

Zukunftsreport MODERNER STAAT 2008

Der Zukunftsreport MODERNER STAAT 2008 der Prognos AG stellt die Einschätzung von Experten zur Zukunft der Verwaltung vor. Die Herausforderungen, die die Verwaltung im Jahr 2020 bewältigen muss, werden aufgeführt. Es wird herausgearbeitet, mit welchen Veränderungen zu rechnen ist und welche Entwicklungen sich abzeichnen. Der Bericht beschreibt die Verwaltung, wie sie im Jahr 2020 möglicherweise aussehen wird. Der nachfolgende Beitrag ist eine Zusammenfassung des Zukunftsreports.

Die Schweizer Prognos AG hat im Auftrag der Kongressmesse MODERNER STAAT den Zukunftsreport MODERNER STAAT 2008 erstellt. Dazu wurden 27 Experten für die öffentliche Verwaltung aus Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft zur Zukunft der öffentlichen Verwaltung interviewt. In einem systematischen Befragungsverfahren wurden die Aussagen der Experten zu einer konsistenten Vorstellung der öffentlichen Verwaltung im Jahr 2020 verdichtet.

Die Ausarbeitung zur Expertenbefragung ist in fünf Beiträge gegliedert.

Im ersten Beitrag werden die Herausforderungen für die Verwaltung im Jahr 2020 dargestellt.

Die Experten listeten inhaltliche sowie instrumentelle Herausforderungen für die Verwaltung auf. Die Befragung konzentrierte sich auf die inhaltlichen Herausforderungen, die den Rahmen für das Verwaltungshandeln bilden.

Die Prognos AG geht davon aus, dass die Entwicklungen im Zusammenhang mit der voranschreitenden Globalisierung bis 2020 den Strukturwandel in Deutschland forcieren werden. So heißt es: „... der Beschäftigungsverlust im produzierenden Gewerbe

und in der Landwirtschaft wird sich fortsetzen, während der Dienstleistungssektor weiter ausgebaut wird. Per Saldo sind keine gravierenden Arbeitsplatzeffekte zu erwarten (vgl. Prognos Deutschland Report 2030). Bis 2020 wird sich die Zahl der Erwerbsspersonen von rund 43,3 Mio. Personen im Jahr 2007 auf rund 42,4 Mio. reduzieren. Die Arbeitslosigkeit geht ebenfalls spürbar zurück. Die Änderungen sind u. a. demographiebedingt. Die deutsche Wachstumsschwäche bleibt jedoch auf der politischen Tagesordnung.“

Auf die für das Jahr 2020 entworfene Gesamtsituation wird die Verwaltung weit mehr als bisher strategisch reagieren müssen.

Die Gesetzgebung von Bund und Ländern wird von der EU beeinflusst. Die wachsende Europäisierung stellt neue Anforderungen an die Verwaltungsstrukturen. In der Studie wird am Beispiel des einheitlichen Ansprechpartners im Rahmen der EU-Dienstleistungsrichtlinie gezeigt, „... dass die innenpolitische Zielsetzung der sauberen Entflechtung der Verwaltungsebenen von außen ausgehöhlt wird. Das Ergebnis ist eine weitere Verflechtung

der Verwaltungsebenen durch vermehrte vertikale Zusammenarbeit und die Schaffung von Mischverwaltungen.“

Mit dem demographischen Wandel werden gravierende Veränderungen einhergehen. So bedeutet für Deutschland die sinkende Erwerbspersonenzahl laut Studie, „dass Wachstum aus Innovation und technischem Fortschritt geschöpft werden muss. Deshalb kommt nicht nur dem Schulsektor eine wachsende Bedeutung zu; Bildung bezieht sich mehr denn je auf das ganze Arbeitsleben. Die Bedeutung älterer Arbeitnehmer/innen steigt.“ Die Alterstruktur in der Verwaltung im Jahr 2008 wird – insbesondere bei den Führungskräften – als besorgniserregend angesehen. So waren im Jahr 2007 im Durchschnitt 27% der Beschäftigten der Länder im höheren Dienst – Beamte und Tarifbeschäftigte – 55 Jahre und älter. Da die Alterstruktur des Personals beim Bund und bei den Kommunen vergleichbar ist, wird in der Studie daraus gefolgert, dass Führungskräfteerkrutierung und -entwick-

lung eine wichtige Rolle spielen werden. Mit den Möglichkeiten von elektronischen Verwaltungslösungen und E-Government lassen sich Verwaltungsprozesse weniger personalintensiv gestalten. Es wird davon ausgegangen, dass sich bis 2020 die Zahl der öffentlich Beschäftigten an der Bevölkerungsentwicklung orientiert.

