

Welche und wie viele Geschäftsmodelle braucht es für die Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung der Schweiz – 45+ St. Galler-Service Modelle oder 1+ interföderales Geschäftsmodell von eCH?

von Marc Schaffroth¹, Februar 2023

Inhalt

1. Die Bedeutung von Geschäftsmodellen in der Digitalen Transformation	4
2. St. Galler Service Model Navigator (45+ Service-Modelle)	5
2.1. Übersicht	5
2.2. Konzept	5
2.3. Anwendung	7
3. Ein interföderales, kollaboratives (1+) Geschäftsmodell nach eCH	8
3.1. Übersicht	8
3.2. Konzept	8
3.2.1. Ausgangslage	8
3.2.2. Kundenorientierung	10
3.2.3. Vernetzte Verwaltung	11
3.2.4. Kulturwandel und Public Service Innovation.....	16
3.3. Anwendung	18
4. Empfehlung und Ausblick – Geschäftsmodell first!	21

¹ Der Autor war bis zu seiner Pensionierung 2021 beim Bereich *Digitale Transformation und IKT-Steuerung DTI (Schweiz. Bundeskanzlei)* sowie vorher u.a. beim *Informatiksteuerungsorgan des Bundes ISB (Eidg. Finanzdepartement EFD)* tätig ([LinkedIn](#)). In seinen Funktionen als Geschäftsarchitekt (TOGAF), Prozess- und Informationsmanager (CBPP) hat er u.a. Standardisierungsfachgremien von eCH geleitet. Auch war federführend bei der Erstellung verschiedener Schweizer E-Government-Standards und -Hilfsmittel. Er ist Mitautor des *eCH-0126 Rahmenkonzepts Vernetzte Verwaltung Schweiz* (Lenk et al., 2010, 2013) sowie weiterer in diesem Kontext stehender eCH-Standards (vgl. *eCH-0203 Ergebnisübersicht „Vernetzte Verwaltung Schweiz“*).

Zusammenfassung

Die Digitale Transformation von Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung erfordert ein Denken und Handeln in Geschäftsmodellen. Ein Blick auf nationale und transnationale Konzepte der Digitalen Verwaltung (z.B. in der Schweiz und in der EU, *Tallinn Declaration*²) bringt indessen deutliche Defizite bei diesem Schlüsselthema zum Vorschein. Die *Hochschule St. Gallen* (Schedler & Guenduez, 2022) und *eCH, der Verein für die E-Government-Standardisierung in der Schweiz*³ (Lenk et al., 2010, 2013), treten mit dem Anspruch auf, diese Lücken mit strategisch ausgerichteten Geschäftsmodellen sowie geeigneten Methoden-Frameworks zu schliessen. Der hier vorliegende Artikel stellt die beiden unterschiedlichen Gestaltungsvorschläge der *Hochschule St. Gallen* sowie des *Vereins eCH* vor. Es wird damit die Empfehlung an die verantwortlichen Stellen der politischen Plattform *Digitale Verwaltung Schweiz*⁴ verbunden, sich einer öffentlichen Debatte über das Potential einer geschäftsmodellbasierten *Digitalen Transformation* zu stellen, um dadurch auch den eigenen strategischen Zielsetzungen gerecht zu werden (*Kundenorientierung, Once Only, Durchgängige Prozesse* etc.). Mit dem für dieses Jahr geplanten Update der *E-Government Strategie Schweiz* bietet sich dazu die beste Gelegenheit.

Mein Dank geht an die geschätzten Mitstreiter: Innen der CH-Fachgruppe Geschäftsprozesse für die langjährige engagierte und unentwegte Mitarbeit beim gemeinsamen Entwickeln des eCH-Interoperabilitätsframework zur Vernetzten Verwaltung Schweiz, den Kompliz: Innen im ISB-EFD (heute BK-DTI) sowie insbesondere an Prof. em. Dr. Klaus Lenk (Universität Oldenburg) und an Prof. Dr. Tino Schuppan (Stein Hardenberg Institut SHI, Berlin), den Co-Autoren des eCH-Rahmenkonzepts, für ihre exzellente fachliche Unterstützung und die freundschaftliche Zusammenarbeit.

² Vgl. *European Commission (2017): Ministerial Declaration on eGovernment - the Tallinn Declaration*. [Link](#)

³ Der Verein *eCH – E-Government Standards* ist „ein gemeinnütziger Verein und setzt auf die Zusammenarbeit privater und öffentlicher Partner. Mitglieder von eCH sind der Bund, alle Kantone, diverse Gemeinden, rund 120 Unternehmen sowie verschiedene Hochschulen, Verbände und Privatpersonen. Die Mitglieder des Vereins engagieren sich ehrenamtlich. Die Ergebnisse sind öffentlich zugänglich“. Vgl. Homepage: www.ech.ch

⁴ „Die *Digitale Verwaltung Schweiz (DVS)* gestaltet die strategische Steuerung und Koordination der Digitalisierungsaktivitäten von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Zusammenarbeitsorganisation ist seit 1. Januar 2022 operativ tätig. Ihre Ziele und Aufgaben ergeben sich aus der von Bund und Kantonen verabschiedeten *Öffentlichen Rahmenvereinbarung über die Digitale Verwaltung Schweiz*“. Vgl. Homepage (Deutsch): *Digitale Verwaltung Schweiz*. [Link](#)

Abstract

Which and how many business models does the digital transformation of public administration need? 45+ St. Gallen service models or 1+ government ecosystem model from eCH?

The digital transformation of business and public administration requires thinking and acting in terms of business models. However, a look at various national and also transnational concepts of Digital Administration (e.g., Tallinn Declaration) shows clear deficits in this key topic. The University of St. Gallen (Schedler & Guenduez, 2022) and eCH, the association for e-government standardisation in Switzerland, (Lenk et al., 2010, 2013) claim to close these gaps with strategically oriented business models as well as suitable methodological frameworks. This article (german version only) presents the two different design proposals of the University of St. Gallen and the eCH association. It is combined with the recommendation to the responsible of the political platform Digital Administration Switzerland⁵ to engage in a public debate about the potential and the necessity of a business model-based digital transformation.

Link to the article: " Which and how many business models does the digital transformation of public administration need?"

⁵ e.g. Homepage (English Version): *Digital Public Services Switzerland* (digital-public-services-switzerland.ch). [Link](#)

1. Die Bedeutung von Geschäftsmodellen in der Digitalen Transformation

Geschäftsmodelle setzen Kundschaft, Produkte und Wertschöpfung in Verbindung mit der Geschäftsstrategie. Geschäftsmodelle stehen für eine Gesamtsicht strategischer Gestaltungsdimensionen der *Digitalen Transformation*. Sie ermöglichen den Multi-Stakeholdern in den zahlreichen Veränderungsvorhaben eine gemeinsame Orientierung und dadurch ein untereinander abgestimmtes Vorgehen. Sie verschaffen Klarheit über Leitvorstellung, Gestaltungsoptionen und passende Methoden mit Bezug auf Vision und strategische Zielvorgaben. Sie erlauben die strategische sowie fachliche Einordnung und Priorisierung von Umsetzungsvorhaben in einen übergeordneten Rahmen und unterstützen Entscheidungsträger: innen darin, die Zielerreichung der Ergebnisse sicherzustellen zu beurteilen und Fortschritte zu kommunizieren. Sie machen Gestaltungs- und Nutzenpotentiale von Informations- und Kommunikationstechnologien sichtbar (Lenk et al., 2010, 2013).

Digitale Transformation bedeutet: „It all starts with business model change (...) business model transformation is crucial to its success“ – und zwar sowohl für die Wirtschaft als auch für die öffentliche Verwaltung, wie *Gartner Group* ausführt (Gartner Group, 2018).^{6,7} Vor diesem Hintergrund lassen sich auch Stand und Fortschritte der *Digitalen Verwaltung Schweiz*⁸ einschätzen. Die *NZZ* lässt dazu wenig schmeichelhaft verlauten: „Die Schweizer Verwaltung kann keine Digitalisierung. Das ist ein Preis, den wir für unser politisches System bezahlen“ (NZZ vom 22. August 2022).⁹ Föderales Gärtchen-Denken und direktdemokratische Verfahren stünden einem zügigen Wandel und Ausbau entgegen. Es braucht aber für die *Digitale Transformation* weder einen neuen Napoleon noch eine *Helvetische Republik*, wie dies der *NZZ*-Autor *Stefan Häberli* befürchtet. Vielmehr könnte bereits ein *Geschäftsmodell* für die öffentliche Verwaltung Wunder bewirken, wenn es denn auf den föderalen Strukturen und rechtsstaatlichen Grundsätzen der Schweiz baut (Lenk et al., 2010, 2013). Allerdings wird auf der strategischen Steuerungsebene der *Digitalen Verwaltung Schweiz*¹⁰ bis heute die Bedeutung von Geschäftsmodellen als ein *do-or-die Imperativ* (Gartner Group, 2018) der *Digitalen Transformation* verkannt.

⁶ Vgl. *Gartner Group (2018)*: „Gartner surveys show digitalization is a high priority for both private- and public-sector organizations — and is in many cases is a *do-or-die imperative* — *making business model change inevitable*. (...) Why are companies seeing a gap between expectation and results in digital business? Gartner research shows that a company’s ability to gain *strategic clarity on its path to business model transformation is crucial* to its success. Some organizations see digital business as an opportunity to totally reinvent themselves and their business models. Other enterprises and their functions are looking to leverage technology to optimize and augment existing operations.“

⁷ Vgl. *Maiyaki (2020)*: „If you do not have a business operating model designed around your customer, no matter how hard you work your strategy or play defense or adopt a *wait-and-see* approach, you will fail“. [Link](#)

⁸ Vgl. *Digitale Verwaltung Schweiz (Homepage)*

⁹ *Häberli (2022)*. [Link](#)

¹⁰ In den strategischen Dokumenten der *Digitalen Verwaltung Schweiz*, wie z.B. der *E-Government Strategie Schweiz 2020-2023* ([Link](#)) sowie dem Grundlagenbericht des Eidg. Finanzdepartements EFD / Konferenz der Kantonsregierungen KdK: *Digitale Verwaltung Schweiz Für die digitale Transformation im Bundesstaat* (März 2021), [Link](#), finden sich dazu keinen Hinweis.

Mit dem expliziten Anspruch, diese Lücke in Theorie und Praxis zu schliessen, liegen sowohl von der *Hochschule St. Gallen* als auch dem *Standardisierungsverein eCH* konkrete Modellvorschläge zur *Digitalen Transformation der Verwaltung* vor:

- Der *St. Galler Service Model Navigator* wartet gleich mit einer Fülle von nicht weniger als 45+ Geschäftsmodellen auf, die mehrheitlich der Digitalen Wirtschaft entlehnt sind (Schedler & Guenduez, 2022) und dabei das Innovationspotential der Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft in den Vordergrund stellen (Schedler & Bolz, 2020).
- Im *eCH-Rahmenkonzept Vernetzte Verwaltung Schweiz* wird ein (1+) interföderales Geschäftsmodell zur behördenübergreifenden Erbringung und Orchestrierung von öffentlichen Leistungen zu kundenbezogenen *Servicepaketen* vorgeschlagen (Lenk et al., 2010, 2013). Dieses beansprucht, sowohl den Modernisierungszielen der *E-Government Strategie Schweiz* als auch den rechtsstaatlichen sowie föderalen Anforderungen Rechnung zu tragen.

Es folgt hier anschliessend eine kurze (und somit auch verkürzte) Bestandesaufnahme und Einordnung der beiden unterschiedlichen Gestaltungsphilosophien der *Hochschule St. Gallen* und des *Vereins eCH*.

2. St. Galler Service Model Navigator (45+ Service-Modelle)

2.1. Übersicht

Der *St. Galler Service Model Navigator*-Ansatz mit 45+ Geschäftsmodellen enthält zugleich ein strategisches als auch ein operatives Innovationsversprechen für die Digitale Transformation der Verwaltung (Schedler & Guenduez, 2022). Wie die Autoren schreiben, soll in Ermangelung innovativer Transformationskonzepte für den öffentliche Sektor der *inhouse* bereits für die Wirtschaft entwickelte *St. Galler Business Modell-Innovationsansatz* (Gassmann et al., 2014) adaptiert werden. Zur Markierung der Besonderheiten staatlicher Leistungserbringung wird das Label *St. Galler Service Modell* (anstelle von *St. Galler Business Modell*) verwendet.

