

# **Von der Zuständigkeit zur arbeitsteiligen Prozessorientierung - öffentliche Verwaltung als Netzwerkverwaltung?**

**Univ.-Prof. Dr. Hermann Hill, Speyer**

# Herausforderungen für die geordnete Verwaltung

- Zuständigkeit, Abteilungen, Ressorts
- Hierarchie, Dienstweg
- Festgelegte Qualifikationen, Status-Positionen
- Festgelegte, lineare Verfahren
- Generelle, gleichbleibende Regelungen
- Vorab-Steuerung, Regeleinhaltung, Qualitäts„sicherung“
- Komplexe Sachverhalte
- Schwerfällige Entscheidungsprozesse
- Kompetenzen für den Wandel
- Parallele, rekursive, zirkuläre Prozesse
- Veränderliche Sachverhalte und Kontexte
- Situative, flexible Anpassung und Entwicklung

# Recht - Realität

Das Recht orientiert sich an faktischen Möglichkeiten und Arbeitsweisen (z. B. Rechtsstaats-Modell u. Bürokratie-Modell). Es kann nichts Unmögliches verlangen. Das Internet revolutioniert die Möglichkeiten der Organisation und Informationsverarbeitung. Deshalb brauchen wir neue, realitätsangepasste Rechtsstaatsmodelle und Demokratiekonzepte (Legitimation, Verantwortung, Transparenz, Kontrolle).

# Wie das Internet unsere Kommunikation verändert

Was das Web  
mit den Inhalten gemacht hat,  
das macht es nun auch  
mit unseren Institutionen und Strukturen  
– und mit uns selbst.

Meckel 2008

# Neue Möglichkeiten der Informationsverarbeitung I

- Lagerung im Regal
- Organisationsinterne Wissenshierarchie
- Hoheitliche Perspektive
- Wissensblöcke
- Expertenwissen
- Programmabarbeitung
- Zugriff nur im vorgesehenen Verfahren
- Lagerung im System
- Kostenreduzierung bei horizontaler Zusammenarbeit
- Erweiterter Bedeutungsraum
- Verbess. Info-Verarbeitung durch Modularisierung
- Weisheit der Vielen, open innovation
- Echtzeit – Innovation
- Zugriff von überall her

# Neue Möglichkeiten der Informationsverarbeitung II

- Feststehendes Angebot
- Zentral gesteuerte Bedeutungszuweisung
- Black box der Informationsherstellung
- Wissens-„Patent“Lösung
- „Gesicherte“ Information, Dogmatische Geschichtsbücher
- Nutzerwahl, -individualisierung
- Nutzerbasierte Aufmerksamkeit und Gewichtung
- Transparenz der Wissensentstehung
- Wissensreifung im Prozess
- Update, Neue Perspektive

# Traditionelle Verwaltungsverfahren

- Grundsatz der vollständigen Aufgabenerledigung
- objektiver Behördenbegriff
- Zuständigkeit als ausschließliche Befugnis zum Handeln (inputorientierte Legitimation)
- Verwaltungsverfahren als Tätigkeit der Behörden
- auf bestimmte Handlungsform ausgerichtet
- Sequentielles, schrittweises Vorgehen
- Lineares Verständnis, Beginn und Ende
- Verfahrensherrschaft der Behörde

# Klassische Zuständigkeit

- Aufgabenorientierte Sammlung und Verwaltung von Informationen auf Vorrat
- Spezifische, monopolisierte Fachkenntnisse, dezentrale Wissenstrennung
- Ortsbezug, Ortsnähe
- Hierarchischer Überblick
- Dekonzentration, Arbeitsteilung
- Repräsentative Verselbständigung von Positionen, Perspektiven
- Zuweisung spezifischer Entscheidungsbefugnisse, z. B. Ermessen

# Öffnung, Entwicklung der Zuständigkeitsordnung

- Gestufte Verwaltungsakte, komplexe Verwaltungsentscheidungen
- Mehrfachzuständigkeiten
- Konzentrationswirkungen
- Bürgeramt, one stop agency
- Portale, Lebenslagen
- Shared Services, Back offices
- Zugangs-Wahlrechte
- Whole of government

# Allgemeines Prozessdenken

- Prozesse vom Ende (Wertschöpfung, Kunde) her denken
- Schnittstellen zwischen Beteiligten, Koordination
- Durchgängige Modellierung, Neugestaltung
- Modulierung, Standardisierung, Industrialisierung
- Strukturierte/unstrukturierte Teilbeiträge
- Austauschbarkeit, Neuverknüpfung
- Arbeitsteilung, Auslagerung, Einkauf, Zulieferung

# Integriertes E-Government

- Prozesse werden in Module (Teilschritte) zerlegt
- Einzelne Teilschritte, die in vielen Prozessen gleichzeitig vorkommen, werden vor die Klammer gezogen und standardisiert.
- Prozessbausteine werden wieder/mehrfach verwendet, Brücken/Verknüpfungen zwischen Prozessen gebaut.
- Prozessteile werden zentral erstellt/eingekauft.