Ein anderer Aspekt des demographischen Wandels betrifft die Zusammensetzung der Bevölkerung. Dazu heißt es: „Der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund steigt weiter. Die Legitimität einer Verwaltung, deren Zusammensetzung nicht bevölkerungsrepräsentativ ist, wird zunehmend infrage gestellt. Daher kommt dem Thema Diversity-Management in der Verwaltung eine zunehmende Bedeutung zu.“

Die Qualifikation ihrer Mitarbeiter/innen wird für die Verwaltung ein wichtiges Thema werden. Das Management und die Steuerung von komplexen themenbezogenen Netzwerken wird an Bedeutung

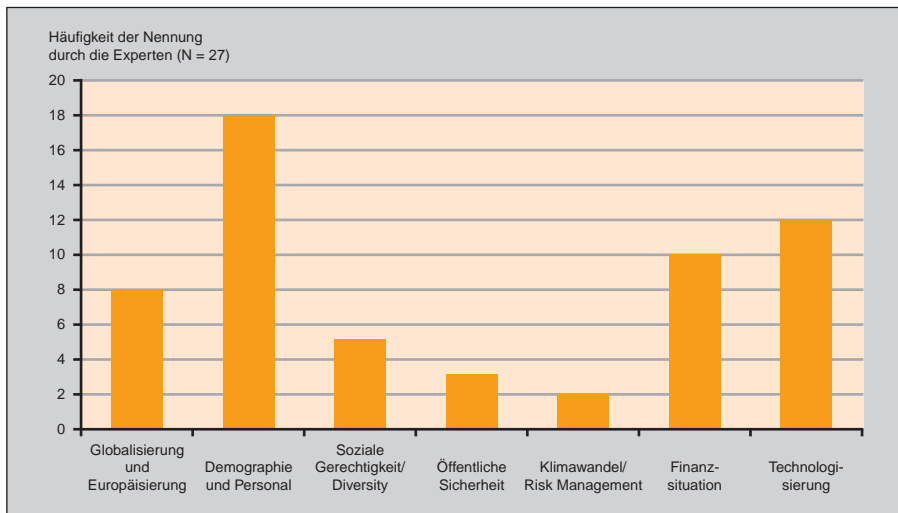


Abb. 1: Herausforderungen für die Verwaltung im Jahr 2020

gewinnen. In der Studie wird skizziert, wie sich die Anforderungen an das Personal verändern und welche Folgen dieses nach sich ziehen wird: „Die Verwaltung wird künftig weniger Bedarf an eigenen Spezialisten haben, da das notwendige Fach- und Spezialwissen aus anderen Teilen der Gesellschaft bezogen werden kann. Stattdessen werden verstärkt Generalisten benötigt. Diese erwartete Stärkung der Managementaufgaben schlägt sich auch in einer weiteren Akademisierung der öffentlichen Verwaltung nieder, die eine Schwächung des einfachen und mittleren Dienstes zugunsten des gehobenen und höheren Dienstes nach sich zieht.“

Die Finanzsituation der öffentlichen Hand bleibt nach Einschätzung der Experten auch zukünftig angespannt. Es wird angenommen, dass es zu einer verstärkten horizontalen Zusammenarbeit zwischen Ländern und Kommunen kommen wird, die bessere Formen der Organisation und Steuerung verlangt.

Weiter entwickelte Technologien werden zur Änderung von Arbeitsprozessen in der Verwaltung führen. So werden für das Jahr 2020 Web-Technologien erwartet, die bei vielen Leistungen den Wegfall örtlicher Zuständigkeit ermöglichen.

Mit der örtlichen Zuständigkeit befasst sich der zweite Beitrag.

Die Föderalismusreform des Jahres 2006 hatte die Entflechtung der Beziehungen zwischen Bund und Ländern zum Ziel. In der Studie wird davon ausgegangen, dass bis 2020 durch vertikale Zusammenarbeit in weiteren Verwaltungsbereichen neue Verflechtungen entstehen werden. Darüber hinaus wird erwartet, dass auch auf gleichen Verwaltungsebenen die Zusammenarbeit zunimmt. Die Studie führt dazu aus: „Angestoßen u. a. durch den demographischen Wandel, die Finanzsituation und den technologischen Fortschritt, werden Länder und vor allem Kommunen ihre Kräfte bündeln, um ihre Leistungsfähigkeit zu erhalten. Shared-Service-Center werden in etlichen Bereichen üblich sein.

