

Verwaltungsdesign: die Gestaltung der technisdurchdrungenen Arbeitsorganisation und des Umgangs mit Information und Wissen

Ein Alternativentwurf für eine gestaltungstaugliche Verwaltungswissenschaft

Klaus Lenk

Die seit einem halben Jahrhundert fortschreitende Informatisierung der Verwaltung hat Gestaltungschancen eröffnet, welche das Verwaltungshandeln effektiver, besser legitimierbar und effizienter machen können. Die sinnvolle Nutzung dieses organisatorischen Gestaltungspotenzials ist keine technische Frage. Forschungen zur Verwaltungsinformatik und zum E-Government haben gezeigt, dass sie nur gelingen kann auf der Grundlage eines Verständnisses der operativen, routinemäßig arbeitenden Verwaltung. Daher muss der „arbeitende Staat“ in seinen Details theoretisch erfasst werden. Verwaltungsarbeit muss als Umgehen mit Information verstanden werden, so dass die Grundstrukturen ihres ausführenden Handelns deutlich werden. Gestaltet werden kann es, indem Organisation, Mensch und Technik gleichermaßen bedacht werden. Dieses Verständnis muss in eine Gesamtsicht der Verwaltung eingebettet werden, in der drei Ebenen verknüpft werden: Rechtsetzung, Ausführung und die dafür nötigen Infrastrukturen.

Technikgestaltung, ohne organisatorische Bezüge zu bedenken.

Zugrunde liegt dem eine Informatisierung des „arbeitenden Staats“. Sie wird wesentlich getrieben von Sparanstrengungen, obwohl diese oftmals den neuen technikgestützten Verfahrensweisen nicht die Chance lassen, wirklich auszureifen. Somit wird Gestaltung unterhalb der Schwelle bewusst „von oben“ angezettelter Reformen immer wichtiger. Sie bedarf theoretischer Grundlegung, um den verfassungsmäßigen und politischen Zielen der Staatstätigkeit gerecht zu werden und diese Ziele zu befördern. Eine solche Grundlegung muss weiter ausgreifen als eine technikbezogene Informatik. Sie erfordert nicht weniger als einen Alternativentwurf der Verwaltungswissenschaft. Ein solcher Entwurf wird hier skizziert.² Er zielt auf eine funktionierende Verwaltung, die auf der Höhe der Zeit ist. Er entspricht – was hier nicht im Einzelnen ausgeführt werden kann – dem Vorgehen

Ein Alternativentwurf der Verwaltungswissenschaft

Dass Verwaltungshandeln gestaltbar ist und dass die Nutzung der Informations-

technik neue Formen der Gestaltung erlaubt, bis hin zu einem durchgreifenden Umbau der „niederen“ ausführenden Verwaltung (einer „E-Transformation“), zeigt sich an vielen Anstrengungen der Praxis, spätestens seit der Verbreitung von „E-Government“ als Modewelle. Schon heute verändert sich das Erscheinungsbild der öffentlichen Verwaltung. Ein Blick in die letzten Jahrgänge dieser Zeitschrift zeigt das zur Genüge. Zugleich zeigen die Zeitschriftenbeiträge jedoch, dass die wissenschaftliche Grundlegung der Gestaltungspraxis noch große Lücken aufweist. Allzu oft wird ein verantwortbares Verwaltungsengineering¹ reduziert auf

- ¹ Hier sprechen wir von Design, weil „Engineering“ (vgl. Lenk 2012a) auf Ablehnung stoßen mag; immer noch herrscht das Vorurteil, dass die Tätigkeit von Ingenieuren etwas Starres sei, das sich in Anwendung naturwissenschaftlicher Gesetze erschöpfe. Das Wichtigste am Ingenieur ist aber die Phantasie.
- ² Vertiefte Ausführungen finden sich in Lenk 2012 sowie in Köhl et al. 2014, S. 15ff.



Prof. Dr. Klaus Lenk
Carl-von-Ossietzky-
Universität Oldenburg

Lorenz von Steins (1815-1890).³ Dennoch wird er vielfach auf Widerspruch stoßen, weil er nicht vom Mainstream der Verwaltungswissenschaft ausgeht und kaum an diesen anschlussfähig erscheint.⁴

Um die Gestaltung und auch das Management der Verwaltung unter den Bedingungen der Technisierung zu verstehen, bietet die Verwaltungswissenschaft, so wie sie sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat, wenig Hilfe. Sie ist getrieben von einigen Grundproblemen des 20. Jahrhunderts. Unter diesen stand bislang im Vordergrund die Veränderung der Machtbasis des Staats und seiner Bedeutung für die Gestaltung des gesell-

denen Ressourcen steht die (wie auch immer durch Kirchturmperspektiven sowie interessenbedingt verzerrte) politische Erkenntnis neuer Herausforderungen gegenüber. Genannt seien nur Übervölkerung, Klimawandel, hemmungslose Ausbeutung der natürlichen Ressourcen, Überproduktion, Unfähigkeit zu gerechter Verteilung von Lebenschancen, datenreiche Durchleuchtung der menschlichen Existenz, um diese in einer immer weiter durchorganisierten Gesellschaft präventiv berechenbar zu machen. Zugleich verfangen sich die öffentlichen Institutionen in den Verflechtungen des weltweit einmaligen deutschen Vollzugsföderalismus. Das erschwert das Reagieren auf Herausforderungen; sie tre-

cken. Zu einem großen Teil führen sie – immer noch – über öffentliches Gelände. Wie dieses Gelände beschaffen, strukturiert ist, wie seine Infrastrukturen funktionieren, hat Folgen für die Ergebnisse, ihre Effektivität und Qualität. An unbekümmerten Versuchen der Übertragung von Verfahren und Strukturen aus alten Verwaltungsstaaten auf neue lässt sich das deutlich ablesen.

Um das Gelände, auf dem Lorenz von Steins „arbeitender Staat“ den Weg vom Wollen zur „That des Staats“⁵ zurücklegt, zu vermessen, zu strukturieren und es begehbar zu machen, müssen wir eine Froschperspektive einnehmen, uns nicht auf dem Sonnendeck des Staatsschiffs aufhalten, sondern in seinen Bauch steigen. Dort interessieren uns mehr die Bewegungen als die Statik; das Stampfen der Schiffsmotoren mehr als ihre Beschaffenheit; die routinemäßige Verwaltung mehr als die Ausnahmen. Nicht, dass die heute herrschende Vogelperspektive auf Policies und ihre Wirkungen überflüssig wäre. Aber aus ihrer Sicht verschwimmen die Zusammenhänge, die hier analysiert werden sollen. Sie müssen analysiert werden, weil sie aufgrund von äußeren Einflüssen in Bewegung geraten sind. Diese eröffnen neue Möglichkeiten der Gestaltung des öffentlichen Geländes. Das wirft veraltungspolitische Fragen auf, die erst einmal erkannt werden müssen.

»Der Alternativentwurf der Verwaltungswissenschaft zielt auf eine funktionierende Verwaltung auf der Höhe der Zeit.«

schaftlichen Daseins. Die Wahrnehmung vergangener Probleme prägt immer noch Forschungsprogramme und Theorien. Rechtswirkungs- und Steuerungssillusionen hatten und haben da ein zähes Leben, was viele Reaktionen der Wissenschaft erklärt. Das steht dann der Wahrnehmung heutiger Realität im Wege, besonders aber der schwachen Signale, mit denen sich die Zukunft im Heute ankündigt. Nicht nur Dogmatiken, auch eine vorwiegend empirisch ausgerichtete Sozialwissenschaft läuft immer Gefahr, zur konservativen Hüterin alter Werte und Zustände zu werden. Die heute herrschenden Anreizstrukturen im Wissenschaftssystem verstärken das noch.

