neuen Informationsräume sind nur vertretbar und rechnen sich nur, wenn damit die Arbeits- und Lebensbedingungen vieler Menschen entsprechend verbessert werden.

Die vorliegenden europäischen Befunde lassen wenig Raum für die Hoffnung, daß dies mit Top Down-Strategien und wenigen Demonstrationsprojekten gelingen kann. Hinzu kommt eine spezifisch deutsche Voreinstellung: Die Bundesregierung hat im August 1995 Zahlen über die Nutzung vernetzter Informationsdienste veröffentlicht. Danach gibt es 1,1 Millionen Anschlüsse, gegenüber 6,5 Millionen in Frankreich und über 25 Millionen in den Vereinigten Staaten. Auch diese Zahlen sind ernüchternd: Trotz der im internationalen Vergleich teilweise besten technischen Infrastruktur bleibt die tatsächliche Nutzung in der Bundesrepublik weit hinter der anderer Industrienationen zurück.

Diese Diskrepanz spricht dafür, daß die gesellschaftlichen Voraussetzungen für Einsatz und Nutzung etwa neuer Multi-Media-Anwendungen neu bedacht werden müssen.

Ich fasse die Überlegungen dieses Abschnittes kurz zusammen:

Es ist ein gemeinsamer europäischer und weltweiter Informationsraum im Entstehen.

Wir werden alle in diesem Informationsraum landen - ob wir das wollen oder nicht.

Die Europäische Union hat große Verdienste bei der politischen und rechtlichen Ebnung des europäischen Weges in die Informationsgesellschaft. Die Bundesrepublik hat ein Sonderproblem, das auch besonders geklärt werden muß.

Im Ergebnis bestehen Zweifel, ob die vorherrschenden Einführungsstrategien Erfolg haben werden.

3 REINVENTING GOVERNMENT: WO WIR VON DEN USA LERNEN KÖNNEN UND WO NICHT

Das Nachdenken über eine Modernisierung des Staates hat in einer Reihe von Staaten zu praktisch wirksamen Reformen geführt. Zu nennen sind in erster Linie die Niederlande, Großbritannien, Skandinavien, Neuseeland und USA. Neueste internationale Leistungsvergleiche von Kommunen, die im Umfeld der Bertelsmann-Stiftung entstanden sind, scheinen einen -- wie Frieder Naschold formuliert -- erschreckenden Befund nahezulegen:

Deutsche Auswahlstädte weisen einen deutlichen Rückstand gegenüber ausländischen Vergleichsstätten auf.

Gewonnen hatte den internationalen Vergleich die Stadt Phoenix/Arizona vor Christchurch/Neuseeland.

Nicht so deutlich läßt sich diese Feststellung für den öffentlichen Sektor insgesamt belegen. In den OECD-Statistiken nimmt Deutschland nach wie vor einen guten Platz ein - vermutlich aber auch deswegen, weil die Meßverfahren zu ungenau sind. Deswegen scheint die Auffassung von Frieder Naschold plausibel, der den Gesamtbefund so zusammenfaßt:

"Die deutsche Verwaltung hat den internationalen Reformtrend seit Ende der siebziger Jahre zur Inkorporierung eines Effizienz und Total Quality Managements sowie zur Einbeziehung des Bürgers als Kunden im Verwaltungsprozeß vernachlässigt. Sie stagniert in ihrer 'produzentenfixierten' Binnenorientierung und steht somit jetzt vor der Hypothek der 'verlorenen achtziger Jahre'."

Es ist üblich geworden, diesen Reformtrend als New-Public Management-Bewegung zusammenzufassen. Ihre Maximen sind in Kürze:

- aktive, sichtbare und entscheidungsbefugte Kontrolle jeder Verwaltungseinheit durch einen Manager, dem Entscheidungs- und Handlungsspielräume in finanziellen und organisatorischen Fragen eingeräumt sind;
- Definition von Zielen und expliziten Qualitätsstandards
Do everything smarter, better, faster, cheaper;
- Output - statt Input-Orientierung;
- Mechanismen des geplanten Wettbewerbs.

Das gegenwärtig radikalste und weitreichenste Konzept hat die Clinton-Administration im September 1993 vorgelegt. Ich will hierauf im folgenden näher eingehen. Zum einen, weil ich es für wichtig halte, daß das Konzept in Deutschland bekannt wird, zum anderen, weil ich den Eindruck habe, daß die deutschsprachige Literatur dabei ist, den Kern des Konzepts zu verfehlen.

