

# „... und sie bewegt sich doch!“ – Öffentliche Verwaltung im kontinuierlichen Veränderungsprozess

Öffentliche Verwaltung – immer wieder gut für Witze mit Ärmelschoneratmosphäre. Aber stimmt dieses Bild tatsächlich noch für die Verwaltung zu Beginn des 21. Jahrhunderts?

Rund 13 Jahre ist es her, seit Gerhard Banner, ehemaliger Leiter der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt), die deutschen Kommunen als „System organisierter Unverantwortlichkeit“ geißelte und mit Verweis auf das niederländische Tilburg die große Welle der Verwaltungsreform rund um das „Neue Steuermodell (NSM)“ auslöste (s. Abb. 1). „Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen“ lautete seine wegweisende Veröffentlichung damals. Wettbewerbe, auch internationale Vergleiche mit fortschrittlichen Verwaltungen, zum Beispiel in den USA, Neuseeland, Schweden, gaben zusätzliche Anreize. Viele Verwaltungen in Kommunen und Kreisen, aber auch Landes- und Bundesbehörden haben sich auf diesen Weg gemacht – und sind unterschiedlich weit gekommen.

Hier soll es um einige Schwerpunkte dieser Veränderungsprozesse gehen. Vieles wird auch denen bekannt vorkommen, die mit dem Unternehmensbereich vertrauter sind. Kein Wunder, haben sich doch viele Kommunen zum „Konzern Stadt“ umtituliert und sich Management- und Strategiemodelle zu Eigen gemacht. Dabei darf man allerdings nicht übersehen, dass doch einige wesentliche Unterschiede zu privatwirtschaftlichen Unternehmen bestehen:

- **Kundenorientierung** hat in der öffentlichen Verwaltung dort ihre Grenzen, wo Verfahrensgerechtigkeit berührt ist. Bei aller berechtigten Klage über bürokratische Schwerfälligkeit: Die überprüfbare, für alle gleiche rechtsstaatliche Entscheidung war einst ein wesentlicher Gewinn gegenüber früherer obrigkeitstaatlicher Willkür. So geht es bei der Heranziehung säumiger Väter zu Unterhaltsleistungen auch um mehr als die Frage, ob die Eintreibung teurer ist als der einzutreibende Betrag.
- Was **effizient** ist, ist nicht immer unbedingt demokratisch – und demokratische Abläufe haben einen hohen Wert. So mancher stadtplanerische Prozess ließe sich schneller abwickeln, wenn man auf die breite Beteiligung der Bürgerschaft verzichten würde. Zu Recht ist aber Bürgerbeteiligung gesetzlich vorgeschrieben, und zu Recht gehen viele Kommunen inzwischen sogar darüber hinaus, indem sie unter anderem Perspektivenwerkstätten veranstalten.
- Über die betriebswirtschaftliche Sichtweise hinaus haben Kommunen auch soziokulturelle, volkswirtschaftliche und **Gemeinwohlaspekte** zu bedenken. Eine Kommune verfügt über wesentlich mehr „Kunden“ und Stakeholder, und es sind mehr Interessen auszubalancieren als zunächst sichtbar wird. So sind zum Beispiel Fauna und Flora oder Kleinkinder nicht in der



Dipl.-Psych. Dorothea Herrmann, synexa-consult, Essen  
dhermann@synexa-consult.com

Lage, ihre eigenen Interessen zu artikulieren. Das mag für denjenigen, dessen Bauantrag abgelehnt wird, Ausdruck weltfremder, kundenfeindlicher Bürokratie sein – im Management knapper Güter wie Flächen und Luft haben Verwaltungen jedoch besondere Verantwortung.

■ Verwaltungen können **Spielräume** nutzen und sollten das auch weitestgehend, aber sie können diese Spielräume in sehr vielen Fällen nicht selbst verändern. Recht und Gesetz geben auch Unternehmen einen Rahmen vor; deren internes Handeln in der Prozessgestaltung, Kommunikation et cetera wie auch der Außenauftritt sind jedoch freier gestaltbar.

Diese Rahmenbedingungen begrenzen Beweglichkeit. Und trotzdem haben viele Verwaltungen beachtliche Veränderungen geschafft. Die Art und Weise, wie der Modernisierungsprozess (s. Abb. 2) angegangen wurde, ist in den Verwaltungen so unterschiedlich wie bei Haussanierungen: Manchmal wurden nur Fassaden neu verputzt, manchmal Wohnungen zusammengelegt, nicht selten kernsaniert, in manchen Fällen sogar neu gebaut. Manchmal munter drauf los, manchmal mit einem Gesamtplan – und in einigen Fällen ist auch vor lauter Planung noch gar nicht wirklich begonnen worden.

