

Ein Special von:

innovative
VERWALTUNG

DIE FACHZEITSCHRIFT FÜR ERFOLGREICHES VERWALTUNGSMANAGEMENT

MODERNER
STAAT



Zukunftsreport
MODERNER STAAT 2009
Prozessmanagement im Jahr 2020

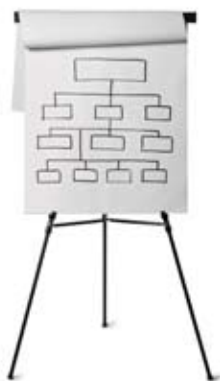
In Zusammenarbeit mit:

 Reed Exhibitions

prognos

Zukunftsreport MODERNER 2009 STAAT

Inhalt



- 3 **Vorwort:**
Prozessmanagement ist Kundenorientierung
- 4 **Von hierarchischen Strukturen zur strategischen Prozesssicht**
Aufgabenerledigung zwischen Wirtschaftlichkeit und sozialer Verantwortung
Dienstleistungen sollen effizient, transparent und in hoher Qualität erbracht werden. Prozessorientierte Aufgabenerledigung bildet die Basis dafür, den Anforderungen gerecht werden zu können.
- 6 **Anforderungen an die Verwaltung im Jahr 2020**
Kunden/innen erwarten auch persönlichen Service und Transparenz
In Gruppendiskussionen mit Bürgern/innen aus unterschiedlichen Regionen Deutschlands wurden Wünsche, Anforderungen und Bedürfnisse der Kunden/innen in Bezug auf den öffentlichen Sektor abgefragt.
- 8 **Kein Struktur- und Kulturwandel ohne Beschäftigte**
Flankierende Maßnahmen für das Personal beim Prozessmanagement
Die Beschäftigten sind nicht nur von einer Prozessorientierung der Verwaltung unmittelbar betroffen, sie sind auch ein Erfolgsfaktor bei der Umsetzung eines strategischen Prozessmanagements.
- 11 **Wie wird die prozessorientierte Verwaltung zukünftig agieren?**
Perspektiven für die Landes- und Kommunalebene am Beispiel NRW
Expertengespräch mit Staatssekretär Manfred Palmén, Innenministerium Nordrhein-Westfalen, und Rainer Christian Beutel, Vorstand der KGSt, unter Leitung von Dr. Axel Seidel, Geschäftsfeldleiter Public Management, Prognos AG.
- 14 **Gewollte Grenzen des Prozessmanagements?**
Prozessorientierte Entwicklung der Verwaltung birgt große Potentiale
Um die Potentiale der Prozessorientierung zu nutzen, müssen Hürden überwunden werden. Vor allem gilt es, eine Lösung trotz juristischer Bedenken und bei größtmöglicher sozialer Verantwortung zu finden.
- 15 **Die Autoren der Studie/Impressum**

Zukunftsreport MODERNER STAAT 2009 in der Live-Diskussion

Zum zweiten Mal veröffentlicht MODERNER STAAT den Zukunftsreport für die öffentliche Verwaltung in Zusammenarbeit mit der Prognos AG und der Fachzeitschrift „innovative VERWALTUNG“. Auszüge des Reports werden außerdem im Best Practice Forum III, Halle 4, auf der Kongressmesse in Berlin präsentiert und mit den Besuchern diskutiert. Dafür sind folgende Termine vorgesehen:

24. November 2009, 14:25 - 15:10 Uhr

25. November 2009, 12:15 - 13:00 Uhr

Wir freuen uns auf die Diskussion mit Ihnen!

Prozessmanagement ist Kundenorientierung

Zum zweiten Mal präsentiert die Prognos AG für die Messe MODERNER STAAT den Zukunftsreport. Im Jahr 2008 zeigten wir ein Bild der Verwaltung im Jahr 2020 auf, das aus Sicht der befragten Experten/innen für wahrscheinlich gehalten wurde. Dabei ging der Zukunftsreport auf die Herausforderungen für die Verwaltung in den nächsten Jahren ein, bevor er sich dem Reformstand bei Fragen von Organisation, Steuerung und Personal näherte.

Zur Themenfindung für den diesjährigen Zukunftsreport wurden die Besucher/innen und Aussteller/innen der Messe MODERNER STAAT herangezogen. Das Ergebnis der Messebefragung war eindeutig: Prozessmanagement sollte das Thema sein. Die Auseinandersetzung mit dem Thema „Prozesse und Prozessmanagement“ beschäftigt die Verwaltung seit langem, gewinnt aber mit Entwicklungen wie der Behördenrufnummer 115 und dem Einheitlichen Ansprechpartner aktuell an Brisanz. Dass weitere Maßnahmen folgen werden, die die Prozesse in der Verwaltung herausfordern, davon können wir sicher ausgehen!

Beim Prozessmanagement geht es um die Frage: „Wer macht was wann wie und womit?“ Das Leitbild eines zukunftsfähigen Prozessmanagements muss aus unserer Sicht die Bedürfnisse der Kunden/innen der Verwaltung, also die der Bürger/innen und die der Unternehmen, als Ausgangspunkt definieren. Somit kommt dem Prozessmanagement eine strategische Bedeutung zu, die weit über die Suche nach der geeigneten IT-Infrastruktur hinausgeht – sie betrifft:

- die Organisation von Verwaltungskooperation, sowohl innerhalb von als auch zwischen Ressorts und Dezernaten: Wie müssen einzelne Verwaltungseinheiten miteinander arbeiten, um den Bedürfnissen der Kunden/innen noch besser Rechnung zu tragen?
- die Mitarbeiterperspektive: Welcher personalpolitischen Maßnahmen bedarf es, um die Mitarbeiter/innen zu einem Erfolgsfaktor für eine Prozessorientierung zu machen?
- die IT-Umsetzung: Welche Anforderungen müssen innerhalb der Verwaltung erfüllt werden, wie kann die Kommunikation mit den Kunden/innen verbessert werden?

Auf den folgenden Seiten zeigen wir Beispiele guter Prozesspraxis auf und identifizieren Chancen und Grenzen des Prozessmanagements in der Verwaltung in den Jahren bis 2020. Zunächst gehen wir auf Hintergrund und Entwicklungen ein. Hier verdeutlichen wir den Perspektivwechsel, der für ein erfolgreiches Prozessmanagement erforderlich ist.

Die Anforderungen der Bürger/innen, aber auch der Unternehmen an die Verwaltung bilden den ersten Schwerpunkt des Zukunftsreports. Auf der Grundlage von Gruppendiskussionen mit Verwaltungskunden/innen zeigen wir die Grenzen einer digitalen Zukunft auf. Vor allem in der Verwaltung wollen Kunden/innen persönlich ernst genommen werden; ein Betrieb wie andere ist die Verwaltung aus Kundensicht eben nicht.

Der zweite Schwerpunkt ist das Personal in der Verwaltung. Der Perspektivwechsel hin zum Prozessmanagement betrifft das Personal in besonderem Maße. Welche flankierenden Maßnahmen müssen angeboten werden, damit das Personal ein Erfolgsfaktor beim Prozessmanagement wird?

Im dritten Artikel tauschen sich Rainer Christian Beutel von der KGSt und Manfred Palmen, Parlamentarischer Staatssekretär im Innenministerium Nordrhein-Westfalen, über die Möglichkeiten und Potentiale des Prozessmanagements aus.

Zuletzt gehen wir auf gewollte Grenzen des Prozessmanagements ein und stellen die These auf, dass die Verwaltung aus sozialer Verantwortung auf mögliche Effizienzen verzichten müssen. Das darf jedoch nicht als Ausrede für eine ausbleibende Optimierung verstanden werden!

Wir wünschen Ihnen eine spannende Lektüre und freuen uns auf die Diskussion mit Ihnen in den Best-Practice-Foren der Messe MODERNER STAAT.

Das Report-Team von

prognos

Dr. Axel Seidel Geschäftsfeldleiter Public Management	Dr. Joey-David Ovey Marktfeldleiter Organisation und Steuerung
Susanne Birk Beraterin	Adam Scharpf Volontär

In Zusammenarbeit mit:



Von hierarchischen Strukturen zur strategischen Prozesssicht

Aufgabenerledigung zwischen Wirtschaftlichkeit und sozialer Verantwortung

Von der öffentlichen Verwaltung wird heute erwartet, dass sie ihre Produkte effizient, transparent und mit exzellenter Qualität bereitstellt, dass sie sich im Standortwettbewerb behauptet und gleichzeitig den steigenden Leistungsansprüchen der Bürger/innen gerecht wird – in Anbetracht chronisch leerer Staatskassen und steigender Verschuldung ein kaum zu bewältigender Spagat.