Das Konzept besteht aus einem Bericht von Vizepräsident Al Gore an Präsident Clinton vom 7. September 1993 mit dem Titel

"From Red Tape to Results"

sowie zahlreichen Anhängen, hier wichtig der Anhang

"Reengineering through Information Technology".

Verstehen kann man dieses Konzept aber wohl nur, wenn man es mit einem Buch zusammen liest, das man inzwischen getrost als Standardwerk bezeichnen kann:

Osborne/Gaebler 1992: Reinventing Government

Die Überschriften dieses Buches, viele inhaltliche Feststellungen und Einzelbeispiele tauchen im Gore-Bericht wieder auf. Das Buch ist gewissermaßen ein Leitfaden für den Bericht:

[Folie 5: Reinventing Government](#)

[Folie 6: From Red Tape to Results](#)

[Folie 7: Reengineering through Information Technology](#)

[Many Arrows in the Quiver](#)

Wo Einzelheiten interessieren, kann man das Buch selbst zu Rate ziehen. Die einzelnen Gliederungspunkte sind Abstraktionen aus zahlreichen empirischen Beobachtungen, schon arbeitenden neuen Verfahren, schon erprobten Privatisierungen usw. Sie spiegeln also ebenso wie der Gore-Bericht Realität wider, sind also mehr als ein Werk wissenschaftlicher, politischer und bürokratischer Schreibtischtäter über die Veränderungen der 80.000 amerikanischen Verwaltungen. Oberflächlich betrachtet scheinen die

Überschriften einen State of the Art Report der New Public Management-Bewegung wiederzugeben. Bestimmte Ausdrücke mußten aber stutzig machen, z. B.:

- Mission driven
- Community owned
- Empowering.

Solche Worte verweisen auf einen spezifisch normativen Gehalt des Konzeptes - ebenso wie der Buchtitel selbst.

Reinvention heißt radikal verändern, aber auch schon Erfundenes wieder finden, to bring into use again. Deutschsprechende Amerikaner haben mir versichert, daß bei dem Wort Reinvention der Mythos des Pony-Expresses mitschwingt, der sehr vielen Amerikanern auch heute noch präsent ist.

Ganz frei könnte man den normativen Gehalt des Gore-Berichts so verständlich machen:

Du, amerikanische Gesellschaft, sollst dich wieder entdecken,
indem du mit uns zusammen deinen Staat mit seinen 80.000
Verwaltungen radikal veränderst.

Die ehrgeizige Zielvorgabe des Programms ist es, die Ergebnisse im Sommer 1996 der amerikanischen Öffentlichkeit vorzustellen.

Ich habe Ihnen eben englische Texte zugemutet, nicht um Sie zu quälen, sondern ich wollte Ihnen so ein Gespür dafür vermitteln, daß amerikanische Konzepte nicht ohne weiteres auf deutsche Verhältnisse übertragbar sind. Ich muß hinzufügen: Leider!

Das erwähnte Buch von Osborne und Gaebler stand lange Zeit auf der amerikanischen Bestsellerliste. Können Sie sich vorstellen, daß ein Buch über öffentliche Verwaltung die deutsche Bestsellerliste anführt, das man überall kaufen kann, z. B. am Bahnhofskiosk von Güstrow? Können Sie sich vorstellen, daß eine große politische Partei die Verwaltungsreform zu dem Wahlkampfthema macht? Sich dabei nicht von populistischen Forderungen nach Abbau von Verwaltung leiten läßt, vielmehr die entscheidende Frage stellt: Sie lautet nicht, wieviel Verwaltung brauchen wir, sondern welche Verwaltung brauchen wir?

Insoweit fehlt mir die Phantasie, um an eine Übertragbarkeit zu glauben.

Andere Einsichten sollten aber auch für die politischen Akteure in Bund und Ländern gelten.

Die Clinton/Gore-Initiative hat von Anfang an einen inneren Zusammenhang zwischen der Verwaltungsreform und dem Aufbau der neuen technischen Infrastruktur, National Information Infrastructure genannt, hergestellt. Hieran fehlt es in Deutschland. Ich halte das für einen strategischen Fehler.