2.2. Konzept

Das *St. Galler Service Modell* hat gemäss *Schedler & Guenduez* eine heuristische Qualität (Schedler & Guenduez, 2022). Die zugrundeliegende Methodologie wird in fünf Phasen entwickelt: 1. Anhand des *Business Model Navigator* (Gassmann et al., 2014) und weiterer Quellen wird eine erste Liste von möglichen *Service Modellen* für die Verwaltung zusammengestellt. 2. In einer „deduktiven Analyse“ und anschliessend 3. einer „induktiven Analyse“ wird diese Liste weiter ergänzt und konsolidiert, um in einer 4. Phase im Rahmen einer Expertendiskussion geprüft und bereinigt zu werden. Als Resultat dieser Evaluation liegen schliesslich *45+ innovative Service Modelle* für die öffentliche Verwaltung vor. 5. In der abschliessenden „komparativen Analyse“ zu den 45+ Service Modellen werden *5 Main Roles of Government* identifiziert und beschrieben. Die Bestimmung der *Roles of Government* soll Aufschluss darüber geben, ob in einem bestimmten *Service Modell* die staatliche Leistungserbringung ganz oder teilweise durch private Akteure substituiert werden kann (Schedler & Guenduez, 2022). Überhaupt scheint diese als Kooperationsverhältnis bezeichnete Beziehung bei *Schedler, Bolz* und *Guenduez* ein starkes Motiv für Innovation und digitale Transformation zu sein.

Service Model Design beinhaltet die strategische Neuausrichtung von bereits bestehenden Geschäftsmodellen anhand des *Service Model Navigators* sowie des vom St. Galler Innovationsansatz bereitgestellten konzeptionellen Frameworks (*Magisches Dreieck*, Vorgehensmodelle *Business Model Navigator* und *Service Model Design*). Diese geht – wie die Autoren betonen – geradezu „spielerisch“¹¹ in drei iterativen Phasen vorstatten: 1. In der *Initialisierungsphase* wird anhand des *Magischen Dreiecks* zu einem bestehenden (und im Voraus explizit darzustellenden „alten“) Geschäftsmodell einer öffentlichen Leistung dessen Innovationsbedarf bestimmt (vgl. *Abb. 1/1*): Gibt es neue Zielkunden („Wer?“), ist die Leistungserbringung (Wertschöpfung) tangiert („Wie?“), bedarf es neuer Angebote („Was?“), welches sind die Ertragsmechanismen („Wert?“). Geschäftsmodell-Innovation bedeutet sodann, „dass mindestens zwei bis vier Dimensionen eines Geschäftsmodells verändert werden“ (Schedler & Guenduez, 2022).

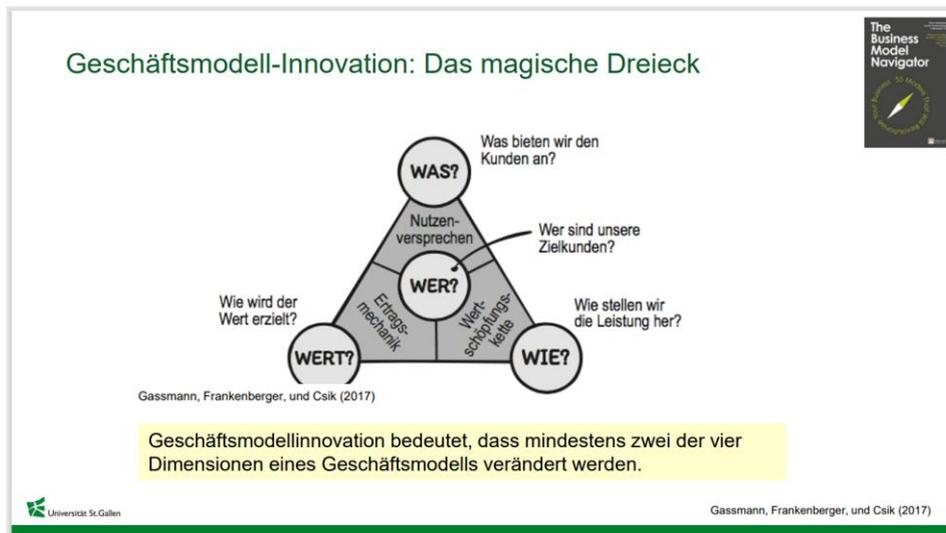


Abbildung 1/2: „Magisches Dreieck“ gemäss Gassmann et al. (2014). Die Abbildung wurde einer Workshop-Unterlage zum *Swiss Smart Government Day 2022* entnommen.

In Phase 2 *Ideenfindung* werden dem Veränderungsbedarf des alten Geschäftsmodell die 45+ Geschäftsmodellmuster („Spielkarten“ analog zum „Kreativ-Baukasten“ von Gassmann, 2022) des *Service Model Navigators* vergleichend gegenübergestellt (vgl. *Abb. 1/2* und *Abb. 1/3*). Dabei geht es darum, nach dem „Ähnlichkeits- und Konfrontationsprinzip“ ein gut passendes Modellmuster auszuwählen. In der 3. Phase *Integration* wird das neue Geschäftsmodell fertig ausgestaltet. Damit stehen die benötigten konzeptionellen Grundlagen für eine anschliessende Umsetzung bereit (Schedler & Guenduez, 2022).

¹¹ Vgl. Spielkarten-Workshop anlässlich des *Swiss Smart Government Day 2022* in Anlehnung an den „Kreativ-Baukasten für Geschäftsideen“ von Gassmann et al. (2021)

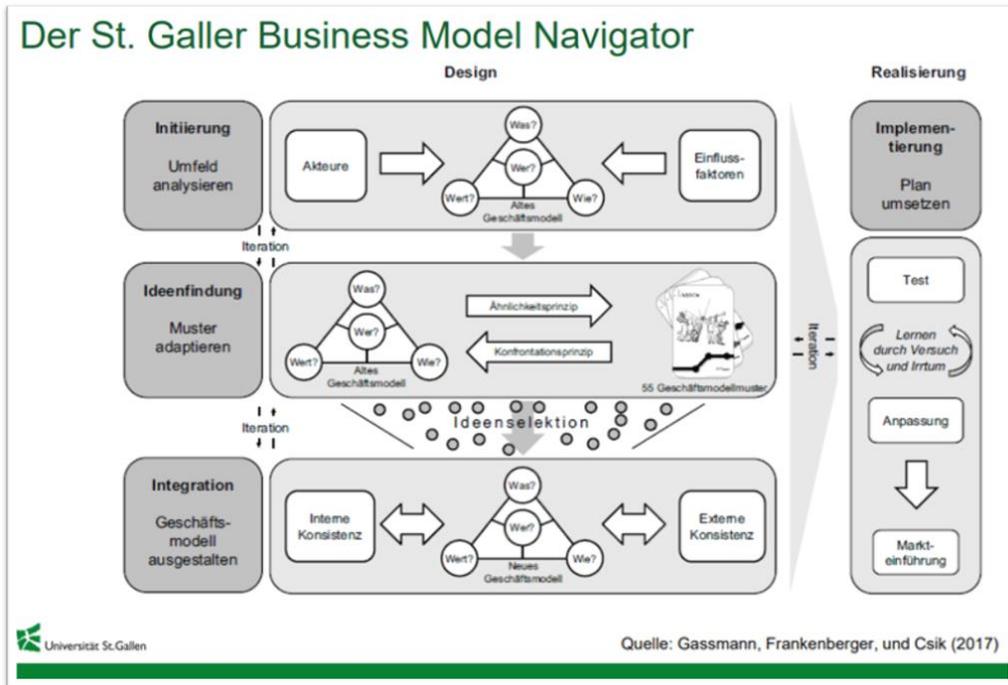


Abbildung 1/2: Verfahrensmodell des St. Galler Business Navigator nach Gassmann et al. (2014). Die Abbildung wurde einer Workshop-Unterlage zum Swiss Smart Government Day 2022 entnommen.

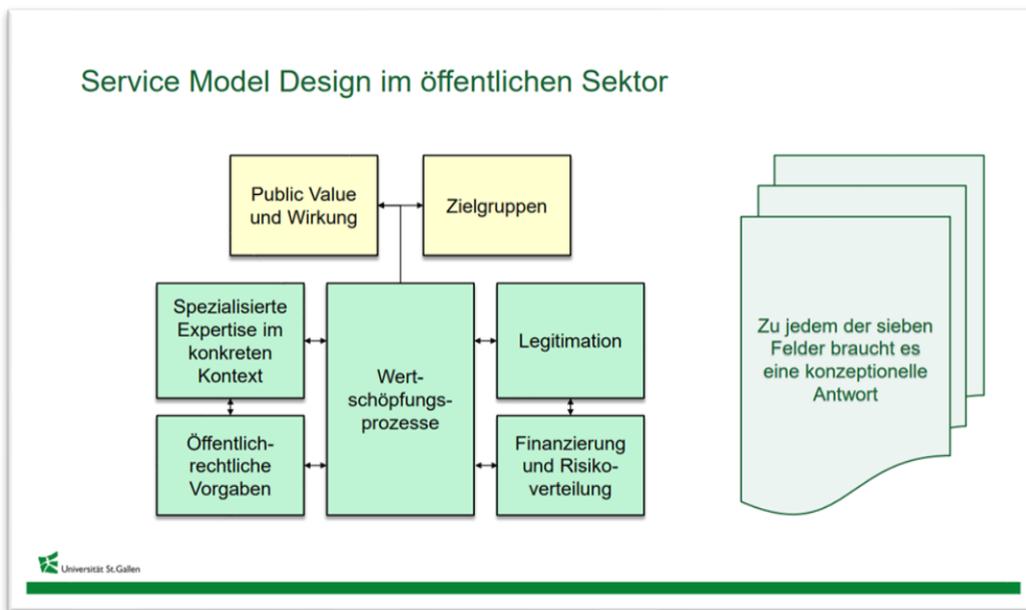


Abbildung 1/3: Service Model Design nach Schedler & Guenduez (2022). Die Abbildung wurde einer Workshop-Unterlage zum Swiss Smart Government Day 2022 entnommen.

2.3. Anwendung

Der St. Galler Service Model Navigator-Ansatz wird in den Artikeln von Schedler & Bolz (2020) und Schedler & Guenduez (2022) sowie auch anlässlich des Swiss Smart E-Government Day 2022 und einer Online

TEDxHSG (12/2022) („Introducing the idea of innovative service models in public administration“) einer interessierten Öffentlichkeit bekannt gemacht. Es fehlen daher noch auswertbare Erfahrungen über Anwendbarkeit und Nutzung des *St. Galler Modells* in Digitalisierungsvorhaben der öffentlichen Verwaltung (z.B. in der Schweiz). Ebenso steht die kritische Diskussion der konzeptionellen Annahmen und methodischen Ansätze noch aus.

3. Ein interföderales, kollaboratives (1+) Geschäftsmodell nach eCH

3.1. Übersicht

Das eCH-Rahmenkonzept für eine Vernetzte Verwaltung Schweiz (Lenk et al., 2010, 2013) entwickelt zu den einschlägigen, bis heute mehr schlecht denn recht eingelösten Modernisierungsversprechen nationaler und transnationaler E-Government-Strategien (Kundenorientierung, durchgängige Prozesse, *Once Only* etc.)¹² einen systematischen Gestaltungsansatz (*system led design*). Es setzt dabei den Hebel bei der behördenübergreifenden Leistungserbringung der arbeitsteiligen Verwaltung an.