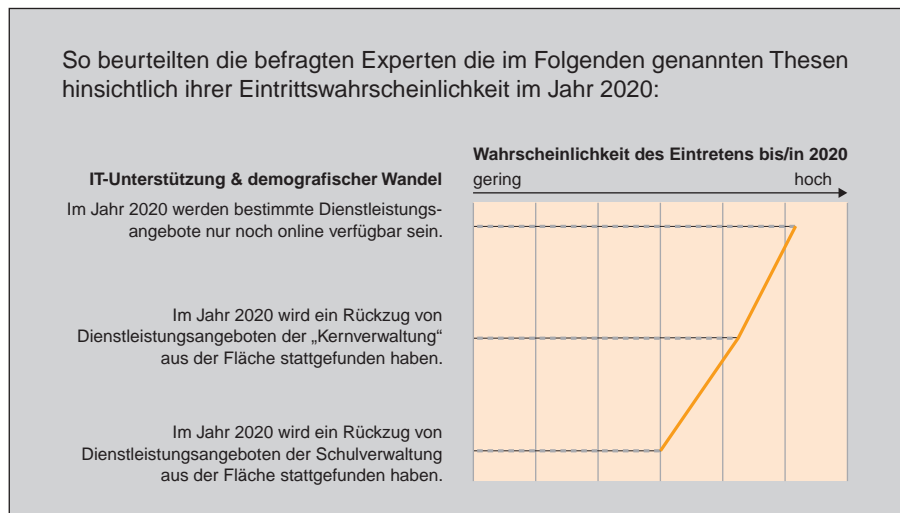


Abb. 2

Einige Experten kritisierten in der Befragung aber die Tendenz der Verwaltungen, zu zaghaft in dieser Angelegenheit zu sein; die Effizienzpotentiale würden nicht ausgeschöpft.“

Die vermehrte horizontale und vertikale Zusammenarbeit ermöglicht es, Rationalisierungspotentiale zu erschließen. In der Studie werden die Entwicklungen folgendermaßen beschrieben: „Etlche Gebietskörperschaften (werden es) bis 2020 schaffen, mit der Doppik und auch mit einem besseren IT-Einsatz ein durchgängiges Prozessmanagement zu realisieren, das Redundanzen und Verdoppelungen eliminiert.

Die Experten schätzen die Wahrscheinlichkeit eines Rückzugs der Verwaltungsleistungen aus der Fläche als Antwort auf den demographischen Wandel gering ein. Stattdessen wird die Verwaltung, im Interesse der Bürgernähe, mobile Bürgerdienste einsetzen.“ Der Bürokratieabbau wird lt. Studie bis zum Jahr 2020 weiter betrieben. Dabei werden Instrumente zum Einsatz kommen, die gezielt den Kundenblick einnehmen – wie z. B. Prozessbegehungen.

Zusammenfassend zeichnet die Studie folgendes Bild: „Im Jahr 2020 wird demnach die Organisation der Verwaltung von vertikalen und horizontalen Kooperationen geprägt sein. Doppik, Technologie und Bürokratieabbau führen vielerorts – aber nicht überall – zu weiteren Rationalisierungen. Eine große Hürde auf dem Weg zu den flexiblen, vorausschauenden Strukturen der Netzwerkverwaltung sind jedoch nach Meinung der Experten das Ressortprinzip und das versäulte Zuständigkeitsdenken, die die Bereitschaft für Kooperationen verhindern.“

Die Experten erwarten, dass die strategische Steuerung an Bedeutung gewin-

nen wird – darüber handelt der dritte Beitrag.