Zu den Veränderungen des Umfelds, in dem die Gestaltung und das Management des Verwaltungshandelns sich abspielen, sei nur so viel gesagt: Die seit Jahrzehnten rückläufige Wertschätzung des Staats ist noch nicht zum Stillstand gekommen. Aber dem Rückschnitt der ihm zugestan-

ten hinter die erzwungene Selbstbeschäftigung zurück.

Von welcher Verwaltung reden wir?

Ausgehen ist, mit Lorenz von Stein und gegen die Vorlieben des Mainstreams, nicht von den vorfindlichen Institutionen und ihrer Anpassung an neue Umstände, sondern von der Rolle der Verwaltung im rechtlich und politisch bestimmten Handeln des Staats. Auch wenn dieses Handeln sich zunehmend stützt und verzahnt mit den Aktionen anderer Kräfte, wenn es somit mehrere Ebenen vernetzt und eine transsektorale und transnationale Dimension erhält, so ist es doch immer noch politisches Handeln. Es ist gekennzeichnet von Politiken, die etwas bewirken sollen, die überwiegend zu Recht gerinnen und die ausgeführt werden müssen, was Ressourceneinsatz und Management erfordert. Aber zwischen formulierten Policies und ihren Wirkungen liegen lange Stre-

Unter diesen äußeren Einflüssen ist „Digitalisierung“, also die Durchdringung der Gesellschaft mit kommerziell vorgeformten Ausprägungen der Informationstechnik, sicher der offensichtlichste, aber nicht der einzige. Mit ihr wird die schon seit einem halben Jahrhundert fortschreitende Informatisierung der Verwaltung überlagert von anderen Entwicklungen, auf die der Staat auch reagieren muss. Die damit gegebene Überforderung öffentlichen Handelns durch jährlich neu ausgerufenen Moden führt dazu, dass die Verwaltungen davon abgehalten werden, Maßnahmen der Umgestaltung ihrer Ar-

3 Eine gute Einführung in Steins Werk mit weiterführenden Hinweisen bietet Utz Schliesky in dem von ihm herausgegebenen Band (Stein 2010, S. IXff.).

4 Vgl. dazu Meijer 2007; Lenk 2007.

5 Stein 2010, S. 6.

beit zu ergreifen, die seit Jahrzehnten als weiterführend erkannt sind und in ein neues, nach-napoleonisches Verwaltungssystem führen können.⁶ Verwaltungspolitische Bemühungen um eine effektivere, besser legitimierte und effizientere Verwaltung werden überlagert von aggressiven Versuchen, den Nutzen irgendwelcher neuer technischer „Hypes“ für das Verwaltungshandeln herbeizureden.

Drei Sichten auf den arbeitenden Staat

Den Weg vom Wollen zur Tat müssen wir durch mindestens drei Brillen betrachten. Sie werden von verschiedenen Disziplinen

Wirkungen eintreten können. Aber nicht um die Wirkungen geht es in dieser Sicht primär, sondern um die Legitimität von Rechtsetzung und Rechtskonkretisierung im Vollzug, um ihre Vereinbarkeit mit Verfassung und Rechtsordnung. Rechtsstaatlichkeit als ein Bündel modularer Nebenziele der Verwaltung steht im Vordergrund.

Die dritte Brille setzt die beiden ersten voraus. Sie betrachtet die Handlungsabläufe, die recht- und zweckmäßig sein sollen, unter dem Aspekt von Regelmäßigkeiten und unter den Möglichkeiten ihrer Gestaltung. Der dominierende Wert ist Effizienz; bekanntlich ein relationa-

im Übergang von der alten „öffentlichen“ BWL zum New Public Management noch keine Rolle spielten. Dort wurde die Optimierung des einzelnen Verwaltungsbetriebs in Angriff genommen ohne Blick auf die Synergien, die sowohl die Reorganisation von Geschäftsprozessen als auch neue, technisch ermöglichte gemeinsame Infrastrukturen versprechen.

Die Prozessbrille liegt im Trend, was Vor- und Nachteile hat. Der Trend ist gekennzeichnet durch oft blindes Vertrauen in technische Artefakte. Sie sollen als Selbstläufer Veränderungen bewirken. Solches Denken wird heute aus wirtschaftspolitischen Motiven gefördert. Es verführt aber zu einem Kurzschluss im Verhältnis Auftraggeber – Auftragnehmer. Informatiker entscheiden durch ihr Tun faktisch darüber, wie künftig regiert und verwaltet wird.⁸ Sie sind sich der Auswirkungen ihres Handelns nicht bewusst und prägen damit bestehende Institutionen um. Und die Akteure in der Verwaltung verstehen oft selbst nicht, was sie umsetzen und was das kulturell bedeutet. Richtig verstanden kann Geschäftsprozessdenken dem einen Riegel vorschieben. Es lenkt den Blick auf die Geschäftsebene, die dem Vollzug des Gewollten durch Menschen und Maschinen vorgelagert ist.

»Um die Gestaltung des Verwaltungshandelns anzuleiten, müssen wir die Prozessbrille aufsetzen.«

getönt und sie weisen auf dominierende Werte im staatlichen Handeln hin: Effektivität, Legitimität und Effizienz.

Die erste dieser Brillen ist die professionelle Zweckmäßigkeitsbrille. Sie ist je nach Beruf bzw. Politikfeld unterschiedlich beschaffen, weil das erfahrungsgesättigte und reflektierte Wissen der Polizistin, des Sozialarbeiters, des Wirtschaftspolitikers und vieler anderer je spezifisch ist. Die Strukturierung des öffentlichen Dienstes in Laufbahnen spiegelt dies teilweise wider. Diese Brille lässt Fragen der Effektivität des Handelns, also des Bewirkens der politisch angestrebten, weithin in Rechtsform gegossenen Ziele, besonders deutlich hervortreten.

Die zweite Brille ist juristisch getönt. Sie geht vom gesetzten Recht aus, das durch Entscheidungen so weit konkretisiert wird, dass die mit ihm angestrebten

ler Begriff, der sich nicht in Sparsamkeit erschöpft, sondern die Bestimmung von Handlungszielen samt konditionierender Nebenwerte voraussetzt. Durch diese Brille erscheint das professionelle Handeln in Rechtsform als Menge von Geschäftsprozessen, die zum Teil oder ganz im Vorhinein strukturiert werden können, so dass sie möglichst sparsam mit Ressourcen umgehen.

Um die Gestaltung des Verwaltungshandelns anzuleiten, müssen wir die dritte Brille, die Prozessbrille, aufsetzen. Im deutschsprachigen Raum kann dabei auf die Betriebswirtschaftslehre zurückgegriffen werden. Sie thematisierte schon frühzeitig die Ablauforganisation, was über dem vor zwei Jahrzehnten mit großem Geschrei propagierten Business Re-Engineering schlicht vergessen wurde.⁷ Aber gegenüber ihrem überkommenen Hausrat birgt die Digitalisierung neue Aspekte, die

Den „arbeitenden Staat“ in seinen Details theoretisch erfassen

Mit dem Denken in Geschäftsprozessen lässt sich der arbeitende Staat in einem noch unüblichen Detaillierungsgrad erfassen, um seine Gestaltung anzuleiten. Für Modelle, die sowohl das Verständnis fördern als auch als Grundlage für Gestaltungsmaßnahmen tauglich sind, ist Geschäftsprozessdenken deswegen wichtig, weil es wichtige Einsichten in die intensive Nutzung der Informationstechnik für öffentliche Agenden bereithält. Allein reicht es aber nicht aus. Wir stehen vor einer Transformation der öffentlichen Verwaltung. Sie kann nicht als reine Binnenmodernisierung begriffen werden, weil sie in die erst undeutlich wahrnehmbaren Verwerfungen eingebettet ist, die das 21.