3.2. Konzept

3.2.1. Ausgangslage

Bei Lenk et al. gibt die *Res Publica* den Gestaltungsrahmen der *Digitalen Transformation* der Verwaltung vor (Lenk et al., 2010, 2013) (Schaffroth, 2022). Im Unterschied zum Markt ist *Staatlichkeit* bzw. öffentliche Leistungserbringung geprägt durch Eigenschaften wie Gemeinwohlorientierung, Verfassungsmässigkeit, Gewaltenteilung, Gleichberechtigung und Partizipation, Föderalismus und Subsidiarität¹³. Behörden und Verwaltung vollziehen die vom Souverän in einem demokratischen Aushandlungsprozess festgelegten regulativen Aufgaben. Mit den hoheitlich erbrachten öffentlichen Leistungen, welche insbesondere die Rechte und Pflichten der Mitglieder eines staatlichen Gemeinwesens betreffen, sollen die von der Politik definierten und erwünschten gesellschaftlichen Wirkungen erzielt werden (z.B. Sicherheit, Umwelt, Soziales, Gesundheit, Bildung, Wirtschaft etc.). Ein *business model change der Leistungserbringung* im öffentlichen Sektor hat in jedem Fall diesen strukturellen und organisatorischen Rahmenbedingungen und Anforderungen der übergeordneten *Res Publica* zu genügen. Auch die *digitale* Verwaltung handelt nach rechtsstaatlichen Prinzipien. Ebenso ist die Ausrichtung auf die Grundwerte einer guten Verwaltungsführung selbstverständlich (Transparenz, Rechenschaftsfähigkeit, Effektivität und Effizienz).

In ihrer Analyse der *strukturellen Ursachen* von bürokratischen Hürden und Lasten (u.a. erfahrbar als *Zuständigkeitsdschungel* und *Behördenmarathon*) legen Lenk et al. dar, dass im arbeitsteiligen

¹² Vgl. E-Government Strategie Schweiz 2020-2023 ([Link](#)) sowie EU-Tallin Declaration (2017) ([Link](#))

¹³ Vgl. dazu die begriffliche Einordnung beim Eidg. Finanzdepartement EFD: „Der Föderalismus ist eines der tragenden Prinzipien der schweizerischen Verfassung. Nach diesem Organisationsprinzip verfügen die einzelnen Glieder über eine gewisse Eigenständigkeit, sind aber zu einer übergreifenden Gesamtheit zusammengeschlossen. Eng mit dem Föderalismus verzahnt ist in der Schweiz das *Prinzip der Subsidiarität*. Es bestimmt, dass staatliche Aufgaben nur dann einer übergeordneten staatlichen Ebene (Bund, Kantone) übertragen werden sollen, wenn diese die Aufgaben nachweislich besser erfüllt als die untergeordneten staatlichen Ebenen (Kantone, Gemeinden.“ [Link](#)

Verwaltungsvollzug – und zwar aus Sorge um die Wahrung von Rechtstaatlichkeit und föderaler Entscheidungshoheit – die *Zuständigkeit* zum ausschliesslichen organisatorischen *Gestaltungsprinzip* der öffentlichen Leistungserbringung erhoben wurde (Lenk et al., 2010, 2013). Dies hat zur Folge, dass der Bevölkerung und der Wirtschaft in den Verwaltungsverfahren in der Tat eine *koordinierende Rolle* zugemutet wird, wie *Lenk et al.* am Beispiel der Eingabe eines Baugesuchs illustrieren: Das *Bauamt* benötigt nämlich zur Genehmigung des Baugesuchs weitere hoheitliche Leistungen, deren Bereitstellung allerdings in die gesetzliche Zuständigkeit *anderer* und daher im Verfahren mitzubeteiligender Behörden fällt (z.B. Bestätigung des *Grundbuchamts*, Nebenbewilligung der *Denkmalpflege*, Gutachten des *Umweltamts*). Im konventionellen Verwaltungsverfahren müssen diese Leistungen bzw. Informationen und Entscheidungsgrundlagen für das Baugesuch nun von den Verwaltungskund:innen dem *Bauamt* beigebracht werden. Die *user* koordinieren somit auf einer operativen Ebene die behördenübergreifende Leistungserbringung und es entsteht ihnen dadurch ein erheblicher Zeit- und Kostenaufwand (Lenk et al., 2010, 2013; vgl. *Abb. 2/1*). Diese strikte *Rollenzuweisung* an Verwaltungskund:innen als Koordinationsinstanz im Verwaltungsverfahren erweist sich bis heute als ein *uniformes organisatorisches Muster* der Leistungserbringung im öffentlichen Sektor und behindert dessen *Serviceorientierung* und *Innovationsfähigkeit (public service innovation)*.

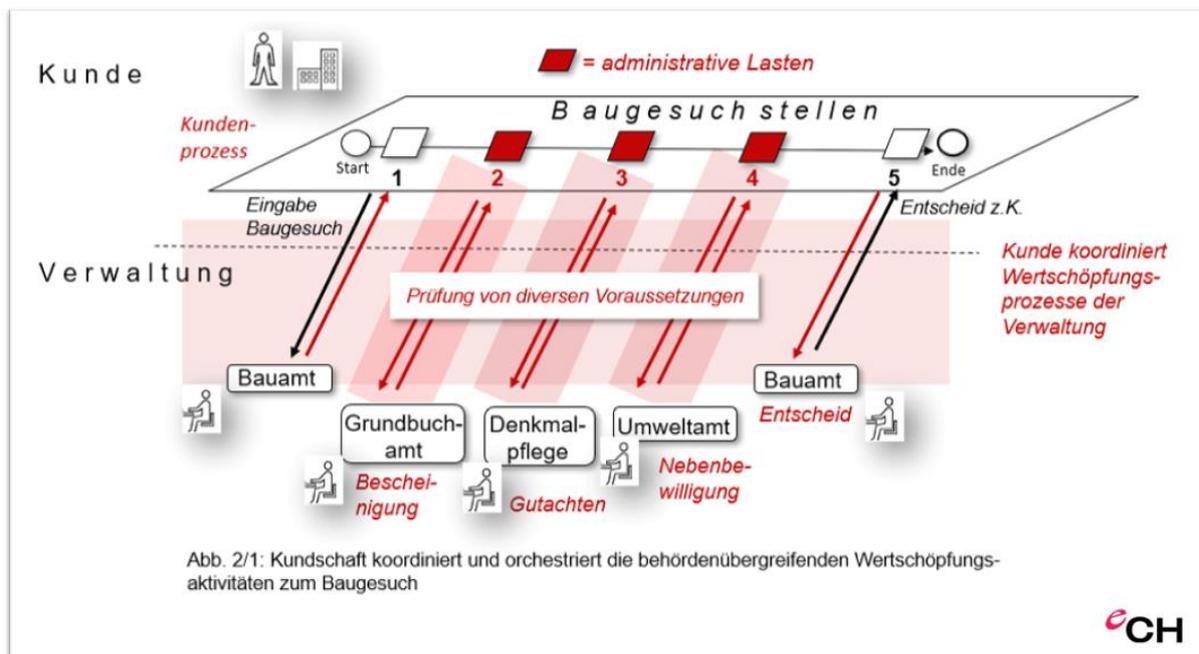


Abbildung 2/1: I(nsel)-Government statt E-Government. Die Kundschaft muss in den Verwaltungsverfahren die inter-organisatorischen Abläufe zur hoheitlichen Leistungserbringung übergreifend koordinieren, um so an die für eine bestimmte Lebenslage oder Geschäftssituation benötigte(n) öffentliche(n) Leistung(en) zu gelangen (Grafik nach Lenk et al., 2010, 2013).

Der *business model change*, den *Lenk et al.* (2010, 2013) für die öffentliche Verwaltung vorschlagen, verbindet auf der Grundlage einer *modularen Architektur öffentlicher Leistungen* die *Kundenorientierung* mit einer behördenübergreifend orchestrierten *vernetzten Leistungserbringung* – frei nach dem Motto „one

government user experience – whole of government approach“ von InDEA (2022) ¹⁴. Die Digitale Transformation der Verwaltung erfordert ein *ganzheitliches Verständnis* ihres Gestaltungsrahmens: Distributions- und Produktionsprozesse der öffentlichen Verwaltung sind in ihrer Verschränkung mit der Kundenorientierung zu betrachten und aufeinander abzustimmen (vgl. [Abb. 3](#)).

3.2.2. Kundenorientierung

Kundenorientierung bedeutet im Kontext der *Vernetzten Verwaltung*, dass sowohl der *Informationszugang* als auch *Transaktionen* mit Behörden aus der Perspektive von *Lebenslagen* und *Geschäftssituationen* der Kundschaft (d.h. *outside in* statt *inside out*) zu gestalten sind, d.h. abgewickelt werden können. „Die Kundenbrille aufsetzen“, lautet das Gebot der Stunde (Lenk et al., 2010, 2013). Das *Kundenanliegen* löst die *hoheitliche Zuständigkeit* als neues *Gestaltungsprinzip* sowohl des Zugangs als auch des Bezugs von öffentlichen Leistungen ab.

- **Informationszugang.** Damit der/die Kund:in alle von ihm/ihr benötigten Leistungen *ohne besondere Kenntnis* von Zuständigkeiten sowie der Aufbauorganisation der Verwaltung auf Anhieb (*at the first go*) auffindet, sind Behördenzugänge – unabhängig vom gewählten Informationskanal – nach *Lebenslagen* und *Geschäftssituationen* zu gliedern und interaktiv zugänglich zu machen (Lenk et al., 2010, 2013). Durch den Einsatz von *digitalen Assistenten* (sog. *Chatbots*) kann die Kundschaft bequem und zielsicher an die von ihr nachgefragten Services herangeführt werden (vgl. Ringeisen et al., 2018, und Guenduez et al., 2021).
- **Transaktionen (Behördengang).** *Kund: innen können in den Verwaltungsverfahren von den ihnen bisher unnötig aufgebürdeten Prozesslasten befreit werden*, indem Behörden ihre Leistungserbringung *verfahrenübergreifend* vernetzen (*federated service networks*) und sich dadurch in die Lage versetzen, auf Lebenslagen oder Geschäftssituationen abgestimmte smarte Leistungspakete bereitzustellen und abzugeben (vgl. [Abb. 2/2](#)).

¹⁴ Vgl. InDEA 2.0 (2022). [Link](#) (PDF)

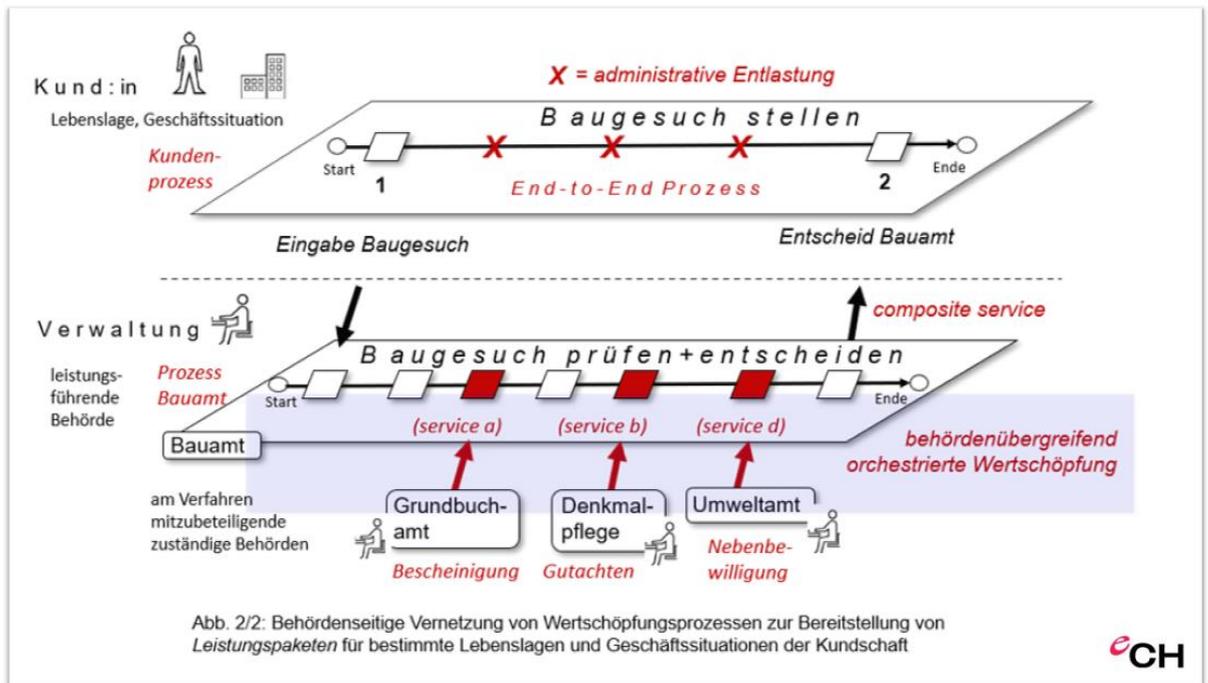


Abb. 2/2: Behördenseitige Vernetzung von Wertschöpfungsprozessen zur Bereitstellung von Leistungspaketen für bestimmte Lebenslagen und Geschäftssituationen der Kundschaft

Abbildung 2/2: „Durchgängige“ Prozesse auf der Kundenseite sind das Resultat einer behördenübergreifenden Vernetzung von Wertschöpfungstätigkeiten in einem Verwaltungsverfahren (Grafik nach Lenk et al., 2010, 2013).