Die Notwendigkeit der strategischen Steuerung auf allen Ebenen wird hervorgehoben. Jedoch werden auch Hindernisse erwartet, die die Studie nennt: „Als größte Hürde jedoch wurde die Finanzsituation gesehen, die ein kurzfristiges situatives Handeln erzwingt. Zu den anderen Hürden gehörten die Logik der Politik, Orts- und Ressortgrenzen sowie die Qualität der Führungskräfte.“

Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Politik und Verwaltung – die Politik für die Strategie, die Verwaltung für die Umsetzung – wird überwiegend abgelehnt von den Experten. Für die Zukunft sehen sie eine Aufgabenteilung zwischen Politik und Verwaltung wie folgt: „Die Visionen der Politik (werden) durch die Verwaltung in strategische Optionen und Prioritäten übersetzt, der Politik zur Entscheidung vorgelegt und dann von der Verwaltung umgesetzt.“

Dabei wird die Strategiefähigkeit der Verwaltung vorrangig durch das Personal, insbesondere durch die Führungskräfte, bestimmt. Zur Strategiefähigkeit gehört nach Meinung der Experten die Interaktion mit den relevanten Netzwerken und die Erkenntnis, dass Strategien sich weiterentwickeln.

Die Prognos-Studie hebt als führend in der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland die kommunale Ebene hervor. Es wird erwartet, dass die Doppik bis 2020 auf kommunaler Ebene flächendeckend eingeführt sein wird. Die Länder werden mehrheitlich Doppik eingeführt haben. Der Bund wird – so die Einschätzung – noch an der Kameralistik festhalten. Die Studie erläutert dazu: „Die Doppik bietet der öffentlichen Hand eine optimale Grundlage

für eine bessere operative und strategische Steuerung des Verwaltungshandelns. Sie ermöglicht erstmals eine durchgängige Prozesskostenrechnung und öffnet die Tür zu ressortübergreifenden E-Government-Lösungen.“

Das Instrument „Doppik“ muss allerdings beherrscht werden, um die Möglichkeiten ausschöpfen zu können – darin sehen viele Experten das Problem.

Die Experten sind sich darüber einig, dass die Diskussion über Qualität und Effektivität des staatlichen Handelns zunehmen wird. Die Politik – so die Studie – wird reagieren müssen, „daher wird die Verwaltung bis 2020 in vielen Bereichen mit eigenen qualitätsgesicherten Wirkungsanalysen arbeiten. Außerdem wird zunehmend ein Ansatz angewendet, der die erwünschten Outcomes anstelle der Probleme zum Ausgangspunkt des Handelns macht. Dadurch fängt die öffentliche Hand an zu „managen“ anstatt zu „verwalten“.“

Des Weiteren heben die Experten Steuerungsinstrumente wie Zielvereinbarungen und Benchmarks hervor.

Die Studie fasst zusammen: „Die Einschätzungen der Experten zum Thema Steuerung zeigen, dass – jenseits von Instrumentendebatten – der Mehrwert der öffentlichen Leistungen zunehmend in den Mittelpunkt der Diskussion rücken wird. Außerdem sind die Strategiefähigkeiten der Führungskräfte der Schlüssel zur Strategiefähigkeit der Institutionen.“

Der vierte Beitrag beleuchtet das Personalmanagement, das stärker als bisher ins Zentrum rückt.

Die Führungskräfte werden in der Verwaltung 2020 – wie schon mehrfach in der Prognos-Studie dargestellt – eine beson-

dere Bedeutung haben. Dazu wird in der Studie näher ausgeführt: „Es ist in erster Linie Aufgabe der Führungskräfte, die Zukunftsfähigkeit der deutschen öffentlichen Verwaltung zu sichern und voranzutreiben. Viele Experten sehen jedoch gerade in der Qualität des Führungspersonals ein wachsendes Problem. Hinzu kommt, dass die Personalstruktur in den Führungsetagen des öffentlichen Dienstes deutlich stärker altert als in den übrigen Personalgruppen und somit dort bereits in naher Zukunft starke Verrentungswellen zu erwarten sind. Eine qualifizierte Führungskräfteauswahl und -entwicklung entscheidet deshalb maßgeblich über die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der Verwaltung, wobei die als problematisch einzustufende politische Besetzung von Ämtern ein zusätzliches Hindernis darstellt.“

In der Studie werden verschiedene Maßnahmen aufgezeigt, die der Führungskräfteentwicklung dienen. Die zielgerichtete Weiterbildung für Führungskräfte ist nach Expertenmeinung zu verbessern. Die Ausbildung wird auf die steigenden Qualifikationsanforderungen eingehen müssen. Die Weiterbildung sollte nicht als Defizitbehebung, sondern als Kompetenzaufbau angesehen werden.

Die Experten gehen davon aus, dass sich die öffentliche Verwaltung bis zum Jahr 2020 intensiv um die Gewinnung neuer Mitarbeiter bemühen wird, um die aufgetretenen Nachwuchslücken schließen zu können.