⁶ Vgl. Bannister/Connolly 2012.

⁷ Zur Rezeption in der Verwaltung vgl. Traunmüller 1994. Zur Kritik der Überreibungen des Business Process Reengineering vgl. Kieser 1996.

Jahrhundert bereithält. Die theoretischen Grundlagen zu erarbeiten, die wir für das Verständnis dieser Transformation benötigen, ist die vielleicht vordringlichste Aufgabe einer erneuerten Verwaltungswissenschaft. Sie erfordert die Betrachtung des arbeitenden Staats in seinen Details (den „nuts and bolts“), ohne deren Einbettung in übergreifende Zusammenhänge zu vernachlässigen.

Die Gründe dafür liegen in dem organisatorischen Gestaltungspotential, welches mit sinnvoller Nutzung der Informationstechnik eröffnet wird. Ansatzpunkte für die Umgestaltung des öffentlichen Handelns finden sich nicht primär bei neuen Steuerungsinstrumenten oder bei der Gestaltung neuartiger Institutionen. Auch das öffentliche Management sowie veränderte rechtliche Vorgaben für das Verwaltungshandeln führen nicht unmittelbar zur Erkenntnis und Nutzung neuer gestalterischer Möglichkeiten. Die Hebel für sinnvolle, an verfassungsmäßigen Werten und an Grundsätzen guter Verwaltung ausgerichtete Umgestaltungen müssen vielmehr auf der Ebene der Erstellung der Verwaltungsleistungen gesucht werden. Denn die Entfaltung der Produktivkraft Informationstechnik wirkt sich zu allererst aus auf die Vielfalt der Prozesse der Leistungserstellung, auf die operative Ebene des arbeitenden Staats. Neue Handlungsformen, der Einsatz neuer Steuerungsinstrumente und neue Kommunikationsformen werden möglich, wenn intern mit technischer Unterstützung anders gearbeitet wird als zuvor. Die Veränderungen, die hier Platz greifen, strahlen dann aus auf den institutionellen Rahmen.

Man muss sich also ansehen, was der „arbeitende Staat“ tut. Das bedeutet die Aufhellung seines operativen Geschäfts, nicht nur der Strukturen, in denen dieses abläuft, und nicht nur des Managements dieses Geschäfts. Die Potenziale und Optionen für seine Gestaltung müssen be-greifbar gemacht werden. Dazu muss man die Kräfte kennen, die auf dieses Geschäft einwirken und seine Umgestaltung ermöglichen, bewirken oder erzwingen. Dies betrifft zum einen die beiden wichtigsten „Produktionsfaktoren“ Mensch und Informationstechnik.⁹ Zum anderen betrifft es das gesellschaftliche Umfeld, in das die Verwaltung eingebettet ist und welches

sich auch seinerseits mit der Anhäufung und Durchdringung der Welt mit technischen Realisationen wandelt. Hinter der Vielfalt der einzelnen öffentlichen Aufgaben, derer sich die Verwaltung annimmt, steht in unserem Verfassungsverständnis ein Grundzweck: die demokratische und subsidiäre, zugleich effektive Regulierung der Gesellschaft. Die Konzentration auf Prozesse der Leistungserstellung hindert nicht daran, die dabei entstehenden Produkte eingebettet zu sehen in Prozesse der Gesellschaftsregulierung, in denen die Verwaltung mehrere wichtige Rollen übernimmt. Im vorliegenden Alternativentwurf

Steuerung der Leistungserstellung durch das Management, sondern diese selbst ist das Primäre.

Im Prozess der Erstellung der Verwaltungsleistung kommt Daten, Information, Kommunikation und Wissen eine Schlüsselrolle zu. Mensch und Informationstechnik als deren Träger bzw. Agenten können als die beiden wichtigsten „Produktionsfaktoren“ gesehen werden. Das Zusammenwirken technischer Vollzüge mit menschlichem absichtsvollem Umgehen mit Information bezeichnet das entscheidende Gestaltungsproblem, das

» Man muss sich ansehen, was der ,arbeitende Staat‘ tut. Das bedeutet die Aufhellung seines operativen Geschäfts.«

steht der Verwaltungsvollzug im Mittelpunkt. Aber weitere Rollen, Politikvorbereitung vor allem, kommen hinzu.

Ausgangspunkt ist mithin die operative Ebene des Geschehens. Diese wird gegenwärtig in einer kopflastigen Schieflage wahrgenommen. Denn ihre Steuerung und Gestaltung, also das Management, werden öfter behandelt als die hier ablaufenden Prozesse der Aufgabenerfüllung. Und auch die Strukturen und institutionellen Prä-gungen, in denen das Geschehen abläuft, sollten dabei, wie schon in Lorenz von Steins Verwaltungslehre, hinter die Prozesse der Aufgabenerfüllung zurücktreten, um deren Variabilität greifbar zu machen. Die bisherige Erscheinung der kontinentaleuropäischen Verwaltung, die bekanntlich „eh‘ da“ ist, legt zwar ein anderes Vorgehen nahe. Aber nur eine Produktionstheorie öffentlicher Leistungen kann sowohl die Besonderheiten des Verwaltungshandelns als auch seine zunehmende Durchdringung mit Informationstechnik verdeutlichen und erklären. Sie führt dazu, die Verwaltungswissenschaft gleichsam auf die Füße zu stellen. Nicht die

heute zu den Fragen des Organisierens der Arbeit von Menschen mit eigenem Denkvermögen und eigenen Bestrebungen hinzutritt. Diese Gestaltungsaufgabe erzwingt eine soziotechnische Sicht¹⁰, die es angesichts der von Automationsillusionen beherrschten Praxis immer noch schwer hat. Und sie erfordert Erweiterungen der Organisationstheorie, damit das Zusammenwirken von Mensch und Technik in verwickelten (oft missverständlich als „hybrid“ bezeichneten) Handlungsketten und seine Gestaltbarkeit überhaupt erfasst werden können. Dieses Verhältnis von Arbeit und Technik sowie die Besonderheiten des organisierten Umgehens mit Information werden auch nach einem halben Jahrhundert der Informatisierung von Unternehmen und Verwaltung noch im-

8 Kurz und treffend dazu Schuppan 2011.

9 Kommunikationstechnik wird hier nicht eigens erwähnt, weil sie nur eine Menge von Anwendungen der Informationstechnik auf Kommunikationsnetze einschließlich deren Endgeräte bezeichnet. Die Abkürzung „IKT“ erscheint daher wenig sinnvoll.

10 Grundlegend hierzu Fuchs-Kittowski 1990.

mer nicht deutlich genug wahrgenommen, um in der Praxis die Gestaltung anzuleiten. Daher sind hier einige Vorbemerkungen nötig, um das exekutivische, operative Verwaltungshandeln im digitalen Zeitalter so zu verstehen, dass es in verantwortbarer Weise gestaltet wird.