3.2.3. Vernetzte Verwaltung

3.2.1.1. Geschäftsmodell

Der wesentliche Unterschied zum zuständigkeitsbasierten Geschäftsmodell von Electronic Government besteht bei der Vernetzten Verwaltung (Government Ecosystem) darin, dass – statt wie bisher behelfsmässig die Kundschaft – neu die Behörden die Steuerung in ihren föderierten Leistungsnetzwerken übernehmen (federated value networks, smart government networks¹⁵) und dabei als „Orchestratoren“¹⁶ von smart services arrangements auftreten (vgl. Abb. 2/2).

Die Vernetzte Verwaltung gemäss Lenk et al. (2010, 2013) und Schaffroth (2005, 2006) operiert nach denselben kollaborativen Mustern, wie dies u.a. Cherbakov et al. (service orientation at a business level)¹⁷,

¹⁵ Vervest et al., 2008

¹⁶ Vgl. Kapitel 3.2.3.2. Verwaltungsstellen bündeln in der Rolle von Service Orchestratoren die im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit erstellten einzelnen Leistungen behördenübergreifend zu einem Gesamtpaket für bestimmte Lebenslagen und Geschäftssituationen der Kundschaft (vgl. Abb. 2/2 und Abb. 3). Auf geeigneten Zugangsportalen können die User durch alle zu ihrem Anliegen erforderlichen Behördengänge geführt werden, ohne dass dazu spezifische Kenntnisse zur Behördenorganisation oder zu den Verfahrensabläufen vorausgesetzt werden.

¹⁷ Cherbakov, L. / Galambos, G. / Harishankar, R. / Kalyana, S. / Rackham, G. (2005): Impact of service orientation at the business level, IBM Systems Journal, Vol. 44. [Link](#) (PDF)

Vervest et al. (*smart business networks*)¹⁸, Solaimani (*networked enterprises, collaborative networks*)^{19, 20} für die private Wirtschaft dargelegt haben. Tatsächlich lassen sich die verschiedenen Modelle problemlos ineinander übersetzen und wechselseitig ergänzen. Die seit 2005ff. vorliegenden *Leitkonzepte* zu einer auf der Verfahrensebene vernetzten Verwaltung (vgl. Auslegeordnung bei Brüggeleier et al., 2011)²¹ nehmen vorweg, was heute in *Government Ecosystems* (bzw. *Business Ecosystems*) angesagt ist.²²

Hier folgt anschliessend eine Übersicht über die massgeblichen Gestaltungsdimensionen der interföderalen Wertschöpfung der *Vernetzten Verwaltung*.

3.2.1.2. Geschäftsarchitektur

Die Geschäftsarchitektur der Vernetzten Verwaltung ist durch die lose Koppelung zweier Geschäfts- bzw. Prozessebenen im *Verwaltungsverfahren* gekennzeichnet. Auf der *Produktionsebene* (*local business layer*) werden in der hoheitlichen Zuständigkeit (*business authority/ownership*) einzelner Behörden öffentliche Leistungen in organisatorisch und technisch voneinander abgegrenzten *lokalen* Prozessen erstellt. Die fertiggestellten Produkte oder *Public Services* der lokalen Geschäftsebene (auch *business service outcome, business components*)²³ werden auf einer *im Ecosystem organisierten Distributionsebene* kollaborativ zu einem *Leistungspaket* (*smart service arrangement, composite services* nach Cherbakov et al., 2005) geschnürt und sodann den Kund: innen als Gesamtprodukt übergeben (Abb. 2/2 und Abb. 3).

¹⁸ Vervest, P. / van Heck, E. / Pau, L. / Preiss, K. et al. (2008): *Smart Business Networks - a new Business Paradigm*. SBNI 2006 Discovery: The Collected Papers. [Link](#) (PDF).

¹⁹ Solaimani, S. (2014): *The Alignment of Business Model & Business Operations within Networked-Enterprise Environments*. [Link](#) (PDF). Solaimani stellt verschiedene Definitionen vergleichend gegenüber (*networked enterprises, collaborative network* u.a.) - mit dem Fazit, dass trotz unterschiedlicher Etiketten eine hohe Übereinstimmung bezgl. wesentlicher Eigenschaften vorliegt. Definitionen zu *Networked Enterprises*, zitiert bei Solaimani: „...we define networked enterprises to be any coordinated undertaking that involves at least two autonomous parties that interact using information and communication technology“ (Steen et al., 2002). „A networked enterprise is loosely coupled, self-organizing network of enterprises that combine their output to provide products and services offerings to the market.“ (Li et al., 2010). Definition zu *Collaborative Network*, zitiert bei Solaimani: „A collaborative network is a network consisting of a variety of entities, that are largely autonomous, geographically distributed, and heterogenous in terms of their environment, culture, social capital and goals, but that collaborate to better achieve common or compatible goals thus jointly generating value, and whose interactions are supported by computer network.“ (Camarinha-Matos et al., 2009)

²⁰ Die innere konzeptionelle Verwandtschaft von *Networked Enterprises* (Solaimani, 2014) und behördenübergreifender Leistungsnetzwerke haben Zimmermann et al. (2018) am *Swiss E-Government-Forum 2018* am Beispiel des eCH-Rahmenkonzepts von Lenk et al. hervorgehoben. [Link](#) (PDF)

²¹ In diesem Kontext sticht besonders das 2014 von Köhl et al. publizierte Standardwerk *Stein-Hardenberg 2.0 - Architektur einer vernetzten Verwaltung mit E-Government (2014)* hervor.

²² Vgl. dazu u.a. *InDEA 2.0 (2022)* sowie (Hrsg.) Reeves et al. (2022): *Business Ecosystems*

²³ Vgl. dazu Vervest et al. (2008): „Business Services representing the outcomes that each main organizational unit of a company offers to and needs from the network as well as the commitments that govern every interaction involving a Business Service in the network. Every Business Service has a single owner. “

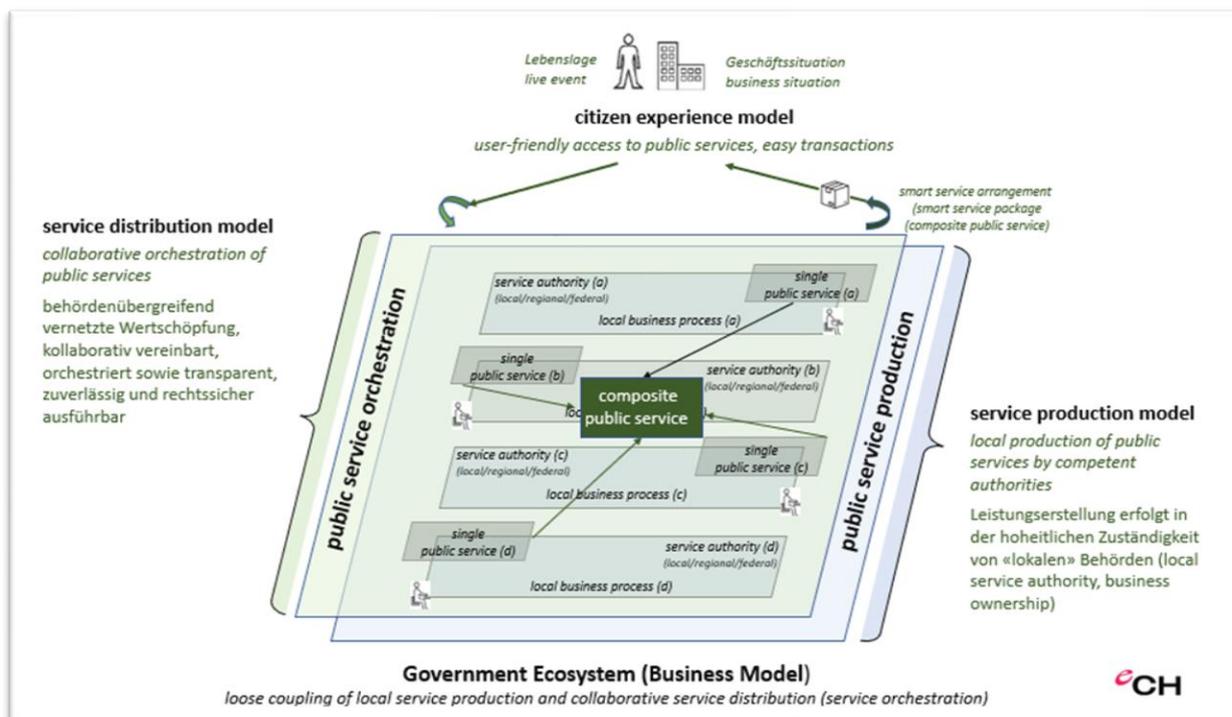


Abbildung 3: Lose Koppelung von lokaler hoheitlicher Produktion (Leistungserstellung) und kollaborativer Distribution (service orchestration) in der Vernetzten Verwaltung: Blaupause für ein government ecosystem model bzw. business ecosystem model nach Lenk et al. (2010, 2013), Cherbakov et al. (2005), Solaimani (2014), Vervest et al. (2008). Grafik nach Schaffroth (2006)

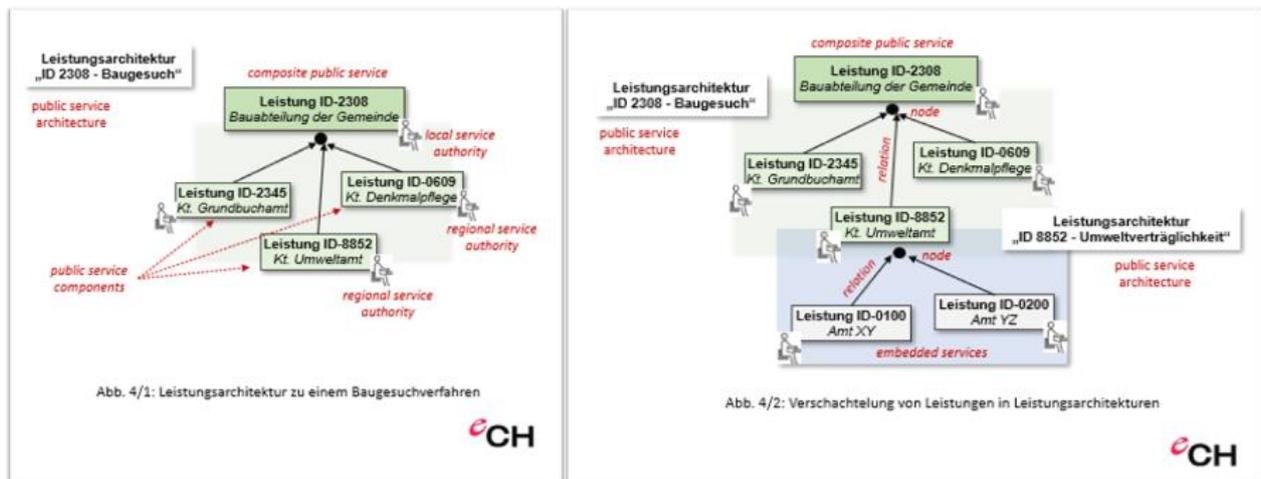
Die Modalitäten der kollaborativen Steuerung (*governance model*) und des operativen Vollzugs (*business operating model*) sowie die weiteren organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen bei der Bereitstellung (*distribution*) von *smart service arrangements* sind zwischen den beteiligten Behörden *vertraglich* auszuhandeln und zu vereinbaren (vgl. dazu auch Vervest et al., 2008). Die föderalen Kooperationspartner verpflichten sich sowohl einzeln als auch im Kollektiv, den kollaborativen Verwaltungsvollzug stets zuverlässig, transparent und rechtssicher abzuwickeln. Die Rolle des *Service Orchestrators* kann flexibel und kontextbezogen besetzt sowie in Delegation ausgeübt werden (Lenk et al., 2010, 2013).