Aufgrund komplexer und umfangreicher Anforderungen bei der Aufgabenerfüllung greifen immer mehr öffentliche Einrichtungen das Konzept des strategischen Prozessmanagements auf. Damit ist die Schaffung von responsiven, kosteneffizienten und transparenten Verwaltungsstrukturen gemeint. Im Zentrum des strategischen Prozessmanagements steht die veränderte Betrachtung der Verwaltungsorganisation. Der Blick auf die Verwaltung wird sinnbildlich um 90 Grad gedreht. Nicht der horizontale Aufbau und die aufgaben- und funktionsbezogene Unterteilung der Hierarchie, sondern die Abläufe innerhalb der Verwaltung stehen im Fokus. Das Prozessmanagement strebt eine ganzheitliche Betrachtung der Verwaltungsprozesse an, in der die Aufbauorganisation hinter die Ablauforganisation zurücktritt und die Organisationsstrukturen den Prozessen nachgeordnet werden.

Prozesse lassen sich abstrakt beschreiben als die zielgerichtete Kombination von Aktivitäten zur Erzeugung einer bestimmten Wirkung. Das Ergebnis eines Prozesses kann somit ein greifbares Produkt, eine erbrachte Dienstleistung oder auch eine erzeugte Veränderung sein. Es lassen sich grundsätzlich drei Arten von Prozessen in der Verwaltung unterschei-

den, die nur in Kombination zur erfolgreichen Leistungserbringung führen:

- **Führungsprozesse** sind durch die Formulierung, Umsetzung und Überprüfung der Strategie für den langfristigen Erfolg der Verwaltung maßgebend.
- Anders die **Kernprozesse**: Sie tragen unmittelbar zur Erreichung der Ziele bei und beinhalten politikfeldspezifische Funktionen (z. B. Leistung oder Regulierung).
- Dazu in Kontrast stehen die **Unterstützungsprozesse** (z. B. IT, Personal, Rechnungswesen). Sie erbringen relativ aufgabenunabhängige Unterstützungsleistungen und können damit Gegenstand strategischer „Make-or-Buy“-Entscheidungen sein.

Zukünftige Treiber von Prozessmanagement

Verfolgt man den Modernisierungstrend in der öffentlichen Verwaltung, so können mit der fortschreitenden Implementierung der strategischen Steuerung und dem Einsatz neuester IT-Instrumente zwei wesentliche Treiber für die Entwicklung des Prozessmanagements bis zum Jahr 2020 ausgemacht werden: die Wirkungsorientierung und der Wettbewerbsgedanke.

Die strategische Steuerung wird zukünftig weiter an Bedeutung gewinnen, das hat der Zukunftsreport im Jahr 2008 bereits gezeigt. Sie weist erhebliche Schnittmengen mit der Prozessorientierung auf. Zum einen knüpft die Prozessidee direkt an die Wirkungsorientierung der strategischen Steuerung an; die strategische Gestaltung der Prozesse ist ein Erfolgsfaktor auf dem Weg zum Outcome. Zum anderen beinhaltet die strategische Steuerung eine Reform in den Verwaltungsstrukturen, die ebenfalls Hand in Hand mit der Prozessorientierung einher geht. Die Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung durch Kommunalisierung, Dezentralisierung und Auflösung von Fachbehörden wird weitergedacht: zur Steigerung von Effizienz, Transparenz und Innovationskraft können zunehmend Prozessteams eingesetzt werden. Die Teams begleiten die Kernprozesse über ihren gesamten Verlauf hinweg und tragen damit die Verantwortung für die gesamte Leistungskette. Globalbudgets und Zielvereinbarungen sind eine wichtige Voraussetzung für die Autonomie und Leistungsfähigkeit der Prozessteams. Dabei ist es unerheblich, ob die Kernprozesse von über Verwaltungsgrenzen hinweg bestehenden Organisationsein-

heiten gemeinsam koordiniert werden (Modell Einheitlicher Ansprechpartner) oder in Organisationseinheiten gebündelt werden (Modell Verwaltungsstrukturenreform in einzelnen Bundesländern).

Auch der Wettbewerbsgedanke innerhalb der Verwaltung, der bis 2020 noch stärker in den Vordergrund treten wird, bietet einen direkten Anknüpfungspunkt für die Prozessorientierung der Unterstützungsprozesse. Die Bildung von Shared Service Centern zur ressortübergreifenden Bündelung von Unterstützungs- und Querschnittsaufgaben ist bis 2020 Standard in der Verwaltung; einige Bundes- und Landesministerien haben bereits auf „Z“-Abteilungen verzichtet. Die Etablierung von Shared Service Centern eröffnet die Möglichkeit zu intensiven Leistungsvergleichen. Unterstützt werden diese Vergleiche durch die Etablierung von „Prozessbibliotheken“. In ihnen werden modellierte Prozesse abgelegt und können dann als Referenzgröße für die Bewertung von artverwandten Prozessen verschiedener Organisationen herangezogen werden.

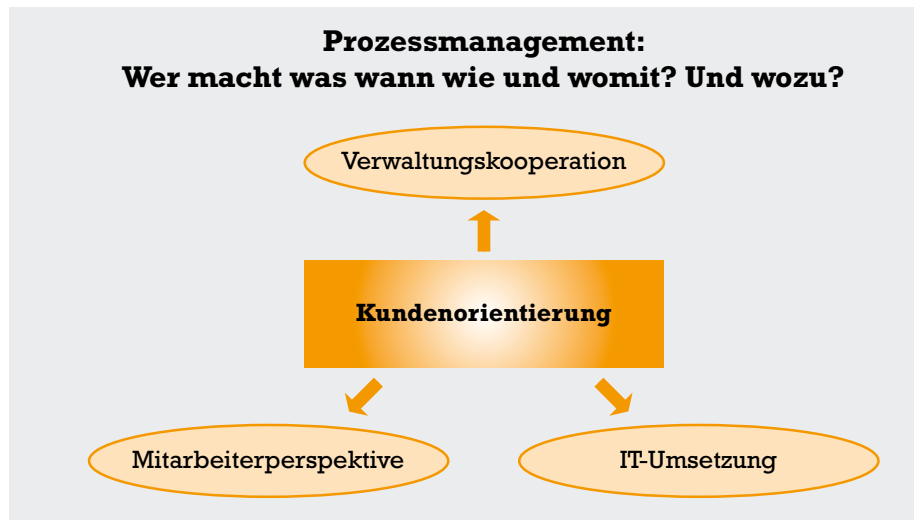
Die Weiterentwicklung des IT-gestützten Verwaltungshandelns steht in direktem Zusammenhang mit dem öffentlichen Prozessmanagement. Die IT dient dabei nicht nur als Instrument der Reorganisation und Verbesserung interner Verwaltungsabläufe, sondern eröffnet auch an der Schnittstelle zwischen Kunden/innen und Verwaltung neue Kommunikationswege. Das beinhaltet sowohl den Ausbau zentraler Datenmanagementsysteme und digitaler Poststellen wie auch den Multi-Kanal-Zugang für Kunden/innen. Durch das Zusammenspiel von Prozessorientierung und E-Government hat damit im Jahr 2020 der von Bürgern/innen gewählte Zugangskanal keinen Einfluss mehr auf Qualität und Bearbeitungszeit der Prozesse. Papierbasierte und papierlose Eingänge sind gleichgestellt.

Prozessmanagement ist kein Selbstläufer!

Die skizzierten Entwicklungen bedeuten ganz konkrete Herausforderungen, mit denen sich die öffentliche Verwaltung bis zum Jahr 2020 konfrontiert sieht.

Der erste Schritt zur öffentlichen Prozessorganisation ist die Definition der Kernprozesse. Anders als bei privaten Unternehmen können diese bei den öffentlichen Verwaltungen nicht über den Markt erschlossen, sondern müssen über den demokratischen Prozess definiert werden. Damit unterliegen sie einer politischen Dynamik, in der letztlich die politischen Verantwortungsträger bei Art und Umfang der Kernprozesse eingreifen können. Die zunehmende Komplexität des politisch-administrativen Mehrebenensystems verdeutlicht umso mehr die Notwendigkeit, verwaltungsintern Transaktionskosten durch bessere Prozesse zu minimieren und zu den Bürgern/innen hin Komplexität abzubauen.