Verwaltungsarbeit als Umgehen mit Information: einige Begriffsklärungen

Wir beschränken uns dabei auf das Nötigste.¹¹ Die Verwaltung muss als soziotechnisches Handlungssystem betrachtet werden, in dem vorwiegend mit Daten und Informationen umgegangen wird. Hier geht es um Geschäftsprozesse, in denen menschliches Handeln und IT-Beiträge verknüpft sind. Diese Geschäftsprozesse sind mehr oder weniger stark strukturiert, je nachdem, ob geistige Arbeit oder die routinemäßige Bearbeitung von standardisierbaren Fällen dominiert.

Bei der Prozessgestaltung muss immer entschieden werden, welche Prozessschritte technisch und welche manuell auszuführen sind. Was können Menschen besser, was Maschinen? Die Antworten darauf ändern sich im Zeitverlauf, was heute – wieder einmal – zu Träumen einer vollautomatisierten „Verwaltung 4.0“ führt. Dennoch bleibt es im Regelfall auch jetzt noch beim Zusammenwirken menschlicher und maschineller Arbeit. Das begründet die Notwendigkeit soziotechnischer Gestaltung, bei der Organisation, menschliche Arbeit und Technik gleichermaßen zu berücksichtigen sind. Ältere Ansätze der soziotechnischen Gestaltung sind aber revisionsbedürftig, weil heute technische und menschliche Arbeitsanteile so eng miteinander verschränkt sind, dass anders vorgegangen werden muss.

Heute wie früher aber hängt die Produktivität der Arbeit und die Stabilität des soziotechnischen Systems nicht nur von der technischen Komponente ab, sondern vor allem auch vom psychischen Wohlbefinden des Einzelnen, der individuellen Selbstbestimmung und Entfaltung am Arbeitsplatz. Der Wunsch, durch möglichst weitgehende Automation und Zurückdrängung menschlicher Arbeit Einsparungen und Profite zu erreichen, verleitet aber nach wie vor zur Vernachlässigung

der Menschen, die sich ja besser anpassen können als Maschinen.

Unbefragte, wirtschaftspolitisch als erwünscht angesehene Automationsleitbilder prägen leider immer noch das Verhältnis von Auftraggeber und Auftragnehmer in der öffentlichen Verwaltung. Technik wird einfach eingeführt, weil man annimmt, damit ergäben sich erwünschte Wirkungen von selbst, vor allem Einsparungen. Jedenfalls macht sich das im Außenverhältnis gut, es entlastet von Druck und zeigt, dass man mit der Zeit geht. Die Arbeitsorganisation, die sich dann entwickelt, wird oft nicht vorbedacht. Menschliche Arbeit wird durch Software in einer zwingenden, unausweichlichen Weise strukturiert, gesteuert, die mit Organisati-

Unter unseren Augen differenziert sich die Informationstechnik gegenwärtig so aus, wie wir es für die unzähligen Techniken des Umgehens mit Materie und Energie für selbstverständlich halten. Anstatt (im Englischen) umstandslos von „ICTs“ zu sprechen müssen wenigstens prinzipielle Verwendungsweisen unterschieden werden, die man den Geräten nicht ansieht. Tut man dies nicht, so stellt sich leicht ein Technikdeterminismus ein, der die Formbarkeit der einzelnen Ausprägungen der Informationstechnik verkennt und gegenüber dem Einbau, dem „Einschreiben“¹² bestimmter Werte in technische Artefakte blind ist.¹³

Hier sei nur so viel gesagt: Es gibt zwei Arten, Informationstechnik zu nutzen, die

»Menschliche Arbeit wird durch Software in einer zwingenden, unausweichlichen Weise strukturiert, gesteuert.«

onshandbüchern und verinnerlichten Ausbildungsinhalten niemals erreicht werden könnte.

Die Ausblendung der neuen Arbeitsrealität setzt sich in den Sozialwissenschaften fort. Abgesehen von einigen Ansätzen der Industriosozilogie wird dort die Informationstechnik gern als Black Box behandelt, oftmals gar reduziert auf ihre am leichtesten zu verstehende Funktion als Kommunikationsmedium. Die Vielfalt ihrer möglichen Ausprägungen, ihre Formbarkeit werden durchweg unterschätzt.

technische und die soziale. Ein informationstechnisches System kann eingebaut sein in ein anderes technisches Gerät. Es kann aber auch, sozial eingebettet, unmittelbar durch Menschen genutzt werden. Bei der technischen Verwendungsweise dient die Informationstechnik der Regelung (Steuerung) einer anderen Technik, ohne dass menschliches Handeln dazwischen tritt. Mit der Informatisierung des Hauses, der Autos und anderer „smarter“ Geräte verändern sich die Gebrauchsgegenstände des Alltags. Ein „Internet der Dinge“¹⁴ nimmt allmählich Form an.

11 Nähere Ausführungen in Lenk 2004, S.25ff. und passim.

12 Czarniawska 2009.

13 Ein treffendes und zugleich erschreckendes Beispiel für das Ausblenden wertmäßiger Vorentscheidungen und wirtschaftlicher Interessen ist Floridi 2014. „ICTs“ scheinen vom Himmel gefallen zu sein.

14 Mit dem technisch in das weltweite Kommunikationsnetz eingebetteten Internet entsteht eine Infrastruktur, auf der sich neue Institutionen bilden, so wie die Nutzung der Druckerpresse zur Herausbildung der Institution „Presse“ führte. So können Dinge vernetzt oder Softwareagenten für Menschen tätig werden. In gängigen Reden über „Vernetzung“ wird das alles gewöhnlich durcheinander geworfen. Klärend dazu Köhl et al. 2014, S. 22ff.

Die sozial eingebettete Verwendung hat es unmittelbar zu tun mit den Menschen als Informationen empfangenden, verarbeitenden und abgebenden Wesen.¹⁵ Hier wirkt die Informationstechnik als Denk- und Sinnesprothese des Menschen. Die Prothese braucht nicht einfaches Werkzeug zu sein; der Mensch kann die jeweilige Prothese mit vielen anderen teilen, ohne dass es physisch unangenehm wird. Das rührt daher, dass Information ein Gut ist, das zwar eines physisch-energetischen Trägers bedarf, aber diesen immer leichter austauschen kann. Ohne Träger kann es

Arbeitsorganisation muss als Abfolge von menschlichen und maschinellen Schritten begriffen werden. Vieles an den Eigenarten und Zwängen neuer Formen der Arbeitsorganisation lässt sich erklären, wenn man die unterschiedlichen Mischungsverhältnisse von menschlichen und maschinellen Teilverzügen in ihrem Handeln in Rechnung stellt. Zudem wird das Handeln in Organisationen unterlegt mit neuen Infrastrukturen. Auch das schafft neue Realitäten, vor allem in der Koordination der Arbeitsvollzüge und in den Wissensbeständen und -flüssen in Organisationen.

Weise, die von niemandem verantwortet wird.

Ein einfaches Produktionsmodell des operativen Verwaltungshandelns

Nach diesen Vorklärlungen soll nun der Kern einer operativen Sicht des arbeitenden Staats in Informationszeitalter dargelegt werden. Ungeachtet der Vielfalt der Verwaltungsaufgaben haben Leistungserstellungsprozesse die gleiche Grundstruktur.¹⁷ Diese kann auf drei bzw. vier Vorgänge zurückgeführt werden. Die einfachste Formulierung „Observe – think – act“ lautet erweitert: „Beobachten – Wissen erarbeiten – Entscheiden – Handeln“. Handeln bedeutet dabei die Erstellung von Output, mit dem etwas bewirkt werden soll; das umfasst auch die bloße Mitteilung des Entscheidungsergebnisses. Hermann Hellers (1891-1933) Formel vom Staat als organisierter Entscheidungs- und Wirkungseinheit¹⁸ trifft das. Sie muss jedoch heute um die der Entscheidung vorgelagerte Beobachtung und um die Wissenserarbeitung als Vorstufe zur Entscheidung ergänzt werden. Der Sache nach waren diese beiden Schritte immer schon präsent. Sie verändern auch das Gesamtgefüge des behördlichen Wissens, das sich auf diese Weise mit Erfahrungen sättigt; das Ergebnis wird seit Max Weber mit dem glücklichen Ausdruck „Dienstwissen“ bezeichnet.¹⁹ Überlagert ist die Grundstruktur mithin von Prozessen der internen Wissensänderung.

