

Verwaltungsmodernisierung in Deutschland - Entwicklungstendenzen und aktuelle Schwerpunkte

Prof.Dr.H.Klages, April 2004

Anfang bis zur 2. Hälfte der 90er:
„Reformeuphorie“ (1.)

- Dominanz des Neuen Steuerungsmodells (ursprünglich: „Tilburger Modell“);
- Schwerpunkt bei den Kommunen (spontane „Aufbruchstimmung“); sehr zögerliches Nachziehen des Bundes und der Länder;
- Praktikerbewegung ohne theoretischen background, kaum Wissenschaftseinfluss; aber auch Abstinenz der Politik.

Anfang bis zur 2. Hälfte der 90er: „Reformeuphorie“ (2.)

- „Pragmatische“ Implementation = Strategiedefizit, Ganzheitsdefizit (Vielfalt schwach koordinierter „Baustellen“), Defizit beim Prozess- / Projektmanagement;
- Übergewicht „harter“ Elemente (betriebswirtschaftliche Instrumente) = Defizite bei HRM, Führung und Bürgerorientierung, aber auch bei Strukturmodernisierung

Ende der 90er: Reformmüdigkeit (1.)

- Zunehmende Unübersichtlichkeit der Reformlandschaft; Schwächerwerden des „Lichts am Ende des Tunnels“ (vgl. Befragungen DST)
- Abklingen der Aufbruchstimmung (Veralltäglichen der Reform, Hervortreten von Belastungen)
- Aufbrechende Kritik seitens der Wissenschaft

Ende der 90er: Reformmüdigkeit (2.)

- Erschöpfung/Abwandern enttäuschter Modernisatoren der ersten Stunde (Bedeutung des Sieges der „Einspurigkeit“ in einigen Bundesländern)
- Hemmende Wirkung von Haushaltsproblemen
- Ungeduld der Politik
- Widerstände bei Mitarbeiter/innen

Reformmüdigkeit am Ende der 90er: Symptome von Nachhaltigkeitsdefiziten (1.)

- Viele „Reformkommunen“ bleiben in Teilansätzen stecken, die wenig Wirksamkeit entfalten
- Ursprüngliche Leitbilder/Visionen geraten in Vergessenheit; der weitere Verlauf der Reform wird unklar
- Hinnahme des Zurückbleibens hinter dem Reformmodell der Neuen Steuerung, das vielfach aus den Augen gerät

Reformmüdigkeit am Ende der 90er: Symptome von Nachhaltigkeitsdefiziten (2.)

- Vielfach Zurückfallen hinter Anfangserfolge, Zurücknahme von Reformen
- Versuch der Wiederbelebung der Aufbruchstimmung durch die Propagierung neuer Reformthemen („Von der Dienstleistungsverwaltung zur Bürgerkommune“ - Banner II)

Aktuelle Entwicklung: Neue Herausforderungen (1.)

- Ein Ende der Finanzklemme der öffentlichen Haushalte ist nicht in Sicht; die Krise spitzt sich dramatisch zu;
- Gleichzeitig aber: Die zunehmende Ressourcenknappheit kann aus politischen Gründen nur begrenzt in Leistungseinschränkungen umgesetzt werden;

Aktuelle Entwicklung: Neue Herausforderungen (2.)

- Das Zusammentreffen von zunehmender Ressourcenknappheit und unverminderter Problemlösungslast lässt die Ausschöpfung von Möglichkeiten der Effizienz-/Effektivitätssteigerung immer unabweisbarer werden (bloßes Sparen reicht nicht);
- Neue Technologien bieten sich als Effektor an, eröffnen aber auch neue Spielräume der Verwaltungsmodernisierung, deren Außerachtlassung rechen-schaftspflichtig wird;

Aktuelle Entwicklung: Neue Herausforderungen (3.)

- Die fortschreitende Europäisierung/Globalisierung verschärft den zwischenstaatlichen Wettbewerb („Standort Deutschland“ als Dauerthema);
- Auch im innerstaatlichen Bereich verstärkt sich der Standortwettbewerb (West-Ost; Nord-Süd; Inter-regionale Konkurrenz [wird durch die augenblicklich einsetzende regionale Bündelung finanzieller Zuweisungen verstärkt]; Städtewettbewerb);

Aktuelle Entwicklung: Neue Herausforderungen (4.)

- Angesichts einer wachsenden Dauerdynamik des gesellschaftlich-politischen Umfelds wird die „lernfähige Verwaltung“ zum funktionalen Imperativ;
- Fortschreitende Stellenkürzungen zwingen zur besseren („intelligenteren“) Ausschöpfung verbleibender personeller Ressourcen.