Bis zum Jahr 2020 wird der Zielkonflikt aus Effizienz und sozialer Verantwortung zunehmend an Bedeutung gewinnen. Besonders deutlich wird das anhand der IT-gestützten Prozessorientierung. Zwar ermöglicht und erleichtert die elektronische Kommunikation eine umfassende Kundenorientierung, aber die Verlagerung auf digitale Plattformen kann für bestimmte Gesellschaftsgruppen mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein. Damit wird es zukünftig von zentraler Bedeutung sein, den Anschluss bestimmter Gesellschaftsgruppen zu garantieren. Durch „inklusive E-Government“ (z. B. Hausbesuche der Verwaltungsbeschäftigten) gilt es, Diskriminierung zu vermeiden, um die umfassende Kundenorientierung durch ei-



Quelle: Prognos AG

Zwar zielt die Prozessorientierung auf die Steigerung von Effizienz und Effektivität, dies sind jedoch nur die ökonomischen Vorgaben des ganzheitlichen Verwaltungshandelns. Die Prozessorientierung findet ihre Grenzen in den legalistischen Anforderungen des Verwaltungshandelns, in der Bindung der Verwaltungstätigkeit an Recht und Gesetz. Durch ihr rechtsstaatliches Fundament sind Effizienzeinbußen für die Verwaltung teilweise unausweichlich. Ähnliches gilt auch für den Reformprozess an sich. Durch das legislative Korsett, das die Verwaltung umgibt, erfordern umfassende Reorganisationsaktivitäten eine Reformstrategie, die die besonderen rechtlichen Begebenheiten stets mit einbezieht.

nen erschwerten Zugang zur Verwaltung nicht bereits im Keim zu ersticken.

Infolge der externen und internen Veränderungen nimmt das Prozessmanagement in der Verwaltung bis zum Jahr 2020 eine Schlüsselrolle ein. Mit der Prozessperspektive entstehen jedoch zentrale Herausforderungen, die auf den besonderen (rechtsstaatlichen) Charakteristika des politisch-administrativen Systems beruhen. Diese müssen frühzeitig als potentielle Hemmnisse einer rein ökonomisch orientierten Prozessorientierung erkannt und adäquat berücksichtigt werden. Nur so können Zielkonflikte vermieden und die Potentiale einer öffentlichen Prozessorientierung ausgeschöpft werden. ●

Anforderungen an die Verwaltungsabläufe im Jahr 2020

Kunden/innen erwarten auch persönlichen Service und Transparenz

Ein wesentliches Prinzip des zukunftsorientierten Prozessmanagements ist die Orientierung des Verwaltungshandelns an den Kunden/innen. Die Prognos AG hat in unterschiedlichen Regionen Deutschlands Gruppendiskussionen mit Bürgern/innen (Fokusgruppen) durchgeführt, um im direkten Kontakt Erkenntnisse über deren Bedürfnisse bis zum Jahr 2020 zu erlangen.

In den Fokusgruppen wurde deutlich, dass die überwiegende Mehrzahl der Kunden/innen trotz fortschreitender Technologisierung nach wie vor den persönlichen Kontakt zu den Behörden bevorzugt. Dieser Zugangskanal bietet die

(„Im Moment [...] ist es immer noch fehlendes Vertrauen, ob das jetzt auch wirklich da ankommt, wo es ankommen soll.“)

Das Telefon eignet sich aus Sicht der Bürger/innen zwar als Informationsbasis für Rückmeldungen oder kurze Rückfragen, ersetzt aber ebenfalls nicht den persönlichen Kontakt. Obwohl beispielsweise die Behördenrufnummer D115 positiv bewertet wird, da sie besonders in Bezug auf zu erbringende Daten verlässliche Informationen verspricht, wird gleichwohl mangelndes Vertrauen in die umfassende und fehlerfreie Auskunft, d. h. die Servicequalität der Rufnummer artikuliert. Außerdem stellt die Gebührenpflicht von Hotlines für viele Kunden/innen einen Grund dar, dieses Mittel in der Kommunikation mit der Verwaltung nicht einzusetzen.

der Bereitstellung einer Verwaltungsleistung werden darf. Um den bedarfsgerechten Verwaltungszugang auch für diejenigen Kundengruppen zu garantieren, denen beispielsweise aufgrund ihres Alters oder zeitlicher Restriktionen kein persönliches Erscheinen bei Behörden möglich ist, fordern Kunden/innen die Einführung von Hausbesuchen der Behörden („Warum gibt es nicht einen ‚Homeservice‘? Wie beim Versicherungsvertreter, der kommt zu dir nach Hause, mit einem Laptop, und der macht alles für dich am Computer fertig“).

Ambivalentes Verhältnis zum Datenschutz

Aus Kundensicht ist damit notwendigerweise die Einführung eines einheitlichen Bürgerfallmanagers bzw. Unternehmenslotsen (im Rahmen der EU-DLR für ausländische Unternehmen ohnehin einzurichten) verbunden. Dieser hätte Zugriff auf alle Unterlagen seiner „Klienten“ und koordiniert letztlich die Schnittstellen seiner Kunden/innen zu anderen Behörden. Die Gefahr des „gläsernen Bürgers“ wird dabei unter den geltenden Datenschutzbestimmungen ambivalent betrachtet, da der Bürgerfallmanager einer-

Möglichkeit, unmittelbar eine/n persönliche/n Ansprechpartner/in zu erhalten. Außerdem garantiert der persönliche Kontakt eine zeitnahe und effiziente Bearbeitung des Anliegens und signalisiert Prozessverantwortung. („Ich möchte sehen, wer meine Sachen bearbeitet.“) Das Vertrauen in internetbasierte Prozesse muss erst noch gewonnen werden. Hierzu wollen Kunden/innen responsivere Verfahren.

Wahlfreiheit beim Verwaltungszugang

Trotz der ambivalenten Einschätzung unterschiedlicher Zugangswege bleibt ein umfassendes Angebot wichtig: Die Bürger/innen wünschen sich eine Wahlfreiheit bei den Kommunikationskanälen und betonen, dass die Wahl des Kommunikationskanals nicht zum Nachteil bei



seits Transparenz garantiert und die Verantwortung für das Verwaltungshandeln trägt, andererseits als Sammelstelle der Informationen Kenntnisse über alle personenbezogenen Prozesse besitzt.

Unabhängig von der Einführung des Bürgerfallmanagers wird in der bürger- und unternehmensfreundlichen Verwaltung des Jahres 2020 die Prozesstransparenz auch dahingehend erhöht, dass auch während der Bearbeitungszeit eines Anliegens über den aktuellen Prozessstand informiert werden kann.

„Warum können die sich nicht untereinander absprechen?“

Bei den Kunden/innen herrscht Unverständnis darüber, warum Dokumente und Informationen zwischen den Behörden nicht ausgetauscht werden. („Im Zeitalter der Kommunikation fühl ich mich da nur als Botenjunge.“) Das gilt insbesondere für Unternehmen, die beispielsweise im Rahmen von Ansiedlungsentscheidungen auf ein schnelles Handeln der Verwaltung angewiesen sind. Zudem bleibt die individuelle Situation der Kunden/innen weitgehend unberücksichtigt. Vordefinierte Abläufe und Stationen, die fallunabhängig eingehalten werden, führen zu nicht nachvollziehbaren und widersprüchlichen Anforderungen: Beispielsweise wird für die ca. dreimonatige Übergangszeit von Schule zu Studium ein gesamter Arbeitsvermittlungsprozess (Vermittlungsgespräch etc.) vollzogen.

„Freundlicher als die Bürgerbüros geht gar nicht“

Obwohl es bereits viele Bereiche gibt, in denen die Kundenzufriedenheit sehr hoch ist, erwarten die Kunden/innen bis zum Jahr 2020 von der Verwaltung, dass deren Selbstverständnis als Dienstleister weiter ausgebaut wird. Dieser Faktor wird für eine Region insbesondere im Hinblick auf Unternehmen zunehmend zu einem wichtigen Standortfaktor. Ebenso sehen Bürger/innen Verbesserungspotential bei der Menschlichkeit und Bürgernähe in der Verwaltung. Bürgerbüros gelten dabei als Leitbild für weitere Entwicklungen der Behörden („Freundlicher als die Bürgerbüros geht es gar nicht. Ich wüsste nicht, wer die toppen sollte.“) Kunden/innen wünschen sich dabei auch eine Wahlmöglichkeit zwischen einzelnen Dienststellen. Als entscheidende Kriterien für die Auswahl einer Dienststelle geben sie neben Freundlichkeit, Menschlichkeit und Öffnungszeiten auch die fachliche Kompetenz (festgestellt durch Evaluation, Tests und auf Basis eigener Erfahrung), Erreichbarkeit/räumliche Nähe und die Bearbeitungszeit an.