In dieser Grundstruktur beobachtet die Verwaltung ein Segment der Gesellschaft, erarbeitet Daten bzw. Information (das Beobachtungsergebnis), fügt diese in ihren Wissensbestand ein, trifft eine Entscheidung und teilt diese Entscheidung mit bzw. handelt aufgrund dieser Entscheidung. Ein einfaches Beispiel: A beantragt Altersrente. Damit stößt er ein Verfahren

»Strukturierung von Arbeitsorganisationen muss heute mit Umständen rechnen, die bislang in der Organisationstheorie noch keine Rolle spielten.«

allerdings nicht existieren, auch nicht im menschlichen Geist.

Wie kann dieses Potenzial so genutzt werden, dass eine bewusste, verantwortbare Gestaltung von Arbeitsorganisation gelingt? Nicht weniger ist erforderlich als eine grundlegende Revision des Organisationsbegriffs im Sinne von Organisieren (also nicht als Struktur, als „Organisat“). Denn das Organisieren als Strukturierung von Arbeitsorganisation (in einzelnen Organisationen, aber auch in Produktionsnetzwerken) muss heute mit Umständen rechnen, die bislang in der Organisationstheorie noch keine Rolle spielten. Technik darf nicht mehr als der Organisation äußerlich gesehen werden.

Es bilden sich Wissensnetze in Organisationen oder parallel zu organisationsübergreifenden Produktionsnetzwerken.

Die Erkenntnisse der „alten“ Organisationstheorie sind gleichwohl nicht überflüssig, aber sie müssen in diese Zusammenhänge eingefügt werden. Motivation der Menschen und ihre mikropolitischen Schachzüge sind nach wie vor für die Gestaltung von Bedeutung, auch unter Bedingungen der Technisierung.¹⁶ Der zwingende Charakter von organisatorischen Regelungen, die in Software gegossen sind und oft genug unbedacht mit irgendwelchen Technikpaketen eingeführt werden, führt zu neuen Fragen; unsere gesamte Arbeitswelt ändert sich gegenwärtig in einer

15 Hierbei liegt ein subjektiver, auf Menschen als Informationssubjekte bezogener Informationsbegriff zugrunde. Information ist daher Mitteilung sowie das Mitgeteilte (Machlup 1983). Das muss erwähnt werden, denn der Informationsbegriff ist alles andere als wohldefiniert; die Literatur dazu füllt ganze Bibliotheken. Nur so viel: neben unserem Begriff kann man eine objektive Begriffsbestimmung annehmen:

einem Objekt (das auch immateriell sein kann) wird eine Form aufgeprägt, es wird informiert; Nutzungsvorstellungen („affordances“) und Werte werden in einen Gegenstand „inskribiert“ (Czarniawska 2009). Wiederum anders lautet die gängige Bestimmung vor allem in der Betriebswirtschaftslehre: man nimmt eine „semiotische Leiter“ an: Zeichen – Daten – Information – Wissen (= Weisheit). Dabei soll sich Information

gegenüber Daten durch semantischen Bezug, Wissen durch pragmatischen auszeichnen. Vgl. eingehender Lenk et al. 2014, S. 35ff.

16 Brüggemeier u.a. 2005.

17 Vgl. eingehender Lenk 1998.

18 Siehe Heller 1934, S. 235f.

19 Vgl. Menne-Haritz 2001.

an. Die Verwaltung nimmt seinen Antrag auf, erfragt Informationen von ihm und von Dritten, ergänzt diese Information aus ihrem eigenen Wissensbestand, trifft eine Entscheidung und erstellt einen Rentenbescheid, aufgrund dessen sie dann regelmäßig Geld auszahlt.

Welche Folgerungen sind aus diesem Modell zu ziehen? Wie sind die Prozesse der Leistungserstellung zu gestalten? Und welche neuen Verwaltungsarchitekturen ergeben sich, wenn die Umgestaltung in bestimmter Mächtigkeit in bestimmte Richtungen zielt? Die Designentscheidungen können sich das organisatorische Gestaltungspotenzial der Informations-

organisationen, etwa ein Shared-Service-Center, verlagert werden. Weitere organisatorische Gestaltungspotenziale ergeben sich aus der nun anzusprechenden Perspektive neuartiger Infrastrukturen des Verwaltungshandelns.

Bedeutung von modular strukturierten standardisierten Infrastrukturen

Vor allem aus Effizienzgründen können Ressourcen, die von vielen Verwaltungsverfahren genutzt werden, vor die Klammer gezogen werden, auch über die Verwaltungsebenen und organisatorischen Grenzen hinweg. Ausgehend von den mit

das gesetzgeberische und politische Handeln. Sie führen auch zur Entlastung von Informationspflichten im Interesse des Bürokratieabbaus. Von einer Vielzahl von Verwaltungsstellen genutzte Daten können nur einmal erhoben und dann allen Berechtigten zur Verfügung gestellt werden.²⁴

Wissensmanagement

Bestände von Daten und von organisatorischem Wissen sind gegenwärtig oft in einer einzigen Teilorganisation des öffentlichen Sektors gleichsam gekapselt. Auch über den Bereich typischer Stammdaten hinaus, wie sie in Basisregistern erfasst werden, ist daher ein gemeinsames Wissensmanagement sinnvoll. So könnten für bestimmte Themen (z.B. ausgewählte Rechtsgebiete, Projektmanagement) interkommunale Kompetenzzentren aufgebaut werden, auf welche Bund, Länder und vor allem die Gemeinden im Rahmen von standardisierten Vereinbarungen (Service Level Agreements) zugreifen können. Die Organisation als Shared Service liegt hier nahe.²⁵

Prozessbausteine

Ebenso ist es denkbar, dass Geschäftsprozesse zunehmend einheitliche „vorgefertigte“ Bausteine nutzen. Trotz der fachlichen Vielfalt der Verwaltungsprozesse zeigt sich bei Zerlegung der Prozesse in Module, dass die operative Geschäftsabwicklung überwiegend gleichartige Prozesselemente und -funktionen benötigt. Ein Beispiel bieten die Verfahrensschritte bei Genehmigungsverfahren. So ist der Vorgang der Einholung von Stellungnahmen in sachlich ganz unterschiedlichen Prozessen praktisch identisch. Solche operativen Elemente (z.B. Antragstellung,

»Ungeachtet der Vielfalt der Verwaltungsaufgaben haben Leistungsprozesse die gleiche Grundstruktur, Observe – Think – Act«

technik in vielfacher Hinsicht zunutze machen, nicht nur in der Verbesserung des Verwaltungszugangs und der Außenbeziehungen, die bei engen Auffassungen von E-Government²⁰ im Mittelpunkt steht. Mit gutem Design, das Organisation, Technik und menschliches Handeln gleichermaßen bedenkt, können vernetzte Formen der Aufgabenerfüllung, aber auch einfach arbeitssparende und zielführendere Abläufe geplant und umgesetzt werden.²¹ Zahlreiche Missverständnisse lauern hier noch, weil das Denken in Geschäftsprozessen ungewohnt ist; insbesondere wird deren Zusammensetzung aus Modulen bzw. Teilleistungen nicht bedacht. Weil ein auf ganze Aufgaben bezogenes Zuständigkeitsdenken diese Feinstruktur von Geschäftsprozessen nicht erfassen kann, werden dann fälschlich Gestaltungshindernisse im Staatsorganisationsrecht angenommen.²² Beispielsweise können für die jeweilige Entscheidung unerhebliche Prozessteile problemlos von der zuständigen Behörde auf andere Or-

