

Zeit für Veränderung*

Die deutsche Verwaltung steckt mitten in einer der tiefgreifendsten Veränderungen der vergangenen 200 Jahre. Neue Medien verlangen die Anpassung und teilweise Neuerfindung von Strukturen und Prozessen. Gleichzeitig verschlechtern sich die Rahmenbedingungen durch den demografischen und strukturellen Wandel. 360°-Fachmagazin für das Management im öffentlichen Sektor hat mit Heinz-Hermann Herbers, Geschäftsbereichsleiter Vertrieb BRIEF Öffentlicher Sektor, über Change Management und E-Government gesprochen.

Knöllchen kommen per SMS, die Wiederwahl des Bundespräsidenten wurde über Twitter bekannt gegeben und der Wahlkampf hat sich teilweise auf das Internet verlagert. Wird die Verwaltung der Zukunft nur noch virtuell existieren?

Die rein virtuelle Verwaltung ist eine Vision. Visionen wiederum sind wichtig für Veränderungsprozesse. Sie schaffen ein Bewusstsein für Veränderungen und bringen damit die Prozesse erst in Gang. Visionen sind aber nicht gleichzusetzen mit Zielen. Bei Zielen und ihrer Definition ist die Wirkung wesentlich. Hier stellt sich also die Frage: Was soll mit E-Government überhaupt erreicht werden? E-Government ist nicht nur ein Ziel, sondern vor allem ein interdisziplinärer Veränderungsprozess, der die gesamte Verwaltung betrifft. Dies bedeutet Veränderung von Organisation, Technologie und Kultur. Die Informationstechnologie revolutioniert die Verwaltungsprozesse, das ist sicherlich richtig. Aber es geht nicht darum, die gesamte Verwaltung zu virtualisieren – der

Einsatz von Informationstechnologien ist kein Selbstzweck, sondern dient sowohl der Verwaltung als auch den Bürgern, Unternehmen und Organisationen. Erstes Ziel von E-Government ist es, die Abläufe und Prozesse der Verwaltung insgesamt effizient und kooperativ zu gestalten und damit Kosten zu sparen. Das geht durch die Standardisierung und Digitalisierung von Prozessen. Das zweite Ziel lautet: im Rahmen einer umfassenden Modernisierung die Qualität der öffentlichen Leistungs- und Serviceangebote für Bürger und Unternehmen verbessern. Auch das kann mit modernen Medien und IT erreicht werden – beispielsweise wenn es um die Aspekte Schnelligkeit, Transparenz und Bürgerbeteiligung geht. E-Government hat aber auch Grenzen. Denn ein ganz wesentlicher Faktor und ein Qualitätskriterium der deutschen Verwaltung ist der Ermessensspielraum: In sehr vielen Verwaltungsbereichen müssen Menschen Entscheidungen für andere Menschen treffen. Sie handeln auf der Basis von Gesetzen und Normen, aber auch nach ihrem

* Nachdruck mit freundlicher Genehmigung von „360°-Fachmagazin für das Management im öffentlichen Sektor, Ausgabe 16, Oktober - Dezember 2009“

fachlichen und menschlichen Ermessen. Das lässt sich nicht standardisieren und automatisieren. Und das ist gut so.

Standardisierung bei gleichzeitiger Individualisierung?

Der Wandel hin zu vollelektronischen Prozessen ist für Verwaltungen um ein Vielfaches schwieriger als für Unternehmen. Ich kenne keine Unternehmen, die so heterogen strukturiert sind und ein so komplexes Leistungs- und Informationsangebot für sehr unterschiedliche Zielgruppen erbringen müssen, wie das bei Verwaltungen – insbesondere bei Kommunen – der Fall ist. In Stadtverwaltungen gibt es bis zu 4 000 unterschiedliche Prozesse, in den Kreisverwaltungen sind es mit 1 800 etwas weniger, aber immer noch um ein Vielfaches mehr als in einem Unternehmen. Und jeder dieser Prozesse, jeder Schritt basiert auf einer Rechtsgrundlage. Das macht die Veränderungen von Prozessen nicht einfacher.