Al Gore hat weiter dafür gesorgt, daß von Anfang an die Bevölkerung, Wissenschaftler, Firmen, Bürgerinitiativen und solche Gruppen am Aufbau der Infrastrukturen beteiligt werden, die dem Projekt kritisch gegenüber stehen. Auf diese Weise sind eine Vielzahl kleinerer Projekte und eine breite Diskussion in Gang gekommen. Einen ausländischen Beobachter wie mich, der dies alles jederzeit über INTERNET mitvollziehen kann, kann das hohe Niveau der US-amerikanischen Diskussion um die nötigen Reformen nur mit Neid erfüllen. Ich weiß, daß viele IT-Manager, mit denen ich mich regelmäßig über die Diskussion im Netz austausche, dies nicht anders sehen. Die Clinton/Gore-Initiative hat erkannt, daß so weitreichende Reformansätze in einer Vielzahl von Projekten erprobt werden müssen - unter umfassender Beteiligung der Bevölkerung und natürlich der Mitarbeiter.

Leider gerät man mit einer derartigen Forderung in der Bundesrepublik leicht in Ideologieverdacht. Ich zitiere deswegen wieder den Unternehmensberater John Diebold als hoffentlich unverdächtigen Beobachter. Auch er hält es für falsch, den entstehenden Informationsraum überwiegend aus dem Blickwinkel von Wettbewerbs- und Technologiepolitik zu betrachten. Dies führt ihn zu der folgenden Einsicht:

"Zunächst einmal geht es darum, demokratische Verfahren zu entwickeln, um im politischen Prozeß Prioritäten und Ziele zu setzen."

In der nüchternen, pragmatisch und ökonomisch orientierten wissenschaftlichen Diskussion der USA formuliert man diesen Gedanken anders, wenn auch mit gleichem Ergebnis. Man spricht dort von gesellschaftlichem Kapital. Ich zitiere aus Kenneth Kraemers Arbeit über Verwaltungsreform und Informationstechnologie:

"Die Idee des gesellschaftlichen Kapitals ist verhältnismäßig neu. Sie wurde vor 25 Jahren von dem Wirtschaftswissenschaftler Gary Becker entdeckt. Im Gegensatz zu Sachkapital wie Computer oder Schraubenzieher bezieht sich das

gesellschaftliche Kapital auf Netzwerke und Normen bürgerlichen Engagements, wie die Liga weiblicher Wähler, die Vereinigungen von Eltern und Lehrern, nachbarschaftliche Sicherheitsaufsicht, die Lions Clubs und viele andere Bürgervereinigungen. Der Vorteil solcher Vereinigungen liegt darin, daß sie die Bürger auf Zusammenarbeit für gemeinsame Ziele vorbereiten. Sie verschaffen auch eine Umgebung, in der einige Personen in Führungspositionen gelangen, gemeinsame Ziele identifizieren und Verwaltungsreformen einleiten, um diese zu erreichen. Die Schlüsselfrage der Verwaltungsreform betrifft somit die Technologie als Führung und Einsatzbereitschaft. Technologie mag dann ein Teil der Reformen sein oder auch nicht. Allerdings ist es immer wahrscheinlicher, daß sie zum brauchbaren Werkzeug der Implementierung wird."

Ist es in Deutschland wirklich ausgeschlossen, wie deutsche Kritiker der Initiative gerne vorhalten, gesellschaftliches Engagement für Zwecke der Verwaltung nutzbar zu machen?

4 VERWALTUNGSREFORM UND [BUSINESS] PROCESS REENGINEERING: ALTER WEIN IN NEUEN SCHLÄUCHEN?

Ein Wortungetüm wie "Geschäftsprozeßmanagement" klingt im Deutschen eher langweilig. Es scheint so, daß sich das englische Wort 'Business Process Reengineering' auch in der Verwaltungssprache durchgesetzt und damit diverse andere englische Ausdrücke verdrängt hat. Ich kürze das Wort hier mit BPR ab.