3.2.1.3. Modulare Leistungsarchitekturen als Grundlage von „Plug and play-Ecosystems“²⁴

Im Geschäftsmodell der *Vernetzten Verwaltung* rangieren die einzelnen hoheitlichen Leistungen als *Bausteine (Building Blocks)* einer kundenorientierten *Service-Architektur*. *Leistungsarchitekturen* sind die konzeptionelle Grundlage der Geschäftsarchitektur von *Government Ecosystemen*. Mit einem modular einsetzbaren *Baukasten-System* kann die Verwaltung nach LEGO-Manier ihre im *local business layer* bereitgestellten Leistungen auf dem interföderalen *ecosystem layer* zu *Smart Service Arrangements* paketieren (Lenk et

²⁴ Dieser treffende Ausdruck stammt von Verster et al. (2008). Überhaupt liefern die Grundlagenarbeiten von Verster et al. sowie Cherbakov et al. bis heute gültige Konzepte zur strategischen Entwicklung von *Ecosystemen* in der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung.

al., 2010, 2013).²⁵ Die einzelnen hoheitlichen Leistungen (*building blocks*) bilden zugleich die Beziehungsknoten (*nodes*) im Geflecht (*relations*) einer bestimmten Leistungsarchitektur. Leistungen können zudem als zusammengesetzter Service (*composite service* bestehend aus 1-n modularen Leistungselementen), entflochten werden, wie dies ja auch am Beispiel *Baugesuch* sichtbar wird: Die hoheitliche Leistung *Baugesuch prüfen und entscheiden* „konsumiert“ einzelne hoheitliche Leistungen *anderer* zuständiger Behörden: Modularität, Verschachtelung, Mehrfachverwendung und Flexibilität sind die starken Gestaltungsprinzipien von (verwaltungsübergreifenden) Leistungsarchitekturen des öffentlichen Sektors (Abb. 4/1 und Abb. 4/2). Verster et al. (2008) und Cherbakov et al. (2005) kommen zu derselben Schlussfolgerung: „Key characteristics of Smart Business Networks are their ability to exhibit *adaptive, agile and robust behavior*“.



Abbildungen 4/1 und 4/2: Leistungsarchitekturen als Schlüssel der Geschäftsarchitektur der Vernetzten Verwaltung: Hoheitlich zu erstellende Leistungen bilden die modularen Service-Komponenten einer smarten Leistungsarchitektur (hier am Bsp. des Baugesuchverfahrens) (Abb. 4/1). Erweiterung und Verschachtelung von Leistungsarchitekturen erhöhen die Flexibilität bei der Bereitstellung kundenfreundlicher Serviceangebote (Abb. 4/2). Grafik nach Lenk et al. (2010, 2013).

Die modularen *Service*-Bausteine können in beliebigen Vollzugszusammenhängen flexibel wiederverwendet, kombiniert oder rekonfiguriert werden und damit wechselnde Bedarfslagen auf der Seite der Politik bzw. der Kundschaft zeitnah unterstützen (Abb. 4/3). Der modulare Architekturansatz garantiert nicht nur Kundenfreundlichkeit, sondern vermag gleichzeitig auch die Handlungsfähigkeit und *Resilienz* des Staates in *Krisenzeiten* deutlich zu erhöhen.

3.2.1.4. Public Private-Ecosysteme

Lenk et al. (2010, 2013) zeigen weiter auf, wie auf einer rechtsstaatlichen Grundlage die operative Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung mit der *privaten Wirtschaft* im Verbund von *public private Ecosystemen* systematisch entwickelt und kombiniert werden kann: Alle im Rahmen einer *Business Analyse* identifizierten *nicht hoheitlichen* Leistungs- bzw. Prozessbestandteile eines Verwaltungsverfahrens können zu deren Herstellung grundsätzlich auch an Dritte ausgelagert werden (vgl. dazu eCH-0176, 2014)(Abb. 4/3).

²⁵ Auch Vervest et al. (2008) verstehen im (privatwirtschaftlichen Kontext) „business services as a modelling approach for smart business networks“.

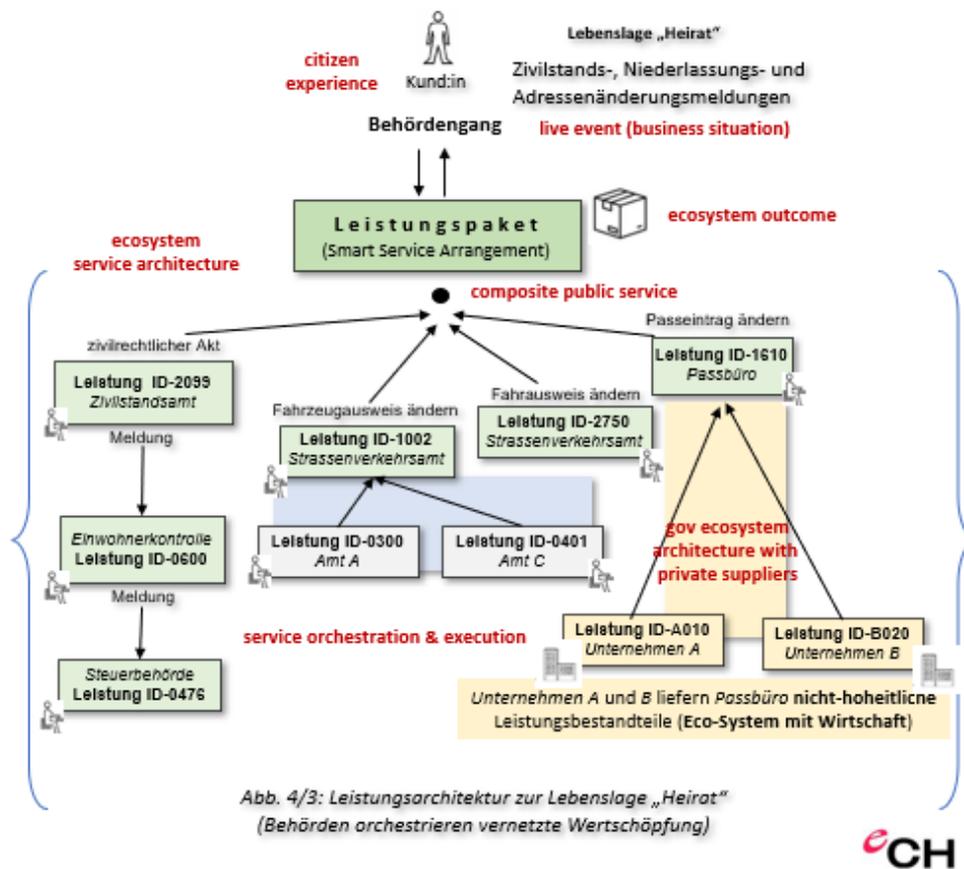


Abb. 4/3: Leistungsarchitektur zur Lebenslage „Heirat“
(Behörden orchestrieren vernetzte Wertschöpfung)

Abbildung 4/3: Government Ecosystem als Verflechtung von Leistungsarchitekturen bei der verwaltungsübergreifenden Bereitstellung von Leistungspaketen zu Lebenslagen und Geschäftssituationen. Public Private Ecosystem: Nicht-hoheitliche Leistungskomponenten können zur Produktion an private Service Provider ausgelagert werden und anschliessend in ein smartes Leistungspaket integriert werden. Grafik nach Lenk et al. (2010, 2013)

3.2.1.5. Informationsarchitektur

Von eCH liegt zum Distributions- und Produktionsmodell der *Vernetzten Verwaltung* bereits ein umfassendes *Interoperabilitätsframework* vor (vgl. Übersicht in *eCH-0203, 2021* sowie *Literaturverzeichnis*). Die Informationsarchitektur bezeichnet das semantische Gerüst, auf dessen Grundlage die für den einfachen Verwaltungszugang (*user centric design*)²⁶ sowie für die Zusammenarbeit in föderierten Leistungsnetzwerken benötigten Informationen (resp. Daten) bestimmt werden (Abb. 5). Es bildet weiter die Grundlage für die *Mehrfachnutzung* von *Ecosystem*- Plattformen und -Technologien und kann somit nachhaltig dazu

²⁶ Dazu wurde von unabhängiger Seite bestätigt: „Aufbauend auf eCH können klare Standards zu *Customer-Centric Design* in allen föderalen Ebenen definiert werden“ (Mendez, 2018). Vgl. eCH-Abendveranstaltung (2018) über *Digitale Transformation und Vernetzung zwischen den föderalen Ebenen in der Schweiz*. Referat von P. Mendez, Leiter Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung, Deloitte: *Digitale Transformation und die Rolle des Kunden*, [Link](#)

beitragen, Anschaffungs- und Betriebskosten zu reduzieren.²⁷ Lenk et al. schlagen daher auch vor, das nationale Framework durch den Verein eCH kontinuierlich zu pflegen und bedarfsgesteuert weiterentwickeln zu lassen – und zwar unter Einbezug der auf der Vollzugsebene agierenden Fachgemeinschaften (*Communities of practice*).

Die Ausdrücke *ecosystem government data* und *data driven business model innovation* erscheinen in diesem Kontext sinnvoll.

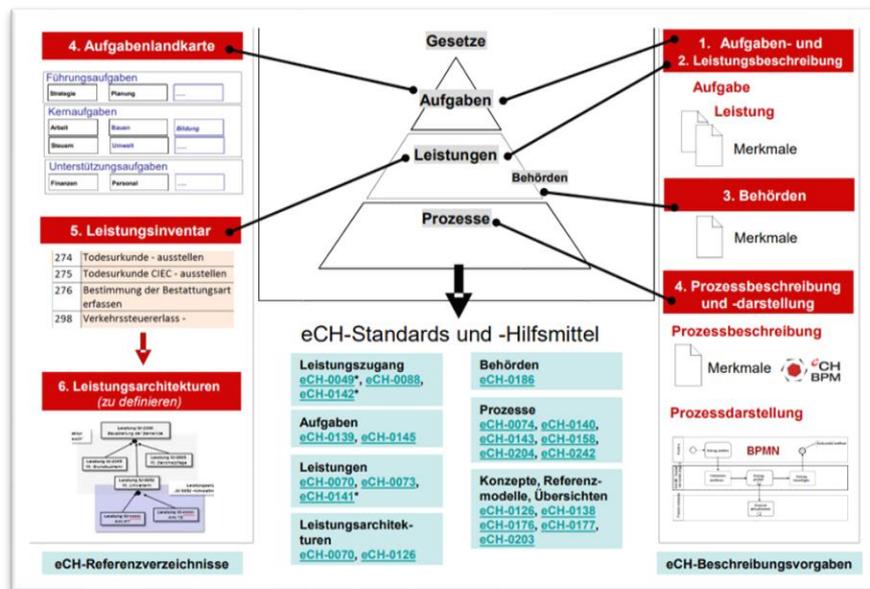


Abbildung 5: Übersicht zur Informationsarchitektur bzw. zum Interoperabilitätsframework der Vernetzten Verwaltung (vgl. eCH-0203, 2021)

3.2.1.6. TOGAF, ArchiMate, BPMN und Co.

Ein gemeinsames *Architektur- und Methodenverständnis* für die kollaborative Entwicklung und Umsetzung von *Government Ecosystemen* ist nach Lenk et al. zwingend. Das in der öffentlichen Verwaltung der Schweiz seit 2010 gut verbreitete und teilweise bereits von eCH standardisierte methodische Rahmenwerk der *Open Group (TOGAF, BPMN, Archimate)*²⁸ bietet dafür eine solide Grundlage, selbst wenn *Open Group* den bisherigen Fokus von *Enterprise* auf *Ecosystem Architecture* noch erweitern muss.