Wie durch die Einrichtung von Bürgerbüros in der Vergangenheit schon ansatzweise geschehen, sprechen sich Kunden/innen für die Bildung von Verwaltungszentren aus, in denen sich Niederlassungen aller Behörden befinden und in denen alle gängigen Serviceleistungen der Verwaltung konzentriert angeboten werden. ●

Kunden/innen bestimmen die Prozesse der Stadtverwaltung Dortmund

Im Rahmen des Projekts Dortmund 2020 wird die Stadtverwaltung Dortmund zukünftig entlang der Prozesse organisiert sein. Die Modellierung der Prozesse anhand der Lebenslagen wird dabei über die Grenzen der Fachbereiche und Dezernate hinausgehen. Hierdurch kann die Stadtverwaltung alle Kernprozesse steuern, sie verbessert ihre Kundenorientierung und kann flexibler auf äußere Veränderungen reagieren. Der Verwaltungsaufbau wird nach Front- und Back-Office-Bereichen organisiert sein. Derzeit werden die ersten Projekte in der Stadtverwaltung realisiert. Gemeinsam wird dabei mit anderen Kommunen an einer Prozessbibliothek gearbeitet, in der Prozesse einheitlich gestaltet und dargestellt werden, damit einmal modellierte Abläufe nicht in jeder Kommune von neuem modelliert werden müssen.

Um die Verwaltung an Prozessen ausrichten zu können, wird derzeit in Dortmund eine zentrale Scan-Stelle eingerichtet. Sie soll alle Eingänge digitalisieren, um sie zentral zu hinterlegen. Ziel ist die Gleichstellung von papierbasierten und elektronischen Dokumenten bei der dezentralen Bearbeitung über alle Einheiten der Dortmunder Verwaltung hinweg.

Ziel des Projekts Dortmund 2020 ist es, im Zuge einer umfassenden Bürgerorientierung einheitliche und ganzheitliche Zugänge zur Verwaltung über Portale anzubieten:

- Das Dienstleistungszentrum der Stadt Dortmund ist 74 Stunden in der Woche geöffnet (wochentags 6:00 bis 20.00 Uhr, samstags 8:30 bis 12:30 Uhr).
- Über das städtische Call-Center „doline“ können die Kunden/innen telefonische Anfragen an die Stadtverwaltung richten („Doline weist den Bürgern/innen den Weg durch die Verwaltung“).
- Eine Vielzahl von Dienstleistungen (420 bis 430 Produkte) kann über das Online-Portal „domap“ erledigt werden, viele von ihnen bereits vollständig digital. Services, deren Inanspruchnahme keinen bestimmten gesetzlichen Anforderungen unterliegt, können ohne Registrierung in Anspruch genommen werden.
- Für Kunden/innen mit körperlicher Beeinträchtigung wie auch für weitere interessierte Bürger/innen bietet die Stadt kostenpflichtige Hausbesuche an. Die Daten für die zu erbringende Dienstleistung werden mittels UMTS in Echtzeit von einem Mitarbeiter der Verwaltung direkt in das System der Stadt eingespeist und dann sofort weiterverarbeitet.

Kein Struktur- und Kulturwandel ohne die Beschäftigten

Flankierende Maßnahmen für das Personal beim Prozessmanagement

Der Perspektivwechsel durch die Prozessorientierung ist eine besondere Herausforderung für alle Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung. Um diesen Struktur- und Kulturwandel erfolgreich zu gestalten, müssen die Beschäftigten unterstützt und gefördert werden. Den Führungskräften kommt dabei eine besondere Aufgabe zu.

Für die Mitarbeiter/innen in der Verwaltung hat der Perspektivwechsel des Prozessmanagements deutliche Folgen. War es bislang erforderlich, sich innerhalb der Linie an Hierarchien zu orientieren, erfordert die Prozesssicht nun die Orientierung an den gewünschten Ergebnissen des Verwaltungshandelns und an den Bedürfnissen der Verwaltungskunden/innen. Damit erhöht sich die Verantwortung der einzelnen Mitarbeiter/innen, und die Möglichkeit wird geschmälert, sich hinter Vorgesetzten und Zuständigkeiten zu verstecken. Das führt gleichzeitig zu veränderten Anforderungen an Art und Umfang der staatlichen und kommunalen Aufsichtskultur. Das Prozessmanagement erfordert eher eine Ergebnisaufsicht denn eine Rechtsaufsicht, die sich an Formalien orientiert. Die Tätigkeit der Aufsicht ändert sich weiter in Richtung Beratung und

Unterstützung. Der Bedarf an Nicht-Juristen in der Verwaltung steigt entsprechend.



Prozessdenken in den Köpfen verankern

Die Umsetzung des Prozessmanagements hängt von der Qualität, den Kompetenzen und der Serviceorientierung der Mitarbeiter/innen in der Verwaltung ab. Wie durchbricht man die „kulturelle Mauer“ in Bezug

auf das Prozessmanagement, damit Kunden- und Ergebnisorientierung selbstverständlich werden?

Voraussetzung ist, dass die Ziele des Prozessmanagements und des Personals in Einklang gebracht werden. Dafür ist es notwendig, dass Führungskräfte Prozessverantwortung bekommen, die messbar ist. Über diesen Weg kann die Performanz der Prozesse bestimmt und ggf. verbessert werden. Erst die Transparenz ermöglicht die Suche nach Service-, Kompetenz- und Qualitätssteigerungen. Selbstverständlich darf es keine Zielkonflikte geben.

In den letzten Jahren ist viel über das Für und Wider von Zielvereinbarungen geschrieben worden. Sie bleiben das probate Mittel für eine erfolgreiche Orientierung an Ergebnissen und Prozessen.

Führung als Vorbild

Erste Voraussetzung für das Prozessmanagement ist die Beschreibung der Prozesse und die Festlegung der Rollen und

Pflichten der Mitarbeiter/innen in den einzelnen Prozessschritten. Die Prozessverantwortung der Führungskräfte ist entscheidend. Es ist notwendig, dass Führungskräfte zum Ziel eines durchgängigen Prozessmanagements stehen und dies ihren Mitarbeitern/innen deutlich kommunizieren. Sie sind erste Ansprechpartner/innen für die Mitarbeiter/innen.

Bei der Umstellung von Prozessen oder bei der Einführung neuer Kooperationsformen zwischen Verwaltungen werden Führungskräfte daher ein verpflichtendes Schulungsprogramm durchlaufen, das Führungskompetenzen bei Veränderungen bewusst aufbaut. Das Projektmanagement für die Einführung neuer Prozesse enthält in Zukunft daher Personalentwicklungsmaßnahmen. Ziel sollte sein, eine Umstellung so „leise“ wie möglich für die Kunden/innen abzuschließen und einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess zu installieren. Themen wie Prozessverständnis und -optimierung, Organisationsentwicklung und Veränderungsbereitschaft sind un-

abdingbar, wenn Führung ihre Rolle als Vorbild annehmen kann.

Bewusstsein der Verwaltung für Kunden/innen schärfen

Führung ist der Erfolgsfaktor Nr. 1 bei der Verbesserung von Prozessen. Doch auch die Mitarbeiter/innen spielen eine wichtige Rolle. Der Kulturwandel im Umgang mit Kunden/innen hängt von ihnen ab. Eine Einführung in eine neue Software ist wichtig, trägt aber noch nicht zum erforderlichen Perspektivwechsel bei.

Im Rahmen der Zielvereinbarungen und Mitarbeitergespräche (entweder in Gruppen oder mit jedem/r Einzelnen) wird der Beitrag jedes Mitarbeiters/jeder Mitarbeiterin zum Prozess Erfolg verdeutlicht. Das Erreichen dieses Ziels kann unter Umständen ein Mentoring durch die Führungskräfte erfordern. Darüber hinaus werden Mitarbeiter/innen über Rollenspiele und Übungen ermutigt, eine Kundensicht einzunehmen; die Auswirkungen fehlenden Prozessdenkens werden so verdeutlicht, und das Querdenken wird forciert. Was will

Begleitung von Mitarbeitern/innen in Reformprozessen am Beispiel der Bezirksregierung Arnsberg

Die Bezirksregierung Arnsberg ist durch die Eingliederung zahlreicher Sonderbehörden mit am stärksten von der Verwaltungsstrukturreform in NRW betroffen. Parallel zum rapiden Abbau des Personals wurden über 900 Mitarbeiter/innen vormals unabhängiger Behörden mit eigener Behördenkultur in die Bezirksregierung integriert. Da Arnsberg der flächenmäßig größte Regierungsbezirk in NRW ist, werden dauerhaft sechs Außenstandorte beibehalten, um die Vor-Ort-Präsenz sicherzustellen und Akzeptanz für Integration zu schaffen.