Das Standardwerk zum Thema, das Buch der amerikanischen Autoren Hammer und Champy, trägt deutsch den programmatischen Untertitel "Die Radikalkur für das Unternehmen". Das Konzept erhebt also den Anspruch, einen revolutionären Ansatz für Umstrukturierungen privater Organisationen anzubieten. Hammer und Champy belegen die Leistungsfähigkeit ihres Konzeptes u. a. mit der Reorganisation der IBM Credit Corporation. IBM Credit ist eine hundertprozentige Tochter von IBM, die zu den 100 größten Dienstleistungsunternehmen der USA gehört. Die Firma finanziert den Kauf von Computern, Software usw. Vor der Reorganisation gab es folgende Geschäftsabläufe:

Folie 9/ Abbildung

1

[Die gesamten zwischen einem * gekennzeichneten Ausführungen aus
HERZOG 1995]

*Rief ein Außendienstler von IBM wegen einer Finanzierungsanfrage an, wurde diese in einem ersten Schritt auf einem Blatt Papier aufgenommen. Im zweiten Schritt trug ein Mitarbeiter dieses Papier in die Kreditabteilung, wo ein Spezialist die Information in ein Computersystem eingab und die Kreditwürdigkeit des Antragstellers überprüfte. Das Ergebnis der Bonitätsprüfung wurde auf einem weiteren Blatt notiert und zusammen mit dem ersten an die Vertragsabteilung übergeben. Hier wurde im dritten Schritt mit Hilfe eines eigenen Computersystems der Standard-Darlehensvertrag an die Kundenanfrage angepaßt. Als Ergebnis heftete ein Mitarbeiter die Sonderkonditionen mit dem Antragsformular zusammen und gab alle Papiere zur Preisermittlung (Schritt vier). Mit Hilfe einer Tabellenkalkulation wurde der für den Kunden zutreffende Zinssatz berechnet und auf einem weiteren Blatt Papier notiert. Das Schreibbüro erstellte aus all den Papieren schließlich ein Angebotsschreiben, das dem Außendienstmitarbeiter von IBM zugestellt werden konnte. Der Prozeß dauerte im Durchschnitt sechs Tage, manchmal sogar bis zu zwei Wochen.

Folie 9/ Abbildung

1

Der neue Prozeß der Kreditgewährung wurde nun wie folgt installiert:

Folie 9/ Abbildung

2

IBM Credit tauschte seine Spezialisten, die Kreditprüfer, die Zinsexperten etc. gegen Generalisten aus. Ein Antrag wanderte nun nicht mehr von einem Büro zum nächsten. Heute bearbeitet ein und derselbe gut ausgebildete Mitarbeiter, ein sogenannter Deal Structurer, einen ganzen Antrag von Anfang bis Ende ohne

Übergangsprozeduren. Der alte Prozeß beruhte auf dem Grundsatz, daß alle -- also auch die schwierigsten Anträge -- in einem uniformen Prozeß abgearbeitet werden müssen. Das erforderte die Mitarbeit von vier hochqualifizierten Spezialisten. Bei genauer Untersuchung wurde jedoch klar, daß die Haupttätigkeiten kaum mehr als Routinearbeiten waren: Überprüfung der Bonität in einer Datenbank, Eingabe der Zahlen in ein Standardmodell, Zusammenführen vorgefertigter Vertragsklauseln aus einer Datei. Diese Aufgaben konnte durchaus ein einzelner mit Unterstützung eines benutzerfreundlichen EDV-Systems erledigen, das Zugriff auf alle Daten und Werkzeuge gewährt, die früher jedem einzelnen Spezialisten in Form von Akten zur Verfügung standen. Mit der Einrichtung des PC-Netzwerkes und Online-Datenbankanbindungen erhielten die Generalisten nun in den meisten Fällen ausreichende Hilfestellung. Bei wirklich schwierigen Kreditanträgen wendet sich jetzt der "Deal Structurer" an einen Stab echter Spezialisten, Experten in den jeweiligen Fachgebieten. Selbst in diesen Fällen entstehen keine Übergaben mehr, da der Generalist und die hinzugezogenen Fachleute als Team zusammenarbeiten. Das *Redesign* des Kreditbewilligungsprozesses führte zu außerordentlichen Leistungssteigerungen: Die Durchlaufzeit der Anträge wurde von **sieben Tagen** auf **vier Stunden** gesenkt. Dafür mußten keine neuen Mitarbeiter eingestellt werden. Gleichzeitig ist die Anzahl der bearbeiteten Anträge inzwischen auf das *Hundertfache* gestiegen. Die Definition von Business Reengineering ist hier erfüllt: eine neunzigprozentige Verbesserung der Durchlaufzeiten und eine Verbesserung der Produktivität um das Hundertfache. IBM Credit erzielte Leistungsverbesserungen um Größenordnungen, indem es den **Unternehmensprozeß radikal** veränderte.*