Für ein funktionsfähiges E-Government müssen all diese unterschiedlichen Prozesse in eine kompatible IT-Landschaft transformiert werden. Geht das überhaupt?

Das Erfolgsrezept großer Veränderungsprozesse ist neben der Vision eine gehörige Portion Pragmatismus. Es gibt Prozesse, die sich elektronisch abbilden lassen, und andere eben nicht. Bei vielen macht es Sinn, bei anderen eben nicht. Zwischen 200 und 350 Prozesse in Kommunalverwaltungen sind E-Governmentfähig – wohlgemerkt bei größeren Kommunen. Bei den Kreisen sind es etwa 140, so eine Analyse der KGSt. Fast 80 Prozent dieser Prozesse entwickeln das größere Nutzenpotenzial auf der Verwaltungsseite und lediglich

16 Prozent auf der Bürgerseite. Die Ansage ist klar: Es ist zunächst zielführender, die verwaltungsinternen Prozesse anzugehen als die im Bereich der Bürger- und Unternehmensservices. Durch eine Anpassung und Nutzung schon bestehender E-Government-Lösungen könnten kurzfristig interessante Potenziale für zukunftsfähiges Verwaltungshandeln erschlossen werden. Die Anpassung des Leistungs- und Serviceangebotes aufgrund der finanzpolitischen Restriktionen erhöht zudem den Druck vor allem auf die Kommunen für die Entwicklung eines strategischen E-Governments und macht eine stärkere politische Prioritätensetzung erforderlich.

Es genügt also die elektronische Abbildung von einigen ausgesuchten Massenprozessen?

Ganz so einfach ist es dann doch nicht. Die elektronische Vorgangsbearbeitung in Verwaltungen wird durch Systeme zum Dokumentenmanagement, zur Registrierung, Archivierung und zur Ablaufgestaltung unterstützt. Zwischen diesen Prozessen gibt es viele nicht aufeinander abgestimmte Schnittstellen und immer wieder auftretende Medienbrüche. Diese stören den elektronischen Workflow und erhöhen die Prozesskosten deutlich. Die Medienbrüche gehören zu den größten Hindernissen bei der Umsetzung der elektronischen Verwaltung. Jeder Bürger hat im Schnitt 1,7 Verwaltungskontakte im Jahr. Das sind 136 Millionen Anrufe, Briefe, E-Mails, Behördenbesuche – vom Bauantrag bis zur Bestellung eines Abfallkalenders. Wenn Sie einen Brief an eine Behörde schreiben, wandert der mit Eingangsstempel in die Akte – im besten Fall digitalisiert und als Bestandteil einer elektronischen Akte. Aber was passiert,

wenn Sie eine E-Mail schicken oder anrufen? Es muss sichergestellt sein, dass der gesamte Informationseingang – ganz gleich ob er physisch, also als Brief, oder elektronisch als Mail erfolgt – letztendlich in die Fachverfahren der Verwaltung so einläuft, als sei er postalisch eingegangen. Vereinzelt gibt es bereits Modelle von virtuellen Poststellen wie das elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach, die diese Idee umsetzen. Sie sind aber immer noch auf bestimmte Bereiche und eine begrenzte Adressaten- und Empfängergruppe beschränkt. Eine moderne Verwaltung muss flächendeckend multikanalfähig sein. Alle Medien, die dem Bürger zur Verfügung stehen und die er ja auch nutzt, müssen aus Sicht der Verwaltung die gleiche Qualität für den Vorgang haben wie ein schriftliches Dokument. Wenn E-Government sein Potenzial entfalten soll, müssen deshalb auch die unterstützenden Prozesse wie das Dokumentenmanagement integriert sein. Solange sich die elektronische Verwaltung aber nur auf die Einführung von Softwarelösungen für Fachverfahren reduziert, verpuffen zu viele positive Effekte.