Art. 91c GG eröffneten Möglichkeiten kann dies auch über die rein technische Vernetzung hinausgehen. Dies betrifft nicht nur informationstechnische Infrastrukturen wie Datenbanken, sondern Daten und Wissen allgemein. Indem einzelne, immer wieder benötigte Daten und Wissensbestände sowie standardisierte Bausteine für Geschäftsprozesse vorgehalten werden, entstehen gemeinsame Infrastrukturen, eine Art Allmende für alle Verwaltungseinheiten.²³ Ohne ihre Eigenständigkeit aufzugeben können alle Behörden alle diese Bausteine nutzen, die den Verwaltungseinheiten, besonders auch den kleineren, das Handeln und Wirtschaften erleichtern.

Basisregister

Gemeinsam nutzbare verlässliche Basisregister (für Einwohner-, Geo- und grundlegende Wirtschaftsdaten) sind eine wichtige Voraussetzung für die Reorganisation von Leistungsprozessen, aber auch für

²⁰ Solche Auffassungen, welche die Informationsierung der Binnenorganisation im Dunkeln lassen, werden immer wieder vertreten, weil sie mit internationalen Vergleichen Verkaufsdruck erzeugen und die Illusion verbreiten, mit schierem Technikeinsatz sei schon alles geregelt.

²¹ Vgl. ausführlich hierzu Brüggemeier et al. 2006.

²² Vgl. im einzelnen Köhl et al. 2014.

²³ Siehe Reiner mann 1986.

²⁴ Vgl. dazu Winter 2014.

²⁵ Vgl. Schulz 2012.

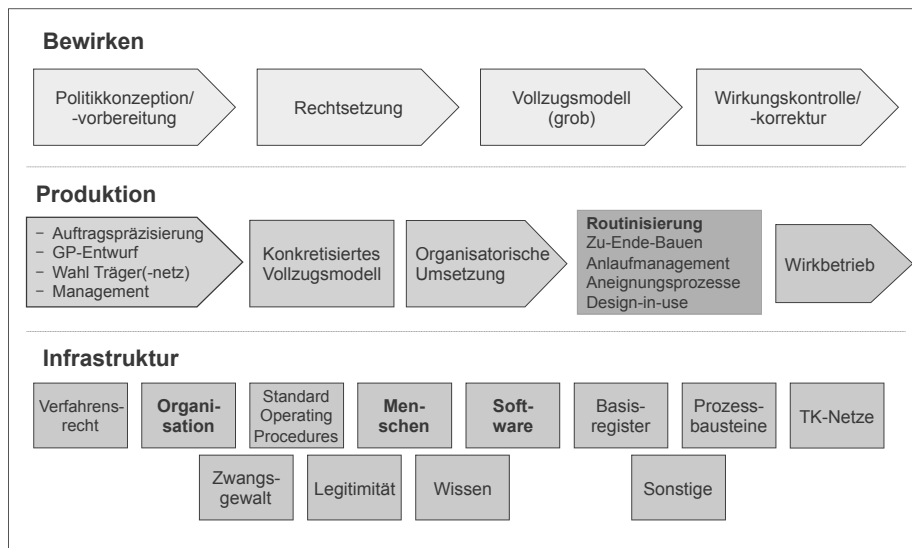


Abb. 1: Drei-Schichten-Modell des Verwaltungshandelns (eigene Darstellung)

Authentifizierung, Bezahlung, Zustellung) können zur Nutzung durch eine Vielzahl unterschiedlicher Organisationen vorgehalten werden.

Verortung im Gesamtzusammenhang der Verwaltungswissenschaft

Beide hier im Prinzip geschilderten Entwicklungen: die Neugestaltung von Geschäftsprozessen und die Schaffung gemeinsamer Infrastrukturen für im Prinzip alle Verwaltungsträger, bergen erhebliche Chancen für effizientere, aber auch effektiveres und transparenteres Verwaltungshandeln. Wie schon gesagt lässt sich das aus der Vogelperspektive des überwiegenden Teils der Verwaltungswissenschaft kaum erkennen, weil hier die „nuts and bolts“ des alltäglichen Verwaltungshandelns kaum als untersuchenswert erscheinen.

Dennoch hat diese Vogelperspektive auch ihr Anrecht. Weil Sinn und Zweck des Verwaltungshandelns sich daraus ergeben, dass erwünschte Zustände in der Gesellschaft bewirkt werden sollen, muss auch die Sichtweise einer am Policymaking der „hohen“ Verwaltung ausgerichteten Verwaltungswissenschaft verknüpft werden mit dem Blick auf die Arbeitsebene, um das Design künftiger Verwaltungsstrukturen anzuleiten. Dazu verhilft ein einfaches Grundschema, welches drei Bezugsebenen annimmt: Die Ebenen der Gesetzgebung und politischen Programmierung (der gesellschaftlichen Steuerung),

der der dafür erforderlichen Erstellung von Verwaltungsleistungen (im Sinne von Produktion, Vertrieb und ihrem Management) und der dazu nötigen Infrastruktur (bestehend aus Ressourcen und Bausteinen des Verwaltungshandelns und ihrem Management).

Diese drei Bezugsebenen lassen sich kennzeichnen durch drei Leitfragen:

1. Wie kann in der Gesellschaft bewirkt werden, was bewirkt werden soll?
2. Wie können die Leistungen erstellt werden, die dafür erforderlich sind?
3. Wie können günstige Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass Beides geschieht?

Diese drei sich überlagernden Ebenen sind nicht mit den Aufbaustrukturen eines föderalen Staatswesens identisch. Sie finden sich in allen großen und kleinen Verwaltungseinheiten. Unterschieden werden mithin:

- Eine obere Schicht der Gesetzgebung und demokratischen Bestimmung und Programmierung dessen, was Staat, Kommune und Verwaltung für die Gesellschaft tun sollen, welche Wirkungen sie dort erzielen sollen, im Kleinen wie im Großen.
- Eine mittlere Schicht der Erstellung der Verwaltungsleistungen, in der die rechtlichen und politischen Vorgaben der oberen Schicht konkretisiert werden, insbesondere durch exekutivische Tätigkeiten; hier geht es um Produktion und Vertrieb der Verwaltungsleistungen samt ihrem Management.

- Eine untere Schicht von Infrastrukturen (Ressourcen und Bausteine des Verwaltungshandelns: Menschen, Technik, Daten und Wissen, samt ihrem Management).