Kein Wunder also, wenn bei solchen Erfolgsbilanzen manchen Politikern und Verwaltungsorganisatoren die Finger jucken - wenn Sie mir diesen saloppen Ausdruck gestatten. Kein Wunder auch, daß Fortbildungsveranstaltungen für Verwaltungsleiter nur so schwirren von den Anglizismen der modernen Managementliteratur. Dabei gibt es gute Gründe, den Kern des Konzepts unaufgeregt zu betrachten und eine prinzipielle Schwäche offen zu legen:

Ganz nüchtern sieht es wieder Kenneth Kraemer:

"In Wirklichkeit bedeuten (diese Konzepte) nichts anderes als 'gute Systemanalyse', wie sie in besseren Behörden seit über 45 Jahren praktiziert worden sind."

Der Grundgedanke, ineffiziente funktionale Arbeitsteilung durch Integration einzelner Funktionen zu einer ganzheitlichen Fallbearbeitung zusammenzuführen, ist zumindest für IT-Fachleute überhaupt nicht neu. Neu ist wohl nur, daß sich Unternehmensleitungen und Verwaltungsspitzen für diese Sicht ernsthaft interessieren und moderne Informatikkonzepte einen solchen Reformansatz unterstützen. Kremer unterschätzt aber vielleicht doch die symbolische Bedeutung des BPR-Ansatzes. Es setzt nämlich Kräfte für die Einsicht frei, daß die Reform vieler Organisationen nicht nur nötig, sondern auch möglich ist. Die entscheidende Schwäche des BPR-Konzepts für Verwaltungen liegt sicher darin, daß es sich einen Konflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit nicht vorstellen kann. Der durch Verfassung und Gesetz angeordnete Gemeinwohlbezug der öffentlichen Verwaltungen bleibt ein blinder Fleck. Verwaltungen, die dies übersehen, kommen leicht in große Schwierigkeiten.

Hierfür drei Beispiele, die mir bei Exkursionen mit meinem Kurs 'Verwaltungsinformatik' im letzten Wintersemester aufgefallen sind:

Im ersten Fall hatte eines der weltgrößten Outsourcing-Unternehmen, die Abwicklung des Einwohnerwesens in einer mittelgroßen Kommune übernommen. Alle Beteiligten hatten übersehen, daß die gefundene Lösung nach dem Datenschutzgesetz des betreffenden Landes unzulässig war.

Der zweite Fall betrifft ein Software-Unternehmen mit internationalem Renommee, das ein Projekt innerhalb der Bonn-Berlin-Verkabelung verantwortlich bearbeitet. Zum Zeitpunkt unseres Besuchs hatte das Unternehmen das Problem entdeckt, daß jede Art von automationsgestützter Vorgangsbearbeitung die Modellierung der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien voraussetzt. Die dafür im Unternehmen verfügbaren Qualifikationen lagen unter dem Wissensstand meiner Informatikstudenten im 6./7. Semester. Wir alle waren überrascht, daß man den Zuschlag für ein millionenschweres Projekt erhalten kann, ohne Mindestkenntnisse von Ministerialverwaltung vorweisen zu müssen.

Im dritten Fall hat es uns um die Geschäftsführung einer Selbstverwaltungskörperschaft im Bereich des Gesundheitswesens schier die Sprache verschlagen. Die Körperschaft beabsichtigte, die Verwaltungsabläufe mit Hilfe eines Vorgangsverwaltungssystems umzustellen. Der favorisierte

Anbieter, einer der weltweiten großen EDV-Hersteller, sah ein System vor, in dem alle Papierbelege nach dem Einscannen vernichtet werden sollten.

Natürlich gibt es genügend Beispiele für gelungene Zusammenarbeit. Die Sorglosigkeit, mit der in allen der Beispiele Unternehmer -- in zwei der Fälle auch Verwaltungen -- rechtliche Rahmenbedingungen mißachtet haben, muß aber schon zu denken geben.

Ich schlage deshalb im Ergebnis vor, zurückhaltend mit den Verheißungen des BPR-Konzepts umzugehen. Kundenorientierung und die Sicht öffentlicher Aufgaben als bloße Produkte führt sehr häufig nicht weiter.