Das Organisationsdezernat der Bezirksregierung erstellte für die Integration der Sonderbehörden eine Projektorganisation, die sich bei der Umsetzung der Reformprozesse bewährt hat: Darin sind alle vormals unabhängigen Behörden mit ihren Dienststellenleitern/innen und Mitarbeitern/innen vertreten, was einen transparenten Prozess sicherstellt und durch die enge Zusammenarbeit mit dem Personalrat Vertrauen aufbaut. Um jede/n einzelne/n Mitarbeiter/in in den Veränderungsprozess einzubinden, werden Einzelgespräche geführt, um durch konkretes Handeln Ängste abzubauen („Kümmerer“). In Kooperation mit der Fortbildungsakademie des Landes NRW werden neben Fachlehrgängen zahlreiche Seminare angeboten, um eine neue gemeinsame Kultur zu schaffen und den Teamgedanken zu stärken. So werden beispielsweise Integrations-Workshops durchgeführt und Sommerfeste. Die Maßnahmen stehen dabei unter der Prämisse des „Voneinander-Lernens“, d. h., die Vielfalt wird als Bereicherung wahrgenommen. Der Erfolg der Maßnahmen wird kontinuierlich evaluiert. Die Initiative zur Durchführung der Maßnahmen liegt bei den Abteilungsleitungen, wobei im Rahmen der Abteilungsleiterbesprechungen Erfahrungen ausgetauscht werden.

Nach eigenen Aussagen erhält die Bezirksregierung Arnsberg aus allen im Rahmen der Reformprozesse eingerichteten Arbeitsgruppen positive Rückmeldungen über die professionelle Vorgehensweise der Behörde und über die gelungene Integration der neuen Kollegen/innen.

die/der Kunde/in? Warum will die/der Kunde/in das? Darf sie/er das wollen? Was passiert (ihr/ihm/mir/meinem Team), wenn sie/er das nicht bekommt? Das gilt genauso für interne wie für externe Kunden/innen. Für die Etablierung der Dienstleistungsmentalität wird nicht allein auf Serviceprofis wie z. B. Hotelfachschulen zurückgegriffen. Interne Reflektionen und Hospitationen beim Bürgeramt können ebenfalls zielführend sein.

Legitimation als Nutzen der Dienstleistungsorientierung

Die Diskussion über Kundenorientierung in der Verwaltung ist nicht neu. Allerdings kann das Personal durch die konsequente Ausrichtung seines Ver-

waltungshandelns auf die Ergebnisse der Prozesse das eigene Handeln besser reflektieren und eine höhere Responsivität mit den Kunden/innen der Verwaltung erzielen. Kurzum: Ging es Ende der 1990er Jahre darum, die Bürger/innen als Kunden/innen zu begreifen, geht es heute darum, sie tatsächlich als Kunden/innen zu behandeln und ihre Bedürfnisse stärker zu beachten.

Gleichwohl sind die Kunden/innen der Verwaltung in der Regel keine freiwilligen Kunden/innen. Der Pflichtcharakter der Verwaltung führt dazu, dass Zielgrößen wie Legitimation schlussendlich wichtiger sind als ökonomische Größen. Das erfordert Akzeptanz und Unterstützung seitens der Bürger/innen, auch wenn die Verwaltung „nein“

sagen muss. Die Wechselwirkungen zwischen dem Dienstleister Staat und den Kunden/innen sind viel bedeutender als in der Privatwirtschaft. Beim Wechsel zu einem durchgängigen Prozessmanagement besteht daher die besondere Herausforderung, eine Akzeptanz für Entscheidungen zu bekommen, ohne die Bereitschaft zur Einhaltung von Regeln und Gesetzen zu gefährden. Die Kommunikationsaspekte in der Prozessgestaltung an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Kunden/innen werden daher wichtiger werden und finden stärker Eingang in Personalentwicklungskonzepte. Dabei wird darauf zu achten sein, dass die Intensität der Kommunikation von der jeweiligen Interessenslage und Gestaltungsmacht der Kunden/innen abhängt. ●

Reformbegleitende Fortbildungsangebote durch die Fortbildungsakademie Mont Cenis des Landes Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen wird die Umsetzung der Strukturreform durch Sondermittel der Steuerungsgruppe „Verwaltungsstrukturreform“ im Innenministerium unterstützt. Diese hat die Mittel der Fortbildungsakademie des Landes für die Konzeption, Beratung und Durchführung von reformbegleitenden Fortbildungen zur Verfügung gestellt. Jährlich wurden bisher 250.000 Euro für die gesamte Landesverwaltung bereitgestellt. Diese Mittel ermöglichen eine flankierende Prozessbegleitung und Trainings der von der Reform betroffenen Behörden.

In dem Maße, in dem sich während der Reform die Verwaltungsstrukturen verändern, hat sich auch die inhaltliche Ausrichtung der Begleitmaßnahmen verändert: Während zu Beginn der Unterstützung im Jahr 2006 noch eine breite Qualifizierung vor allem der betroffenen Führungskräfte im Vordergrund stand, werden die Gelder heute für behördenspezifische Maßnahmen verwendet, die die einzelnen Umstrukturierungsprojekte – und damit meist hierarchieübergreifend ganze Organisationseinheiten – unterstützen. Im Jahr 2008 wurden auf diese Weise gut 100 Maßnahmen durchgeführt, die sich inhaltlich vor allem auf die Bereiche „Führen im Veränderungsprozess“, „Organisationsentwicklung/Prozessoptimierung“, sowie „Strategieentwicklung“ und „Teamentwicklung/optimierte Zusammenarbeit“ konzentrierten.

Die Maßnahmen unterliegen sowohl dem Ziel, die Arbeitsfähigkeit der im Veränderungsprozess befindlichen Einheiten in den einzelnen Behörden schnellstmöglich wieder herzustellen, als auch dem der gesamten Verwaltungsstrukturreform zugrunde liegenden Postulat, dass die Dienstleistungsqualität der Behörden insgesamt zu verbessern ist. Im Vorfeld gewährleistet eine intensive Beratung durch die Fachbereichsleitungen der Akademie in Zusammenarbeit mit freien Trainern/innen ein maßgeschneidertes Konzept zur Unterstützung der individuellen Veränderungsprozesse vor Ort. Ausschlaggebend für die erfolgreiche Umsetzung ist die Einbindung der jeweiligen Führungskräfte und der Hausspitze.

Viele Impulse, die sich aus den behördenspezifischen Maßnahmen ergeben, fließen auch in die Konzeption des offenen Fortbildungsprogramms der Akademie ein und dienen somit allen Beschäftigten der Landesverwaltung im Zuge ihrer Qualifizierung. Die Akademie Mont Cenis begreift sich daher sowohl als Seminaranbieter und Prozessbegleiter als auch als Motor für Veränderungsprozesse. Innerhalb der Akademie wurde für diese Spezialanforderung und das daraus resultierende ressort- und fachübergreifende Geschäftsmodell eine Stabsstelle gegründet. Sie hält engen Kontakt zum Innenministerium und den Bezirksregierungen.

Wie wird die prozessorientierte Verwaltung zukünftig agieren?

Perspektiven für die Landes- und Kommunalebene am Beispiel NRW

Ausgehend von der Tatsache, dass sich der öffentliche Sektor stärker prozessorientiert weiterentwickeln wird, diskutierten Manfred Palmen, Staatssekretär im Innenministerium Nordrhein-Westfalen, und Rainer Christian Beutel, Vorstand der KGSt, mit Dr. Axel Seidel, Geschäftsfeldleiter der Prognos AG, über Zukunftsperspektiven des Prozessmanagements auf Landes- und kommunaler Ebene – mit engem Bezug auf das bevölkerungsreichste deutsche Bundesland.

Seidel: Während die traditionelle Verwaltung eher aufgaben- und strukturorientiert aufgestellt ist, wird die Verwaltung der Zukunft stärker in Prozessen denken und sich kundenorientiert aufstellen müssen. Inwieweit ist die in Nordrhein-Westfalen (NRW) durchgeführte Verwaltungsstrukturreform ein Weg in Richtung Prozessorientierung?