Und das sind die Baustellen-Themen der Verwaltungsreformprozesse:

### Neue Aufbauorganisation: schlank und rank

Viele Verwaltungen haben ihre Aufbaustruktur verändert: Manche haben nur sehr kleine Einheiten schlicht zusammengefasst, viele haben neue Einheiten strukturiert und sich dabei an

Geschäftsprozessen und Produkten orientiert. Fast immer ist dies mit Umbenennungen einhergegangen: Aus Dezernaten wurden Fachbereiche, aus Ämtern Geschäftsbereiche, in manchen Verwaltungen auch genau umgekehrt. Eine Reihe von Verwaltungen reduzierte auch Hierarchieebenen (zum Beispiel von bis zu sechs Ebenen auf drei bis vier). Dass die damit einhergehende große Führungsspanne von bis zu 25 bis 40 Mitarbeiter/innen ein Eigentor darstellt, wenn es beispielsweise um die Durchführung regelmäßiger Mitarbeiter- und Zielvereinbarungsgespräche geht, wurde dann oft erst viel später deutlich.

spricht“, und sich als moderner Dienstleister zu präsentieren, die Umbenennung von Ämtern mitunter kuriose Blüten treibt („Stadtdienst für Ordnung und Verkehrsüberwachung“), so ist diese grundsätzlich positive Intention der Verwaltungsreform in vielen Fällen schon sehr weit umgesetzt: Öffnungszeiten abends und an Samstagen, Namensschilder für alle Mitarbeiter/innen, Bürgerämter, an denen man vom Autoanmelden bis zum Erwerb von Theaterkarten und Müllsäcken unterschiedlichste Anliegen an einer einzigen Servicetheke regeln kann, stellen bürgerfreundliche Strukturen dar.

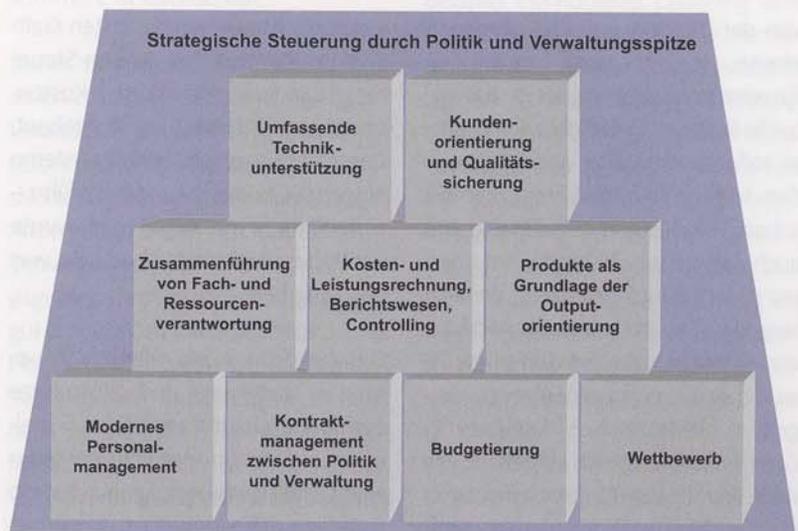


Abb. 1: Elemente des Neuen Steuerungs-Modells (NSM)

Grundsätzliche Intention dieses Hierarchieabbaus war und ist es auch, **die Fach- und Ressourcenverantwortung zu bündeln und möglichst dezentral dorthin zu delegieren**, wo die meiste konkrete Arbeit gemacht wird: auf die Ebene der Sachbearbeiter/innen.

### Dienstleistungsorientierung

Auch wenn in dem Bemühen, jeglichen Geruch des alten „Amtes“ abzugeben, bei dem man als Bürger/in „vor-

Auch Abläufe sind gestrafft, wenn beispielsweise Bauanträge am runden Tisch in einem Bruchteil der früheren Bearbeitungszeit beschieden werden. So manche öffentliche soziale oder kulturelle Einrichtung muss sich längst über Nachfrage und Besucherzahlen legitimieren und braucht den Vergleich mit Profit-Dienstleistungsunternehmen nicht mehr zu scheuen.