Sächs. Anstalt KDV, 2004

# EU-DLRL: EAP

- Subjektiver Behördenbegriff: einheitlich aus der Sicht der Dienstleister
- Auf Wunsch elektronisch: DL setzt Prozess in Gang
- Einheitliche Stelle als gesetzliche Verselbständigung: Bündelung/Zusammenführung von Kommunikationsbeziehungen vor der Klammer
- Koordinations-, Mittleraufgabe
- Jederzeitiger Zugriff auf Verfahrensstand
- Nähere gesetzliche Ausgestaltung

# Vernetzungsdenken

- 10 III DLRL: Verbot der Doppelprüfung
- 10 IV DLRL: Wirkung über Verbandsgrenzen
- 71 d VwVfG: Gegenseitige Unterstützung  
einheitliche Stelle - zuständige Behörden
- 8 III DLRL: Interoperabilität der europäischen  
Informationssysteme
- 28 ff., 32 DLRL: Europäisches Netz der Behörden der  
Mitgliedsstaaten;  
Permanentes Informationssystem,  
Kooperative Aufgabenerledigung

# Vorteile von Netzwerken

- Mobilisierung von Spezialressourcen
- Eignung für komplexe Problemlagen und längere Zeithorizonte
- Sachbezogenheit / Problemlösungsorientierung
- Legitimitätsgewinne  
(Konsensmobilisierung, Konfliktverarbeitung)
- Verbesserte Implementations-Chancen
- Flexible, dynamische Anpassung

# Nachteile von Netzwerken

- Selektive Interesseneinbringung
- Verletzung des demokratischen Gleichheitsgebots
- Mangelnde Transparenz
- Vermischen von Entscheidungskompetenzen und Verantwortlichkeiten

# Ergebnisorientierte Produktions-Netzwerke I

- Räumlich: Ausgelagerte Einheiten, Telearbeit, Mobilität
- Zeitlich: Erreichbarkeit 24/7
- Sachlich: Komplexe, verwickelte Problemlagen, abgebildet durch kooperative, arbeitsteilige Entscheidungsfindung
- Fähigkeiten: Verteiltes Wissen, verteilte Ressourcen

# Ergebnisorientierte Produktions-Netzwerke II

- Motivation: ROWE, Zielvereinbarungen
- Kollaboration: Best verfügbares Wissen, kooperative Wissensentwicklung, horizontale Beratung, Weisheit des Systems
- Evolution: Wissensreifung, flexible Weiterentwicklung
- Nachhaltigkeit: Erhöhte Umsetzungschancen, wiederholte Zusammenarbeit
- Effektivität: Nutzen-, Erfolgsorientierung, Gesamteffekte

# Probleme in Netzwerken

- Legitimation/Verantwortung  
(Handlungsbefugnis bzw. Ergebnis)
- Zielfindung
- Koordination der Umsetzung
- Rechenschaftslegung/Kontrolle
- Transparenz von außen

# Verantwortung in prozessorientierten Netzwerkverwaltungen

## Extern:

- Verantwortung für Teilbeiträge
- Gesamthänderische Verbundverantwortung
- Generalverantwortung mit interner Zulieferung/Zurechnung

## Intern:

- Beauftragte Weisungsarbeit mit hierarchischer Überwachung
- Ausschreibung, Vergabe
- Vereinbarung, Service level
- Einvernehmen, Zustimmung

# Aufsicht/Kontrolle in Netzwerken

- Aktionspläne, Leitbilder
- Zielvereinbarungen, Service Level Agreements
- Prozess-Audits, Qualitätssicherung
- Offenlegung, Rechtfertigung
- Soziale Kontrolle der Beteiligten
- Regime-Output, Bilanz

# Behörden Ruf Nr. 115

- Einfache Anfragen  
sofort beantwortet, Deutschland-weites  
Wissenssystem
- Qualifizierte Anfragen  
Vom CC Deutschland-weit durchgestellt, Rückruf-  
Auftrag
- Einfache Aufträge  
Entgegennahme, Weiterleitung
- Meldungen  
Weiterleitung, Erledigungsverfolgung

# System-Verwaltung

- Staat als funktionale Wirkungseinheit
- einheitliche Register
- standardisierte Massenverwaltung
- Austauschbarkeit des Ansprechpartners
- Oberziel: Effektivität der Bearbeitung
- Zugang/Zugriff von überall
- Interner Erfahrungs- und Innovationsaustausch

# Vision einer Verwaltung im Internet

- Rechtsanwendung:  
Abstimmung durch Dialog  
(Verwaltung vertritt Normsinn, Normwissen,  
betroffene Vertreter Einzelfall),  
evolutionäre Rechtsentwicklung,  
periodische Publikation der „Fortschrittsmodelle“
- Veröffentlichung eines  
Lösungsmodells/Entscheidungsvorschlags,  
Optimierung nach Wiki-Prinzip, Open innovation

# Vision einer Verwaltung im Internet

- Bei Behörde: Anerkennung einer grundsätzlichen Handlungsvollmacht (statt Zuständ.), „zugelassene Behörde“
- bei Ast: Grundsätzliche Anerkennung einer Berechtigung, Genehmigung as a service
- G-Webs: Aufgaben- bzw. Lösungsräume mit jeweils problemangepasster Lösungs- Architektur/Orchestrierung

# Neue Staatlichkeit

- Kompetenzcluster statt ausschließliche Zuständigkeit
- Netzwerke statt Hierarchie
- Prozessorientierung statt Funktionsorientierung
- Modularisierung, Neuverknüpfung statt linearer Verfahren
- Öffnung/Einbeziehung statt hoheitliche Anordnung
- Regulatory regimes statt direkter Anordnung
- Anpassung/Optimierung statt Vollzug genereller, statischer Festlegungen
- Prozessverfolgung, Accountability statt Vorabsteuerung
- Legitimationsniveaus und Kontrollbilanzen statt Legitimationsketten und punktuelle Kontrollen
- Output/Outcome- statt Input-Legitimation