Palmen: Wir haben uns im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform dazu entschlossen, die gesamte Sonderverwaltung aufzulösen und in die Bezirksregierungen zu integrieren. Eine sachlich sinnvolle und wirtschaftlich günstige Zuordnung von Aufgaben ist für uns die Voraussetzung für eine Service- und Prozessorientierung, und für uns war die Nähe der Aufgabenerfüllung zum/r Bürger/in entscheidend. Bürger/innen sollen möglichst immer dort, wo sie ihr Anliegen haben, ihren Ansprechpartner finden, der sich um alle Teilaspekte der Angelegenheit kümmert – unabhängig davon, ob für ein Vorhaben möglicherweise unterschiedliche Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sein müssen. Wir haben die Strukturreform darüber

hinaus im Bereich der Kommunalisierung gesucht und die gesamte Versorgungsverwaltung und die gesamte Umweltverwaltung so weit wie möglich kommunalisiert. Wir glauben fest daran, dass die großen kommunalen Einheiten das leisten können. Wir haben bisher 138 Behörden aufgelöst, etwa 25.000 Mitarbeiter/innen bewegt, wir haben die Bezirksregierungen neu aufgestellt – und zwar so, dass sie als Bündelungsverwaltung die regionalen Aufgaben des Landes erledigen können – und wir erreichen eine deutliche Senkung der Personalausgaben durch diesen Behörden- und Stellenabbau, und das alles bei steigender Qualität der Aufgabenerfüllung. Allerdings gilt es, nichts zu beschönigen: Diese und weitere Reformen werden uns auch noch in den nächsten Jahren beschäftigen.

Beutel: Das ist genau der richtige Weg, was da passiert, denn wir haben in der Tat in NRW mit 396 Städten und Gemeinden und 31 Landkreisen, bei 18 Mio. Einwohnern, eine Stärke in den Strukturen, die vor 2005 im Hinblick auf mögliche Kommunalisierungen nicht richtig ge-

nutzt worden ist. Die Verantwortlichen in den Rathäusern und den Kreishäusern sind nah an den Bürgern/innen und haben die unmittelbare Kontrolle: Wenn wir beide früher in unseren Chefsesseln im Rathaus nicht ordentlich gearbeitet haben, dann haben wir den Druck spätestens am Samstag im Zeitungskommentar erfahren. Man muss natürlich sehen, Herr Palmen, dass da gewisse Integrationsprobleme sind, da müssen sich die Kulturen annähern und da müssen Synchronisierungsprozesse laufen, aber der Weg, das kann man aus kommunaler Sicht nur sagen, der ist hundertprozentig richtig.

Palmen: Jeder, der eine Reform durchsetzen will, erlebt: Das Beharrungsvermögen des Menschen ist deutlich größer als die Bereitschaft, Reformen zu akzeptieren und mitzugestalten. Ich muss die Beschäftigten mitnehmen und ihnen die Vorteile von Veränderungsprozessen aufzeigen. Das ist oft nicht so einfach. Wir haben bei bestimmten Entscheidungen natürlich die Problematik, dass Neuland betreten wird, auch rechtlich. Das gilt beispielsweise für die Überleitung der

Beamten/innen auf die Kommunen. Wir sind wir uns sicher, dass der von uns gewählte Weg richtig war und die Gerichte dies, wie bisher, bestätigen werden. Modernisierungen dieser Art sind erforderlich und rechtlich möglich.

Beutel: Wenn wir über Prozessorientierung reden, geht es darum, welche Ergebnisse und Wirkungen, bezogen auf die Gesellschaft und auch auf die Bürger/innen damit erzielt werden. Und nicht um den Selbstzweck. Wir haben

Seidel: Ein häufig formulierter Einwand gegen die prozessorientierte Verwaltung ist die Diffusion von Verantwortlichkeiten infolge der Modularisierung von Geschäftsprozessen. Teilen Sie diese Ansicht?



Staatssekretär Manfred Palmen, verantwortlich für die Bereiche Verwaltungsstruktur und Sport im Innenministerium NRW

„Das Beharrungsvermögen des Menschen ist deutlich größer als die Bereitschaft, Reformen zu akzeptieren und mitzugestalten. Ich muss die Beschäftigten mitnehmen und ihnen die Vorteile von Veränderungsprozessen aufzeigen.“

Seidel: Jede Reform bedarf im Nachgang einer Evaluierung: Wie messen Sie die Zielerreichung im Bereich Kommunalisierung und Bürgernähe?

da zum einen die interkommunalen Leistungsvergleiche. Außerdem werden wir über unser neues KGSt-Portal zukünftig bundesweit gute Beispiele aus

Palmen: Ich teile die Einschätzung von Herrn Palmen vollkommen. Wir gehen davon aus, dass es in Sachen Qualität und Kosten noch ein Optimierungspotential zwischen 20 und 40 % gibt. Das ist doch im Hinblick auf Konsolidierungsbestrebungen der Kommunen interessant. Vor

Palmen: Sie haben Recht, Evaluation bedeutet, die Zielerreichung der Reformen zu überprüfen. Ziel unserer Strukturreformen ist, Aufgaben, d. h. Dienstleistungen möglichst bürgernah, qualitativ gut und kostengünstig zu erbringen. Das muss im Rahmen der Evaluation geprüft werden. Wir machen das zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden und den betroffenen Fachressorts, eine Arbeitsgruppe ist hierzu bereits eingerichtet. Natürlich braucht man dazu Messbares, also Daten und Fakten. Als Beispiel nenne ich die Durchlaufzeit von Anträgen auf Elterngeld, aber auch die konkreten Kosten der Aufgabenerfüllung vor und nach der Reform. Schließlich ist für die Bewertung der Qualität aber auch die „Kundensicht“ wichtig. Die Kunden/innen der Verwaltung müssen ihre Erfahrungen und ihre Einschätzung der neuen Aufgabenverteilung einbringen können. Das alles wird in einem Bericht an den Landtag im Spätherbst 2010 zusammengefasst.

der Praxis noch stärker kommunizieren. Das Dritte, was Herr Palmen sagt, kann ich nur unterstreichen. „Fragt eure Bürger/innen, wie die das sehen. Ihr wundert euch, was da auch an guten Tipps bei rauskommt.“ Und dann kommt natürlich wieder die Frage guter Führung, sie ist ein elementarer Punkt!

„Wenn wir über Prozessorientierung reden, geht es darum, welche Ergebnisse und Wirkungen, bezogen auf die Gesellschaft und auch auf die Bürger/innen damit erzielt werden. Und nicht um den Selbstzweck.“



Rainer Christian Beutel, Vorstand Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)

allem, weil es nicht heißt: „Büchereien schließen“, „Jugendhäuser schließen“, „Feuerwehr abbauen“, sondern eben „sich besser aufstellen“. Hinzu kommt das Thema Personalmanagement im demographischen Wandel, wo es wegen des künftigen Facharbeitskräftemangels einen ganz klaren Katalysator in Richtung

Prozessoptimierung geben wird. Und wenn man dann die Frage stellt, ob das denn auch irgendwo gefährlich ist: Natürlich, das Leben ist lebensgefährlich. Überall, wo Sie was tun, steckt natürlich auch die „Chance“ drin, dass was schiefgeht. Wenn ich nicht Auto fahre, kann ich auch keinen Unfall bauen. Natürlich muss man auch ein paar Dinge in Kauf nehmen, die nicht gleich so rund laufen. Aber deshalb kann ich nicht nichts tun.

Palmen: Wenn ich das vielleicht noch ergänzen darf: Wir haben eigentlich in NRW den Vorteil, dass wir schon den weitestgehenden Kommunalisierungsgrad in der Bundesrepublik haben. Es wird aber auch bei uns so sein, dass wir demnächst nicht mehr eine Situation haben, in der ein Ministerium neben dem anderen alles selbst betreibt. Wir werden in den nächsten Jahren revolutionäre Umbrüche erleben. Die Frage, die ich dann immer habe, ist: Wie motivieren wir unsere Kollegen/innen für diesen beschwerlichen, aber unumgänglichen Weg? Es ist eine entscheidende Frage der vor uns liegenden Zeit, wie wir den öffentlichen Dienst trotz aller Sparnotwendigkeiten attraktiv und zukunftssicher gestalten. Allein ein neues Dienstrecht reicht dazu kaum aus, sondern ist allenfalls ein erster Schritt.

Beutel: Das geht bis hin zu Fusionsprozessen. Und da ist das mit den Shared Service Centern noch die harmlosere Stufe, die Vorstufe. Ich kann nur sagen, da steckt viel Potential drin.

Seidel: Lassen Sie uns noch kurz über das Thema Informations- und Datenmanagement sprechen. In der Verwaltungsrealität werden Daten bislang nicht, obwohl technisch möglich, über Verwaltungsgrenzen hinweg geteilt. Wie sehen Sie hier die zukünftigen Entwicklungen, und welche Rolle spielt dabei der Datenschutz?