Qualitätsmanagement ist auch in Kommunen kein Fremdwort mehr, bis hin zur Zertifizierung zum Beispiel von chemischen Untersuchungsämtern und Forstämtern.

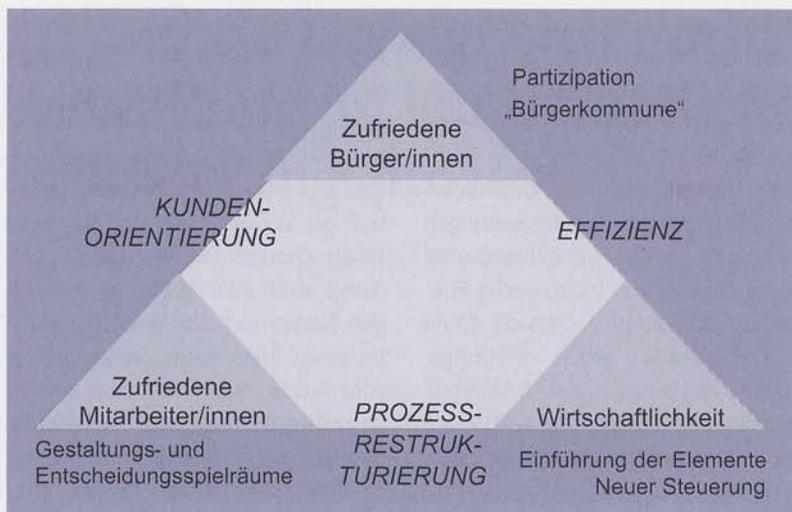


Abb. 2: Ziele der Verwaltungsreform

System, das über Input steuert) zur doppelten Buchführung ist derzeit Thema in vielen Bundesländern. Zur Zeit läuft zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen die Pilotphase, ab 2005 werden alle Kommunen und Kreise ihr Finanzsystem umstellen müssen. Auch Geschäftsprozessoptimierung ist in vielen Verwaltungen geübte Praxis.

Von der Bundes- bis zur Kommunal-ebene forciert wird derzeit E-Government beziehungsweise das „virtuelle Rathaus“: Möglichst alle Dienste sollen auch online abgefragt werden können. Informationen, wie sie schon jetzt alle Städte und Kreise und auch die meisten Behörden im Internet präsentieren, stellen erst den Anfang dar. Die komplette Abwicklung von Anträgen scheidet derzeit häufig an der noch nicht befriedigend geregelten elektronischen Signatur. E-Government wird auch aufgebaut, um neue Formen der Bürgerbeteiligung zu ermöglichen – **Bürger/innen sind eben nicht nur „Kunden“ der Verwaltung, sondern auch Mitgestalter/innen des Gemeinwesens und damit zum Teil Auftraggeber/innen der Verwaltungen.** E-Procurement gewinnt für Verwaltungen zunehmend Bedeutung in der Beschaffung und in der Abwicklung von Aufträgen (Ausschreibungen et cetera).

### Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente

Die Abgrenzung von Produkten und die Aufstellung eines produktorientierten Haushaltsplans stellte für

viele Behörden einen der ersten Kraftakte im Rahmen der „Neuen Steuerung“ dar. Außerdem wurden Kosten- und Leistungsrechnung aufgebaut, Controller eingestellt, Berichtssysteme aufgebaut, Budgetierung eingeführt – nicht immer mit Augenmaß wurde Papier beschrieben und bedruckt, was das Zeug hält.

Das Ziel des Ganzen, nämlich Steuerung zu verbessern und demzufolge nur dort solche Instrumente zu installieren, wo man wirklich betriebswirtschaftlich steuern kann oder wo sich diese Steuerung lohnt, verlor man nicht selten aus den Augen. Noch heute versucht manche Kommune ihr „Vollzugsdefizit“ bei der NSM-Umsetzung durch verstärkte und oft heillos überdimensionierte Anstrengungen im Bereich Business-Software und damit einhergehender organisatorischer Maßnahmen aufzuholen – sehr zur Freude der IT-Branche, die angesichts der ökonomischen Flaute im Unternehmensbereich einen Ausgleich im öffentlichen Sektor sucht und munter verspricht, was längst nicht immer zu halten ist.