Es wird erwartet, dass die Internationalisierung zunehmenden Einfluss auf die Stellenanforderungen im öffentlichen Dienst haben werden. Die Studie erläutert: „Die Bedeutung von Fremdsprachenkenntnissen als Einstellungsvoraussetzung wird weiter steigen, Beförderungen werden in

zunehmendem Maße – wie bereits heute in einigen Bundesländern – an Auslandsaufenthalte gekoppelt werden. Ausländische Hospitantenstationen werden als obligatorische Bestandteile während einer Ausbildung für den öffentlichen Dienst weiter zunehmen.“ Allerdings sehen die Experten die deutsche öffentliche Verwaltung u. a. wegen der strikten Laufbahnregelungen auf die Herausforderungen des internationalen Arbeitsmarktes schlecht vorbereitet.

Mit den veränderten Dialogformen zwischen Politik, Verwaltung und Bürger befasst sich der fünfte und letzte Beitrag der Studie.

Die zunehmende Technologisierung wird die bisherige Form der Interaktionsprozesse zwischen Verwaltung und Bürger deutlich verändern. Dem Bürger wird es möglich sein, unmittelbar auf Verwaltungshandeln Einfluss zu nehmen. In der Studie wird ausgeführt: „Die neuen Technologien verändern nicht nur die Formen und die Bedeutung von Bürgerbeteiligung, sondern auch, wie der Bürger als Kunde von Verwaltungshandeln mit der Verwaltung in Kontakt tritt. So wird nach Einschätzung der Experten aufgrund der fortschreitenden Technologisierung die Bedeutung des E-Governments weiter zunehmen.“

Für das Jahr 2020 wird angenommen, dass bestimmte Dienstleistungen nur noch online verfügbar sein werden und möglicherweise gleichzeitig das Dienstleistungsangebot der Verwaltung aus der Fläche zurückgezogen wird. Dienstleistungen ohne Kundenkontakt können recht einfach in zentrale Back-Offices zusammengeführt werden. Dienstleistungen mit Kundenkontakt könnten u. a. mit mobilen Bürgerbüros ortsunabhängiger als bisher angeboten

werden. Allerdings wird nicht alles, was die Technik ermöglicht, komplett zum Einsatz kommen. Die Prognos-Studie erläutert dazu: „Da sich Verwaltungshandeln jedoch an den Interessen und Bedürfnissen der Bürger/innen orientieren muss und zurzeit immer noch ein Viertel der Bevölkerung kein Internet nutzt und es zudem Bürger/innen gibt, die auch weiterhin auf herkömmliche Weise mit der Verwaltung kommunizieren wollen, wird die Verwaltung längerfristig mit parallelen Systemen arbeiten, um eine digitale Spaltung der Gesellschaft zu verhindern.“

Die Experten kündigen für 2020 neue Formen der Kooperation zwischen Behörden an. Auf allen Verwaltungsebenen werden die Ressourcen für interne Dienstleistungen wie Personal, Haushalt/Finanzen etc. gemeinsam genutzt werden. Die Studie stellt dazu Bürger- und Verwaltungssicht vor: „Durch die Trennung zwischen Front- und Back-Office-Aufgaben gibt es aus Bürgersicht einen „Single point of contact“, es müssen keine Rücksichten mehr auf Zuständigkeiten genommen werden. Aus Verwaltungssicht kommt es durch die Auslagerung von Back-Office-Prozessen in Shared-Service-Centern zu Leistungs- und Qualitätsverbesserungen bei einer gleichzeitigen Reduzierung der Kosten.“ Die Experten gehen davon aus, dass die Behörden ihre Zugehörigkeit zu den verschiedenen Shared-Service-Centern frei wählen können und damit ein interner Markt für Querschnittsaufgaben entsteht. Der entstehende Wettbewerb kann zur Qualitätssteigerung der Leistungserfüllung führen. Es wird erwartet, dass Kompetenzen gebündelt werden. Die jeweilige Zuständigkeit aufzugeben, wird dafür nicht unbedingt erforderlich sein.

Die vollständige Studie finden Sie unter:
[http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/
publikationsdatenbank/Prognos_
Zukunftsreport_2008.pdf](http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/publikationsdatenbank/Prognos_Zukunftsreport_2008.pdf)

Quelle der Abbildungen:

Prognos AG

Petra Fietz
Landesvermessung und
Geobasisinformation Brandenburg
petra.fietz@geobasis-bb.de