Dieses Modell erleichtert es, die Bedeutung der Informationstechnik für das Verwaltungshandeln zu erfassen, die von ihrem Einsatz eröffneten Gestaltungschancen und die von ihren Ausprägungen ausgehenden Wirkungen. Gleichsam von unten her entstehen neue Organisationskonzepte mit neuen vernetzten Leistungsarchitekturen. Die allmähliche Transformation der beiden unteren Ebenen strahlt aus auf die übergeordnete Ebene des rechtlich gesicherten und politisch gewollten Hervorbringens von Wirkungen in der Gesellschaft, seien es Dienstleistungen oder Sicherheitsleistungen oder Regulierungen der Wirtschaft. Daher muss bei der Gestaltung der unteren Ebenen immer auch der Gesamtzusammenhang bedacht werden, damit insgesamt günstige Wirkungen erzielt werden. Ein Beispiel hierfür ist Bürokratieabbau im Sinne von „Better Regulation“, den man zu Unrecht bislang vorwiegend auf der oberen Ebene anstrebt. Vor allem dann, wenn Geschäftsprozesse reorganisiert und neue gemeinsame Infrastrukturen geschaffen werden, können viele überflüssige bürokratische Lasten und Belästigungen abgebaut werden.²⁶

Ein Forschungsprogramm für Verwaltungsdesign

Eine bottom-up denkende Verwaltungswissenschaft, wie sie hier skizziert wird, ist Alternative und Ergänzung zu anderen Ansätzen, die ihr Programm aus früheren Erfahrungen gewonnen. Ihre Ausformulierung bedarf eines Forschungsprogramms, das mehrere Institute beschäftigen könnte – wenn der Wille zu ihrer Finanzierung geweckt werden kann. In der Tradition Lorenz von Steins muss sie von den gesellschaftlichen Bewegungen der Zeit her denken. Und diese bergen viele Herausforderungen. Die zu erarbeitenden Grundlagen für eine die organisatorischen Gestaltungspotenziale der Verwaltungsinformatik sinnvoll nutzende Verwal-

²⁶ Vgl. hierzu die Beiträge in Brüggemeier/Lenk 2011.

tungspolitik können hier nicht aufgezählt werden. Erwähnt seien nur drei wichtige Ansatzpunkte für die weitere Forschung: Ausleuchtung des Umfelds, Gestaltungsverfahren, Folgen möglicher und absehbarer Entwicklungen.

Das Umfeld der Verwaltungstransformation

Die Umgestaltung des arbeitenden Staats, die durch die Verwaltungswissenschaft erfasst werden muss, spielt sich ab vor dem Hintergrund einer wachsenden Durchdringung der Gesellschaft mit kommerziell vorgeformten Ausprägungen der Informationstechnik. Diese ergreifen schon jetzt die Menschen in ihrer Arbeitspraxis und in ihrem Kommunikationsverhalten und sozialisieren sie, nicht zuletzt im Interesse der an den technischen Systemen verdienenden Kräfte. Das hat Folgen für menschliches Handeln und für das Gemeinwesen, die wir überhaupt noch nicht absehen. Welche neuen Aufgaben ergeben sich aus den gesellschaftlichen Megatrends? Wohin driftet die „digitale“ Gesellschaft?²⁷ Was folgt aus ihren Bewegungen für Staat und Verwaltung? Wie setzt sich eine wie auch immer reduzierte Erkenntnis des heute verfügbaren organisatorischen Gestaltungspotenzials in Realität um, zusammen mit Leitbildern und politischen Wünschen? Und wie wirkt das auf mögliches Design von Verwaltungshandeln?

Design Research

Ein Forschungsprogramm muss vor allem Fragen einer Gestaltungswissenschaft umfassen, im Sinne eines Transformationswissens, das den Weg zu erwünschten Zuständen aufzeigt.²⁸ Wer soll gestalten? Was müssen Gestalter (Co-designer) können und wissen? Wie muss empirische Verwaltungsforschung sich entwickeln, um dieses Wissen zu erzeugen? Gibt es neue Grenzen der Gestaltbarkeit (neben solchen, die auch Grenzen der Vorwegnormierung sind, wie Unsicherheit der Zukunft)? Tendenziell unberechenbar sind jetzt nicht nur Menschen, sondern auch kontextsensitive technische Artefakte.

Um das verfügbare organisatorische Gestaltungspotenzial für eine konsensfähige und nachhaltige Transformation des

„arbeitenden Staats“ fruchtbringend zu nutzen, braucht es eine Verbindung von Verfahren der Geschäftsprozessgestaltung mit solchen der Institutionengestaltung. Vom Vorgehen der klassischen Ingenieurwissenschaften unterscheidet sich das Verwaltungsdesign, weil seine wissenschaftlichen Grundlagen unsicherer sind als die naturwissenschaftlichen der klassischen Ingenieurdisziplinen. Benötigt werden Vorgaben, welche die künftige Gestaltungspraxis anleiten, also Verfahren und Referenzmodelle für künftige Gestal-

kritisch gesehen werden. Zum Beispiel: Was bedeutet es, wenn Verwaltungsentscheidungen oder Serviceleistungen aus Bausteinen zusammengesetzt werden? Wie erfahren die Beschäftigten den Sinn ihrer Arbeit in lego-artig zusammengesetzten Strukturen? Müssen sich konsistente Verwaltungsontologien (im Sinne eines kontrollierten Vokabulars) entwickeln?

Auch kann man fragen, was die Folgen der technischen Möglichkeit sind, Abbilder von allem und jedem zu schaffen.

»Ein Forschungsprogramm muss vor allem Fragen einer Gestaltungswissenschaft umfassen.«

tungsprozesse. Dabei sind Verbesserungen der gegenwärtigen Praxis von ausschlaggebender Bedeutung, denn diese ist noch allzu sehr von Technikkonzepten und darauf bezogenen Verfahren und Methoden geprägt.

Folgenforschung im Sinne eines Innovation Impact Assessment

Die Erforschung der Zusammenhänge zwischen erneuerten Infrastrukturen, verbesserten Verfahren der administrativen Leistungserstellung einerseits und Zielgenauigkeit sowie Nebenfolgen öffentlicher Steuerungsbemühungen andererseits steht in den allerersten Anfängen. Methodisch kann sich diese Forschung am Technology Assessment ausrichten. Sie darf aber nicht die Technik in den Mittelpunkt stellen, sondern muss von den Innovationen in den Anwendungsorganisationen ausgehen, in die die Techniknutzung eingebettet ist; das kann mit Innovation Impact Assessment²⁹ bezeichnet werden.

Dabei sollten die möglichen Auswirkungen neuer Designformen durchaus

Was bedeutet die computational rendition of reality³⁰? Wie verhält sich das zu den „evidenzbasierten“, also tendenziell die Vergangenheit reproduzierenden Fortentwicklungen der Governance by numbers³¹, die wir gegenwärtig beobachten? Führt es zu effektiverem oder auch unbesonnerterem Handeln? Den neuen Sensoren entsprechen neue Akteure, oft genug unmittelbar an erstere gekoppelt. Mit unseren digitalen Spuren kann die Statistik so feingliedrig werden, dass menschliches Verhalten vorweggenommen werden kann. Die Verfügbarkeit von immer mehr

²⁷ Hierzu eindringlich Reiner mann 2014.

²⁸ Dazu Köhl et al. 2014, S. 153ff.; vgl. auch Hirsch Hadorn 2005.

²⁹ Vgl. Brüggemeier/Lenk 2011, S. 227ff.

³⁰ Dazu Kallinikos 2009: „Computation entails the relentless analytic reduction of the composite character and complexion of the world. ... thus refram[ing] the perceptive and action modalities by which humans confront the world ... [and] remaking the shape of things out of the digital fragments produced by computation“.

³¹ Vgl. mit Blick auf die historischen Wurzeln dieser Entwicklung Supiot 2015.

Daten, die Möglichkeit automatischer Generierung von Handlungsalternativen aus diesen Daten perfektioniert präventives Handeln. Bedeuten gesteigerte Handlungschancen der Verwaltung, dass es notwendig wird, die Vollzugsgrade von Gesetzen politisch festzulegen?