Der Umbau des öffentlichen Finanzsystems von der kameralen Haushaltsführung (ein relativ unübersichtliches

Teil des Neuen Steuerungsmodells in Kommunen ist auch das veränderte Verhältnis von Rat und Verwaltung. Die ursprüngliche schlichte Regel „Der Rat bestimmt, **was** getan wird, und die Verwaltung bestimmt, **wie** es getan wird“, reicht so nicht aus. Dieses so genannte **Kontraktmanagement** ist aber bisher kaum wirklich umgesetzt – die Eigenlogik politischen Handelns gewählter Ehrenamtler/innen, die einerseits das Steuern komplexer Abläufe nicht immer gelernt haben, selbst in Großstädten lieber Einzelmaßnahmen diskutieren als Ziele vorgeben und andererseits das legitime Anliegen verfolgen, wieder gewählt zu werden, durchkreuzt manche rational geplante Steuerungsstruktur. Das erleichtert die Arbeit auch gutwilliger engagierter Verwaltungsmitarbeiter/innen oft nicht gerade. Aber auch in Unternehmen spielen die Themen „Mikropolitik“ und „heimliches Regelwerk“ bekanntlich eine nicht unbedeutende Rolle.

### Neues Selbstverständnis: Lean Government

Durch die geringer werdenden öffentlichen Mittel werden öffentliche Dienstleistungen und Aktivitäten zu-

rückgefahren. In einem gewissen Maß ist es auch sinnvoll, öffentliche Aufgaben zu privatisieren und anderen gesellschaftlichen Akteuren Gestaltungsraum zu geben. Damit die Beschränkung auf Kernaufgaben jedoch nicht mit dem Verlust demokratischer Kontrolle einhergeht, sind besondere Anforderungen an Verwaltungen zu stellen, solche Leistungen Dritter zu beauftragen und zu kontrollieren. Gerade die Skandale im Abfallbereich zeigen, dass dies nicht immer gelingt.

Zudem musste manche Kommune auch die bittere Erfahrung machen, dass sich vermeintlich betriebswirtschaftlich gesicherte Entscheidungen wie etwa Outsourcing, Contracting out oder gar Privatisierung angesichts von Remanenz- oder Transaktionskosten bis hin zum smart-buyer-Problem als alles andere denn als sinnvolle Entscheidungen erwiesen.

Letztendlich verlangen zum Beispiel „public-private-partnerships“ selbstbewusste und kompetente Akteur/innen auf Seiten der Verwaltungen, die nichts mehr mit dem tradierten Bild des schüchternen, sich nur an Paragraphen klammernden Beamten zu tun haben.

## Personalentwicklung

Angesichts der Forderungen an Verwaltungen, neue Managementstrukturen aufzubauen, effizienter zu steuern und sich als Dienstleister zu verstehen und zu verhalten, wurde immer klarer: Das geht nur, wenn alle Mitarbeiter/innen dies umsetzen. Ihre Qualifikation und ihr Engagement sind die wichtigsten Erfolgsfaktoren.

Den Mitarbeiter/innen wurde in den letzten 15 Jahren einiges abverlangt: Da ist zum einen der Umbau der Verwaltung selbst, der mit nicht unerheblichen Aufwänden verbunden war und ist. In vielen Bereichen bezog er sich

wenig motivierend zunächst auf Binnenstrukturen, Vorarbeiten für den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente et cetera und konnte daher wenig Erfolge sowohl nach innen wie nach außen vermitteln. Dass es in vielen Amtsstuben Spielraum für Arbeitsverdichtung und effizientere Aufgabenerledigung gab, hat ehrlicherweise niemand geleugnet. Dass es andererseits inzwischen viele Bereiche gibt, in denen die Mitarbeiter/innen mitnichten Frühstückspause und Kantine als wichtigste Fixpunkte des Tages ansehen oder Schlag 16 Uhr den Griffel fallen lassen, sondern dauerhaft an den Rand der persönlichen Belastbarkeit kommen, ist ebenso klar.

Sicher trifft es für viele Mitarbeiter/innen zu, dass ihnen der Umgang mit Veränderungen schwer fällt, weil sie selbst vielleicht über Jahrzehnte klassische Verwaltungskultur erlebt haben. Andererseits finden sich inzwischen in Verwaltungen eine Vielzahl hoch engagierter, verantwortungsbereiter und gut ausgebildeter Fachhochschul- und Hochschulabsolvent/innen in Schlüsselpositionen beziehungsweise auf dem Sprung dahin, die „mit den Hufen scharren“ und sich über größere Verantwortung und veränderte Arbeitsformen freuen – zum Beispiel verstärkte Team- und Projektarbeit.