Aktuelle Entwicklung: Neue Einflussfaktoren in der deutschen Modernisierungslandschaft

- In gegenseitigem Wettbewerb stehende **Bundesländer** übernehmen die Modernisierungsführerschaft;
- Aufgrund der in den Länderregierungen bestehenden organisatorischen Bedingungen stärkere Betonung zentraler Steuerungsaspekte;
- aus demselben Grund: stärkere Betonung u. professionellerer Ausbau des Change Managements;
- Höherer finanzieller Einsatz für Modernisierungszwecke (Signalfunktion: Controlling-Projekt in BW!).

Aktuelle Entwicklung: Neue Ansätze (1.)

- Forcierung der neuen IuK-Technologien; e-Government wird neues Reformzentrum;
- Entdeckung der Effizienz- und Effektivitätsvorteile eines „strategischen“ (= u.a. zielorientierten) Verbesserungs-handelns
- Nutzung von Instrumenten für indikatorengestützte Soll-Ist-Vergleiche (CAF; BSC; EFQM)
- Controlling (im weiter gefassten Sinn!) wird zum Managementthema
- Der Managementzyklus tritt als übergreifendes Basis-schema ins Bewußtsein

Aktuelle Entwicklung: Neue Ansätze (2.)

- Aufwertung und einschneidendere Handhabung der Aufgabenkritik
- Qualitätsmanagement (TQM/KVP) wird aufgewertet
- Aufwertung von Benchmarking als Wettbewerbsmotor;
- Aufwertung von PPP als Instrument zur Erweiterung des finanziellen Spielraums des Staates/der Kommunen und zur Effektivitäts-/Wirkungssteigerung: Good Governance als erweiterte Perspektive;

Aktuelle Entwicklung: Neue Ansätze (3.)

- Geschärfter Blick für die Bedeutung von Netzwerken und interadministrativer Angebots- und Leistungskoordination (Ressourcen-Sharing als neues Thema);
- Entdeckung der strategischen Bedeutung des HRM (vgl. BSC/aktuelle Vierfelderschemata der Modernisierungsziele!);
- Stabilisierung der Zielsetzung der Bürgernähe (vgl. nochmals BSC/aktuelle Vierfelderschemata der Modernisierungsziele!).

Was bei alledem nicht vernachlässigt werden darf:

Die Reformthematik der 90er (NSM) ist keineswegs bereits „erledigt“, sondern muss vielfach noch in die Fläche - insb. auch in die kommunale Fläche - weitergetragen bzw. implementiert werden (betrifft insbesondere die Kernthemen des NSM im Bereich des modernen Finanzmanagements)

Bremen als Prototyp und Referenzfall

- **Stadtstaaten** sind ‚Schnittstellenländer‘ zwischen Kommunen und Flächenländern
- Die Wettbewerbssituation ist bei ihnen besonders ausgeprägt
- Stadtstaaten sind von daher prädestiniert, in der gegenwärtigen Modernisierungsphase „Gate-keeper“- und Vorreiterfunktionen - auch in Richtung insb. der größeren Kommunen! - wahrzunehmen
- **Bremen** besonders exemplarisch (z.B. Preisgewinner beim media@komm-Wettbewerb als „Stadt“ und beim Wissenschaftsstadt-Wettbewerb!).

Bremen als Prototyp und Referenzfall

Aktuelles Modernisierungskonzept: Grundsätze

- „Die Sanierungszwänge haben weiterhin dominierenden Einfluss auf den Reformprozess.“
- „Es geht nicht nur um die finanzwirtschaftliche Konsolidierung, sondern auch um eine umfassende Innovation der Verwaltung“ zur Erhaltung bzw. Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit.
- Sparen und Investieren müssen Hand in Hand gehen.
- „Den Stadt-Staat zukunftsfähig zu machen heißt aber auch, Bremen als Standort von hoher Lebensqualität für die Bürger zu erhalten.“

Bremen als Prototyp und Referenzfall

Aktuelles Modernisierungskonzept: Ansätze (1.)

- Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung : Tiefgreifende Veränderungen der gegenwärtige Organisationsstrukturen; kundenorientierter Umbau des Vertriebsbereichs)
- Verwaltungsreform / Neue Steuerung (Viele Elemente des NSM bereits eingeführt. Jetzt: Gestaltung der Phasen „vom Konzept in den Kopf“ und „vom Kopf zum tatsächlichen Handeln“; Aufbau einer Konzernsteuerung (einschl. Controlling); Ausrichtung der Aufgabenwahrnehmung an einem für alle Betriebe gleichermaßen bindenden ganzheitlichen, wirkungsorientierten, stufigen Zielsystem, Aufbau eines integrierten Rechnungswesens; Weiterentwicklung des Beteiligungsmanagements)

Bremen als Prototyp und Referenzfall

Aktuelles Modernisierungskonzept: Ansätze (2.)

- Personalcontrolling im Gesamtsystem des Controllings, technikunterstützte Informationsverarbeitung im Personalwesen, Personalverwaltung und -management (PuMa)
- Produktgruppenhaushalt
- Umstellung des Rechnungswesens - SAP-Einführung im Konzern Bremen
- Neue Medien (Förderung u. Erprobung elektronischer Signaturen; Entwicklung und Etablierung eines Protokollstandards)

Zur Ergänzung: Einige prototypische Ansätze in weiteren Bundesländern

Berlin: Handlungsfelder des eGovernment
auf der Grundlage des Masterplans eGovernment

- Entwicklung von eGovernment- Anwendungen für Bürger/Innen und Wirtschaft
- Ausbau von zielgruppenorientierten Portalen und Vertriebs- bzw. Zugangsregelungen
- Weiterentwicklung der informationstechnischen Infrastruktur (u.a.: Call-Center-Dienst)
- Unterstützung der Personalentwicklung
- Gestaltung der rechtlichen u. organ. Rahmenbedingungen
- Entwicklung von Finanzierungsmodellen
- Intensivierung regionaler u. überregionaler Kooperation

Berlin: Ziel- / ergebnisorientierte interne Verwaltungssteuerung (auf dem Hintergrund früherer sehr intensiver Anstrengungen zur Einführung des NSM!)

- Entwicklung eines konsistenten Zielsystems der Ressorts und der Berliner Verwaltung insgesamt
- Verbesserte und erweiterte Umsetzung von Zielvereinbarungen
- Aufbau eines finanz- und fachpolitischen Controllingverfahrens; Einsatz des IT-Verfahrens ePBN (elektron. Produkt-Budget-Navigator, gegenwärtig Erprobung).

Berlin: Zentrales Überhangmanagement / Stellenpool (auf dem Hintergrund langfristiger bisheriger Beschäftigung mit diesem Thema!)

„Der Senat von Berlin hat für die nächsten Jahre weitere Maßnahmen zur Personalkostenreduzierung ... beschlossen.“ ... Zur Sicherung der „finanziellen Gestaltungsspielräume des Landes“ Berlin und der Möglichkeiten des „sozialvertraglichen Abbaus des Personalüberhangs“ ist die Entwicklung eines Zentralen Personalüberhangmanagements erforderlich.

Hamburg: Länderübergreifende Zusammenarbeit mit Schleswig-Holstein z.B. in folgenden Bereichen:

- Landesamt für Informationstechnik (Hamburg) und die Datenzentrale Schl.-Holst. Fusionieren zu einer neuen Gesellschaft;
- Die Statistischen Landesämter werden zusammengeführt;
- Es wird „angestrebt“, die Eichverwaltungen beider Länder zusammenzuführen

Hamburg: Leistungsvergleiche / Benchmarking.
Einige aktuelle Beispiele:

- Umfassender Kennzahlen-Set zur Ermöglichung eines Vergleichs der 7 Bezirksämter;
- Erarbeitung eines Benchmarking-Instruments für den Vergleich der Sozialhilfestellen;
- Aufbau eines systematischen Benchmarking für den Vergleich der Leistungen der inneren Verwaltung für alle Hamburger Behörden

Hamburg: Steuerung und Koordinierung der
Umsetzung von Modernisierungsmaßnahmen (=
Modernisierungscontrolling)

- Zieldefinitionen und Arbeitspläne der Behörden für alle Maßnahmen, unterjährliche Berichte;
- Bewertung des erreichten Stands durch eine Senatskommission, Empfehlungen zum weiteren Vorgehen;
- Beratung und Beschlussfassung der Staatsräte auf der Grundlage der Empfehlungen.

Hessen: Abbau staatlicher Reglementierungen

- Befristung von Vorschriften
- Abbau von Vorschriften
- Begleitende Vorschriftenkontrolle

Nordrhein-Westfalen: Wissensdatenbank über
Modernisierungsvorhaben (Ausführung: AfV Speyer)

„In den letzten Jahren wurden in der Landesverwaltung umfangreiche Reformvorhaben umgesetzt. Bei der Umsetzung wurden vielfältige Erfahrungen gesammelt, die nun in einer Wissensdatenbank zusammengefasst werden. Zukünftig sollen alle Behörden, Einrichtungen und Betriebe die Wissensdatenbank [die über die jeweiligen Reformaktivitäten informiert] nutzen können.“
[Benchmarking ist möglich und erwünscht!]