Der Oldenburger Verwaltungswissenschaftler Klaus Lenk ist vor einiger Zeit in der Zeitschrift ÖVD/Online noch prinzipieller in seiner Kritik geworden. Auch er stellt irritiert die Frage:

"Wo ist der Kunde? Viele Produkte der Verwaltung sollen nicht oder nicht primär ihre Abnehmer zufriedenstellen, sondern die Allgemeinheit oder andere Personen. Wenn ich zwangsweise geimpft werde, soll das vor allem die anderen schützen, nicht mich beglücken. Und der Verwaltungsakt regelt das menschliche Zusammenleben, indem er mich in die Schranken weist oder mir etwas gestattet."

Wichtiger noch ist Lenk ein zweiter Aspekt, den das BPR-Konzept übersieht:

"Die Verwaltung beobachtet die Gesellschaft, wertet die Beobachtungen aus, führt diese ihrem Wissen zu: entscheidet, wo immer erforderlich und handelt oder läßt handeln. Das Spezifikum der Verwaltung, zumindest der 'hohen' Verwaltung, die in die Politikvorbereitung eingebunden ist, sehe ich im Beobachten und im Wissen, weniger im Entscheiden oder gar im Handeln. Hier liegt ein entscheidender Grund dafür, daß eine Daten-orientierung der Verwaltung in vielen Fällen besser bekommt als eine Workflow-Orientierung."

Die Radikalität des Fragens und Analysierens kann die Verwaltung vom BPR-Konzept übernehmen. Will sie darüber hinaus erfolgreich bei Reformen sein, wäre sie gut beraten, das Fazit des Buches von Osborne und Gaebler zu berücksichtigen - wie gesagt, das Ergebnis der Analyse von zahlreichen gelungenen Reorganisationsprozessen.

Auch hier muß ich Ihnen wieder das englische Original zumuten:

[Folie 10: The Entrepreneurial Revolution](#)

5 BÜRGER- UND STADTINFORMATIONSSYSTEME ALS ZENTRALE HERAUSFORDERUNG AN EIN MODERNES IT-MANAGEMENT DER VERWALTUNG

Ich will einige meiner bisherigen Kernaussagen kurz wiederholen.

Wir befinden uns inmitten eines gesellschaftlichen Umbruchs, der politisch gestaltet werden muß. Hierbei fällt der Europäischen Union mit ihren Institutionen eine herausgehobene Rolle zu. Die politische Umsetzungsstrategie der EU fand ich kritikwürdig, vor allem, wenn man sie mit der Vorgehensweise der Clinton/Gore Administration vergleicht: Ihren entscheidenden Vorteil habe ich darin gesehen, daß von Beginn an ein innerer Zusammenhang zwischen dem Aufbau neuer Netzinfrastrukturen und Verwaltungsreformen hergestellt wurde. Die in den USA bevorzugten dezentralen Implementationsstrategien und die Beteiligung des gesellschaftlichen Kapitals sind aus meiner Sicht notwendige Bedingungen dafür, daß sich Bürger, Verwaltungen, Schulen, Krankenhäuser usw. in den neuen Informationsraum hineinbegeben.

Die föderale Struktur der Bundesrepublik und die kommunale Selbstverwaltung bieten eigentlich gute Bedingungen für solche dezentralen Strategien, wenn Osborne und Gaebler's Bedingungen für Reformen erfüllt sind. Aus der Vielzahl nötiger und möglicher Anwendungen scheint nur eine Klasse von strategisch herausgehobener Bedeutung, weil sie besonders geeignet ist, das Bürger-Staat-Verhältnis zu verbessern: Bürger- und Stadt-Informationssysteme.

Ich stelle Ihnen kurz das Ergebnis eines Projekts vor, das meine Studenten im Juli letzten Jahres abgeschlossen haben. Es ist das Ergebnis einer weltweiten Recherche im INTERNET. Zu meiner Überraschung mußte ich nach meinem Urlaub feststellen, daß in einem internationalen Vergleich wie selbstverständlich das Mecklenburg Internet Service System auftaucht. Meine Studenten gaben dem System zumindest im bundesdeutschen Vergleich

Bestnoten.

Folie

11

Mir persönlich erscheinen folgende Gesichtspunkte hervorhebenswert:

- Die teilweise außerordentlich hohe Nutzungsfrequenz:

Das virtuelle Rathaus Eindhoven besuchen täglich weit über 30.000 Personen, davon 87 % Holländer. Das SBA-System kommt auf respektable 81.000 Zugriffe pro Woche. Zugriffsstatistiken anderer Systeme sind uns nicht bekannt.