Frust entsteht durch die **mangelnde Flexibilität der Entlohnungsstrukturen** (s. Interview mit E. Eyer im Anschluss) **und der internen Aufstiegsmöglichkeiten**. – Und dahinter liegen oft weitere Themen wie nicht erlebter Sinn der Arbeit, mangelnde Anerkennung und Ansehen und ein suboptimales Betriebsklima.

Dass angesichts der knappen finanziellen und personellen Ressourcen den Führungskräften mit ihren Prozesssteuerungs- und Mitarbeiterführungsaufgaben eine Schlüsselstellung zukommt, ist inzwischen im Verwaltungs-

bereich breit anerkannt. Bei aller Reduktion der Fortbildungsmittel: Hier wird gezielt investiert, zuviel hängt von guten Führungskompetenzen ab.

Viele Verwaltungen, Institute und andere Bildungsträger haben für die Nachwuchskräfte Personalentwicklungsprogramme aufgelegt, die sie für zukünftige Führungspositionen qualifizieren. Dabei erhalten in Ergänzung zur meist vorhandenen fachlichen Qualifikation methodische und soziale Qualifizierung zunehmende Bedeutung. Neben den klassischen Bausteinreihen werden inzwischen auch andere Lernformen integriert, zum Beispiel individuelles Coaching und Projektarbeit. Beispielhaft sei hier ein innovatives, auch mediengestütztes Lernen einbeziehendes Blended-Learning-Programm eines kommunalen Instituts vorgestellt. Es wurde von mir in Kooperation mit einer innovationsfreudigen Stadtverwaltung (Stadt Willich) und dem Studieninstitut Niederrhein (SINN) als Träger entwickelt – und muss den Vergleich mit Nachwuchs-Programmen in Unternehmen nicht scheuen (s. Kasten).

## Prozessgestaltung

Während am Anfang der hier beschriebenen Reformzeit vielerorts der Eindruck bestand, man müsse mit der Verwaltungsreform einen gewaltigen Kraftakt vollbringen und dann habe man es geschafft, setzt sich doch mehr und mehr die Erkenntnis durch, dass Verwaltungsreform ein kontinuierlicher Prozess ist, in dem es natürlich Phasen intensiverer Umwälzungen und Phasen der Konsolidierung gibt, der aber kein abzuschließender ist.

Auch dass ein schlichter Top-down-Beschluss oder dicke Gutachten klassischer Unternehmensberatungen genügend Veränderungsenergie in die

**„In Zukunft führen“ – ein innovatives Personalentwicklungsprogramm für qualifizierte Nachwuchskräfte in der Öffentlichen Verwaltung**

Das Programm zielt auf den Erwerb von Kompetenzen der (Prozess-) Steuerung und (Personal-) Führung. Es bietet inhaltlich und methodisch aufeinander abgestimmte Module zur Sozial-, Methoden- und Systemkompetenz, die zeitliche Flexibilität und damit individualisiertes Lernen erlauben (s. Abb. 3).

Die Themen stehen nicht als Bausteine nebeneinander, sondern werden über unterschiedliche Lernformen praxisnah integriert: Individuell zu bearbeitende Studienmodule, trainingsfokussierte Präsenzseminare in kleinen Gruppen, Projektarbeit, Hospitationen und Coachings sowie E-Learning-Methoden des kooperativen Lernens ergänzen sich und erhöhen den Praxistransfer. Teilnehmer/innen aus verschiedenen Verwaltungen einer Region lernen zusammen – Austausch und Netzwerken sind somit garantiert. Eine webbasierte Lernplattform dient als gemeinsamer Ort für Informationsaustausch und stellt zugleich eine Gelegenheit dar, vielfache Medienkompetenz zu erwerben.

Das Programm gliedert sich in einen circa zweijährigen Kurs, der grundlegende Kompetenzen der Führung und Prozesssteuerung vermittelt, und einen anderthalbjährigen Aufbaukurs, der die Kompetenzen zur Personalführung und Organisationsentwicklung vertieft.

Im Frühsommer 2003 startete die erste Gruppe von 29 Teilnehmenden mit diesem Programm, eine zweite Gruppe beginnt im März 2004.

Verwaltung blasen, hat sich inzwischen als Irrglaube herumgesprochen.