3.2.4. Kulturwandel und Public Service Innovation

Lenk et al. (2010, 2013) entwickeln die Themenfelder *Kulturwandel* und *Public Service Innovation* explizit vom *Business Model* der *Vernetzten Verwaltung* her und knüpfen dabei an die kollaborativen und partizipativen Dimensionen an, die für den interföderalen Verwaltungsvollzug grundlegend sind (vgl. Abb. 3). Ein

²⁷ Vgl. dazu insbesondere die Konzepte zur Modularisierung und Operationalisierung von Verwaltungsprozessen in Lenk et al. (2010, 2013) sowie in eCH-0176 *Referenzmodelle für eine Vernetzten Verwaltung Schweiz* (2014).

²⁸ Vgl. *The Open Group*, [Link](#)

derartiger systemischer Ansatz ist nach *Bogers et al. (2018)* zwingend, wenn die Forderung nach Innovation und Kulturwandel nicht in gutgemeinter Rhetorik verpuffen soll:

„(...) the core of innovation is the ability to *create an ecosystem* where people, organizations, and sectors can foster co-creation. It involves *business models* – the logic of creating and capturing value – that dynamically *transcend organisational boundaries* within that *innovation ecosystem*“.

Im eCH-Geschäftsmodell sind folgende „Innovationstypen“ (Dungga et al., 2020) miteinander verknüpft:

- **Ergebnisorientierte Innovation.** Als innovative Produkte bzw. Dienstleistungen der Vernetzten Verwaltung sind alle zu den Lebenslagen oder Geschäftssituationen von Bürger: innen und Unternehmen gebündelten smart service-Angebote zu verstehen.
- **Strukturorientierte Innovation.** Die „lokale“ Leistungserstellung in der hoheitlichen Zuständigkeit einer bestimmten Behörde wird durch die Bereitstellung ihres *business outcome* für den interföderal gestalteten Vertriebs- resp. Kundenprozess (*public service orchestration*) strukturell mit der behördenübergreifenden Wertschöpfung verbunden. *Lenk et al. (2010, 2013)* sind überzeugt, dass die *föderal geprägte Kultur* der Schweiz mit den darin eingebetteten *Fähigkeiten zur Selbstorganisation und -koordination* einen idealen Nährboden zur organisatorischen Innovation und *Co-Creation* in den Produktions- und Vertriebsnetzwerken des öffentlichen Sektors abgibt. Des Weiteren erhöht die strukturelle Entkoppelung von lokaler Produktion und gemeinsamer Vertriebsebene die Anschluss- und Partizipationsfähigkeit, d.h. die *Co-Evolution*, mit der *Vernetzten Verwaltung* (vgl. *Abb. 3*). Die einzelnen Behörden können dadurch das Tempo ihrer eigenen *strategischen Unternehmensentwicklung* einfacher mit den *nationalen Umsetzungsstrategien* synchronisieren.
- **Verhaltensorientierte Innovation.** In der *Vernetzten Verwaltung* entfalten sich *Kulturwandel* und *Public Service Innovation* nachhaltig *von innen her*, da sie im *Verfahrensvollzug* von den involvierten und i.d.R. intrinsisch motivierten Verwaltungsmitarbeitenden massgeblich mitgetragen werden: Das bisher in den behördlichen Leistungs- und Prozesssilos gekapselte und notorisch unterschätzte fachliche Wissen und Können der Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung (d.h. der *Communities of practice*)²⁹ stellt als *geteiltes und gemeinsam verfügbares Wissen und Können* eine bedeutende kollektive Ressource für eine permanente „collaborative innovation“ des Verwaltungshandelns dar. „*Empowered participation*“, „*mutual and transformative learning*“ etc. sind weitere Stichworte (Dungga et al., 2020). Die Zielsetzungen der *OECD Declaration on Public Sector Innovation (2019)* – wie z.B. „*embrace and enhance innovation within the public sector*“, „*encourage and equip all public servants to innovate*“ – erhalten im *Vollzugskontext* eine konkrete Bedeutung. Der kollaborative Verwaltungsvollzug bezeichnet ein „Milieu der Innovation“ (Bekkers et al., 2011), d.h. einen Ort, an welchem kreatives und exploratives Denken und Handeln (*Co-Creation*) im Kollektiv stattfindet und sich entwickeln kann.

²⁹ *Lenk et al. (2013)* halten fest, dass die Schweizer Verwaltung trotz vielfach vorhandener Silostrukturen im internationalen Vergleich bezüglich Rechtsstaatlichkeit, Service-Qualität und Effizienz einen Spitzenplatz einnimmt und damit auch massgeblich zur Standort- und Lebensqualität in der Schweiz beitragen. Die Verwaltung nimmt gemäss den Berichten der *World Bank* und *The International Institute for Management Development (IMD)* bezüglich *Government Effectiveness (2021)* und *Government Efficiency (2021)* bis heute diesen Spitzenplatz ein. Es bestehen somit auf der Seite der Schweizer Verwaltung bereits beste Voraussetzungen, mit dem Ausbau von interföderalen Wertschöpfungsnetzwerken diese internationale Spitzenposition behaupten und weiter auszubauen zu können. Vgl. Beitrag auf *LinkedIn* https://lnkd.in/ep9w_T57

- **Policy Innovation und Governance.** In komplexen institutionellen Settings – wie sie die *Digitalen Transformation der Verwaltung* zweifellos darstellt – stellt sich die Herausforderung, die lokalen, regionalen und nationalen Anforderungen und Bedürfnisse der unterschiedlichen sowohl strategischen als operativen Handlungsvollzüge wechselseitig – *top down* und *bottom up* – abzustimmen und in eine kollektiv getragene Gesamtsicht zu integrieren. Es betrifft dies
 - *Policy Making* und *institutionelle Leadership* auf der *nationalen Ebene*
 - die *kollaborative Steuerung* in interföderalen Wertschöpfungsnetzwerken (vgl. Kapitel 3.2.3.)
 - die *lokale Leadership* auf der Stufe einer einzelnen zuständigen Behörde (*strategische Unternehmensentwicklung*)
 - die *lokale Leistungsverantwortung* einer gesetzlich zuständigen Behörde (*local service authority*)

Wie weiter oben vorgeschlagen, könnte ein interföderales Geschäftsmodell (*government ecosystem model*) ein starkes inhaltliches Band der Verständigung und Zielorientierung zwischen den Multi-Stakeholdern schaffen. Lenk et al. (2010, 2013) sowie Schaffroth (2022) zeigen bezogen auf die Schweiz auf, dass *Kooperation* und *föderale Autonomie* keinen Widerspruch darstellen. Einen konkreten Gestaltungsvorschlag zur *Governance Innovation*, der sowohl auf die strukturellen Rahmenbedingungen als auch die politischen Werthaltungen in der Schweiz Bezug nimmt, legen Lenk et al. mit der kollaborativen Steuerungsmodell für die *Vernetzte Verwaltung* vor.³⁰

In der *Vernetzten Verwaltung* bilden *Bottom Up*- und *Top Down*-Vorgehensweisen keine starren Gegensätze mehr. Vielmehr lassen sich lokale, nationale und auch transnationalen Dynamiken innovativ miteinander verschränken. *Systemtransformation* erscheint dadurch möglich, dass die multiplen Interventionen der interföderal vernetzten Akteure ineinandergreifen und sich gegenseitig verstärken. Was im nationalen Rahmen zwischen den föderalen Verwaltungsebenen möglich ist, lässt sich ebenso gut auf die transnationale Ebene einer länderübergreifenden Vernetzung von öffentlichen Leistungsangeboten übertragen, wie dies z.B. in der *Tallinn Declaration (2017)* postuliert wird.

3.3. Anwendung

Auf der strategischen Führungsebene von *E-Government Schweiz* (heute: *Digitale Verwaltung Schweiz DVS*) hat das geschäftsmodellbasierte Transformationskonzept von eCH bis heute wenig Beachtung gefunden – trotz prominenter Fürsprache beispielsweise seitens des damaligen Präsidenten der *Schweiz. Staatsschreiberkonferenz*³¹ und der damaligen bundesrätlichen Delegierten im *Steuerungsausschuss E-Government Schweiz*³². Die *Schweizerische Bundeskanzlei* und das *Staatsekretariat für Wirtschaft SECO* haben 2010

³⁰ Riddell et al. (2015) zeigen am Beispiel der *Internationalen Entwicklungszusammenarbeit* auf, wie bei komplexen organisatorischen Settings die institutionelle Etablierung von vertrauensbildenden *Feedback-Schlaufen*, über die sich die Akteure der verschiedenen Handlungsebenen gleichwertig austauschen können, zu einem Erfolgsfaktor der multilateralen Zusammenarbeit wird.

³¹ Vgl. Peter Grünenfelder in seinem Vorwort zur *Management-Version* von eCH-0126 (Lenk et al. 2013) anlässlich der öffentlichen Publikation des Rahmenkonzepts *eCH-0126 Vernetzte Verwaltung Schweiz*

³² Corina Casanova war in ihrer Funktion als *Bundeskanzlerin* von 2007-2014 auch die *Delegierte des Bundesrates* im *Steuerungsausschuss E-Government Schweiz*. Das mir persönlich bekannte schriftliche Statement von Frau

denn auch vergeblich die Finanzierung eines „priorisierten Vorhabens“ bei *E-Government Schweiz* beantragt, mit welchem bei Bund, Kantonen und Gemeinden die normativen, organisatorischen und technischen Grundlagen für die Interoperabilität in interföderalen Leistungnetzwerken geschaffen werden sollten.³³

Immerhin beriefen sich einige *kantonale Digitalisierungsstrategien* (z. B. der Kantone Aargau und Graubünden) – und dies im Unterschied zur nationalen *E-Government Strategie Schweiz* – ausdrücklich auf die Innovationsvorschläge von eCH: „Dieses Rahmenkonzept bildet das Grundlagendokument zur Verwaltungsmodernisierung in der föderalen Schweiz. Die Formen der Zusammenarbeit über bisherige Strukturen hinweg, wie im Standard *eCH-0126 Rahmenkonzept Vernetzte Verwaltung Schweiz* beschrieben, müssen zur Selbstverständlichkeit werden“ (*E-Government Strategie 2019-2023 des Kantons Graubünden*)³⁴. In einem Gemeindeverbundprojekt rund um die Stadt Bern (*Bern NEU gründen*) wurde das eCH-Konzept als gemeindeübergreifendes Steuerungs- und Vollzugsmodell empfohlen (Sager et al., 2017).

Weiter wurden 2014 bei der Bundesverwaltung die eCH-Referenzmodelle zur *Vernetzten Verwaltung* standardisiert. Auch hat die unabhängige Kontrollstelle *Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK* die Bundesverwaltung in zwei aktuellen Prüfberichten angewiesen, die Soll-Architektur der *Digitalen Bundesverwaltung* im Kontext der bereits vorhandenen eCH-Grundlagen zeitnah vorzulegen (vgl. *Eidg. Finanzkontrolle EFK, 2021, 2022*). Zudem kündigte die *EFK* im Januar 2022 beim *Digitalisierungsrat Bund*³⁵ an, die Fortschritte bei Digitalisierung der Bundesverwaltung zukünftig anhand eines *Maturity*-Modells zu prüfen und erörterte dieses Vorgehen explizit im Kontext des eCH-Geschäftsmodells.

Casanova zum priorisierten *E-Government Vorhaben B1.03* ist dokumentiert in den Unterlagen des *Steuerungs-ausschusses E-Government Schweiz*.