Die Zahlen sprechen für Bürgernähe und für die Möglichkeit, wirtschaftliche Aktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen zu fördern.

- Auffällig ist die geringe Präsenz und das magere Angebot bundesdeutscher Institutionen, Regionen und Kommunen.
- Es gibt natürlich nicht den einen technischen Königsweg, eine Mixtur verschiedener Medien -- wie etwa in Bremen -- kann die erfolgreiche Lösung sein.

Schließlich kann man an einigen Projekten zeigen, wie die eher abstrakten Überlegungen über neue Netze, Verwaltungsreform und Rationalisierung der Vorgangsbearbeitung konkret zusammengeführt werden können - derart, daß sowohl die Verwaltungen als auch die Bürger einen unmittelbaren Nutzen davon haben. Dieser Nutzen kann insb. durch interaktive Dienste erzeugt werden.

Folie

12

Folie

13

Ich komme zum Schluß:

**6 IST DAS DILEMMA DES (DEUTSCHEN)
VERWALTUNGSMANNES AUFLÖSBAR?**

Thomas Ellwein, ein wirklicher guter Freund und Kenner der deutschen Verwaltungen hat 1994 gewissermaßen die Summe seiner Verwaltungswissenschaft publiziert:

Das Dilemma der Verwaltung Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland.

Er macht sich Gedanken über den deutschen Verwaltungsmann, der zugleich gehorchen und selbständig die Entwicklungen der Gesellschaft erfassen und mitgestalten soll. Er verweist darauf, daß seit 1815 eigentlich nur eine einzige grundlegende Reform wirklich gelungen ist, nämlich die Kommunalreform. Wie ich meine zutreffend sieht Ellwein das Dilemma der Verwaltung in ihrer Verflechtung mit der Politik. Sie bewirke, daß Politik und Verwaltung zugleich verändert werden müßten. Diese Einsicht führt ihn zu einem außerordentlich nüchternen Urteil über die Aussichten von Reformen. Ich darf die abschließenden Sätze seines Buches zitieren:

"Da daran nicht zu denken ist, verfestigen sie wechselseitig ihre Zustände. Die deutschen Landtage könnten 'Politik' bequem in zwei kürzeren Sitzungsperioden im Jahr betreiben. Verwaltung mit Einzelfallentscheidungen, Mittelverteilung, Lobbytätigkeit in den Ministerien gewährleistet dagegen eine Dauertätigkeit mit der entsprechenden Besoldung und Versorgung. Kritik an der Verwaltung richtet sich deshalb in Wahrheit meist gegen die Politik. Der wirk-samen Verwaltungsvereinfachung müßte die Politikvereinfachung vorausgehen. Diese Kombination gewährleistet, daß das meiste so bleibt, wie es ist. Es ist keine resignierte Prognose, sondern (meine) fatale Gewißheit: Wir werden uns in Deutschland auch weiterhin eine Verwaltung leisten, die wir uns nicht leisten können. Das Ende davon ist abzusehen."

Für die Vergangenheit hat Ellwein leider recht. Ich hoffe, daß er wenigstens für die Zukunft widerlegt wird.

Unstreitig kommt dem IT-Management der Verwaltungen bei der Gestaltung des währenden gesellschaftlichen Epochenbruchs eine herausgehobene Bedeutung zu. Man muß aber noch mehr als in der Vergangenheit lernen, den Computer als Medium der Kommunikation und nicht als bloßes Werkzeug zu begreifen. Die Politiker müssen lernen, Interaktivität als kommunikative Kulturwende zu verstehen und die entsetzlich mißverständliche Metapher der

Datenautobahn hinter sich zu lassen. Dann müssen diese sich dem notwendigen Umbau unserer Rechtsordnung, z. B. auf den Gebieten des Datenschutzes, der Zugangsrechte, dem neuen Medienrecht usw., stellen.

Alle Beteiligten wären gut beraten, wenn sie Osbornes und Gaeblers Bedingungen für Reformen beherzigten:

Ohne Visionen, ohne vor allem auch gesellschaftliches Kapital und natürlich Leadership wird die Informationsgesellschaft für alle wohl nur ein schöner Traum bleiben.