Zudem ist es mittlerweile weitgehend Konsens, dass das betriebswirtschaftslastige NSM-Konzept in seiner

ursprünglichen Form zu viel Gewicht auf Technik und Organisation gelegt hat. Im **Change-Management-Dreieck von Mensch-Technik-Organisation (Strukturen und Prozesse) wurde die menschliche Komponente zu**

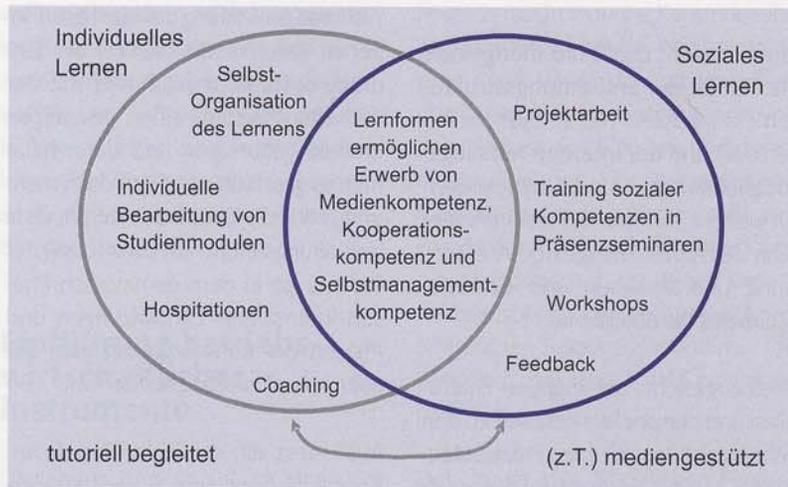


Abb. 3: „In Zukunft führen“: Blended-Learning-Konzept – flexibel und arbeitsplatznah

**lange vernachlässigt.** Veränderungen sind vor allem Verhaltensänderungen, und die brauchen neben entsprechenden Anstrengungen eben auch Zeit.

In vielen Verwaltungen werden die Reformen mittlerweile glücklicherweise als Organisationsentwicklungsprozesse begriffen und zu gestalten versucht, soweit die Mittel, die Kraft und auch das Know-how reichen; zum Teil holt man sich externe Prozessbegleiter/innen hinzu.

Knapper werdende Ressourcen haben zunächst die Modernisierung sinnvoll beschleunigt. **Inzwischen besteht jedoch die Gefahr, dass durch den immer stärkeren Druck zur Haushaltskonsolidierung eine ganze Reihe von Verwaltungsreformprozessen ins Stocken geraten oder gar auf halber Strecke zu scheitern drohen.** Es ist eindeutig schwieriger geworden, motivierende Bedingungen für Veränderungen zu schaffen und gerade in dieser schwierigen Ausgangslage angemessen zu handeln.

**Ein (vorläufiges) Fazit**

Es hat sich einiges getan in der öffentlichen Verwaltung! Vor allem mittelgroße Verwaltungen (zwischen circa 300 und 1.000 Mitarbeiter/innen) haben sich als besonders beweglich erwiesen – hier scheint es genügend Potenzial und Initiative für Veränderung zu geben, und zugleich ist der Apparat noch nicht zu schwerfällig. Technische, organisatorische und kreative Veränderungen durchdringen ihn relativ schnell, auch wenn manche Neuerung rein sprachlich etwas biederer anmutet („Interkommunaler Vergleichsring“ statt „Benchmarking“).

Trotz schlechter Rahmenbedingungen durch die systematische öffentliche Verarmung arbeiten viele Verwaltungsmitarbeiter/innen engagiert daran, die

eigene Arbeit zu optimieren, um letzte Spielräume zu halten oder doch noch neue zu gewinnen.

**Was im Unterschied zu privatwirtschaftlichen Unternehmen nicht geht:**

Auch noch so engagierte Führungskräfte und Mitarbeiter/innen einer Verwaltung können ihre eigenen ökonomischen Grundlagen nicht wesentlich verbessern

– über die Finanzausstattung vor allem der Kommunen und damit ihr Leistungsangebot wird nicht vor Ort und nicht über das unmittelbare „Kunden-Feedback“ entschieden.

Die Entwicklungen sind sehr heterogen. Natürlich trifft man mancherorts immer noch auf Verwaltungshandeln, das einen an das frühe 20. Jahrhun-

dert erinnert. Aber zu bedenken ist auch, dass schlechte Erfahrungen sieben- bis zehnmal mehr Personen erzählt werden als positive Beispiele – das teilen Verwaltungen mit Dienstleistungsunternehmen.

In vielen Verwaltungen wird man als Bürger/in inzwischen „exzellent“ bedient.