Sachsen: Prozessoptimierung

Dieses neue Handlungsfeld beschäftigt sich damit

- mit den Prozessbeteiligten produktbezogene Prozesse zu ermitteln und zu definieren,
- die Ist-Prozesse zu analysieren und zu visualisieren,
- die Ist-Prozesse zu evaluieren und Soll-Prozesse zu modellieren,
- die Soll-Prozesse zu einem Bezugsmodell zusammenzuführen.

Modernisierungsfördernde Initiativen auf Bundesebene

Bundesebene: BundOnline 2005

„Mit BundOnline 2005 hat sich die Bundesregierung im Jahr 2002 an die Spitze der eGovernment-Bewegung gestellt.

Ziel des Bundes ist es, den erreichten Schwung auch auf eGovernment-Aktivitäten in den Bundesländern und Kommunen zu übertragen.“ (Zielrichtung: DeutschlandOnline)

Bundesebene: Initiative Bürokratie-Abbau. Das Sofortprogramm umfasste Ende 2002 folgende Kernprojekte:

- Reform der Handwerksordnung
- Förderung von Existenzgründungen
- Bereinigung des Bundesrechts
- Vereinfachung der amtlichen Statistik
- Reduzierung der statistischen Belastungen der Wirtschaft
- Verschlankung des Vergaberechts
- e-commerce mit Arzneimitteln
- Elektronische Gesundheitskarte
- eGovernment-Initiative BundOnline 2005
- Reform des Tarifrechts für den öffentlichen Dienst
- Meldesystem in der Sozialversicherung

Bundesebene: Modellversuch „Innovationsregion“

Im Lauf des Jahres 2004 soll die Ausschreibung eines Modellversuchs mit 8-10 deutschen „**Regionen**“ (!) erfolgen, die aus einer voraussichtlich größeren Zahl von Bewerbern ausgefiltert werden sollen. Die betreffenden Regionen sollen für einen befristeten Zeitraum von 40-45 Bundesgesetzen/-normen freigestellt werden. Die innovative Nutzung dieser Chance soll dokumentiert, beobachtet und evaluiert werden. (Teilnehmer des Vorprozesses: Die „Regionen“ Bremen, Ostwestfalen-Lippe, West-Mecklenburg; Begleitung der Initiative „Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck“: IFOK + u.a. wir selbst)

Schwerpunktbereiche des Speyerer Qualitätswettbewerbs 2005



Für den SPQW 05 sind nach gegenwärtigem Stand die folgenden Themenfelder ins Auge gefasst:

- Governance, Strategie und Politik
- Bürgerorientierung und Demokratie
- Intelligentes Sparen und Bürokratieabbau
- e-Government
- Personalmanagement
- Korruptionsbekämpfung

Es soll darüber hinaus einen Preis für besondere Leistungen bei der integrativen Anwendung von Selbstbewertungsmodellen (CAF, EFQM) geben.

Folgen für das Beratungswesen

Folgen für das Beratungswesen: Veränderungen auf der **Nachfrageseite** (1.)

- Institutionalisierung der Reform und Professionalisierung der Modernisatoren vergrößern die Fähigkeit zum „Selbermachen“ (vgl. „Insourcing“);
- Wachsende Komplexität und Differenzierung der Reformansätze schaffen umgekehrt aber auch vermehrte Anlässe zum Outsourcing von Leistungen mit mehr oder weniger hohem, im ganzen aber wachsenden Spezialisierungsgrad;
- Sondersituation kleinerer Verwaltungen, insb. kleinerer Kommunen (niedrigerer Institutionalisierungs- und Professionalisierungsgrad)!

Folgen für das Beratungswesen: Veränderungen auf der Nachfrageseite (2.)

- Neben die Entwicklung von Konzepten treten **zum Beispiel** Istanalysen (ggf. Unterstützung von Selbstbewertungsprozessen) in Verbindung mit Indikatorentwicklungen, Zielentwicklungen und Zielerreichungsanalysen, die Entwicklung und Implementation kompletter Managementsysteme bzw. einzelner Teilbereiche von ihnen
- Das vorgehensbezogene Strategiedesign, die Begleitung und die Evaluierung komplexer Veränderungsprozesse werden Aufgaben, die sich verselbständigen können;
- zahlreiche neuartige Spezialisierungsrichtungen entstehen insb. im eGovernment-Bereich.
-

Folgen für das Beratungswesen: Veränderungen auf der Nachfrageseite (3.)