Beutel: Die Hemmnisse sind häufig sicher nicht technischer, sondern recht-

licher Natur. Natürlich ist da auch ein Interessenkonflikt zwischen Datenschutz und Beschleunigung der Verwaltungsabläufe. Und da müsste man dringend ran. Was da passiert, ist Steinzeitalter. Da werden Dinge doppelt, drei-

„Während die traditionelle Verwaltung eher aufgaben- und strukturorientiert aufgestellt ist, wird die Verwaltung der Zukunft stärker in Prozessen denken und sich kundenorientiert aufstellen müssen.“



Dr. Axel Seidel, Geschäftsfeldleiter Public Management bei der Prognos AG, Düsseldorf

fach, vierfach erfasst. Oder sehen wir das mal aus Sicht des/der Bürgers/in. Sie kommen sich ja völlig ausgelagert vor, wenn Sie zum vierten Mal, weil Sie irgendwo einen Antrag stellen, bei einer Behörde Ihre ganzen Daten eingeben müssen.

Palmen: Ich persönlich glaube, dass die Datenschutzdiskussion eine der schwierigsten Diskussionen wird. Personenbezogene Daten gehören gerade in einer Gesellschaft geradezu grenzenlosen Datenverkehrs zur Intimsphäre jedes Einzelnen. Technischer Fortschritt muss seine Grenze an den Persönlichkeitsrechten finden. Die Diskussion wird in Deutschland sicher schwieriger als in vielen anderen Ländern.

Seidel: Beim Thema E-Government gibt es bereits viele technische Möglichkeiten und daraus folgende Effizienzpotentiale. Sehen Sie hierbei die Gefahr einer „digitalen Spaltung“?

Palmen: Nach unserem demokratischen Verständnis, in dem Bürger/innen Anträge schriftlich, mündlich, mündlichpersönlich, fernmündlich oder digital

stellen können, glaube ich auch langfristig nicht sagen zu können: „Wir stellen nur noch einen bestimmten Kommunikationskanal zur Verfügung.“ Die Eröffnung eines allein elektronischen Zugangs zur Verwaltung scheint unrea-

listisch, hier stoßen mögliche Effizienzgewinne an die Grenze des demokratisch Akzeptablen. Auch in Zukunft müssen alle Bürger/innen gleichberechtigten Zugang zu den Verwaltungsleistungen haben.

Beutel: Ja, das geht nicht. Wir gehen sogar davon aus, dass in der Bandbreite dessen, was an Kommunikationskanälen da sein muss, bei der alten Bevölkerung das Prinzip der aufsuchenden Verwaltung ganz nach vorne kommen wird. Und deshalb sind die anderen Themen, die wir behandelt haben, umso wichtiger, weil ich den Mehraufwand, der an solchen Stellen zwangsläufig entsteht, kompensieren oder sogar überkompensieren muss.

Palmen: Aber da bin ich ein Stück weit optimistischer als bei den anderen Dingen, weil der Sachzwang, der Personalzwang, der Kostenzwang, aber auch die Kunden/innen da schon Druck machen werden.

Seidel: Herr Staatssekretär Palmen, Herr Beutel, ich danke Ihnen für das spannende Gespräch. ●

Gewollte Grenzen des Prozessmanagements?

Prozessorientierte Entwicklung der Verwaltung birgt große Potentiale

Nach der reinen Lehre birgt das Prozessmanagement erhebliche Potentiale für eine Effizienzsteigerung.

Dass diese Potentiale bis 2020 nicht vollkommen ausgeschöpft werden, liegt vor allem an juristischen

Bedenken und an der Notwendigkeit, aus Sozialverantwortung gewisse Ineffizienzen in Kauf zu nehmen.

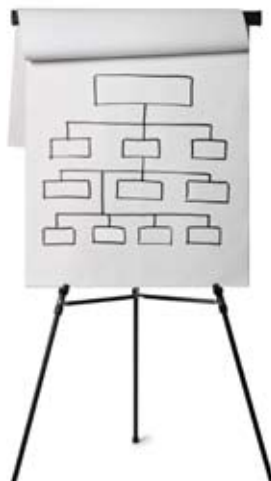
Eine konsequente Durchsetzung eines durchgängigen Prozessmanagements – ausnahmslose Schaffung von Dienstleistungszentren, Zentralisierung der Back-Office-Tätigkeiten, zentrale Datenvorhaltung, Eliminierung aller Redundanzen und Doppelspurigkeiten etc. – würde Expertenschätzungen zufolge zu Einsparungen von 20 bis 30 % bei den Personal- und Sachkosten der Kernverwaltung führen (ohne Transferausgaben etc.). Eine Sanierung der Haushalte wäre in greifbarer Nähe.

Die Realisierung des Prozessmanagements birgt zudem große Potentiale für eine weitere Entbürokratisierung in Deutschland. Ein technisch längst mögliches zentrales Datenmanagementsystem würde die Zersplitterung und Vielfachhaltung und -erfassung von Daten überflüssig machen. Wenn auch aufwendig in der Realisierung (Probleme der Semantik etc.) die Vorteile wären beträchtlich.

Informationelle Selbstbestimmung durch Opt-in-Verfahren sichern

Wenn alle Verwaltungen auf alle bereits von den Bürgern/innen und Unternehmen bei einer Behörde eingereichten und geprüften Daten zugreifen könnten, könnten Redundanzen und Doppelar-

beiten vermieden und die Effizienz des Verwaltungshandelns nachhaltig gesteigert werden. In einer Datenteilung zwischen allen Behörden liegt ein großes Potential auf dem Weg zur Entbürokratisierung und Haushaltskonsolidierung.



Gleichzeitig gilt es, die Bedenken gegen eine solche zentrale Datenhaltung ernst zu nehmen (Datenmissbrauch, Sicherheit personenbezogener Daten). Lösungsansätze bieten der elektronische Ausweis wie auch „De-Mail“ mit der sicheren Datenablage „De-Safe“. Dadurch wird es für die Betroffenen zukünftig möglich sein, der Zusammenführung ihrer Daten aus-

drücklich zuzustimmen. Dieser „Opt-in-Ansatz“ ist bereits in vielen Bereichen des Internets üblich.

Mehrfachprüfung von Daten gehört der Vergangenheit an

Eine weitere Möglichkeit zur Reduzierung von Redundanzen liegt in der Abschaffung der Mehrfachprüfung derselben Daten. Bei einer konsequenten Umsetzung eines durchgängigen Prozessmanagements können Behörden davon ausgehen, dass andere Behörden ihre Arbeit richtig machen; Prüfungen anderer werden grundsätzlich als gültig angesehen. Durch die Entwicklung dieses „reziproken Vertrauensprinzips“ zwischen Behörden könnte erreicht werden, dass Daten, die schon einmal von einer Behörde auf ihre Richtigkeit geprüft wurden, nicht nochmals von den Bürgern/innen angefordert und geprüft werden müssen.

Schließlich unterscheiden die Betroffenen nicht zwischen verschiedenen Zuständigkeiten, sondern nehmen nur die bürokratischen Belastungen als Ganzes wahr. So ist es für einen Betroffenen nicht ersichtlich, wieso beispielsweise für die Immatrikulation zur Promotion erneut ein Abiturzeugnis vorgelegt werden muss, obwohl bereits ein erfolgreicher Hochschulabschluss (oftmals an derselben Hoch-

schule) ein bestandenenes Abitur voraussetzt. Oder warum bei der Anmeldung zur Eheschließung neben dem Personalausweis eine Meldebescheinigung vorgelegt werden muss – obwohl die Adresse bereits auf dem Ausweis steht und der Standesbeamte bei Zweifeln Zugriff auf das Melderegister hat. Oder warum Einkommensnachweise für die Berechnung des Elternbeitrags für den Kindergartenbesuch beim Jugendamt einzureichen sind, wenn sie schon der Finanzverwaltung vorliegen. Bei einem Daten-Opt-in und mit dem reziproken Vertrauensprinzip werden solche Prüfungen überflüssig.