³³ Insbesondere sollten dadurch Mittel und Ressourcen bereitgestellt werden, um das auf der Vollzugsebene benötigte eCH-Interoperabilitätsframework durch die Fachgemeinschaften aus Bund, Kantonen und Gemeinden kollaborativ aufbauen und pflegen zu lassen (*priorisiertes E-Government Vorhaben B 1.03*).

³⁴ Vgl. *E-Government Strategie (2019-2023)* des Kantons Graubünden sowie *Strategie E-Government (2014)* des Kantons Aargau

³⁵ „Der *Digitalisierungsrat Bund* (DRB) setzt sich zusammen aus: dem/der *Delegierten des Bundesrates für Digitale Transformation und IKT-Lenkung (BK-DTI)*, je einer Vertreterin oder einem Vertreter jedes *Departements*, der oder dem *Beauftragten des Bundes und der Kantone für die digitale Verwaltung Schweiz (DVS)*, einer Vertreterin oder einem Vertreter der *Informatikbetreiberkonferenz*, einer Vertreterin oder einem Vertreter des *NCSC* und einer Vertreterin oder einem Vertreter des *Bundesamtes für Statistik (BFS)* “. Vgl. organisatorische Übersicht in *Staatslabor (2022)*. „*Digital Government*“-Landschaft der Schweiz, [Link](#) (PDF)

Von der praktischen Relevanz des interföderalen Geschäftsmodells zeugen bereits schweizweit realisierte digitale Leistungsangebote, namentlich *EasyGov*³⁶, *eUmzugCH*³⁷ und *eBau*³⁸ (Abb. 6). Diese Vorhaben haben jedes *für sich allein* und *stets von neuem* – d.h. unbesehen der von eCH vorliegenden Konzepte – einen „selbstgestrickten“ serviceorientierten Gestaltungsansatz entwickelt und diesen mit Erfolg eingeführt: In den portalgestützten Leistungsverbänden übernehmen die daran beteiligten Behörden in unterschiedlichen organisatorischen Settings denn auch die Rolle von *Orchestratoren* vernetzter *Smart Service*-Angebote.

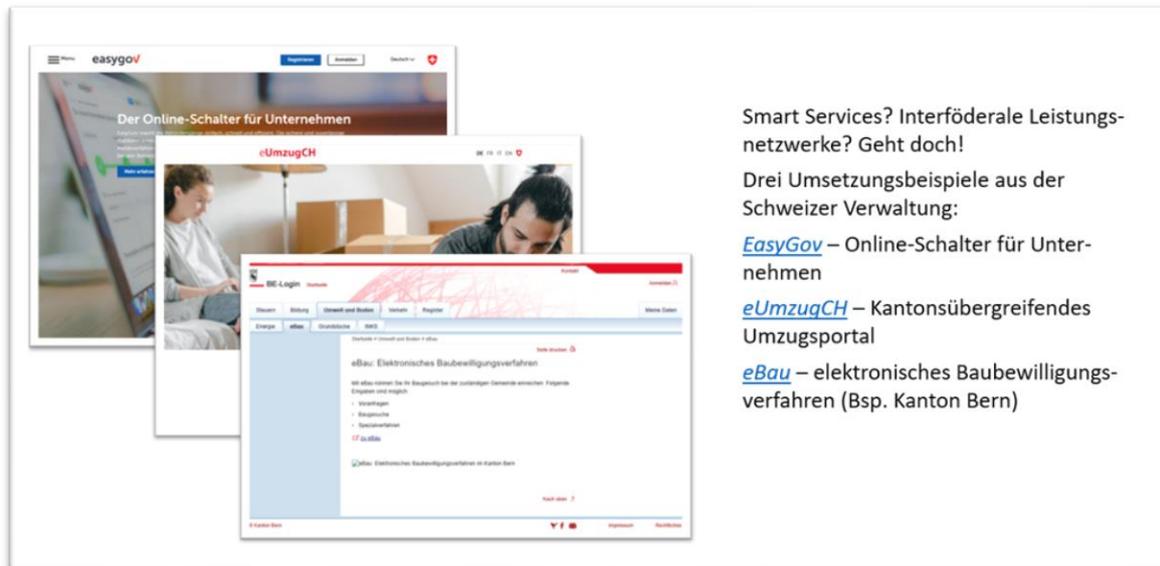


Abbildung 6: *EasyGov – eUmzugCH – eBau: Aktuelle Schweizer Beispiel für interföderale Leistungsnetzwerke samt entsprechenden Zugangsplattformen für die Behördengänge der Kund:innen*

Nur folgerichtig wäre es also, diese wertvollen praktischen Erfahrungen systematisch auszuwerten. Die besagten Vorhaben und Umsetzungen eignen sich bestens als *Proof of Concept (POC)* des *interföderalen Geschäftsmodells* von eCH. Es könnten dabei auch wichtige Erkenntnisse über die Organisation von kollaborativen Governance-Strukturen auf der Vollzugsebene gewonnen werden. Zudem könnte der *POC* neue Impulse für die Weiterentwicklung der *E-Government Architektur* zu einer *Government Ecosystems-*

³⁶ *EasyGov – der Online-Schalter für Unternehmen*, Portalzugang: [Link](#). In der vom SECO 2022 publizierte Studie *Architekturreview EasyGov: Integrations-Sollarchitektur für Behördenleistungsportale* (vgl. AWK Group, 2022) wird auf das Transformationskonzept von eCH-0126 (Lenk et al., 2013) sowie verwandter eCH-Standards Bezug genommen.

³⁷ *eUmzugCH*, Portalzugang: [Link](#). Anlässlich der *eCH-Abendveranstaltung* von 2018 ([Link](#)), hat die Betreiberorganisation von *eUmzug*, *eOperations Schweiz* ([Link](#)), ausdrücklich auf die Übereinstimmung des eCH-Geschäftsmodells mit dem Gestaltungsansatz von *eUmzugCH* hingewiesen. Vgl. Präsentation von Daniel Arber ([Link](#)), Geschäftsführer *eOperations Schweiz*

³⁸ *eBau*, Portalzugang (der Zugang ist kantonal organisiert) am Beispiel des Kantons Bern: [Link](#)

*Architektur Schweiz geben*³⁹. Des Weiteren wird in einer neu erschienenen Publikation über Entwicklungslinien der Digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz von *Meierhofer et al. (2022)* analog zum eCH-Geschäftsmodell nachdrücklich ein *netzwerkbasierter Service Design-Ansatz* für die Innovation der *Digitalen Verwaltung* empfohlen. Warum also noch weiter zuwarten?

4. Empfehlung und Ausblick – Geschäftsmodell first!

Der *Government Ecosystem*-Ansatz der *Vernetzten Verwaltung* mit seiner Verknüpfung von Kundenorientierung und kollaborativ orchestrierter Leistungserbringung hat im Unterschied zum 45+ HSG-Ansatz eine *generische (1+) Gestaltungsqualität: Dieser ist nahezu auf alle Informations- und Transaktionsbeziehungen zwischen Behörden und Kund: innen anwendbar*. Angesichts der Vielzahl von auf mehreren föderalen Ebenen verteilten hoheitlichen Leistungsprozessen kommt diesem Ansatz bei der Umsetzung der *Digitalen Verwaltung Schweiz* eine besondere Bedeutung zu. Das Beste daran ist: Die Organisation *DVS* muss weder in konzeptioneller noch in praktischer Hinsicht wieder bei *Feld 1* beginnen: Ihre eigene Standardisierungsorganisation eCH liefert bereits ein schweizweit standardisiertes interföderales Geschäftsmodell samt den zur Umsetzung benötigten Architekturen und Interoperabilitätsstandards. Diese Ergebnisse können nun mit den Erfahrungen und Erkenntnissen von bereits realisierten Schweizer *Government Ecosystem*-Angeboten kurzgeschlossen werden, um dadurch kollektive Power für die *Digitale Transformation* der Verwaltung in der Schweiz zu entfalten.

Mit der für 2023 geplanten Erneuerung der *E-Government Strategie Schweiz* bietet sich für die Trägerorganisation *Digitale Verwaltung Schweiz* die beste Gelegenheit⁴⁰, die öffentliche Debatte über das Potential einer geschäftsmodellbasierten *Digitalen Transformation* zu vertiefen und dabei mit dem interföderalen Kooperationsansatz eine Themenführerschaft zu übernehmen. Mit einem von der Politik gepushten *strategischen Narrativ* (vgl. *Miskimmon et al., 2014*), welches den *Government Ecosystem*-Ansatz mit den Eckpfeilern des politischen Wertesystems der Schweiz verbindet, könnte die *Digitale Verwaltung Schweiz* für Enthusiasmus bei Bund, Kantonen und Gemeinden sorgen und sich gleichzeitig der Anerkennung und Unterstützung der Öffentlichkeit gewiss sein.

³⁹ Dazu liegt seit 2021 ein entsprechender (amtsinterner) Vorschlag z.Hd. der Leitung des *Umsetzungsziels 14: eGovernment Architektur Schweiz für den strategischen Umsetzungsplan erarbeiten und führen* (mit Gesamtbudget 2020-2023: 800 Tsd. CHF, vgl. [Link](#)) vor.

⁴⁰ *Klaus Lenk, Tino Schuppan* und ich haben exakt vor 10 Jahren zur anstehenden Erneuerung der damaligen *E-Government-Strategie Schweiz* empfohlen: „Bei der Kommunikation der *E-Government-Strategie Schweiz* sind deren Ziele und Modernisierungspostulate *inhaltlich* zu konkretisieren: Der Aufbau einer leistungsfähigen Administration erfordert beispielsweise sowohl die Entwicklung der *Netzwerkfähigkeit* auf allen Verwaltungsebenen als auch die *Vernetzung von Leistungen, Prozessen, Vertriebs- und Produktionsstrukturen*. *Netzwerkfähigkeit* und *Vernetzung* können auf der Grundlage eines organisationsübergreifenden *Geschäftsprozessmanagements* und einer sich auf eine gemeinsame *Referenzarchitektur* abstützenden *Modularisierung* und *Operationalisierung* der Geschäftsprozesse erreicht werden. *Geschäftsprozessmanagement* und *Architekturentwicklung* erweisen sich damit sprichwörtlich als die beiden Seiten der Medaille, d.h. der Strategieumsetzung.“ (Lenk et al., 2013)

Literaturverzeichnis

AWK Group AG (2022): Studie Architekturreview EasyGov: Integrations-Sollarchitektur für Behördenleistungsportale. Hrsg. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. [Link](#)

Bekkers, V. / Edelbos, J. / Stejin, A. (2011): Innovation in the public sector. [Link](#)

Bogers, M. / Chesbrough, H. / Moedas, C. (2018). Open innovation: Research, practices, and policies. California Management Review, 60(2), [Link](#) (PDF)

Brüggemeier, M. / Röber, M. (2011): Neue Modelle der Leistungserstellung durch E-Government - Perspektiven für das Public Management. In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 4. Jg., Heft, 2/2011, S. 357-380. [Link](#) (PDF)

Cherbakov, L. / Galambos, G. / Harishankar, R. / Kalyana, S. / Rackham, G. (2005): Impact of service orientation at the business level, IBM Systems Journal, Vol. 44; [Link](#) (PDF)

Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) - Schweizerische Eidgenossenschaft, Konferenz der Kantonsregierungen, Schweizerischer Städteverband, Schweizerischer Gemeindeverband (2022): E-Government Strategie Schweiz 2020-2023. [Link](#)

Dungga, A. / Ferri, C. / Schmidt, K. / Neuron, A. (2020): Das Schaffen einer innovationsförderlichen Verwaltungskultur für die digitale Transformation. In: Stember, J. et al. (Hrsg.) Handbuch E-Government. [Link](#)

Eidg. Finanzdepartement EFD / Konferenz der Kantonsregierungen KdK (2021): Digitale Verwaltung Schweiz. Für die digitale Transformation im Bundesstaat. [Link](#)

Eidg. Finanzkontrolle EFK (2021): Prüfung von Synergiepotenzialen bei IT-Portalen des Bundes. Bundeskanzlei - DTI. Prüfauftrag: 20386. [Link](#) (PDF)