- Institutionalisierung der Reform, Professionalisierung der Modernisatoren und ein vermehrter Angebotsdruck führen zu einem risikobewussteren und selektiveren Nachfrageverhalten;
- Vermehrt wird nach besonders kompetenten („ausgewiesenen“) Anbietern gesucht;
- Für Spezialaufgaben werden -vor allem bei größeren Nachfragern - gleichzeitig verschiedene Beratungsfirmen eingesetzt.

Folgen für das Beratungswesen: Naheliegende Reaktionen auf der **Angebotsseite** (1.)

- Kleinere bis mittlere Anbieter entwickeln ein spezialisiertes Kompetenzprofil;
- Für größere Anbieter werden Strategie-Module mit integrativer Kapazität obligatorisch. Eine möglichst komplette Bandbreite aller wichtigen Spezialisierungen ist intern oder extern „verfügbar“;
- Die Koexistenz / Zusammenarbeit mit anderen Anbietern bei Beratungen im Zusammenhang mit der Übernahme von Teilaufgaben wird häufiger;
- Sonderverhältnisse bestehen bei Anbietern, die sich auf kleinere Nachfrager spezialisieren.

Folgen für das Beratungswesen: Veränderungen auf der **Nachfrageseite** (4.)

- angesichts wachsender Menge und Unübersichtlichkeit des Angebots reicht - ungeachtet zunehmender Professionalisierung - bei den Nachfragern die eigene Marktkennntnis vielfach nicht aus;
- Direktwerbung wandert zunehmend in den Papierkorb
- Dagegen: Vermehrtes Interesse an aussagekräftigen Referenzen und insbesondere an der Nutzung / Einwerbung von Meta-Kompetenz und -Beratung bezüglich qualifizierter Beratungsfirmen in Spezialgebieten

Folgen für das Beratungswesen: Veränderungen auf der Nachfrageseite (5.) - Alternative Möglichkeiten für die Einwerbung von Meta-Kompetenz und -beratung (1.)

- (Nach wie vor:) Verlass auf Empfehlungen anderer Nachfrager/Kollegen (zusätzlich zu Referenzen!)
- Besuch von thematisch einschlägigen Veranstaltungen (Kongressen, Tagungen, Fortbildungskursen)
- Direktkonsultation der Wissenschaft
- Konsultation kommunaler Spitzenverbände etc.
- Spitzenanbietern mit hohem Bekanntheitsgrad wird die Funktion von Auswahlberatern / Konsortialführern / Generalunternehmern übertragen.

Folgen für das Beratungswesen: Veränderungen auf der Nachfrageseite (5.) - Alternative Möglichkeiten für die Einwerbung von Meta-Kompetenz und -beratung (2.)

Auszug aus einer Darstellung des Landes Hessen:

Das Finanzministerium (Gesamtprojektleitung) setzt ...in erheblichem Umfang externe Beratungsunternehmen ein, die im Wege einer öffentlichen Ausschreibung ermittelt wurden. Der Hauptanteil der externen Beratung liegt bei der Fa. Accenture, die das Finanzministerium ...umfassend in methodischer, organisatorischer, betriebswirtschaftlicher und datenverarbeitungstechnischer Hinsicht berät. Die beiden weiteren Beraterinnen ...nehmen gemeinsam die..... (Aufgabenaufzählung) wahr, wobei teilweise für bestimmte Sachbereiche jeweils eine Federführung einer der Beraterinnen festgelegt ist.

Folgen für das Beratungswesen: Naheliegende Reaktionen auf der **Angebotsseite** (2.)

- Herstellung von Kontakt- oder Kooperationsverhältnissen mit Wissenschaftlern / wissenschaftlichen Einrichtungen
- Tätigwerden im Veranstaltungs-/Veröffentlichungsbereich
- Kontaktpflege in Richtung marktbeeinflussender Institutionen
- Mitgliedschaft in Netzwerken spezialisierter Anbieter
- Zusammenschluss / Kooperation von Spezialanbietern mit „namhaften“ Firmen mit breitem Image- und Kompetenzprofil, für welche die externe Ergänzung der Eigenkompetenz in Spezialfeldern vorteilhafter sein kann als die interne Vorhaltung jeglicher Spezialkompetenz.

*Vielen Dank fürs Zuhören und
Mitlesen!*