E-Government scheint auf den ersten Blick vor allem eine Aufgabe der IT zu sein. Welche Rolle kann hierbei die Deutsche Post spielen?

Die Deutsche Post als Spezialist für Dokumentenlogistik bietet Verwaltungen intelligente Lösungen zur Koordination und Integration von Schnittstellen. Ein Beispiel: Wir haben gemeinsam mit dem Kreis Soest und anderen Partnern alle Arbeitsschritte im Zusammenhang mit Dokumenten in Kreisverwaltungen analysiert. Ziel war es, optimierte Prozessmodelle zu entwickeln. Die Ergebnisse der

Studie sind eindeutig: Bis zu 77 Prozent der Kosten lassen sich einsparen, wenn nicht nur die Fachverfahren, sondern auch der Informationsein- und -ausgang optimiert werden. Die Deutsche Post bietet hier passgenaue Digitalisierungslösungen für den Posteingang genauso wie digitale Drucklösungen für den Informationsausgang an. E-Government ist viel IT, aber auch sehr viel Logistik.

Wo liegt der USP der Deutschen Post?

Scannen und drucken können andere auch. E-Government bedeutet aber nicht, dass der Schreibblock einfach durch den PC ausgetauscht wird. Mit Lösungen von der Stange kommen Sie hier nicht weiter. Als Spezialist für Dokumentenlogistik gehört die Optimierung von Prozessen zu unseren Kernkompetenzen. Dabei verfolgen wir einen ganzheitlichen Ansatz. Basis für die Prozessoptimierung ist die Analyse der elektronischen Vorgangsbearbeitung über den gesamten Lebenszyklus eines Dokuments – vom Eingang über das Fachverfahren bis zum Ausgang. Wir verstehen uns als Partner unserer Kunden bei der Suche nach der optimalen Lösung. Natürlich können Sie den gesamten Posteingang einer Kommune digitalisieren. Gewerbeanmeldungen, Rechnungen, Anfragen: Wie sind die Öffnungszeiten des Friedhofs? Oder Geburtstagsgrüße für den Bürgermeister. Jedes dieser Schreiben setzt einen anderen Prozess in Gang: persönliche Antwort, Zusendung eines Infoschreibens, Aktennotiz und so weiter. Wie viele dieser Prozesse werden im Backoffice elektronisch unterstützt? Und bei wie vielen dieser Prozesse würde eine vollelektronische Bearbeitung Sinn machen? Hierauf gibt es keine pauschale Antwort. Sie sieht bei

einem 2000-Seelen-Dorf anders aus als bei einer Metropole mit einer Million Einwohnern.

Lohnen die Investitionen in E-Government nur für große Kommunen oder Organisationen?

Der Veränderungsprozess in deutschen Verwaltungen ist nicht E-Government-getrieben. Demografischer Wandel, ein zunehmendes Gefälle zwischen prosperierenden Wirtschaftsstandorten und strukturschwachen Regionen, der Strukturwandel zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft und ein permanentes Budgetproblem – diese Rahmenbedingungen werden das Leben in Deutschland prägen und verändern. Alle Kommunen – große und kleine – werden auf unterschiedliche Weise betroffen sein. Die Entwicklung einer die spezifische lokale und regionale Ausgangssituation berücksichtigenden Modernisierungsstrategie stellt die Kommunen vor neue Herausforderungen. Die Verwaltungen müssen diese Veränderungsprozesse mittragen und die negativen Folgen kanalisieren. Denn – völlig losgelöst von politischen Überzeugungen – sicher ist: Die Daseinsvorsorge in der jetzigen Form wird unter den Rahmenbedingungen der Zukunft nicht mehr möglich sein. E-Government kann helfen, die Folgen abzuschwächen, mit ihnen umzugehen. Beispiel Shared Services: Die moderne Informationstechnologie ermöglicht hier eine neue Dimension der Zusammenarbeit. Zentrale Verwaltungsdienste wie die Buchhaltung, die Lohnabrechnung oder die Personalverwaltung können auch mit weiter entfernten Kommunen gebündelt werden. Dabei übernehmen derartige Dienstleistungszentren nur die standardisierten Prozessschritte mit Wiederholungscharakter