Nachwort

Damit sind nur wenige forschungsmäßige Konsequenzen aus einem verwaltungswissenschaftlichen Alternativentwurf angedeutet. Ihre Dringlichkeit mag nicht einsichtig sein. Denn vieles, was aus der hier eingenommenen Alternativsicht – zusammen mit der Beobachtung weltweiter Entwicklungen – naheliegt, scheint die Verwaltung noch nicht zu berühren. Deren Wirkungsweise bleibt zunächst relativ konstant, denn die alten Aufgaben müssen weiter erfüllt werden, auch wenn neue hinzukommen. Solange die Umgestaltung des arbeitenden Staats nur als „Binnen“-modernisierung gesehen wird, löst sich die Verwaltungspolitik nur schwer aus den alten Denkschemata. Anstatt wie seinerzeit Lorenz von Stein von der veränderten Weltlage her zu denken, reagiert die Verwaltungspolitik weithin immer noch auf das Erwachen, dass die Staatstätigkeit nicht unbegrenzt finanzierbar ist.³² Zudem ist sie ständig wechselnden Moden ausgesetzt; mit jährlich wechselnden Parolen („Open Government“, „Verwaltung 4.0“, „Smart City“) treibt die Informationsindustrie, unterstützt von Beratern und wirtschaftspolitischen Voreingenommenheiten der Europäischen Kommission, die Verwaltung vor sich her.

Verantwortbare Gestaltung der Staatstätigkeit und insbesondere der Arbeit der Verwaltung hängt aber ab von Antworten auf die hier gestellten und weitere dringende Fragen. Eine gestaltungsbezogene Verwaltungswissenschaft muss Klarheiten schaffen über oft als selbstverständlich angenommene Dinge. Denn entgegen dem immer wieder hervorgerufenen Eindruck einer Unausweichlichkeit, ja Alternativlosigkeit vieler Entwicklungen ist vieles gestaltbar, selbst wenn manche Pfade nicht mehr verlassen werden können.

Literatur

- Bannister, F./Connolly, R. (2012): Forward to the Past: Lessons for the future of e-government from the story so far. In: *Information Polity* 17, S. 211-226.
- Brüggemeier, M./Dovifat, A./Kubisch, D. (2005): Analyse von Innovationsprozessen im Kontext von E-Government. Ein mikropolitisch-Ärenmodell. In: *Wirtschaftsinformatik* 47, H.5, S. 347-355.
- Brüggemeier, M./Dovifat, A./Kubisch, D./Lenk, K./Reichard, C./Siegfried, T. (2006): Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government. Auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung, Berlin.
- Brüggemeier, M./Lenk, K. (Hrsg.) (2011): Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug. Better Regulation zwischen Go-Government und No-Government. Berlin.
- Czarniawska, B. (2009): How institutions are inscribed in technical objects and what it may mean in the case of the Internet. In: Contini, F./Lanzara, G. F. (eds.), *ICT and Innovation in the Public Sector. European Studies in the Making of E-Government*. Houndmills (Basingstoke), S.49-65
- Floridi, L. (2014): *The 4th Revolution. How the Infosphere is Reshaping Human Reality*. Oxford.
- Fuchs-Kittowski, K. (1990): Systemgestaltung, Arbeits- und Organisationsgestaltung. In: *edv-aspekte* 9, H.3, S. 24-28
- Heller, H. (1934): *Staatslehre*, Leiden.
- Hirsch Hadorn, G. (2005): Anforderungen an eine Methodologie transdisziplinärer Forschung. In: *Technikfolgenabschätzung Theorie und Praxis (TATuP)* 14, 2, S. 50-56
- Kallinikos, J. (2009): On the Computational Rendition of Reality: Artefacts and Human Agency. In: *Organization* 16, H. 2, S. 183-202
- Kieser, A. (1996): Business Process Reengineering – neue Kleider für den Kaiser? In: *Zeitschrift Führung und Organisation*, H. 3, S. 179-185
- Köhl, S./Lenk, K./Löbel, S./Schuppan, T./Viehstädt, A.-K. 2014: „Stein-Hardenberg 2.0“ – Architektur einer vernetzten Verwaltung mit E-Government, Berlin.
- Lenk, K. (1998): New Public Management in der Eingriffsverwaltung. In: Lenk, K./Prätorius, R. (Hrsg.), *Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit. Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung*, Baden-Baden, S. 159-184.
- Lenk, K. (2004): *Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung*, Berlin.
- Lenk, K. (2007): Reconstructing Public Administration theory from below, in: *Information Polity*, 12, S. 207-212
- Lenk, K. (2012): The Nuts and Bolts of Administrative Action in an Information Age. In: Snellen, I.Th.M./Thaens, M./Van de Donk, W.B.H.J. (eds.), *Public Administration in the Information Age: Revisited*. Amsterdam: IOS Press, S. 221-234.
- Lenk, K. (2012a): „Auf ein Wort...“ Verwaltungs-Engineering. In: *Verwaltung & Management* 18, H. 4, S. 170.
- Lenk, K./Meyerholt, U./Wengelowski, P. (2014): *Wissen managen in Staat und Verwaltung*, Berlin.

Machlup, F. (1983): Semantic Quirks in the Study of Information. In: Machlup, F./Mansfield, U. (eds.), *The Study of Information. Interdisciplinary Messages*. New York, Chichester u.a.O., S. 641-671.

Mayntz, R. (1997): Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel. In: Grande, E./Prätorius, R. (Hrsg.), *Modernisierung des Staates?* Baden-Baden, S. 65-74.

Meijer, A. (2007): Why don't they listen to us? Reasserting the role of ICT in Public Administration, in: *Information Polity*, 12, S. 233-242

Menne-Haritz, A. (2001): Das Dienstwissen der öffentlichen Verwaltung. Wissensmanagement für kooperative Entscheidungsprozesse. In: *Verwaltung & Management*, H. 4, S. 198-204

Reinermann, H. (1986): Die Verwaltung der Zukunft, in: Schulz, A. (Hg.), *Die Zukunft der Informationssysteme. Lehre der 80er Jahre*. Heidelberg u.a.O., S. 111-136.

Reinermann, H. (2014): Wohin steuert die Digitale Gesellschaft? – Eine Kartenskizze von Neuland (= Speyerer Arbeitsheft 215), Speyer.

Schulz, S. E. (2012): Vernetztes Wissen – Shared Services im Wissensmanagement. In: Schliesky, U./Schulz, S.E. (Hrsg.) 2012: *Die Erneuerung des arbeitenden Staates*. Baden-Baden, S. 111-140.

Schuppan, T. (2011): E-Government braucht eine neue Verpackung. In: *Behördenpiegel*, April, S. 19.

Stein, L.v. (2010): *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts [1870]*. Herausgegeben von Utz Schliesky, Tübingen.

Supiot, A. (2015): *La Gouvernance par les nombres*. Cours au Collège de France 2012-2014, Paris.

Trauttmüller, R. (Hrsg.) (1994): *Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen. Neugestaltung mit Informationstechnik*, Heidelberg.

Winter, A. (2014): Und sie bewegt sich doch! Innovative Konzepte im elektronischen Verkehr mit öffentlichen Stellen oder die Evolution im Backoffice. In: Klumpp, D./Lenk, K./Koch, G. (Hrsg.), *Überwiegend Neuland. Zwischenbilanzen der Wissenschaft zur Gestaltung der Informationsgesellschaft*. Berlin, S. 29-44.

32 Vgl. Mayntz 1997, S. 73.