Eidg. Finanzkontrolle EFK (2022): Neue Steuerung IKT und Digitalisierung - Bundeskanzlei, Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung. Prüfauftrag: 21259. [Link](#)

Eidg. Finanzkontrolle EFK (2022): Digitale Transformation, Digitalisierungsvorhaben und Prüfziel. [Link](#)

Emerson, K. / Nabatchi, T. / Balogh, St.B. (2012): An Integrative Framework for Collaborative Governance. Journal of Public Administration Research and Theory. [Link](#)

European Commission (2017): Ministerial Declaration on eGovernment - the Tallinn Declaration. [Link](#)

Gartner Group (2018): Mobilize Every Function in the Organization for Digitalization. Insights 03-2018. [Link](#)

Gassmann, O. / Frankenberger, K. / Csik, M. (2014): The Business Model Navigator: 55 Models That Will Revolutionise Your Business

Gassmann, O. / Frankenberger, K. / Choudury, M. (2021): Der St. Galler Business Model Navigator. 55+ Karten zur Entwicklung von Geschäftsmodellen

(Hrsg.) Government of India / Ministry of Electronics & IT (2022): InDEA 2.0 - India Digital Ecosystem Architecture (InDEA) 2.0, Draft (2022); zitiert als IndEA (2022). [Link](#)

Guenduez, A.A. / Schedler, K. / Britschgi, N et al. (2021): Anwendung von Chatbots in der kantonalen Verwaltung. Wirkungsbericht. [Link](#)

Häberli St. (2022): Die Schweiz kann keine Digitalisierung. Das ist ein Preis, den wir für unser politisches System bezahlen. NZZ vom 22. August 2022. [Link](#)

InDEA (2022), vgl. (Hrsg.) Government of India, Ministry of Electronics & IT (2022). [Link](#) (PDF)

(Hrsg.) Kanton Aargau (2014): Strategie E-Government Kanton Aargau. Für interaktive Verwaltungsleistungen. [Link](#) (PDF)

(Hrsg.) Regierung des Kantons Graubünden (2018): E-Government-Strategie Graubünden [2018-2023]. Bereich Transaktionen. [Link](#)

Köhl, St. / Lenk, K. / Löbel, St. / Schuppan, T. / Viehstädt, A.K. (2014): Stein-Hardenberg 2.0 - Architektur einer vernetzten Verwaltung mit E-Government. Reihe: E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors, Band 15. [Link](#)

Lenk, K. / Schuppan, T. / Schaffroth, M. (2010): Vernetzte Verwaltung - Organisationskonzept für ein föderales E-Government. Hrsg. Eidg. Finanzdepartement EFD, Informatikstrategieorgan des Bundes ISB, Verein eCH. [Link](#) (PDF). English Version: *Networked Public Administration - Organisational Concept for a Federal eGovernment Switzerland*. [Link](#) (PDF)

Lenk, K. / Schuppan, T. / Schaffroth, M. (2013): eCH-0126 Rahmenkonzept Vernetzte Verwaltung Schweiz. Hrsg. Verein eCH. Deutsche Version ([Link](#)), Management Version ([PDF](#)), Rahmenkonzept ([PDF](#)), Präsentation ([PDF](#))

Maiyaki, A. (2020): Why Digital Transformation is not the Future of Business, in: Consult Magazine, Fall 2020 Issue. [Link](#)

Meierhofer, J. / Lindegger, R. / Brunner, R. (2022): Nutzen für BürgerInnen und Verwaltung durch Smart Service-orientierten Gestaltungsansatz. In: Hrsg. Pleger E.L. / Mertes, A.: Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Stand, Entwicklungslinien und Praxisbeispiele. [Link](#)

Miskimmon, A. / O'Loughlin, B. / Roselle, L. (2014): Strategic Narratives. Communication Power and the New World Order. [Link](#)

OECD (2019): Declaration on Public Sector Innovation. [Link](#)

(Hrsg.) Reeves, M. / Pidun, U. (2022): Business Ecosystems. [Link](#)

Riddell, A. / Niño-Zarazúa, M. (2015): The effectiveness of foreign aid to education – What can be learned? International Journal of Educational Development, 23(36). [Link](#)

Ringelisen, P., et al. (2018). Automatisierung und Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung: digitale Verwaltungsassistenten als neue Schnittstelle zwischen Bevölkerung und Gemeinwesen. Swiss Yearbook of Administrative Sciences, 9(1). [Link](#) (PDF)

Sager, F. / Frey, A. / Kaufmann, S. / Wittwer, St. - Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management (2017): Verwaltungsorganisation und politische Partizipation in einer fusionierten Grossstadt Bern. Bericht im Auftrag des Vereins Bern NEU gründen. [Link](#) (PDF)

Schaffroth, M. (2005): Paradigmenwechsel bei der Gestaltung von eGovernment-Prozessen? Das generische Geschäftsmodell der Vorgangsbearbeitung - Ein Diskussionsbeitrag aus der Schweiz. In:

Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government, Vol. 4. Hrsg. R. Klischewski und M. Wimmer, LIT, Münster, 2005. [Link](#)

Schaffroth, M (2006): Das eGovernment-Framework der öffentlichen Leistungserstellung. Informatikstrategieorgan Bund ISB, amtsinterner Bericht, 2006

Schaffroth, M. (2006): R014 - Referenzmodell eGovernment-Portale. Hrsg. Informatikstrategieorgan Bund ISB, Informatikrat Bund (Schweiz. Eidgenossenschaft)

Schaffroth, M. (2018): eCH-Kooperationsmodell für die Digitale Verwaltung. eCH-Artikel. Hrsg. Verein eCH. [Link](#) (PDF)

Schaffroth, M. (2021): Interföderale Wertschöpfung als DNA von Swiss Smart Government - Diskussionsbeitrag (2021). [Link](#) (PDF)

Schaffroth, M. (2022): Föderale Autonomie und interföderale Kooperation in der Digitalen Verwaltung Schweiz. [Link](#) (PDF)

Schedler, K. / Bolz, U. (2020): Innovative Geschäftsmodelle: Staat und Wirtschaft. Swiss Yearbook of Administration Sciences, 11(1), pp.25-37. [Link](#) (PDF)

Schedler, K. / Guenduez, A. A. (2022): The Service Model Navigator for the Public Sector. Paper for the International Public Management Network Conference, 13th-14th October, 2022 in Phoenix, AZ. [Link](#) (PDF)

Solaimani, S. (2014): The Alignment of Business Model & Business Operations within Networked-Enterprise Environments. [Link](#) (PDF)

Souza, V.B. / Neto, L.M. (2018): A Typology of Coproduction: Emphasizing Shared Power: Creative Approaches to Coordinating the Common Good. [Link](#)

The Open Group (2023): The TOGAF Standard, 10th Edition. [Link](#)

Universität St. Gallen (2022): Service Model Navigator für den öffentlichen Sektor. Handout für Workshop am Swiss Smart Government Day 2022. [Link](#)

(Hrsg.) Verein eCH (2009ff.). Nachfolgend eine nach eCH-Nummern gegliederte Liste aller am 1. Januar 2023 gültigen eCH-Standards mit Bezug zu *eCH-0126 Rahmenkonzept „Vernetzte Verwaltung Schweiz“*⁴¹ (franz. Versionen liegen teilweise vor, vgl. Homepage www.ech.ch):

- eCH-0049 Themenkataloge zur Gliederung des Leistungsangebots der öffentlichen Verwaltung der Schweiz aus der Perspektive von Leistungsbezügern (2009*,2012), [Link](#)
- eCH-0070 Inventar der Leistungen der öffentlichen Verwaltung der Schweiz - Leistungsinventar CH (2009*,2022), [Link](#)
- eCH-0073 Vorgaben zur Beschreibung von Leistungen der öffentlichen Verwaltung der Schweiz (2009*,2012), [Link](#)
- eCH-0074 Grundsätze zur grafischen Modellierung von Geschäftsprozessen (2009*,2020), [Link](#)
- eCH-0088 Vorgaben zur Beschreibung von Behördengängen in der Schweiz (2012*), [Link](#)
- eCH-0122 Architektur E-Government Schweiz: Grundlagen (2014*), [Link](#)

⁴¹ Hinweis betr. Angaben zu den Publikationsjahren der hier aufgeführten eCH-Standards: (Jahr*): Publikationsjahr Erstversion* (= ist die aktuell gültige Version). (Jahr1*, Jahr2): Publikationsjahr Erstversion*+ Publikationsjahr2 (= ist die aktuell gültige Version)

- eCH-0123 Architektur E-Government Schweiz: Vertrieb (2014*), [Link](#)
- eCH-0124 Architektur E-Government Schweiz: Produktion (2014*), [Link](#)
- eCH-0125 Architektur E-Government Schweiz: Kommunikation (2014*), [Link](#)
- eCH-0126 Rahmenkonzept „Vernetzte Verwaltung Schweiz“ (2010*,2013), [Link](#)
- eCH-0138 Gesamtkonzept zur Dokumentation von Aufgaben, Leistungen, Prozessen und Zugangsstrukturen der öffentlichen Verwaltung der Schweiz (2012*), [Link](#)
- eCH-0139 Vorgaben zur Beschreibung von Aufgaben und Aufgabengliederungen der öffentlichen Verwaltung der Schweiz (2012*), [Link](#)
- eCH-0140 Vorgaben zur Beschreibung und Darstellung von Prozessen der öffentlichen Verwaltung der Schweiz (2012*)
- eCH-0141 Vorgaben zur Beschreibung und Gliederung des Leistungsangebots der öffentlichen Verwaltung der Schweiz aus der Perspektive von Leistungsbezügern (Themenkataloge) (2012*), [Link](#)
- eCH-0143 Organisationshandbuch Prozessmanagement – optimiert für Gemeinden (Hilfsmittel) (2013*), [Link](#)
- eCH-0145 Aufgabenlandkarte der öffentlichen Verwaltung der Schweiz (2014*), [Link](#)
- eCH-0158 BPMN-Modellierungskonventionen für die öffentliche Verwaltung (2009*,2020), [Link](#)
- eCH-0176 Referenzmodelle für eine „Vernetzte Verwaltung Schweiz“ (2014*), [Link](#)
- eCH-0177 Informationsmodell zur Geschäftsabwicklung in einer Vernetzten Verwaltung Schweiz (2016*), [Link](#)
- eCH-0186 Beschreibung von Behörden der öffentlichen Verwaltung der Schweiz (2016*), [Link](#)
- eCH-0202 Geschäftsdokumentation „Digitale vernetzte Verwaltung Schweiz“ (Hilfsmittel) (2017*), [Link](#)
- eCH-0203 Ergebnisübersicht „Vernetzte Verwaltung Schweiz“ (2016*,2021), [Link](#)
- eCH-0204 eCH-BPM – Die Prozessplattform für E-Government Schweiz (2016*), [Link](#)⁴²
- eCH-0242 Modellierung von Geschäftsregeln (2020*), [Link](#)

Vervest, P / van Heck, E. / Pau, L. / Preiss, K. et al.: Smart Business Networks - a new Business Paradigm (2008). SBNi 2006 Discovery: The Collected Papers. [Link](#) (PDF)

Zimmermann, H.-D. (2016): Digital Transformation - The emerging Digital Economy. In: J. Skrbek, D. Nejedlova, & T. Semeradova (eds.), Proceedings of the Liberec Informatics Forum 2016 (pp. 138–146). Liberec (CZ): Technical University of Liberec (CZ)

Zimmerman, H.-D. (2017): Übergreifende Zusammenarbeit: Kooperation als Antwort auf finanzielle und technische Herausforderungen. *Swiss E-Government Forum 2017*, Keynote

Zimmermann, H.-D. / Minonne, C. / Mehmedi, F. / Schaffroth, M. (2018): Interföderales Business- und Governance-Modell für die Digitale Verwaltung der Schweiz. *Swiss E-Government Forum 2018*, Keynote und Solution-Präsentation. Hrsg. Verein eCH. [Link](#) (PDF)

⁴² Zur eCH-BPM-Prozessplattform für die Digitale Verwaltung (www.ech-bpm.ch) vgl. den Kommentar des Autors auf [LinkedIn](#) (2022)