und hohen Fallzahlen. Die strategischen Entscheidungen über Personal, Einkauf und Budget verbleiben in den Behörden. Erfahrungen zeigen, Dienstleistungszentren verbessern die Qualität der Leistungen, etwa durch kürzere Bearbeitungszeiten und die Effizienz insbesondere bei Personal- und Sachkosten deutlich. Auch eine einheitliche Rechtsanwendung ist in konzentrierten Dienstleistungszentren besser zu gewährleisten. Die Deutsche Post verfügt selbst über vielfältige Erfahrungen im Aufbau und Betrieb sowie in der Zusammenarbeit mit Shared Service Centern. Auch unternehmensintern machen wir uns dieses Prinzip zunutze und entwickeln es ständig weiter. So werden beispielsweise bereits seit 2003 die zehn konzerninternen Buchhaltungszentren in einem Shared Service Center in Köln zusammengefasst. Das Budget für die Rechnungslegung konnte bei gleichzeitiger Verdopplung der Buchungen signifikant gesenkt werden.

Wo sehen Sie neben der Erhöhung der Prozesseffizienz die größten Zukunftsaufgaben für Verwaltungen?

Aufgrund der abnehmenden Manövrierfähigkeit von Kommunen werden effiziente Verwaltungsprozesse allein nicht ausreichen, um die Zukunft zu meistern. Auch die Arbeitsteilung zwischen Verwaltung und Bürgern wird neu definiert werden. Die sich wandelnden gesellschaftlichen, demografischen und ökonomischen Rahmenbedingungen machen die Konzentration auf Aktivitäten notwendig, bei denen der „Antragsteller“ nicht zur Kommune, sondern die Kommune zu Bürger, Unternehmen und Organisation kommt. So gewinnen in Zukunft ehrenamtliche und privatwirtschaftliche Initiativen für die Grundversorgung der Bürger an Be-

deutung. Um die Eigeninitiative und das gesellschaftliche Engagement zu fördern, muss der Staat in einen intensiven Dialog mit seinen Bürgern treten. Hierzu gilt es, eine Infrastruktur zu schaffen, die auf alle Kommunikationskanäle einzahlt, die dem Bürger zur Verfügung stehen.

Welche Erfahrung hat die Deutsche Post mit Change-Prozessen?

Unternehmen und Organisationen haben ein Gedächtnis – vergleichbar mit dem kollektiven Bewusstsein. Die Geschichte eines Unternehmens prägt seine Mitarbeiter, seine Kultur und umgekehrt. Die Deutsche Post vereint wie kaum ein anderes Unternehmen in Deutschland die scheinbar widersprüchlichen Eigenschaften Kontinuität und Veränderung. Wir stehen seit vielen Jahren für Zuverlässigkeit, Qualität, Kundenorientierung und eine flächendeckende Versorgung. Aber wir haben uns verändert und wandeln uns ständig. Aus der ehemaligen Mammutbehörde ist das größte Logistikunternehmen der Welt geworden. Diese Veränderungsprozesse haben Spuren hinterlassen und unsere Unternehmenskultur maßgeblich mitgeprägt. Wir wissen, wie man etwas verändern kann und wir wissen, wo die Grenzen sind. Und als ehemalige Behörde wissen wir natürlich um die besonderen Belange von öffentlichen Verwaltungen.

Interview von 360°-Fachmagazin für das Management im öffentlichen Sektor mit Herrn Heinz-Hermann Herbers, Geschäftsbereichsleiter Vertrieb BRIEF Öffentlicher Sektor bei der Deutschen Post AG