Die Umsetzung dieser Maßnahmen wird bis 2020 nicht vollständig implementiert sein. Probleme werden bei der landesübergreifenden Anerkennung der Verfahren liegen. Zudem werden die juristischen Debatten zur Transparenz von Zuordenbarkeit von Verwaltungsentscheidungen und zum Datenschutz eine bremsende Wirkung haben. Vergleicht man jedoch den Stand des Prozessmanagements im Jahr 2009 (0 %) mit dem

schaft vollständig elektronisch erfolgen. Bei den Bürgern/innen wird die Digitalisierung jedoch nicht so weit gehen. Stattdessen haben neben elektronischen Verfahren die persönlichen Zugangswege Bestand. Grund dafür wird neben der Präferenz vieler Bürger/innen für den persönlichen Zugangsweg auch eine in der

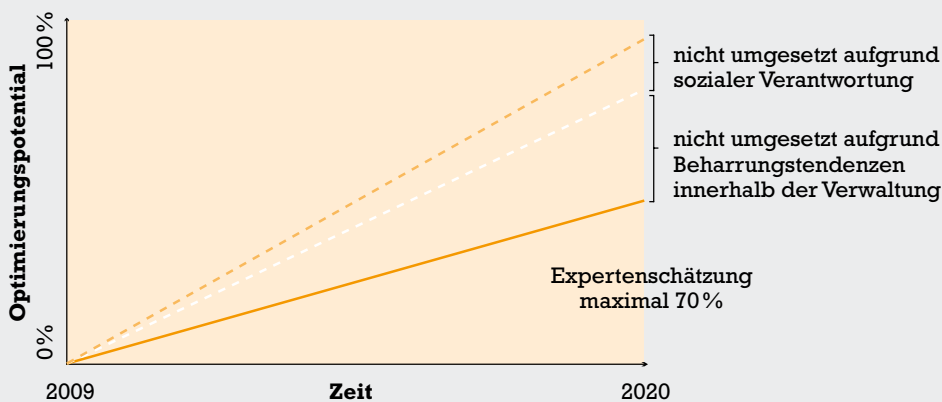
den Intermediäre eingesetzt – ggf. von außerhalb der Verwaltung –, die Bedürftigen bei Verwaltungsdienstleistungen helfen und die Wertschöpfungskette der Verwaltung verlängern.

Dies stellt einen bewussten, aber sozial notwendigen Verzicht auf Effizienzgewinne dar. Das Prinzip des gleichwertigen Zugangs zu Verwaltungsdienstleistungen heißt, dass im Ausland oder in der Privatwirtschaft praktizierte finanzielle Anreize für die elektronische Abwicklung (wie zum Beispiel geringere Gebühren oder Absenkung von Bußgeldern für Online-Verfahren) in der deutschen Verwaltung nicht durchgesetzt werden. Die Frage wird dennoch aufgeworfen, wie viel „Ineffizienz“ Verwaltung aus Gründen der sozialen Verantwortung in Kauf nehmen kann. Das Verhältnis von Konsolidierungspotential und sozialer Verantwortung wird kontinuierlich auszutarieren sein. Dieses Argument darf aber nicht von Gegnern weiterer Reformen dazu benutzt werden, die Kundenorientierung als Leitbild des Prozessmanagements in Frage zu stellen. Es gilt, objektive Kriterien aufzustellen, anhand derer das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Prozessmanagements gemessen werden kann.

Der Einsatz von Intermediären im Jahr 2020

Nick Reiter ist 22 Jahre alt und studiert. In seiner Freizeit engagiert er sich bei einem Verein, der Essen auf Rädern ausliefert. Während seiner Besuche fragt er, ob die Empfänger/innen der Essen auch Amtsgänge zu erledigen haben. Für diesen Fall ist er mit einem Laptop ausgestattet, um bei Beziehungen zu Dienststellen helfen zu können. Er ist in vielen Fällen der einzige Mensch, mit dem die Empfänger/innen der Essen überhaupt Kontakt haben. Das war der Grund, warum die zuständige Gemeinde einen Kontrakt mit der Wohlfahrtspflege abgeschlossen hat, um für Kunden/innen „die durchgängige Prozesskette“ zu sichern. Das Programm auf seinem Rechner hilft Nick Reiter, die Verwaltungsdienstleistungen der Kommune, der Rentenversicherung und der Finanzverwaltung zu überschauen und schnelle Informationen zu geben oder auch eine Notiz bei der zuständigen Behörde hinterlegen zu können. Er übernimmt damit die Funktion eines „Intermediärs“.

Erwarteter Umsetzungsstand des Prozessmanagements bis 2020



Quelle: Prognos AG

aus heutiger Sicht Möglichen, so gehen wir im Jahr 2020 von einem Umsetzungsgrad von 70 % aus.

Soziale Verantwortung durch E-Inclusion

Bis 2020 wird aufgrund des durchgängigen Prozessmanagements die Kommunikation zwischen Verwaltung und Wirt-

verwaltung bis dahin etablierte Philosophie von Prozessmanagement sein: Zum Prozessmanagement gehört auch, dass sich Verwaltungsmitarbeiter/innen der sozialen Komponente ihrer Tätigkeit bewusst sind und im Sinne der durchgängigen Prozesskette Hilfe vermitteln. Die Verwaltung könnte ohne den persönlichen Kontakt ihre soziale Verantwortung nicht wahrnehmen. In vielen Fällen wer-

Wir danken für die Mitwirkung:

Prof. Dr. Jörg Becker, Universität Münster, Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik und Informationsmanagement

Prof. Dr. Kuno Schedler, Universität St. Gallen, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus

Rainer Christian Beutel, Vorstand KGSt

Staatssekretär Manfred Palmen, Innenministerium NRW

Gregor Lange, Leiter der Fortbildungsakademie des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen, und **Martina Becker-Nowack**, Fachbereichsleiterin der Fortbildungsakademie des Landes Nordrhein-Westfalen

Karola Geiß-Netthöfel, **Bernd Müller** und **Franz-Josef Westhaus**, Bezirksregierung Arnsberg

Reiner Klüh, Systemhaus Dortmund

den Mitarbeitern/innen der Abteilungen O und Z des Bundesministeriums des Innern

den Bürgern/innen der Stadt Bochum
den Bürgern/innen der Stadt Dresden
den Bürgern/innen der Stadt Nürnberg

Autoren der Studie:

prognos



Dr. Axel Seidel
Geschäftsfeldleiter
Public Management



Dr. Joey-David Ovey
Marktfeldleiter Organisa-
tion und Steuerung



Susanne Birk
Beraterin



Adam Scharpf
Volontär

Informationen und Tipps für die Verwaltungspraxis



Aktuelle Informationen und Praxisberichte finden Sie regelmäßig in der Fachzeitschrift „innovative Verwaltung“. Für Fragen steht Ihnen die Redaktion, ☎ (0 47 92) 95 52-77, E-Mail: innovative-verwaltung@kloeker.com,

gerne zur Verfügung. Informationen zum Bezug der monatlichen Fachzeitschriften oder der Specials erhalten Sie auch im Internet unter

www.innovative-verwaltung.de

IMPRESSUM

Special der Fachzeitschrift „innovative Verwaltung“
Ausgabe 11-12/2009 • November-Dezember 2009

Gabler Verlag | GWV Fachverlage GmbH,
Abraham-Lincoln-Straße 46, 65189 Wiesbaden,
Postfach 15 46, 65173 Wiesbaden, www.gabler.de

Geschäftsführer: Dr. Ralf Birkelbach, Albrecht F. Schirmacher
Gesamtleitung Anzeigen: Thomas Werner
Gesamtleitung Produktion: Christian Staral
Gesamtleitung Vertrieb: Gabriel Göttlinger
Verlagsbereichsleitung: Maria Akhavan-Hezavei

Chefredakteur: Michael Klöcker (v. i. S. d. P.)
Redaktion: Ute Klöcker, Dr. Rolf Beyer

Lektorat: Gabi Neumayer
Redaktion innovative Verwaltung,
Michael Klöcker, Postfach 11 30, 27722 Worpswede, Tel.: (0 47 92) 95 52-77,
Fax: (0 47 92) 95 52-79, E-Mail: innovative-verwaltung@kloeker.com oder
innovative-verwaltung@gabler.de

Titelbild: © fotolia.com

Sonstige Bilder: © iStockphoto.com, Innenministerium NRW,
Prognos AG, Reed Exhibition

Anzeigenverkaufsleitung GWV Media: Eva Hanenberg,
Tel.: (06 11) 78 78-2 26, Fax: (06 11) 78 78-4 46,
E-Mail: eva.hanenberg@gwv-media.de

Produktmanagement: Tanja Jast, Tel.: (06 11) 78 78-2 94,
Fax: (06 11) 78 78-4 12, E-Mail: tanja.jast@gwv-fachverlage.de

Produktion: Björn Jagnow, Tel.: (06 11) 78 78-1 69, Fax: (06 11) 78 78-4 64,
E-Mail: bjoern.jagnow@gwv-fachverlage.de

© Gabler | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Gabler ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck: Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages vervielfältigt oder verbreitet werden. Unter dieses Verbot fallen insbesondere die gewerbliche Vervielfältigung per Kopie, die Aufnahme in elektronische Datenbanken und die Vervielfältigung auf CD-ROM und allen anderen elektronischen Datenträgern.

Druck: Stürtz GmbH, Würzburg.

Gedruckt wird auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

